

# Evaluación del proceso de descentralización en Colombia \*

JEAN PHILIPPE PENING GAVIRIA \*\*

Profesor Departamento de Economía, Universidad Autónoma de Colombia  
Consultor Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación –DNP-  
MA en Economía y PhD (c) en Desarrollo, Université Catholique de Louvain, Bélgica

## **Resumen**

Ante la crisis por la cual atravesaba el Estado colombiano, se adoptaron medidas de descentralización, las cuales se profundizaron con la redacción de la Constitución Política de 1991. Estas políticas tenían dos objetivos principales, por un lado, democratizar el ejercicio del poder en las regiones, y por otro lado, otorgar más responsabilidades y autonomía fiscal a los entes territoriales. En este artículo se revisan los principales conceptos y modalidades de un proceso de descentralización, se presenta el modelo adoptado en Colombia y algunos resultados tanto en el campo fiscal como en el campo político.

## **Abstract**

Facing the crisis that the Colombian State was passing through, certain measures of decentralization were adopted, which were deepened with the proclamation of the Political Constitution of 1991. These policies had two main objectives, on one hand, to democratize the exercise of the power in the regions, and on the other hand, to grant more responsibilities and fiscal autonomy to the territorial entities. In this article the main concepts and modalities of a process of decentralization are revised, and the model adopted in Colombia is presented as well as some results in the fiscal and political fields.

**Palabras Clave:** Descentralización Fiscal, Descentralización Política, Ingresos locales.

**Clasificación JEL:** H7, R58

\* Este documento es una versión preliminar de uno de los capítulos de la tesis para optar por el título de Doctor en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. El autor agradece las estadísticas de Gabriel Pirquive Galeano, Director de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación –DNP-.

\*\* Correspondencia al Departamento de Economía de la Universidad Autónoma de Colombia en la Carrera 6 N° 10-72, Bogotá, Colombia. E-mail: [progeco@fuac.edu.co](mailto:progeco@fuac.edu.co)

## I. Introducción

Históricamente el modelo de desarrollo implantado en Colombia había funcionado alrededor de un Estado fuertemente centralizado. En las últimas décadas se presentaron situaciones de crisis económica, política y social, lo cual es considerado como un factor que explica el impulso que se le dio a las medidas de descentralización en el país, no obstante influyó un factor externo y es que estas reformas hicieron parte de una tendencia internacional.

En el campo económico, la situación mundial se dirigía hacia la internacionalización de la economía con una menor intervención del Estado en el mercado. En el campo político, se presentaba una crisis de legitimidad del Estado sobre todo en las regiones, las cuales abogaban por más autonomía y libertad. En el campo social, las superestructuras del gobierno central no eran capaces de suplir las demandas de la población en cuanto a servicios básicos como salud, educación y agua potable, lo cual se reflejó en protestas sociales.

Si bien, se iniciaron políticas de descentralización mucho antes, en los años ochenta se fortaleció el recaudo de impuestos a nivel local, se reasignaron funciones que antes cumplía el gobierno nacional, se incrementaron las transferencias hacia las entidades territoriales como parte del IVA y se aprobó la elección popular de alcaldes.

Las reformas continuaron y se profundizaron con la Constitución Política de 1991, con la cual se autorizó la elección popular de gobernadores y se abrió un espacio a la participación ciudadana antes inexistente. En las leyes y decretos posteriores, las transferencias siguieron aumentando, pero dependiendo de los Ingresos Corrientes de la Nación —ICN— se crearon nuevos recursos a través de la cofinanciación; se le otorgó a Bogotá un régimen político, fiscal y administrativo especial; se creó la *sobretasa a la gasolina* que se convirtió en un impuesto local importante y se intentó garantizar la sostenibilidad de las finanzas territoriales.

La última reforma importante al proceso de descentralización colombiano fue la aprobación de la Ley 715 de 2001 (diciembre 21), en la que se reglamentó el *Sistema General de Participaciones de los entes territoriales* —SGP—. Los resultados de este nuevo viraje en el modelo, no serán analizados en este documento, pues el proceso es muy reciente y seguramente será objeto de análisis y discusión en el futuro. A continuación revisaremos algunos conceptos básicos en torno a la descentralización, para luego avanzar en el análisis de los resultados del proceso en Colombia, tanto en el aspecto fiscal como político.

## II. Conceptos básicos

### A. La descentralización

FRÈGE (1986) define la descentralización como un proceso administrativo para mejorar la eficiencia en la organización del Estado, y como un proceso político que busca una repartición territorial de las responsabilidades, evidentemente respetando las grandes direcciones del Estado.

Para el Departamento Nacional de Planeación<sup>1</sup> —DNP—, la descentralización es un modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de su función constitucional en el campo social, económico y cultural, así como la protección de los recursos naturales y del medio ambiente a partir del fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado y de la participación activa de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Los tres objetivos que persigue la descentralización según BAGUENARD (1994) son: 1) a nivel institucional, se busca que la multiplicación de centros de decisiones conlleven a una mayor eficacia en la gestión, los niveles superiores dejan las tareas operativas para concentrarse en áreas estratégicas; 2) con la desconcentración del poder se espera que las decisiones sean más acertadas, pues los gobernantes locales están más cerca del problema a resolver; 3) se busca el pluralismo político, pues se abre la posibilidad a que grupos sociales tradicionalmente excluidos accedan al poder local y/o como mínimo se crean nuevos espacios de participación para las comunidades. Los objetivos principales de un proceso de descentralización son entonces, mejorar la *eficacia*, inculcar el sentido de la *responsabilidad* y asegurar la *libertad* política.

En resumen, habrá *descentralización* cuando sean transferidas competencias del aparato centralizado del Estado a los entes territoriales, dotados de un mínimo de condiciones políticas, jurídicas y administrativas, que les permita asumir algunas de las funciones del gobierno nacional, haciendo parte de un Estado unitario.

En cuanto a las reformas de descentralización, en los países se han presentado variedad de modelos, los cuales son clasificados por COHEN y PETERSON (1996) de la siguiente manera:

- *Descentralización espacial*: consiste en transferir recursos e instrumentos a las regiones para promocionar actividades productivas con el fin de reducir su concentración en algunos centros urbanos de gran peso.

1 Definición de la Dirección de Desarrollo Territorial —DDT— del DNP en su página de Internet; Véase: [http://www.dnp.gov.co/01\\_CONT/DES\\_TERR/Desc.htm](http://www.dnp.gov.co/01_CONT/DES_TERR/Desc.htm); (consultado el 27 de noviembre de 2002).

- *Descentralización hacia el mercado*: busca que los privados presten algunos servicios y reduce al Estado a una función reguladora. El instrumento principal en este modelo es la privatización de entidades prestadoras de servicios públicos.
- *Descentralización política*: consiste en que la comunidad pueda elegir a sus gobernantes locales, que éstos puedan tomar decisiones relacionadas con el desarrollo local, y en que se creen nuevos espacios para la participación ciudadana.
- *Descentralización administrativa*: es la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del gobierno nacional a los entes territoriales y puede ser llevada a cabo en tres modalidades diferentes:
  - a) *Desconcentración*: se produce al interior de una misma organización con una misma unidad de mando y dirección y se puede dar en cualquier nivel del Estado, por ejemplo, abrir oficinas regionales de una entidad del gobierno central.
  - b) *Delegación*: es una ampliación de la desconcentración, puesto que además otorga autonomía jurídica y patrimonial.
  - c) *Devolución*: consiste en adicionar autonomía política a lo anterior, por lo tanto para hablar de devolución se tiene que haber pasado previamente por un proceso de descentralización política.

Adicional a esta clasificación, se debe incluir el término de *descentralización fiscal* que si bien tiene parecido con la descentralización administrativa, en cuanto a que ambas tienen en cuenta las transferencias de recursos, se refiere además a la autonomía en la formulación de nuevos impuestos a nivel local, es decir a que los municipios tienen ingresos propios, recaudados e invertidos a nivel local<sup>2</sup>.

De acuerdo a la anterior clasificación, el modelo de descentralización aplicado en Colombia ha sido una combinación entre descentralización política, hacia el mercado, fiscal y administrativa, ésta última en las tres modalidades anteriormente expuestas.

Aclarados estos conceptos generales, pasemos ahora a verificar cuáles son las principales fuentes de financiamiento que tienen las entidades territoriales en Colombia.

### **B. Ingresos locales**

Los ingresos totales municipales y departamentales provienen de ingresos corrientes, recursos de capital e ingresos de establecimientos públicos. Los ingresos

2 Un ejemplo de una política decidida de descentralización fiscal sería que el gobierno nacional le cediera a los municipios el IVA, pasando éste a ser un impuesto municipal. Sin embargo, se beneficiarían los grandes municipios, pero se afectaría la solidaridad, efectuada mediante la distribución de recursos que hace el gobierno central, entre las regiones más desarrolladas y las más pobres.

corrientes se encuentran a su vez divididos en ingresos tributarios y no tributarios, y en éstos últimos están incluidas las transferencias que realiza el gobierno nacional hacia las entidades territoriales<sup>3</sup>. Los dos rubros principales para la financiación de los entes territoriales son las transferencias que reciben del gobierno nacional y los ingresos propios locales.

## 1. Las transferencias

Las transferencias son el mecanismo transmisor de la descentralización y tienen por lo general tres objetivos según WIESNER (2002): igualar condiciones iniciales locales, inducir cambios en las políticas territoriales y locales y capitalizar externalidades interjurisdiccionales; de allí que las transferencias sean esencialmente instrumentos de política.

La idea anterior es complementada por WINKLER (1994) que afirma que es falso suponer que con un simple aumento de las transferencias, se estén logrando avances en términos de los objetivos de la descentralización, pues lo más importante es observar una evolución creciente de los recursos propios o ingresos tributarios locales.

MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992) consideran que las transferencias tienen siete objetivos y analizan su eficiencia (en cuanto a reducir costos a quien las otorga) en cada uno de ellos. En un caso se pretende que las entidades territoriales tengan acceso a los recursos que se concentran en el nivel nacional pero sin interferir en las desigualdades ni en la provisión de servicios. En los demás casos hay un objetivo político que puede ser redistributivo, de provisión de servicios o de corrección de externalidades.

Según el DNP (2000-A), las transferencias tienen cuatro objetivos principales:

- Corregir los desequilibrios fiscales verticales.
- Estimular la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas (ganancias netas para una sociedad), para promover la expansión de dichos servicios a los niveles socialmente deseables.
- Corregir desequilibrios horizontales para acercar a niveles de igualdad a jurisdicciones que se encuentran en condiciones de inferioridad frente al resto.
- Garantizar un estándar mínimo de servicios en todas las jurisdicciones.

---

3 En el anexo se presentan los formatos principales de la cartilla DNP-DIT: "Información para la distribución de la participación municipal y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia del 2002 e Impacto de las participaciones en el año 2000", con la que se le solicita anualmente información a todos los municipios del país. Estos formatos sirven para recoger las principales fuentes de financiamiento y la programación y ejecución de gastos de inversión y de funcionamiento de los municipios.

Los dos primeros objetivos responden más a necesidades de *eficiencia* en la asignación de recursos, mientras los dos últimos tienen un carácter más redistributivo que de eficiencia, es decir de *equidad*. Así, si las transferencias enfatizan en el objetivo de corregir desequilibrios en la capacidad fiscal de los beneficiarios, se lograrán importantes ganancias desde el punto de vista de equidad, mientras que si el énfasis recae en el estímulo al aprovechamiento de las externalidades interjurisdiccionales, se lograrán importantes ganancias para la eficiencia. Tal como lo estableció la Constitución Política de 1991, en sus artículos 356 y 357, el gobierno nacional busca combinar criterios de equidad y eficiencia en la distribución de las transferencias.

Un punto esencial de las transferencias es entonces que son útiles para afrontar los desequilibrios regionales enviando recursos hacia las regiones más necesitadas. El diseño de las transferencias dependerá de los objetivos perseguidos y éstos son establecidos en la escena política. Una vez son definidos, se puede intervenir para identificar qué tipo de transferencia es el más eficiente para obtener los resultados previstos.

Dependiendo de los objetivos de política que se quieran lograr, las transferencias pueden tener una o varias de las siguientes características: sin contrapartida, con contrapartida, condicionadas, sin condiciones, negociadas, y determinadas de forma automática mediante fórmula.

Cuando las transferencias se realizan con contrapartida, se exige una contribución a quien las recibe para financiar el bien o el servicio, en cambio sin contrapartida significa que no es necesario hacer aporte alguno. Adicionalmente, las transferencias pueden ser condicionadas a ser utilizadas en determinado bien o servicio o por el contrario, a que el receptor pueda invertir las en lo que crea más conveniente. Por último, las transferencias pueden ser definidas por fórmula en la cual intervendrán algunas variables socioeconómicas para calcular las participaciones de cada ente territorial, o son simplemente negociadas con el gobierno nacional.

El *situado fiscal*, creado con una reforma constitucional en 1968, es un ejemplo de transferencia sin contrapartida, condicionada y determinada mediante fórmula. Los recursos no exigen contrapartida, pero tienen que ser utilizados para financiar educación y salud a nivel departamental y municipal. Lo mismo sucede con la parte de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación que deben destinarse a inversión.

Los recursos de *cofinanciación*, aprobados con el Decreto 2132 de 1992, son un ejemplo de transferencias con contrapartida, condicionadas y negociadas, pues el beneficiario comparte los costos de las inversiones. La razón principal que justifica este tipo de transferencias es la existencia de externalidades que dejarían de ser aprovechadas, si el costo total tuviera que ser financiado por un solo municipio o

gobierno local. Ejemplos de este tipo de externalidades se encuentran en la protección del medio ambiente y en la provisión de agua potable.

Para MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992), si las inversiones se van a realizar en provisión de servicios, es más eficiente una transferencia con contrapartida y condicionada, pues se logra proveer el bien o servicio final a un costo menor para el gobierno nacional.

## 2. Los ingresos propios

El DNP (2000-B) define los recursos propios del municipio como aquellos que dependen fundamentalmente de su gestión y que se recaudan con base en el potencial económico municipal. Los recursos tributarios o impuestos municipales han sido poco explotados y han tenido poco peso en el financiamiento del desarrollo municipal. Los impuestos de mayor importancia son el predial, el de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina, y su participación en el total de los ingresos totales es mayor cuando se trata de ciudades grandes e intermedias. Los recursos no tributarios son otros tipos de ingresos que pueden percibir las instituciones municipales por ejecución de contratos, recargos y multas, venta de activos municipales, rendimientos por operaciones financieras, superávits de ejercicios fiscales anteriores, aportes de capital y donaciones. Estos ingresos dependen principalmente de la capacidad de gestión de las instituciones municipales. En el caso de los departamentos, los impuestos más importantes son los de licores, cerveza y cigarrillos.

Se presentan diferencias en las características de las finanzas municipales, y éstas dependen del tamaño del municipio, los más grandes y en razón a que gozan de un sector económico más dinámico, dependen menos de las transferencias del gobierno nacional, en cambio para los más pequeños las transferencias son su principal fuente de recursos, pues el recaudo de impuestos es insignificante. Es entonces necesario fortalecer los recursos propios locales en las finanzas territoriales para contrarrestar esa dependencia de recursos del gobierno nacional.

Si bien en los municipios pequeños los ingresos tributarios son insignificantes, no se debe olvidar que existe una fuente de recursos sin explotar, y es el impuesto predial rural, pues se sabe que existen grandes extensiones de tierra que no pagan impuestos o más bien que pagan poco con relación a lo que podrían producir. Sin duda que la violencia afecta el recaudo del impuesto.

Según WIESNER (2000), el crecimiento de los ingresos tributarios locales debe ser superior al de los ingresos tributarios nacionales para poder hablar de un verdadero proceso de descentralización, es decir, que el gasto territorial no debe aumentar simplemente por un incremento de las transferencias, sino que debe estar apoyado en el incremento de los recursos propios.

Complementando esta idea, no se puede decir que se fortalece la descentralización si un aumento en el gasto territorial se financia sólo con deuda, pues en el futuro puede ser un problema si es mal manejada, ya que se deberán disminuir las inversiones para pagar las deudas.

En resumen, se tiene un indicador positivo de la descentralización cuando los ingresos propios locales están creciendo como proporción del total de ingresos tributarios del país. Sin embargo, se debe aclarar que en su mayoría los ingresos tributarios nacionales son recaudados gracias a la actividad económica de todos los municipios del país, por lo tanto, existe un derecho natural de los municipios sobre estos impuestos nacionales.

### III. Resultados de la descentralización

El proceso de descentralización busca disminuir el grado de centralización, el cual se puede medir con indicadores de la proporción de ingresos y gastos de cada nivel de gobierno, la autonomía para la toma de decisiones y la forma de selección de sus dirigentes locales. A continuación presentaremos resultados fiscales (1993-2000) y políticos (1988-2002) de la descentralización en Colombia.

#### *A. Resultados fiscales*

La revisión de las finanzas nacionales y territoriales nos indica que se está avanzando en el proceso de descentralización, aunque lo importante es analizar su sostenibilidad. Al respecto se puede señalar que los ingresos tributarios y el gasto público como porcentaje del PIB han venido creciendo, aunque el gasto lo hace a un ritmo superior. Adicionalmente, este aumento ha sido una causa del desequilibrio fiscal y macroeconómico, por lo que debemos preguntarnos cuál es la responsabilidad de la descentralización en este problema.

En este trabajo hemos utilizado las cifras a partir de 1993, pues en ese año con la Ley 60 se reglamentó el monto de las transferencias. Comencemos por analizar los ingresos tributarios y los gastos por niveles de gobierno para ver qué tan avanzado es el nivel de descentralización fiscal en Colombia. El primer dato a destacar es que los ingresos tributarios territoriales crecieron de 2.2% del PIB a 2.7% entre 1993 y 2000, lo cual es un aspecto positivo de la descentralización. Pero lo más sobresaliente es que estos ingresos han crecido a un ritmo superior que los del gobierno central, es decir, han ganado participación en el total de impuestos recaudados en todos los niveles de gobierno, pasando de 18.2% en 1993 al 18.9% en 2000 (cuadro 1).



**CUADRO 1**  
**Ingresos tributarios por niveles de gobierno (como % del PIB)**

Nivel de gobierno	1993		1995		2000	
	% PIB	Part. sobre el total	% PIB	Part. sobre el total	% PIB	Part. sobre el total
Gobierno nacional	9,9	81,8	9,7	80,8	11,6	81,1
Subtotal territorial	2,2	18,2	2,3	19,2	2,7	18,9
Municipios	1,2	9,9	1,5	12,5	1,5	10,5
Departamentos	1,0	8,3	0,8	6,7	1,2	8,4
Total	12,1	100,0	12,0	100,0	14,3	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y CONFIS.

El gasto público total del país como porcentaje del PIB ha venido aumentando desde 1993 pasando del 17.1% al 27.2% en 2000. Se puede observar en esta comparación que el gasto territorial aunque aumenta del 8.2% al 12.5%, disminuye su participación en el total de gasto en 2%, lo que significa que el gobierno nacional ha tenido un crecimiento del gasto superior al de los gobiernos territoriales (cuadro 2).

**CUADRO 2**  
**Gastos por niveles de gobierno (como % del PIB)**

Nivel de gobierno	1993		1995		2000	
	% PIB	Part. sobre el total	% PIB	Part. sobre el total	% PIB	Part. sobre el total
Gobierno nacional	8,9	52,0	10,1	53,2	14,7	54,0
Departamentos y municipios	8,2	48,0	8,9	46,8	12,5	46,0
Total	17,1	100,0	19,0	100,0	27,2	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda y CONFIS.

Este proceso de expansión del gasto territorial tiene como contrapartida fiscal las transferencias del nivel nacional. El cuadro 3 indica que las transferencias han venido aumentando, pasando del 29.55% de los Ingresos Corrientes de la Nación – ICN<sup>4</sup> en 1993 al 41.47% en 1999. Como porcentaje del PIB, las transferencias han pasado del 3.88% a 5.69% en el mismo periodo, es decir, un poco menos de dos puntos porcentuales del PIB (cuadro 4).

4 Los Ingresos Corrientes de la Nación son los recursos que recauda el gobierno nacional por concepto de impuestos —denominados ingresos tributarios— y de tasas, multas y algunas contribuciones —llamados ingresos no tributarios—.

**CUADRO 3**  
**Ingresos corrientes de la nación y transferencias a las entidades territoriales (en miles de millones de pesos corrientes)**

<b>Año</b>	<b>Ingresos corrientes de la nación - ICN</b>	<b>Transferencias a entidades territoriales</b>	<b>Participación (%)</b>
1993	5.511,1	1.628,7	29,55
1994	6.861,1	2.413,4	35,18
1995	8.461,4	3.176,8	37,54
1996	10.659,0	4.141,9	38,86
1997	13.700,1	5.369,6	39,19
1998	14.974,0	5.922,4	39,55
1999	18.846,6	7.816,6	41,47

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Indicadores de Coyuntura Económica, vol. 4, No. 4, 1999, Anexo 31, pág. 327.

**CUADRO 4**  
**Transferencias a las entidades territoriales (como % del PIB)**

<b>Transferencias</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Departamentos: Situado Fiscal	2,10	2,17	2,48
Municipios: participaciones municipales	1,27	1,26	1,65
Subtotal transferencias	3,37	3,43	4,13
Fondo de Compensación Educativa			0,63
Fondo Nacional de Regalías	0,51	0,53	0,91
Fondo Pasivo Pensional Territorial - FONPET			0,02
<b>Total</b>	<b>3,88</b>	<b>3,96</b>	<b>5,69</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y CONFIS.

En el modelo de descentralización colombiana, las transferencias se realizan sin contrapartida pero condicionadas, para que sean invertidas en la provisión de bienes y servicios locales, es decir, que el gobierno local no tiene autonomía completa para decidir en qué invertir. Según MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992), las transferencias deben estar acompañadas de una contrapartida, puesto que al contrario traería como efecto una reducción del esfuerzo fiscal por parte del receptor. Al respecto, en el trabajo de MALDONADO y MORENO (1997) no se obtiene evidencia empírica acerca de la *pereza fiscal* en el caso colombiano.

El crecimiento de las transferencias como porcentaje del PIB entre 1993 y 2000 ha sido superior al crecimiento de los ingresos tributarios locales, por lo tanto la participación de las transferencias en el total ha aumentado del 64% al 68% (cuadro 5). Lo relevante es que si bien las transferencias ganan participación en los ingresos de los entes territoriales, este hecho no es debido a una reducción en los ingresos tributarios. Este fenómeno es explicado con la aplicación de la Ley 60 de 1993 que autorizó un aumento en la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación —ICN— del 15% en 1994 al 22% en 2001 y de un aumento en las transferencias a los departamentos de los ICN, del 22% en 1993 al 24.5% en 1996. En fin, no se ha presentado pereza fiscal en las entidades territoriales, pues sus ingresos tributarios aumentan.

**CUADRO 5**  
**Importancia relativa de las transferencias sobre los ingresos tributarios de las entidades territoriales (como % del PIB)**

Concepto	1993	1995	2000
A. Ingresos tributarios territoriales	2,2	2,3	2,7
B. Transferencias a entes territoriales	3,9	4,0	5,7
Subtotal = (A+B)	6,1	6,3	8,4
Participación de las transferencias	64%	63%	68%

Fuente: Ministerio de Hacienda y CONFIS.

Otro factor importante en las finanzas territoriales es el endeudamiento, que ha puesto en peligro el futuro de las finanzas locales, pues los pagos se cubren con los ingresos corrientes futuros de los entes territoriales. Según la Contraloría General de la República (2001), la deuda de las entidades territoriales pasó del 0.78% del PIB en 1990 al 2.87% en 2000 con un pico de 3% en 1999, y de esta deuda cerca del 55% es municipal. Si bien, al comparar la deuda territorial con la nacional, ésta no representa una suma considerable, en las finanzas territoriales es un gran obstáculo para sanear el fisco.

Adicionalmente, la deuda se encuentra concentrada en los grandes departamentos y municipios. Los departamentos más endeudados en 2000 fueron Valle, Antioquia y Santander, lo que representó el 0.8% del PIB nacional. En el caso de los municipios, en su orden, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla concentraron el 60% de la deuda de municipios capitales. Para tratar de limitar este problema se avanzó en el tema legislativo con la aprobación de diversas leyes<sup>5</sup>.

5 Ley 358 de 1997 (de endeudamiento territorial), Ley 488 de 1998 (sobretasa a la gasolina y al ACPM), Ley 549 de 1999 (que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales), Ley 550 de 1999 (de intervención económica) y Ley 617 de 2000 (de ajuste fiscal para las entidades territoriales).

Como bien lo señala SÁNCHEZ (2001), la deuda territorial no constituye en sí misma una amenaza para la estabilidad macroeconómica nacional, pero sí puede ser una traba en el proceso de desarrollo de la descentralización. Este argumento está basado en que para cumplir con las obligaciones de la deuda se dejan de atender sectores prioritarios y que los créditos son a veces despilfarrados en gastos adicionales de funcionamiento o aumento de la burocracia.

De los cuadros 1 y 2, se obtiene una explicación a los problemas fiscales y macroeconómicos que se han presentado en Colombia, y es que entre 1993 y 2000, mientras los ingresos tributarios crecían más de dos puntos porcentuales del PIB, los gastos crecían en más de diez puntos (de los cuales seis puntos eran del gobierno central) y las transferencias aumentaban en un poco menos de dos puntos. En resumen, se presenta una expansión del gasto total y territorial superior al crecimiento de los ingresos tributarios que no ha permitido una sostenibilidad fiscal.

SÁNCHEZ (2001) afirma que la inestabilidad macroeconómica fue atribuida en parte a la descentralización fiscal que tenía las siguientes características:

- a. La fórmula para aplicar las transferencias estaba basada en porcentajes de los ingresos corrientes de la nación.
- b. Las reglas de endeudamiento eran demasiado laxas.
- c. Se duplicaban funciones y gastos entre los niveles de gobierno.
- d. Un aumento del gasto en las entidades territoriales.

Con la nueva legislación, por un lado, las transferencias se desligaron de los ingresos corrientes de la nación y se calculan sobre un monto determinado en la Ley 715 de 2001, el cual aumenta anualmente por encima de la inflación. Con esta ley se pretende estimular el esfuerzo fiscal tanto en el gobierno nacional como en los entes territoriales. Por otro lado, se legisló para controlar el problema del endeudamiento insostenible y para disminuir el gasto en las entidades territoriales. En el caso de la duplicidad de funciones y gastos no se ha avanzado, pues los tres niveles de gobierno siguen teniendo ingerencia en todo. ALESINA, CARRASQUILLA y ECHAVARRÍA (2000) propusieron flexibilizar completamente el gasto territorial permitiendo que sean las propias comunidades, a través de sus elegidos, quienes determinen cómo y en qué gastar, procedimiento que evitaría la duplicidad, pues todos los niveles de gobierno podrían invertir en un solo proyecto bajo un solo mando. Seguramente, en análisis posteriores se sabrá si las medidas tomadas fueron suficientes para disminuir la envergadura de estos problemas.

### *El caso de Bogotá, D.C.*

En el caso de la capital del país, para el período 1990-2000, los ingresos de la administración central presentan una tendencia creciente, registrando un crecimiento real anual promedio de 16%; como porcentaje del PIB distrital los ingresos totales pasaron de 2.9% en 1990 a 3.4% en 2000. Los ingresos de mayor contribución al total de ingresos son los tributarios, no obstante, a partir de 1995 las transferencias de la nación ganan participación por el proceso de descentralización, y los recursos de capital tienen importantes incrementos en 1996 y en 1999 (GUTIÉRREZ y GUZMÁN, 2000).

Los impuestos de mayor recaudo en la ciudad son industria y comercio, que participó en 1999 con el 40.5% dentro del total, impuesto predial (29.2%), sobretasa a la gasolina (11.2%) e impuesto a la cerveza (10.2%). A lo largo de la década los impuestos unificados de vehículos y consumo de cerveza han perdido participación, pasando de 11.6% y 21.0%, respectivamente en 1990, a 6.1% y 10.2%, respectivamente en 1999.

Por su particularidad como Distrito Capital, Bogotá recauda además de los ingresos tributarios municipales, otros recursos de ingresos del orden departamental como el impuesto a la cerveza y licores. Al respecto existen debates si estos impuestos deberían ser compartidos o no entre Bogotá y el departamento de Cundinamarca. Bogotá argumenta recaudar la mayor parte del impuesto en el total sumado a lo recaudado en los demás municipios del departamento, recibiendo solamente una pequeña parte y Cundinamarca argumenta estar en desventaja comparado con otros departamentos pues sus capitales no participan en los impuestos departamentales.

### *B. Resultados políticos*

En Colombia la descentralización política consistió principalmente en permitir elecciones de alcaldes y gobernadores y en una legislación que apoya la participación ciudadana, cambios que buscan una mayor autonomía local, crear la responsabilidad política de los elegidos frente a los electores, ampliar los espacios de participación democrática y contrarrestar la influencia guerrillera.

#### 1. Participación electoral

Uno de los objetivos específicos de la descentralización política es aumentar la participación electoral. A continuación se presentarán algunas estadísticas para comparar el nivel de abstención y participación entre los tres niveles del Estado, es decir, en las elecciones para presidencia, para gobernaciones y para alcaldías.

La elección para presidencia tuvo un cambio importante con la Constitución de 1991, que consistió en realizarse dos vueltas si en la primera no había un ganador

con más del 50% de la votación. En el cuadro 6 se puede apreciar que la participación más alta se dio en la segunda vuelta de las elecciones de 1998. Aunque la participación disminuyó en las elecciones de mayo de 2002, se debe destacar que el presidente electo tuvo el 53.04% de la votación, por lo que no se realizó una 2ª vuelta electoral, lo cual ocurría por primera vez en Colombia.

**CUADRO 6**  
**Elecciones para presidente (1990 - 2002)**

<b>Año</b>	<b>Abstención</b>	<b>Participación</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>
1990	56,6	43,4
1994: 1ª vuelta	66,2	33,8
1994: 2ª vuelta	56,7	43,3
1998: 1ª vuelta	45,5	54,6
1998: 2ª vuelta	37,5	62,5
2002: 1ª vuelta	53,5	46,5
Total	52,7	47,3

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

En las primeras elecciones para gobernadores el nivel de abstención fue del 61,4%, sin embargo, la tendencia ha sido a la baja, a tal punto que para 2000, el abstencionismo se redujo al 46%. En promedio, la abstención ha sido más elevada que en las elecciones presidenciales, aunque la diferencia no es significativa (cuadro 7).

**CUADRO 7**  
**Elecciones para gobernadores (1991 - 2000)**

<b>Año</b>	<b>Votación</b>	<b>Censo electoral</b>	<b>Abstención</b>	<b>Participación</b>
			<b>%</b>	<b>%</b>
1991	4.819.370	12.474.686	61,4	38,6
1994	7.126.737	15.070.928	52,7	47,3
1997	7.274.634	16.611.220	56,2	43,8
2000	10.444.145	19.344.412	46,0	54,0
Total	29.664.886	63.501.246	53,3	46,7

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

En las elecciones para alcaldes ha venido disminuyendo el entusiasmo, pues en la primera elección en 1988 se llegó a una cifra récord del 66,6% de participación, para caer al 48,7% en la última elección de 2000<sup>6</sup>. El nivel más bajo de participación electoral que se haya dado en elecciones populares para alcaldes se presentó en 1992 con un 43,6% (cuadro 8).

**CUADRO 8**  
**Elecciones para alcaldes (1988 - 2000)**

<b>Año</b>	<b>Votación</b>	<b>Censo electoral</b>	<b>Abstención %</b>	<b>Participación %</b>
1988	7.122.457	10.689.000	33,4	66,6
1990	7.717.633	13.428.836	42,5	57,5
1992	6.509.530	14.946.226	56,4	43,6
1994	7.717.045	17.128.559	54,9	45,1
1997	9.090.239	18.992.411	52,1	47,9
2000	10.971.794	22.546.648	51,3	48,7
<b>Total</b>	<b>49.128.698</b>	<b>97.731.680</b>	<b>49,7</b>	<b>50,3</b>

Fuente: Maldonado Alberto (2001), cuadro 4, pág. 24.

Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Comparando las cifras totales de abstención del período entre los tres niveles de gobierno, las elecciones para alcaldes tienen mejores resultados que las presidenciales, y éstas a su vez tienen menor abstención que en las elecciones de gobernadores. En general, las diferencias no son significativas, de allí que se puede concluir que la descentralización política no ha aumentado la participación electoral tal y como se esperaba.

### *El caso de Bogotá, D.C.*

En el caso de la capital, en todas las elecciones para alcalde, el nivel de participación siempre ha sido inferior al del promedio nacional para alcaldes, gobernadores y presidente. Comparando con las elecciones para alcaldes (cuadro 8), la brecha se ha venido disminuyendo desde el año 1992, pues en el 2000 sólo tuvo 5,1% más de abstencionismo que el promedio nacional (cuadros 8 y 9).

<sup>6</sup> La primera elección para alcaldes fue en 1988 y su período de gobierno era de dos años, sin embargo, a partir de 1994, el período se aumentó a tres años y además empalmado con el tiempo de gobierno de los gobernadores.

**CUADRO 9**  
**Elecciones para alcalde de Bogotá (1988 - 2000)**

<b>Año</b>	<b>Votación</b>	<b>Censo electoral</b>	<b>Abstención %</b>	<b>Participación %</b>
1988	943.800	1.578.024	40,2	59,8
1990	915.406	1.969.946	53,5	46,5
1992	582.749	2.219.790	73,7	26,3
1994	787.874	2.652.012	70,3	29,7
1997	1.268.157	2.979.671	57,4	42,6
2000	1.557.383	3.573.581	56,4	43,6
<b>Total</b>	<b>6.055.369</b>	<b>14.973.024</b>	<b>59,6</b>	<b>40,4</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sin embargo, se debe señalar que este fenómeno de abstención ha sido una característica que se presenta en las grandes ciudades del país, pues inclusive Medellín y Cali presentan un nivel de abstención histórico más elevado que el de Bogotá (cuadro 10).

**CUADRO 10**  
**Abstención en elecciones para alcalde (1988-2000)**

<b>Ciudad</b>	<b>Abstención %</b>
Medellín	61,2
Cali	59,8
Bogotá	59,6
Cúcuta	56,4
Pereira	55,4
Cartagena	54,7
Ibagué	53,0
Manizales	52,7
Barranquilla	51,8
Bucaramanga	51,3
<b>Promedio nacional</b>	<b>49,7</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Según cálculos de MALDONADO (2001:25), la tasa de participación electoral agregada para el período 1988-2000, muestra que entre más pequeño es el municipio, mucho menor es la abstención, y en cambio los municipios con población superior a 100 mil habitantes se encuentran por debajo de la media de participación que es del 50,3%.



Si se tiene en cuenta que estos niveles de abstención son calculados como la participación sobre el potencial electoral, estas cifras aumentarían si este cálculo se hiciera con respecto a la población en edad de votar. Según cálculos elaborados por KURE, SÁNCHEZ y QUERUBÍN (1997:193), al respecto “se evidencia que mientras el porcentaje de votantes sobre el censo electoral es de 53,1%, el porcentaje de los mismos sobre la población mayor de 18 años sólo alcanza el 35,8% a lo largo de las cuatro elecciones populares de alcaldes”<sup>9</sup>.

## 2. Responsabilidad política

Si bien, las estadísticas de abstención para las elecciones de alcaldes son las más bajas entre los tres niveles ejecutivos del Estado, lo más destacado en el proceso de descentralización política es que han surgido otras alternativas, es decir, que los partidos tradicionales han ido perdiendo terreno en la arena política, sin embargo, algunos autores piensan que siguen presentándose métodos clientelistas y de concentración de poder. HERZER y PÍREZ (1989:191) afirman que aunque la reforma de 1986 haya establecido la elección popular de alcaldes, los sectores hegemónicos no cesaron de intervenir en su nominación, ni tampoco en la definición de la política local. Según GAITÁN (1988:79), hasta en algunos casos, los candidatos de los partidos tradicionales camuflaron su participación bajo el nombre de una *coalición democrática* sin duda con el fin de sobrepasar el descrédito que han acumulado localmente.

Es entonces de cuidado el análisis de las cifras, pues aunque la participación de los partidos tradicionales ha disminuido, algunos de sus integrantes se han reorganizado fuera de sus partidos para presentarse ante la opinión como opciones renovadoras. No obstante, la reforma política los ha obligado a replantear sus estrategias frente al electorado, ya que en caso contrario perderían su espacio político. En los cuadros 11 y 12 se puede apreciar esta supuesta pérdida de participación que han sufrido el partido liberal y el conservador en las elecciones para gobernadores y alcaldes.

**CUADRO 11**  
**Filiación política en elecciones para gobernadores (1991-2000)**

Año	Liberales y conservadores	Part.	Otros	Part.	Total
1991	22	81,5%	5	18,5%	27
1994	31	96,9%	1	3,1%	32
1997	23	71,9%	9	28,1%	32
2000	17	53,1%	15	46,9%	32
Total	93	75,6%	30	24,4%	123

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

<sup>9</sup> Los autores hacen este cálculo para el periodo 1988-1994.

**CUADRO 12**  
**Filiación política en elecciones para alcaldes (1988-2000)**

<b>Año</b>	<b>Liberales y conservadores</b>	<b>Part.</b>	<b>Otros</b>	<b>Part.</b>	<b>Total</b>
1988	770	85,9%	126	14,1%	896
1990	806	89,6%	94	10,4%	900
1992	621	68,2%	289	31,8%	910
1994	809	86,4%	127	13,6%	936
1997	723	78,5%	198	21,5%	921
2000	611	66,8%	304	33,2%	915
<b>Total</b>	<b>4.340</b>	<b>79,2%</b>	<b>1.138</b>	<b>20,8%</b>	<b>5.478</b>

Fuente: MALDONADO ALBERTO (2001), cuadro 9, pág. 29 (Resumido)

Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

No se dispuso de información para todos los municipios.

Otra forma de medir la responsabilidad con que han asumido sus cargos los elegidos, es que con las votaciones se presentan mecanismos de sanción y de premio electoral, un mal gobierno es castigado en las siguientes elecciones, pues normalmente gana un candidato de otro partido, en cambio el buen gobierno es recompensado con reelección (aunque ésta no puede ser inmediata) o con un salto a instancias de nivel político superior. Entre 1988 y 1997, en 316 municipios del país se han reelegido alcaldes, en 14 de ellos han repetido dos alcaldes y en 20 el alcalde ha sido electo tres veces (MALDONADO, 2001:30). En el caso de Bogotá, ANTHANAS MOCKUS fue elegido como alcalde para el período 1995-1997 y fue reelegido en el período 2000-2003.

### 3. Participación ciudadana

Otro de los objetivos específicos de la descentralización política es desarrollar la democracia participativa en la gestión pública local, es decir, poner en marcha mecanismos de participación ciudadana. Entre los principales se encuentran los Consejos Territoriales de Planeación; espacios de participación en salud como los Comités de Veeduría de Régimen Subsidiado, Asociación de Usuarios, Comités de Participación Comunitaria; Comités de Desarrollo y Control Social de Servicios Públicos Domiciliarios; Consejos Departamentales y Municipales de Cultura y Consejos Municipales de Desarrollo Rural.

Basado en una encuesta realizada en 150 municipios del país por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP, MALDONADO (2001) cuantifica estos comités y asociaciones, y su conclusión principal es que los mecanismos de participación ciudadana

se han quedado en un nivel formal, pues su funcionamiento es precario y en muchas regiones del país ni siquiera se han conformado.

Una hipótesis es que a la población en general no le queda tiempo para pensar en la *participación ciudadana*, pues están confrontados a niveles de pobreza y a problemas sociales muy graves, de allí que el tiempo es aprovechado para tratar de sobrevivir, es decir, que el tema de la participación no está incluido en la agenda de los pobres.

#### 4. Gobernabilidad

El último objetivo que persigue la descentralización política es el aumento de la gobernabilidad, el cual se refleja en una disminución de la protesta social, una disminución del conflicto guerrillero y una mayor legitimidad de los alcaldes.

No existe evidencia empírica que pruebe que la disminución en la protesta social sea debida a la descentralización política y por el contrario, MALDONADO (2001:38) explica que la disminución en la protesta ha sido causada por el conflicto armado en general, es decir, por miedo a las represalias. De lo anterior se deduce que la descentralización política no sirvió como instrumento para pacificar, sin embargo, debemos preguntarnos cómo sería hoy la situación si no se hubieran implementado estas reformas, pues sin duda que estaríamos en una situación más complicada.

En cuanto a la legitimidad de los alcaldes, ésta aumentó precisamente por el hecho de ser elegido, comparado a una situación anterior donde era designado por el gobernador, quien a menudo estaba alejado de la realidad municipal. A esto se le puede adicionar que su legitimidad es ratificada cuando se tiene en cuenta que el nivel de participación en las elecciones de alcaldes es superior a la de las elecciones en los otros niveles de gobierno.

En el caso de Bogotá, el alcalde ha ganado legitimidad pues ha sido elegido en vez de ser nombrado por el presidente de la República. Sin embargo, su legitimidad en las urnas queda en entredicho, pues presenta un nivel de abstención superior al promedio nacional (cuadro 10) y adicionalmente, tiene un alto nivel de abstención comparado con las elecciones entre 1988 y 2000 en todos los niveles del Estado (cuadros 6, 7 y 8).

## IV. Conclusiones

Las reformas de descentralización del Estado fueron el resultado de una combinación de necesidades internas insatisfechas y de la tendencia internacional, y se dieron buscando una salida a la crisis de legitimidad del Estado en Colombia.

Con la descentralización, los dirigentes locales tienen que demostrar capacidad de gestión y de control en sus jurisdicciones, sin embargo, están condicionados a

factores exógenos como la violencia, el grado de desarrollo de la región, y a la alta dependencia del gobierno nacional. Es decir, que el éxito de la descentralización depende tanto de las iniciativas locales de sus dirigentes como de factores externos al ente territorial.

El modelo de descentralización colombiano es una combinación de reformas políticas, hacia el mercado, fiscales y administrativas, y ésta última se ha dado en las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. Estos son algunos resultados de estas reformas:

En lo administrativo, el proceso ha otorgado muchas y nuevas responsabilidades a las entidades territoriales, lo cual es positivo, sin embargo, si no se cuenta con los recursos para cumplir con esas funciones, simplemente se está trasladando el problema del nivel nacional al nivel territorial.

En lo fiscal, las transferencias son automáticas según fórmula, condicionadas y sin contrapartida, lo cual le permite a los entes territoriales realizar proyecciones de sus ingresos en sus planes de inversión de largo plazo. Un problema importante es que en las finanzas de los municipios y gobernaciones, existe una alta dependencia por las transferencias del gobierno nacional, y para que avance el proceso de descentralización, se debe revertir esa dependencia, por lo tanto lo ideal es que sigan creciendo los recursos propios dentro del total de ingresos locales.

En lo político, la descentralización no ha tenido mejores resultados porque se ha desarrollado en medio de la violencia y no ha reducido la influencia guerrillera; porque se siguen presentando altos niveles de clientelismo y despilfarro; y porque hay poca participación de la comunidad en la toma de decisiones y en la vigilancia y control de sus elegidos. Sin embargo, se han propiciado nuevos espacios políticos, lo cual le ha permitido el acceso al poder a personas por fuera de los partidos políticos tradicionales, y el buen gobierno ha sido premiado con reelecciones de alcaldes.

Se ha venido avanzando en el proceso político pues ya se aprobó el tiempo de gobierno de cuatro años para los entes territoriales, sin embargo para seguir avanzando, es inaplazable una reforma que por un lado permita la reelección inmediata de los ejecutivos, lo cual sería el premio al buen gobierno, y que por el otro, el periodo de gobierno local concuerde con el periodo del gobierno presidencial. Esto último permitiría economías de escala en el proceso de negociación entre las regiones y el gobierno nacional, ya sea por recursos o por apoyo técnico.

En cuanto al caso particular de Bogotá, se presenta una abstención por encima del promedio nacional, pero con un fuerte rechazo al bipartidismo político en las últimas elecciones. Sin embargo, se presenta una excesiva acumulación de poder en el ejecutivo, y lo preocupante es qué pasaría con la ciudad, si tanto poder cayera en manos irresponsables. Los últimos cuatro periodos de gobierno pueden clasificarse

de “buenos”, en el sentido que se ha presentado un saneamiento de las finanzas del Distrito, y esto se ha reflejado en inversiones que han llevado a un mejoramiento en las condiciones de vida en la ciudad en general.

## Bibliografía

- Alesina, A., Carrasquilla, A., Echavarría, J. (2000). “Descentralización en Colombia”. *Documento de trabajo No.15*, Fedesarrollo, Bogotá, agosto.
- Baguenard, J. (1994). *La décentralisation*. Presse Universitaire de France, Colección: Que sais-je ?, n°1879, cuarta edición, París.
- Cohen, J., Peterson, S. (1996). “Methodological Issues in the Analysis of Decentralization”. 24, Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development.
- Contraloría General de la República. (2001). *La situación de la deuda pública 2000*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000-A). *El sistema de transferencias intergubernamentales*. Dirección de Desarrollo Territorial -DDT; [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Desarrollo\\_Territorial/](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/); (Consultado el 22 de noviembre de 2002).
- Departamento Nacional de Planeación. (2000-B). *Recursos Propios*. Dirección de Desarrollo Territorial -DDT; [http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_Desarrollo\\_Territorial/](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/); (Consultado el 22 de noviembre de 2002).
- Frège, X. (1986). *La décentralisation*. Edition La Découverte, Colección: Repères, n°44, París.
- Gaitán, P. (1988). “Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones”. *Análisis Político*. N° 4, mayo-agosto, Bogotá, Colombia.
- Gutiérrez, J., Guzmán, C. (2000). “Evolución y estado de las finanzas públicas de Bogotá en la década de los noventa y perspectivas”. *Estudios de economía y ciudad*. No. 14, Secretaría de Hacienda de Bogotá.
- Herzer, H., Pírez, P. (1989). “Municipio y participación popular en América Latina”. *Desarrollo Económico*. N°114, julio - septiembre, Bogotá, Colombia.
- Kure, I., Sánchez, M.F., Querubín, C. (1997). “¿Cuántos elegimos a nuestros gobernantes?”. *Planeación y Desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, julio-septiembre.
- Maldonado, A., Moreno, C. (1997). “Transferencias y esfuerzo fiscal municipal”. *Procesos y tendencias de la descentralización en Colombia*. Editado por el Departamento de Investigaciones, Fundación Universidad Central, Bogotá.
- Maldonado, A. (2001): “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: avances y resultados de la descentralización política”. *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Documento 163, Bogotá, noviembre.

- Musgrave, R., Musgrave, P. (1992). *Hacienda Pública*. 5a edición, McGraw-Hill Book.
- Sánchez, F. (2001). "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: descentralización y macroeconomía". *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial, Documento 160, Bogotá, noviembre.
- Wiesner, E. (2002). "Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial". *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación, Documento 174, Bogotá, enero.
- Winkler, D. (1994). "Diseño y administración de transferencias intergubernamentales: descentralización fiscal en América Latina". Banco Mundial, Discusión Paper No 235.

### Internet:

*Archivos de Economía* publicados por el DNP: <http://www.dnp.gov.co>

*Estudios de Economía y Ciudad* - Secretaría de Hacienda de Bogotá: <http://www.shd.gov.co>

Registraduría Nacional del Estado Civil: <http://www.registraduria.gov.co>

Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co>

## Anexo

**Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial**  
**Formato A: Programación y ejecución de ingresos municipales**  
**Total ingresos (A+B+C)**

<b>A. Ingresos corrientes</b>
<b>1. Ingresos tributarios</b>
1.1. Impuesto predial unificado
1.2. Sobretasa predial para la CAR
1.3. Impuesto de industria y comercio
1.4. Impuesto de avisos, tableros y vallas
1.5. Impuesto de circulación y tránsito vehículos de servicio público
1.6. Impuesto de espectáculos públicos
1.7. Impuesto de casinos y juegos permitidos
1.8. Impuesto de degüello de ganado menor
1.9. Impuesto sobre rifas y apuestas
1.10. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes

- 1.11. Impuesto sobre apuestas mutuas
- 1.12. Estampilla pro-electrificación rural
- 1.13. Impuesto de extracción de material de río (arena, cascajo y piedra)
- 1.14. Impuesto de delineación urbana
- 1.15. Impuesto de usos del subsuelo
- 1.16. Sobretasa a la gasolina
- 1.17. Contribución de valorización
- 1.18. Contribución de desarrollo municipal
- 1.19. Impuesto de ocupación de vías, plazas y lugares públicos
- 1.20. Impuesto de registro de patentes, marcas y herretes
- 1.21. Impuesto de pesas y medidas
- 1.22. Participación en la plusvalía

## **2. Ingresos no tributarios**

- 2.1. Tasas y tarifas
- 2.2. Multas y sanciones
- 2.3. Aportes y transferencias departamentales
- 2.4. Transferencias del sector eléctrico
- 2.5. Contribución especial sobre contratos de obra pública (Ley 418 de 1997)
- 2.6. Otros ingresos no tributarios

### **2.7. Transferencias del nivel nacional**

- 2.7.1. Transferencias de Ley 60 de 1993
  - 2.7.1.1. Participación ICN 2000, libre destilación
  - 2.7.1.2. Participación ICN 2000, forzosa inversión
  - 2.7.1.3. Participación ICN 1999, libre destinación
  - 2.7.1.4. Participación ICN 1999, forzosa inversión
  - 2.7.1.5. Reaforo participación ICN 1998, libre destinación
  - 2.7.1.6. Reaforo participación ICN 1998, forzosa inversión
  - 2.7.1.7. Situado fiscal educación (municipios certificados)
  - 2.7.1.8. Situado fiscal Salud (municipios certificados)
- 2.7.2. Otras transferencias del nivel nacional
  - 2.7.2.1. Regalías
  - 2.7.2.2. Cofinanciación
  - 2.7.2.3. FOSYGA
  - 2.7.2.4. Fondo Nacional de Regalías
  - 2.7.2.5. Impuesto sobre vehículos automotores
  - 2.7.2.6. Impuesto al transporte por oleoductos y gasoductos
  - 2.7.2.5. Otros aportes entidades nacionales

<b>B. Recursos de capital</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Crédito <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Crédito interno <ul style="list-style-type: none"> <li>1.1.1. FINDETER</li> <li>1.1.2. Fondo Desarrollo Departamental</li> <li>1.1.3. Fondo Nacional de Regalías</li> <li>1.1.4. Presupuesto Nacional</li> <li>1.1.5. FONADE</li> <li>1.1.6. Banca Comercial</li> <li>1.1.7. Ministerio de Hacienda - Programas de saneamiento fiscal</li> </ul> </li> <li>1.2. Crédito externo</li> </ul> </li> <li>2. Bonos de deuda pública</li> <li>3. Recursos del balance de libre destinación</li> <li>4. Recursos del balance de forzosa inversión</li> <li>5. Rendimientos de operaciones financieras</li> <li>6. Excedentes financieros Establecimientos Públicos, EIC y SEM</li> <li>7. Venta de activos</li> <li>8. Otros recursos de capital</li> </ul>
<b>C. Ingresos establecimientos públicos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos propios</li> <li>2. Recursos de capital</li> </ul>

**Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial**  
**Formato B : programación y ejecución de gastos de funcionamiento**  
**Total gastos de funcionamiento**

<b>1. Concejo municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Servicios personales</li> <li>1.2. Gastos generales</li> <li>1.3. Transferencias de nómina</li> </ul>
<b>2. Personería municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Servicios personales</li> <li>2.2. Gastos generales</li> <li>2.3. Transferencias de nómina</li> </ul>
<b>3. Contraloría municipal</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Servicios personales</li> <li>3.2. Gastos generales</li> <li>3.3. Transferencias de nómina</li> </ul>



<b>4. Alcaldía municipal (despacho alcalde)</b>
4.1. Servicios personales 4.2. Gastos generales
<b>5. Oficina de planeación</b>
5.1. Servicios personales 5.2. Gastos generales
<b>6. Secretaría general</b>
6.1. Servicios personales 6.2. Gastos generales
<b>7. Secretaría de gobierno</b>
7.1. Servicios personales 7.2. Gastos generales
<b>8. Secretaría de Hacienda (tesorería)</b>
8.1. Servicios personales 8.2. Gastos generales 8.3. Transf. de nómina ICBF, ESAP, SENA, salud, pensión 8.4. Conciliaciones y sentencias judiciales 8.5. Transferencias para fondos y entidades municipales 8.5.1. Fondo local de salud 8.5.2. Instituto de vivienda 8.5.3. Instituto de cultura 8.5.4. Ente deportivo local 8.5.5. Otros 8.6. Corporación Autónoma Regional (sobretasa predial)
<b>9. Secretaría de Obras Públicas</b>
9.1. Servicios personales 9.2. Gastos generales
<b>10. umata</b>
10.1. Servicios personales 10.2. Gastos generales
<b>11. Secretaría de Educación</b>
11.1. Servicios personales 11.2. Gastos generales
<b>12. Secretaría de Salud</b>
12.1. Servicios personales 12.2. Gastos generales

<b>13. Secretaría del Medio Ambiente</b>
13.1. Servicios personales 13.2. Gastos generales
<b>14. Secretaría de Tránsito y Transporte</b>
14.1. Servicios personales 14.2. Gastos generales
<b>15. Secretaría de Servicios Públicos</b>
15.1. Servicios personales 15.2. Gastos generales
<b>16. Secretaría de Desarrollo Comunitario</b>
16.1. Servicios personales 16.2. Gastos generales
<b>17. Oficina de Control Interno</b>
17.1. Servicios personales 17.2. Gastos generales
<b>18. Secretaría de.....</b>
18.1. Servicios personales 18.2. Gastos generales
<b>19. Secretaría de.....</b>
19.1. Servicios personales 19.2. Gastos generales
<b>20. Secretaría de.....</b>
20.1. Servicios personales 20.2. Gastos generales

**Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial  
Formato C1 y C2 : Ejecución de gastos de inversión en zona urbana y rural (\*)**

<b>Total inversión</b>
1. Educación
2. Salud
3. Agua potable y saneamiento básico
4. Educación física, recreación, deporte y cultura
5. Vivienda
6. Construcción y mantenimiento de vías
7. Equipamiento municipal
8. Electrificación

9. Subsidios servicios públicos domiciliarios
10. Sector agrario
11. Bienestar social a grupos vulnerables
12. Justicia
13. Protección del ciudadano
14. Prevención y atención de desastres
15. Desarrollo institucional
16. Desarrollo comunitario
17. Planeación
18. Medio ambiente
19. Sector

(\*) Nota: el formato C1 corresponde a zona urbana y el C2 a zona rural. Este es un cuadro resumen en el que sólo se presentan los totales de los sectores, el formato original solicita información desagregada para cada sector.

#### **Formato D: Reporte consolidado de la deuda acumulada del municipio**

<b>Total deuda acumulada</b>
1. Educación
2. Salud
3. Agua potable y saneamiento básico
4. Edu. Fis. Recreación, deporte, cultura
5. Vivienda
6. Construcción y mantenimiento de vías
7. Equipamiento municipal
8. Electrificación
9. Subsidios servicios públicos domiciliarios
10. Sector agrario
11. Bienestar social a grupos vulnerables
12. Justicia
13. Protección del ciudadano
14. Prevención y atención de desastres
15. Desarrollo institucional
16. Desarrollo comunitario
17. Planeación
18.
19.
20.

Nota: El formato E corresponde a "Ejecución de gastos e inversión en resguardos indígenas".

El formato F recoge "Indicadores físicos de inversión social" y el G es una encuesta municipal.