



Título: De la serio mujeres de revista, no. 1

Técnica: Óleo sobre madera

Dimensión: 35 x 59 cm

EL FEDERALISMO FISCAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA*

* Este artículo es producto del proyecto de investigación titulado: “Las transformaciones del Estado a nivel del gobierno local. Medellín 2001-2011”, vinculado al grupo de investigación Derecho y Poder de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, desarrollado durante 2011 y financiado por la misma Universidad.

Fecha de recepción: septiembre 10

Fecha de aprobación: octubre 4

EL FEDERALISMO FISCAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

*María Helena Franco Vargas**

*Felipe Andrés Cristancho Escobar***

RESUMEN

Mediante este artículo se busca establecer cómo ha influido la teoría económica del Federalismo Fiscal dentro del proceso de descentralización fiscal colombiano. El texto se divide en dos partes: en la primera, se explica en qué consiste el enfoque económico del Federalismo Fiscal, en la segunda, se analizan las normas más importantes relativas a la descentralización fiscal, expedidas desde 1968 hasta el 2011, con el fin de identificar en ellas la presencia de algunos rasgos esenciales del Federalismo Fiscal. Se concluye, que si bien las reformas fiscales de los últimos cuarenta años han estado influenciadas por misiones técnicas que realizaron recomendaciones con fundamento en el Federalismo Fiscal, no es posible afirmar que la configuración de esos cambios legislativos obedezcan estrictamente a los postulados de dicho enfoque económico. Ello por cuanto el énfasis descentralizador colombiano no ha radicado exclusivamente en brindar autonomía fiscal a los distintos entes territoriales con el fin de realizar ajustes en la asignación eficiente de bienes públicos, sino en redistribuir la renta y la riqueza mediante transferencias tendientes a financiar gastos sociales, como educación y salud.

Palabras clave: federalismo fiscal, descentralización fiscal, finanzas públicas territoriales.

THE FISCAL FEDERALISM AND THE DECENTRALIZATION PROCESS AT COLOMBIA

ABSTRACT

This article tries to establish how the economic theory of fiscal federalism has influenced in the process of Colombian fiscal decentralization. The text is divided into two parts: the first part explains the economic approach of fiscal federalism; and the second one, analyzes the most important rules of fiscal decentralization, since 1968 to 2011, in order to identify essential characteristics of fiscal federalism. The article concludes that even if the tax reform of the last forty years have been influenced by technical missions that made recommendations based on fiscal federalism, can't be said that the legislatives changes obeys strictly to this economical approach. This because in the Colombian decentralization the emphasis is not exclusively to give fiscal autonomy to the different territorial authorities, but the redistribution of income and wealth through transfers to finance social costs as health and education.

Key words: fiscal federalism, fiscal decentralization, territorial public finances

* Magister en derecho y economía de la Universidad de Buenos Aires, especialista en economía de la Universidad de los Andes, abogada de la Universidad de Medellín. Profesora de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. mafranco@cafit.edu.co

** Egresado del programa de Derecho de la Universidad de Antioquia, profesor de cátedra del Área de Derecho Económico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad, miembro del semillero de investigación en Derecho y Economía de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. felipe@opcion-legal.com

EL FEDERALISMO FISCAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN

A finales de la década del sesenta del siglo XX Colombia inició su camino reciente hacia la descentralización fiscal, el cual tendría su mayor expresión a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos legislativos. El País no estuvo solo en este camino, puesto que naciones tan diversas como India, China, Argentina o Sudáfrica experimentaron procesos similares a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

Autores como Bardhan (2002) afirman que en los países en desarrollo los procesos tendientes hacia la descentralización fiscal han tenido como sustento la teoría económica del Federalismo Fiscal. En sentido similar, Montecinos (2005) sostiene que el Federalismo Fiscal fue el fundamento teórico de la descentralización fiscal en América Latina.

Conforme a lo anterior, este trabajo se ocupa de analizar la forma cómo la teoría económica del Federalismo Fiscal ha influido en la configuración de las normas jurídicas que concretaron la descentralización fiscal en Colombia. Lo anterior, en razón a que si bien algunas de las investigaciones sobre el proceso de descentralización fiscal dentro del País han tenido como marco teórico al Federalismo Fiscal¹, hasta el momento no se ha producido ningún trabajo que explique de manera expresa cómo se ha reflejado dicha teoría en la configuración de las normas que regulan las finanzas públicas colombianas. Máxime, si se tiene en cuenta que las condiciones políticas, sociales y económicas de Colombia distan de las de Estados Unidos, país en el cual surgió la teoría económica del Federalismo Fiscal.

Así las cosas, este escrito se compone de dos partes: en la primera, se hace una breve explicación de la teoría del Federalismo Fiscal y sus elementos esenciales; en la segunda, se hace un análisis de las normas más importantes referentes a la descentralización fiscal desde 1968 hasta 2011, y se identifica la presencia de

1 Por ejemplo: (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001), o (Fainboim, Acosta y Cadena, 1994).

algunos elementos propios del Federalismo Fiscal dentro de ellas; finalmente, se presentan las conclusiones².

2. TEORÍA ECONÓMICA DEL FEDERALISMO FISCAL

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, en la literatura económica se abrieron paso investigaciones y publicaciones respecto a las finanzas públicas según el nivel de decisión de gastos e ingresos públicos, lo cual constituyó una novedad, puesto que antes de aquella época la hacienda pública era estudiada desde un punto de vista unitario, sin consideración a la existencia de tales niveles (Soláns, 1977). El nombre que se le dio a la teoría que trató el tema en cuestión fue el de Federalismo Fiscal.

Respecto al Federalismo Fiscal existen importantes aportes anglosajones, germánicos, escandinavos y franceses; empero, el liderazgo fue asumido, principalmente, por la academia estadounidense, mediante los aportes de Charles Tiebout, James Buchanan, Richard Musgrave, Wallace Oates y Joseph Stiglitz.

Según Oates (1999), la teoría del Federalismo Fiscal tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos. De igual manera, se debe aclarar que el Federalismo Fiscal no está necesariamente vinculado a una determinada forma de Estado y supone diferentes niveles de gobierno, donde lo local no alude sólo al municipio, sino a cualquier división territorial diferente al centro. Entre esos distintos niveles de gobierno se distribuyen las competencias fiscales.

Los principales elementos que dan cuenta de la teoría del Federalismo Fiscal son:

2.1 La definición de las funciones fiscales de los diferentes niveles de gobierno

Dependiendo de los niveles de decisión sobre los ingresos y gastos públicos, el Estado ha definido las funciones que cada nivel de gobierno debe cumplir. En con-

2 La metodología utilizada en el presente trabajo fue teórico- documental de carácter cualitativo, en la cual se utilizaron las técnicas de análisis documental y matrices analíticas. Inicialmente, se seleccionó la bibliografía más representativa del Federalismo Fiscal en diferentes bibliotecas de las universidades de la ciudad de Medellín, así como en algunas bases de datos especializadas. Posteriormente, se identificaron las principales normas que han regulado el proceso de descentralización fiscal en Colombia, entre el período comprendido entre 1968 y 2011, contrastando éstas con la recomendaciones de las misiones económicas que asesoraron al Estado colombiano. De esta manera se pudieron establecer relaciones sustanciales entre el proceso de descentralización fiscal en Colombia y la teoría económica del Federalismo Fiscal, las cuales se abordan en el presente trabajo.

secuencia, hay funciones que debe cumplir el gobierno del nivel central y otras el local. Así, el gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la Nación (Musgrave y Musgrave, 1992).

Por otro lado, los gobiernos locales deben encargarse de la función de asignación de los bienes públicos que benefician a los residentes de su jurisdicción³. La razón fundamental por la cual se asigna esta función a nivel local, es porque se supone que estos gobiernos, al tener mayor cercanía con los ciudadanos, pueden conocer mejor sus preferencias, por tanto tomarán decisiones más eficientes que las que podría adoptar el gobierno a nivel central, puesto que éste tendría la tendencia a uniformar los servicios públicos⁴ prestados en todas las jurisdicciones, ocasionando una pérdida del bienestar social (Stiglitz, 1997)⁵.

2.2 La revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles de gobierno

En relación a la revelación de preferencias de los ciudadanos, en cuanto a la provisión de bienes públicos y la carga impositiva en el ámbito local, cabe mencionar el aporte de Charles Tiebout (1956) a través de su importante artículo titulado “*A Pure Theory of Local Expenditures*”. En dicho texto se propone un modelo mediante el cual explica que los ciudadanos revelan sus preferencias trasladándose a la comunidad que más satisfaga su demanda de bienes públicos y su respectiva carga impositiva para financiarlos. Esto es lo que se conoce como “voto con los pies”. Lo anterior supone que los residentes de las jurisdicciones locales tienen mecanismos de participación política que les permite decidir sobre la provisión de bienes públicos⁶.

3 Ciertos términos en presente trabajo no tienen el mismo significado dado por el Derecho, puesto que el enfoque pretendido es el económico. Tal es el caso de la palabra jurisdicción, la cual, para este escrito, debe entenderse como el ámbito de competencia territorial de un nivel de gobierno dado para la prestación de bienes y servicios públicos.

4 En este caso, tanto la literatura económica como la jurídica (en el caso de Colombia, según el artículo 365 de la Constitución) se han entendido por servicios públicos todos aquellos que son inherentes a la finalidad social del Estado y que pueden ser prestados directa o indirectamente por él.

5 Para explicar este asunto, Oates (1977) propuso un teorema de la descentralización fiscal: Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones (pág. 59).

6 Se debe aclarar que en materia de bienes públicos no es posible revelar las preferencias mediante el sistema de precios, debido a la no rivalidad y no exclusión de dichos bienes.

2.3 El manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno

La teoría del Federalismo Fiscal también se ha interesado por el asunto del tamaño óptimo de los gobiernos locales, puesto que no siempre la división política de los entes territoriales será la más eficiente para la provisión de bienes públicos. Con base en el conocido trabajo de Buchanan (1965) “*An Economic Theory of Clubs*”, se ha solucionado este problema, por lo menos de manera teórica, al afirmar que el tamaño óptimo de cada nivel de gobierno se logra cuando el costo marginal de congestión es igual a la utilidad marginal por asociarse para compartir el costo del bien público.

2.4 Los instrumentos fiscales de los gobiernos locales

Para cumplir con las funciones que les corresponden los gobiernos locales tienen tres instrumentos fiscales: los recursos tributarios propios, las transferencias otorgadas por el gobierno central y el endeudamiento público.

2.4.1 Recursos tributarios propios

Los gobiernos locales deben tener la posibilidad de establecer tributos, o por lo menos su tarifa, para de esta manera contar con los recursos necesarios para proveer los bienes públicos que beneficien a su jurisdicción (Oates, 1999). De igual manera, la carga tributaria impuesta por los gobiernos locales debe estar en proporción directa con los servicios que presta a sus residentes, para así evitar dos problemas mencionados por Stiglitz (1997): primero, las ineficiencias locativas de los factores de producción, producto de la competencia tributaria que se pueda generar entre gobiernos locales para atraer a los primeros a su jurisdicción⁷; segundo, la provisión de bienes públicos a niveles subóptimos, en razón a la disminución de ingresos como consecuencia de la competencia tributaria entre los gobiernos locales.

2.4.2 Transferencias provenientes del gobierno central

Según Oates (1999) y Musgrave y Musgrave (1992), las transferencias del gobierno central hacia los de nivel local tienen cuatro objetivos principales: (i) corregir las externalidades positivas producidas en otras jurisdicciones en razón a los bienes

7 Según Oates (1999), la competencia tributaria entre gobiernos locales no sólo tiene efectos negativos, sino también positivos; tal vez el más importante es que permite que los tributos subnacionales sean óptimos en razón a que se eliminan los incentivos de expansión tributaria de los gobiernos locales.

públicos que provee el gobierno local en la propia⁸; (ii) propender por la igualación fiscal de las jurisdicciones⁹; (iii) mejorar el sistema tributario¹⁰; (iv) asegurar la provisión mínima de ciertos bienes públicos en todas las jurisdicciones de la Nación.

Según la teoría del Federalismo Fiscal, las transferencias pueden llevar al gobierno local a un nivel de gasto público superior al que se hubiese esperado si aquél obtuviese los recursos por medios propios. A este fenómeno se le denomina “efecto papel matamoscas”, puesto que pareciese que el dinero transferido se adhiriera al presupuesto del gobierno receptor (Rosen, 2002).

2.4.3 Endeudamiento público

Según la teoría del Federalismo Fiscal, el endeudamiento público debe ser utilizado por los gobiernos locales para proveer bienes que pueden ser consumidos no sólo por los residentes actuales de la comunidad, sino también por los futuros (por ejemplo, obras de infraestructura), así, éstos también estarían pagando por los servicios públicos que reciben (Oates, 1977).

2.5 La provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación

Según Musgrave y Musgrave (1992), el gobierno del nivel central debe asegurar un mínimo de provisión de bienes públicos (puros, como la defensa o sociales, como la salud) a toda la Nación y lo debe hacer con el fin de cumplir con la tarea de redistribución de la renta y la riqueza de la hacienda pública. Lo anterior, porque los bienes objeto de la provisión, generalmente, son los que mayor beneficio traen a las personas con menos ingresos. Además, los autores sostienen que para cumplir dicho fin las transferencias de carácter condicionadas son las más eficaces.

-
- 8 Según Oates (1999), la manera más apropiada para manejar una externalidad positiva es a través de una transferencia condicionada del nivel central hacia el local, puesto que permite que el último internalice en sus decisiones sobre gasto público los beneficios que se esparcen a otras jurisdicciones con la prestación de servicios públicos a los residentes de su propia localidad.
 - 9 Oates (1999) afirmó que para cumplir este objetivo las transferencias de carácter incondicionadas son las adecuadas, puesto que permiten que las jurisdicciones con menor capacidad fiscal puedan proporcionar un nivel eficiente de bienes públicos y así evitar la movilidad de los factores de producción y personas, con su respectiva pérdida de bienestar producto de las ineficiencias locativas.
 - 10 Según Buchanan (1950), las transferencias desde el nivel central hacia el local permiten que no se generen presiones tributarias provenientes de los gobiernos locales hacia las personas con mayores ingresos, lo cual permite que quien tenga igual ingreso reciba un trato igual a lo largo de toda la Nación.

3. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

En este apartado se analizan las normas más relevantes en materia de descentralización fiscal expedidas desde 1968 hasta 2011 y agrupadas en cuatro períodos en razón de la existencia de normas hito en el proceso descentralizador: (i) 1968-1980, (ii) 1980-1990, (iii) 1991-1999 y (iv) 2000-2011. Ello con el fin de establecer la presencia de elementos propios de la teoría económica del Federalismo Fiscal antes referidos y así poder establecer cuál ha sido la influencia de dicho enfoque dentro del proceso de descentralización fiscal del País.

3.1 Inicio del camino: finales de los años 60s y comienzos de los 70s del siglo XX (período 1968 -1980)

A finales de la década de los años sesenta y principios de la los setenta del siglo XX, durante la presidencia de Alberto Lleras Camargo, Colombia inició importantes reformas en el ámbito fiscal, las cuales otorgaron un mayor protagonismo a los municipios y departamentos.

En esta época el Estado Colombiano conformó un grupo de expertos en finanzas públicas, conocido como la “Misión Musgrave”¹¹, con el objetivo de estudiar el sistema fiscal colombiano y proponer reformas al respecto. El informe final producto del trabajo de la Misión fue presentado en 1968 al gobierno de Alberto Lleras Camargo y en su texto se propuso crear un sistema de transferencias con fines redistributivos y de igualación fiscal de los diferentes departamentos del País, con el objetivo de proveer cantidades mínimas de salud y educación primaria en toda la Nación (Musgrave, 1969). A la postre, el Informe de la Misión influiría en la configuración de los textos normativos que adoptaron las medidas tendientes hacia la descentralización fiscal.

Dentro de los textos normativos destacados en materia de descentralización fiscal de la época se encuentran: la Ley 33 de 1968, el Acto Legislativo 01 del mismo año y su desarrollo legal mediante la Ley 46 de 1971 (Moncayo Jiménez, 2002). En dichos textos se pueden identificar tres elementos de los postulados teóricos del Federalismo Fiscal:

11 La Misión económica fue conocida por el apellido de su director, Richard Musgrave, uno de los teóricos más importantes de la teoría del Federalismo Fiscal.

- **Los instrumentos fiscales de los gobiernos locales**

La Ley 33 de 1968 fortaleció la posibilidad de los municipios y departamentos de obtener ingresos propios no sujetos a limitaciones por parte del Gobierno Nacional a través de dos vías: primera, mediante la posibilidad de generar ingresos tributarios propios; segunda, por medio de transferencias de carácter incondicionado, por parte del Gobierno Nacional, de un porcentaje del recaudo del impuesto a las ventas.

En relación a la primera vía, es decir, la generación de ingresos tributarios propios, la Ley 33 de 1968 cedió a los departamentos y municipios el recaudo de algunos impuestos. En el caso de los departamentos, el impuesto de venta sobre licores destilados de producción nacional, y el impuesto de 2% sobre los premios de lotería entre otros. En el caso de los municipios, los impuestos sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas, y el de espectáculos públicos entre otros. Además, se permitió a los municipios la posibilidad de gravar con el impuesto de industria y comercio a establecimientos de crédito y compañías de seguros.

El dinero recaudado producto de los tributos mencionados, podía ser utilizado por los municipios y departamentos según las preferencias de los residentes de sus jurisdicciones, lo cual, según Oates (1977), permitiría maximizar el bienestar de los últimos.

Respecto a la segunda vía, esto es, las transferencias incondicionadas del Gobierno Nacional hacia los municipios y los departamentos de un porcentaje del recaudo del impuesto a las ventas, la Ley 33 de 1968 estableció que se debían transferir los siguientes porcentajes anuales: en 1969, un 10%; en 1970, el 20%; y de 1971 en adelante, el 30%.

En principio los departamentos y municipios eran beneficiarios del porcentaje de cesión del impuesto a las ventas. Sin embargo, la Ley 46 de 1971 determinó que el 100% de estos recursos se repartieran entre los municipios. De igual forma, dichas transferencias adquirieron el carácter de incondicionadas, puesto que sus recursos eran de libre destinación. Empero, las leyes 22 de 1973 y 43 de 1975, modificaron esta situación convirtiendo parte de estas transferencias en condicionadas, puesto que se estableció una destinación específica para unos porcentajes de ellas¹² (Iregui, et al., 2001).

Sobre la finalidad de las transferencias producto del recaudo del impuesto a las ventas, confrontando la forma de distribución de los recursos de las leyes 33 de 1968 y 46 de 1971 con la teoría del Federalismo Fiscal, es válido afirmar que buscaban la igualación

12 La ley 22 de 1973 determinó que parte de los recursos del impuesto a las ventas transferido por la Nación deben destinarse a las cajas seccionales de previsión social.; la Ley 43 de 1975 modificó las leyes 33 de 1968, 46 de 1971 y 22 de 1973 y estableció que parte de los recursos en cuestión se utilicen para el pago de gastos de educación primaria y para las cajas de previsión social.

fiscal entre jurisdicciones. Lo anterior, porque, según las leyes referidas¹³, el criterio de distribución de los recursos obedeció al número de habitantes de los municipios, lo cual trajo implícito que entre mayor fuera la población de una jurisdicción más alta sería su necesidad de provisión de bienes públicos, lo que generaría un aumento en la cantidad de gasto, y por lo tanto una reducción en su capacidad fiscal¹⁴. Así mismo, conforme a la teoría del Federalismo Fiscal, el criterio para distribuir los recursos de las transferencias que buscan la igualación fiscal entre jurisdicciones debe ser el de la capacidad fiscal de los beneficiarios (Oates, 1999) y (Musgrave y Musgrave, 1992).

- **La provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación**

Según Musgrave y Musgrave (1992), el gobierno del nivel central puede buscar asegurar la provisión de niveles mínimos de ciertos bienes en toda la Nación a través de transferencias de carácter condicionado. Lo anterior, generalmente, para cumplir la función de redistribución del ingreso con la provisión de bienes que impacten especialmente en la población con menos recursos.

Conforme a las recomendaciones de la “Misión Musgrave”, mediante la Reforma Constitucional de 1968 y su desarrollo legal, se intentó asegurar la provisión de niveles mínimos de salud y educación primaria. En efecto, el Acto Legislativo 01 de 1968 y la Ley 46 de 1971 crearon un sistema de transferencias del Gobierno Nacional hacia los departamentos, el cual fue denominado por el artículo 1º de la Ley como “situado fiscal”. Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional debía transferir entre el 15% y el 25% de los ingresos ordinarios de la Nación a los entes territoriales mencionados para atender los gastos de funcionamiento de educación primaria y salud (Gutiérrez, 2002)¹⁵.

- **El manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno**

El Acto Legislativo 01 de 1968 le otorgó a los municipios herramientas jurídicas para obtener tamaños óptimos en la provisión de bienes públicos. Lo anterior, en

13 Se debe aclarar que la Ley 33 de 1968, además del número de habitantes como criterio de distribución, determinó que el 30% del total de los recursos de la cesión del impuesto a las ventas se reparta por partes iguales entre todos los departamentos.

14 El adoptar como criterio de distribución de los recursos el número de habitantes para buscar la igualación fiscal entre jurisdicciones es discutible, porque si bien, una mayor cantidad de población implica un aumento en la necesidad en el gasto para el gobierno local, este hecho no genera indefectiblemente menor capacidad fiscal, puesto que ésta depende más de la cantidad de recaudo y de la eficiencia administrativa. Por ejemplo, Buchanan (1950), sugiere que para alcanzar la igualación fiscal entre jurisdicciones a través de transferencias, el criterio de distribución de los recursos debe ser el ingreso per cápita de cada gobierno local, de esta manera se es más consecuente con la capacidad y la necesidad de gasto de cada jurisdicción.

15 De los recursos transferidos a los departamentos el 74% de los mismos debía ser invertido en gastos de educación primaria y el 26% restante en salud. Además, los recursos transferidos eran administrados por los fondos educativos regionales y por las seccionales de salud de cada departamento.

razón a que se le permitió a los municipios conformar asociaciones y áreas metropolitanas y así poder proveer ciertos bienes públicos de manera conjunta (Matiz Santos, 1969).

Según Oates (1999), las uniones entre municipios podrían permitir la negociación de las externalidades producto de la provisión de bienes públicos en sus jurisdicciones, y así conseguir acciones coordinadas para su tratamiento evitando pérdidas de bienestar. Además, se podrían reducir los costos en la provisión de algunos bienes, debido a la utilidad producto de la asociación por compartir el costo del bien público y a las economías de escala¹⁶. En definitiva, las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas podrían ayudar a que la provisión de bienes públicos fuera más eficiente.

3.2 La apuesta por la descentralización de los años ochenta (período 1980- 1990)

El proceso de descentralización fiscal colombiano de la década de los años ochenta del siglo pasado, debe enmarcarse dentro del contexto latinoamericano, en el cual se empezaron a generar importantes transformaciones en los Estados del continente tendientes a otorgar mayor importancia a los gobiernos subnacionales, a través de reformas hacia a la descentralización política, administrativa y fiscal¹⁷ (Daughters y Harper, 2007).

El proceso de descentralización de la década del ochenta en Colombia tuvo como antecedente importante el Plan de Integración Nacional (PIN) de la administración Turbay, cuyo objetivo primordial era la descentralización económica y autonomía regional (Junguito y Rincón, 2007)¹⁸. Para alcanzar dicho objetivo era esencial el esfuerzo propio de las regiones, en especial, en el ámbito fiscal. Por lo anterior,

16 Matiz Santos (1969), para ilustrar el asunto, pone como ejemplo el caso de la prestación del servicio de telefonía por parte de los municipios de Facatativá, Zipaquirá, entre otros, en los cuales a pesar de ser vecinos tenían cada uno plantas distintas, generando costos mayores a los que se producirían si se prestará mediante una sola.

17 Los procesos de descentralización fiscal latinoamericanos comparten características similares, sin embargo, cada país de la región tiene las propias. En el caso colombiano de la década de los años ochenta se pueden identificar, por lo menos, tres causas que dieron lugar a una serie de reformas estructurales del aparato estatal colombiano: primera, la crisis institucional del Estado originada en un déficit de legitimidad (Velásquez, 2004); segunda, la crisis económica de principios de la década del ochenta (Junguito y Rincón, 2007); tercera, las ineficiencias del sistema fiscal colombiano (Bird, 1981).

18 Se debe mencionar, a manera de antecedente del proceso de descentralización fiscal de la década del ochenta, el intento de reforma constitucional de 1976, mediante el cual se buscó el fortalecimiento de los fiscos regionales y la redefinición de competencias de municipios y departamentos. A la postre la reforma constitucional propuesta no prosperó, pero se dejaron sentadas las bases para las reformas de la década del ochenta (Iregui, et. al, 2001).

la administración Turbay comisionó la realización de un estudio técnico sobre las finanzas intergubernamentales del Estado Colombiano a un grupo de expertos nacionales y extranjeros, dirigido por el economista canadiense Richard Bird¹⁹, el cual fue conocido como la “Misión Bird – Wiesner” (Moncayo, 2002).

La “Misión Bird – Wiesner” presentó su informe final en julio de 1981, y en su texto se plasmaron importantes recomendaciones en relación a las finanzas públicas del Estado, que a la postre tuvieron una influencia notable en las reformas fiscales de los años siguientes.

Sobre las recomendaciones dictadas por la “Misión Bird – Wiesner” es válido afirmar que tienen como base teórica los postulados del Federalismo Fiscal, puesto que parten de reconocer que los municipios y departamentos tienen unas funciones propias dentro del Estado y, que para cumplirlas necesitan instrumentos fiscales. En efecto, el informe presentado por la Misión recomendó realizar algunas modificaciones en el sistema de transferencias nacionales, así como a los tributos de municipios y departamentos para incentivar el esfuerzo fiscal de unos y otros²⁰ (Bird, 1981).

Las decisiones en torno a la descentralización fiscal de la época se concretaron con la expedición de la ley 14 de 1983, las leyes 11 y 12 de 1986, así como del Acto Legislativo 01 del mismo año y la Ley 44 de 1990.

En los textos normativos mencionados se encuentran los siguientes elementos de la teoría del Federalismo Fiscal:

- **Los instrumentos fiscales de los gobiernos locales**

El fortalecimiento de los instrumentos fiscales de municipios y departamentos se buscó a través de dos vías: la primera, mediante el afianzamiento y consolidación de los tributos de los mencionados entes territoriales, por medio de las leyes 14 de 1983 y 44 de 1990; la segunda, a través de un aumento en las transferencias provenientes de la cesión del impuesto a las ventas aprobado por la Ley 12 de 1986.

19 Richard Bird, al igual que Richard Musgrave también es un teórico de respeto en la teoría del federalismo fiscal.

20 Cabe mencionar que la Misión también recomendó la elección popular de alcaldes, para que de esta manera los residentes de los municipios tuvieran la posibilidad de expresar sus preferencias a nivel local y controlar el manejo de las finanzas públicas de la localidad de su residencia. Además, es importante resaltar que en el informe presentado por la Misión se destaca la afirmación de que el sistema de transferencias, tanto del situado fiscal como el de cesión del impuesto a las ventas, generó “pereza fiscal” por parte de los municipios y departamentos. Lo anterior es coherente con lo afirmado por Rosen (2002), puesto que dicho autor sostiene que las transferencias del gobierno del nivel central hacia el local generan el llamado “efecto papel matamoscas”, es decir, una reducción de los impuestos recaudados por parte del último a los residentes de su jurisdicción.

Sobre la primera vía, esto es, el fortalecimiento de los tributos de los entes territoriales, la Ley 14 de 1983 organizó y sistematizó los recursos tributarios de departamentos y municipios: en relación a los tributos departamentales, se modificaron los impuestos a licores y a cigarrillos y, se cedió a los departamentos el impuesto de timbre nacional sobre vehículos; en cuanto a los tributos municipales, la Ley 14 obligó a actualizar la base del impuesto predial, a través del reajuste de los avalúos catastrales²¹ y se modificó la base gravable del impuesto de industria y comercio. Además, se estableció como complemento al anterior tributo, el impuesto de avisos y tableros, y se adoptó el impuesto de circulación y tránsito, entre otros, como impuestos municipales (Fainboim, et al., 1994).

Así mismo, el fortalecimiento de los recursos tributarios de municipios y departamentos, según la teoría del Federalismo Fiscal, permitiría la provisión de bienes públicos de acuerdo con las preferencias de los residentes de su jurisdicción y con la respectiva carga impositiva que éstos deseen pagar (Stiglitz, 1997).

Lo anterior reviste especial importancia en el caso de los impuestos municipales, puesto que la Ley 14 de 1983 permitió a los municipios tener un amplio margen para fijar las tarifas, dentro de los límites impuestos por dicha Ley, de impuestos como el predial o industria y comercio con su complemento de avisos y tableros, lo cual, aplicando el modelo de Tiebout (1956), permitiría a las personas y los factores de producción escoger como municipio de residencia aquel que esté más acorde con sus preferencias en cuanto a la provisión de bienes públicos y su correspondiente carga impositiva para financiarlos.²² Además, conforme a lo afirmado por Oates (1999), el que los municipios tengan la posibilidad de fijar las tarifas de los impuestos que cobran, puede generar que la carga impositiva tenga un nivel óptimo, en razón a la competencia entre las jurisdicciones por atraer a los factores de producción.

En relación a la segunda vía para fortalecer los fiscos municipales y departamentales, a través de un aumento en las transferencias provenientes de la cesión del impuesto a las ventas, la Ley 12 de 1986 modificó el monto cedido por el Gobierno Nacional por este concepto²³. Los porcentajes otorgados a los municipios fueron incrementados de manera progresiva iniciando en 1986 con el 25.8% anual hasta

21 Ley 44 de 1990 modificó la Ley 14 de 1983 elevando la tarifa del impuesto predial, fijándola entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo catastral, a diferencia de la tarifa fijada por la primera norma, la cual oscilaba entre el 4 y 12 por mil del avalúo.

22 Esta afirmación sólo es válida aplicando estrictamente los supuestos del modelo de Tiebout (1956), y eliminando cualquier otro factor determinante en la decisión de ubicación de las personas y factores de producción.

23 Si bien los beneficiarios directos de las transferencias por este concepto eran los municipios, los departamentos también se beneficiaron de ellas. Lo anterior, porque el Gobierno Nacional podía retener determinados porcentajes del dinero transferido, los cuales, posteriormente eran girados a los Fondos Educativos Regionales

llegar a un máximo de 28.5% para el año de 1992 y continuando así para los años siguientes²⁴. Igualmente, los porcentajes indicados se debían repartir entre todos los municipios en relación a su población, pero éstos podrían obtener porcentajes adicionales en caso de tener menos de 100.000 habitantes y por el esfuerzo fiscal en el recaudo del impuesto predial.

Los recursos transferidos directamente de la Nación hacia los municipios por la cesión del impuesto a las ventas eran de libre destinación, con excepción del 25.8% del total girado. Sin embargo, dicho porcentaje debía ser invertido para atender gastos de funcionamiento e inversión, lo cual no obstaba para que los municipios tuviesen amplia libertad de decisión sobre la destinación de los recursos en cuestión. Por lo anterior, las transferencias producto de la cesión al impuesto a las ventas reguladas en la Ley 12 de 1986, al igual que las de su anterior regulación en las leyes 33 de 1968 y 46 de 1971, buscaban la igualación fiscal entre municipios en los términos de Oates (1999) y Musgrave y Musgrave (1992).

- **La provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación**

Al igual que la propuesta teórica del Federalismo Fiscal sobre la provisión de un nivel mínimo de ciertos bienes públicos (Musgrave y Musgrave, 1992), el Estado Colombiano en la década del ochenta intentó asegurar en toda la Nación la prestación de los servicios de educación y salud, a través de transferencias de carácter condicionado.

Respecto al servicio educativo, la Ley 12 de 1986 dispuso la obligación para el Gobierno Nacional de retener, del total de los recursos girados a los municipios por el concepto de cesión del recaudo del impuesto a las ventas, entre el 20% y el 50% (dependiendo del número de habitantes), para que dicha cantidad fuera girada directamente a los Fondos Educativos Regionales del departamento al cual pertenecía el municipio beneficiario y así atender los gastos de educación básica.

En relación al servicio de salud, para destinar más recursos a esta materia, la Ley 10 de 1990 modificó la Ley 46 de 1971. En efecto, la Ley 10 dispuso que los recursos para salud deberían ser iguales al 4% de los ingresos ordinarios de la Nación para cada vigencia fiscal, aumentando cada anualidad medio punto, siempre que los

del departamento al cual pertenecía el municipio beneficiado con los recursos. En líneas siguientes se harán consideraciones adicionales sobre el particular.

24 Los nuevos recursos hacia los municipios también implicaron nuevas responsabilidades para éstos. En efecto, el Decreto 077 de 1987 asignó la tarea a los municipios de construir hospitales de primer nivel y centros educativos, entre otras responsabilidades.

ingresos corrientes se incrementaran más que el índice de precios al consumidor, sin sobrepasar el 25% de los ingresos ordinarios (Fainboim, et. al, 1994).

- **La revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles de gobierno**

La teoría del Federalismo Fiscal surge, principalmente, dentro del contexto estadounidense, por lo cual sus supuestos teóricos parten no sólo de la existencia de diferentes niveles de gobierno, sino también del hecho de que los residentes de las jurisdicciones respectivas pueden revelar sus preferencias a través de los mecanismos de participación política. En el caso colombiano antes de las reformas políticas de 1986 y 1991 había dificultades para que los residentes de las jurisdicciones locales revelasen sus preferencias, ya que, si bien existía elección popular de los miembros de los concejos y asambleas, los residentes de municipios y departamentos no podían elegir a las máximas autoridades administrativas de su jurisdicción, puesto que no existía la elección popular de alcaldes ni gobernadores²⁵.

En la década del ochenta se pudo superar buena parte del déficit en los mecanismos de participación política para la revelación de preferencias de los residentes de municipios: por un lado, el Acto Legislativo 01 de 1986 y su desarrollo en la Ley 78 del mismo año permitieron la elección popular de alcaldes, lo cual significó la posibilidad de los residentes de los municipios colombianos de escoger entre las propuestas de provisión de bienes públicos y de carga impositiva que más los benefició según sus preferencias; por el otro, la Ley 11 de 1986 reguló la elección y funciones de las juntas administradoras locales²⁶, otorgando a los residentes de los municipios una institución que potencialmente era capaz de canalizar las preferencias de los habitantes de cada comuna o corregimiento.

En cuanto a la elección popular de gobernadores, ésta sólo fue establecida con la adopción de la Constitución Política de 1991.

3.3 La cúspide de la descentralización: la Constitución Política de 1991 y su desarrollo (período 1991 a 1999)

El siguiente hito que marcaría el proceso de descentralización fiscal en Colombia fue la adopción en el año de 1991 de una nueva Constitución, producto de una

25 Antes del año de 1986, en Colombia los alcaldes eran elegidos por los gobernadores y éstos a su vez por el Presidente de la República, por lo cual, el Gobierno Nacional tenía alta injerencia política en las decisiones de todos los niveles de gobierno.

26 Si bien las Juntas Administradoras Locales habían sido creadas por el Acto Legislativo 01 de 1968 (Yepes Arcila, 1974), no se reglamentaron hasta el año de 1986 mediante la Ley 11 del mismo año.

profunda crisis institucional y política²⁷. De tal forma que el Constituyente de 1991, para recuperar la credibilidad de las instituciones del Estado, realizó una apuesta por la descentralización, pero no sólo en el ámbito fiscal²⁸, sino también en el político, otorgando más mecanismos de participación democrática a los residentes de jurisdicciones locales.

Así las cosas, fue necesario desarrollar la Carta Política; por tanto, la Administración Gaviria conformó un grupo de expertos para que estudiara las finanzas estatales y realizara recomendaciones en torno a la descentralización en materia fiscal. Dicho grupo fue conocido como la “Misión Wiesner”, la cual en el año de 1992 presentó su informe final titulado “Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal”.

El Informe mencionado parte de la fundamentación teórica del Federalismo Fiscal, y de la mano de autores como Oates, Musgrave y Musgrave, Stiglitz, Tiebout, entre otros, reconoce la importancia de la descentralización fiscal como motor del desarrollo económico y de la eficiencia del sector público, por tanto, en su texto se realizaron recomendaciones en torno al papel de las transferencias y a los criterios para su distribución (Wiesner, 1992). Las recomendaciones del informe tuvieron una fuerte influencia en la configuración de la Ley 60 de 1993, en especial, en lo relacionado con las transferencias²⁹.

En los artículos de la Constitución Política que tratan lo relacionado con la descentralización fiscal y las leyes que los desarrollaron se pueden encontrar los siguientes elementos de la teoría del Federalismo Fiscal:

- **El manejo del tamaño óptimo de cada nivel de gobierno**

La Constitución Política dejó sentadas las bases jurídicas para la constitución de tamaños óptimos de gobiernos a nivel departamental y municipal para la provisión

27 La adopción de la nueva Carta Política debe enmarcarse dentro del proceso tendiente hacia la descentralización política y fiscal vivido en Latinoamérica entre la década del ochenta y principios de la del noventa (Willis, Garman, Haggard, 2001).

28 En el ámbito fiscal, señala Velásquez (2004), que el proceso de descentralización fiscal atendió a las necesidades de la apertura económica iniciada por Colombia a principios de la década del noventa, por lo tanto, el fin fundamental era contribuir a la reducción del tamaño del Estado y de la intervención del sector público, para facilitar el funcionamiento del libre mercado.

29 En efecto, la “Misión Weisner”, recomendó que “las transferencia no deben ser automáticas, ni incondicionales, sino que deben estar dirigidas a: i) estimular el esfuerzo fiscal propio; ii) apoyar una mejor gerencia y gobernancia a nivel local; iii) asegurar objetivos de eficiencia y equidad” (Wiesner, 1992, pág. 84). Dichos criterios son casi iguales a los plasmados en la Ley 60 de 1993 respecto a la distribución de los recursos del situado fiscal (art. 11) y de los de la participación municipal (art. 24). Se debe mencionar que la Constitución en los artículos 356 y 357 también consagra criterios para la distribución de los recursos del situado fiscal y la participación municipal orientados a cumplir objetivos de equidad y eficiencia.

de bienes públicos. Lo anterior, en razón a que la nueva Carta Política permitió a los municipios conformar áreas metropolitanas³⁰ (art. 319) y provincias (arts. 286 y 321); además, a los departamentos se les permitió crear regiones (arts. 286 y 306). Adicionalmente, la Ley 136 de 1994 estableció la posibilidad para la conformación de asociaciones de municipios.

Las anteriores figuras de asociación de los entes territoriales, según la teoría del Federalismo Fiscal, en los términos de Oates (1999), permitirían un mejor manejo de las externalidades producto de la provisión de algunos bienes públicos y también la consecución de economías de escala en la prestación de servicios públicos.

• **La definición de las funciones de los diferentes niveles de gobierno**

La nueva Carta Política y las normas que la desarrollaron redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en varios casos la división de funciones fue confusa, en especial en lo referente a salud y educación, puesto que municipios, departamentos y Nación interactuaban de manera poco clara y transparente (Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2002), sin perjuicio de que la Constitución Política (art. 288), la Ley 60 de 1993 (arts. 3 y 4) y la Ley 136 de 1994 (art. 4) hayan establecido los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad para la relación entre los distintos niveles de gobierno en la provisión de bienes públicos.

A pesar de lo anterior, pareciera que varias funciones del Estado fueron distribuidas conforme a la teoría del Federalismo Fiscal, esto es, atendiendo al criterio de Stiglitz (1997), según el cual el nivel de gobierno que provea un bien público debe ser determinado por la jurisdicción que se beneficie. De esta manera, los servicios que benefician a toda la Nación son prestados por el gobierno central, tales como seguridad nacional o el de relaciones internacionales (art. 189 de la Carta Política); los servicios que benefician a la jurisdicción departamental, son dados por los departamentos, por ejemplo la transmisión de energía eléctrica, o el apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos municipales (art. 7 de la Ley 142 de 1994); finalmente, los bienes públicos que benefician al nivel municipal, son proveídos por los municipios, tal es el caso de la construcción de obras públicas, el alcantarillado, agua potable, aseo urbano, vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios, etc. (art. 2 Ley 60 de 1993).³¹

30 Se debe recordar que las áreas metropolitanas ya habían sido creadas por el Acto Legislativo 01 de 1968. Ahora bien, con la nueva Carta Política se estableció una nueva regulación para las áreas metropolitanas, la cual se desarrolló en la ley orgánica 128 de 1994.

31 Las normas más importantes que regularon las funciones de los distintos niveles de gobierno en la década del noventa fueron las leyes: 60 de 1993; 136 de 1994; 142 de 1994; y 388 de 1997.

- **La provisión de un mínimo de ciertos bienes a toda la Nación**

Conforme a lo propuesto por Musgrave y Musgrave (1992) sobre la importancia de la provisión de niveles mínimos de ciertos bienes públicos, el Constituyente de 1991 buscó asegurar la prestación de un nivel mínimo de los servicios de salud y educación en toda la Nación, a través de transferencias condicionadas del gobierno del nivel central hacia los gobiernos subnacionales. Para tal fin, la Carta Política de 1991 mantuvo el antiguo situado fiscal y creó la participación municipal.

En relación al situado fiscal, la Constitución (art. 356) estableció que el Gobierno Nacional debe girar un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y a los distritos, el cual se destinará a atender los servicios de salud y educación. Posteriormente, la Ley 60 de 1993, en desarrollo del anterior precepto constitucional, estableció que el situado fiscal sería del 23% en 1994, 23,5% en 1995 y 24,5 % de 1996 en adelante de los ingresos corrientes de la Nación. Según la Ley, de dichos porcentajes debían destinarse el 60% para educación, el 20% para salud y el 20% restante para cumplir las metas de cobertura en la prestación de estos servicios.

En cuanto a la participación municipal, la Carta Política (art. 357) estableció que los municipios deben participar de los ingresos corrientes de la Nación empezando en 1993 con un mínimo de 14% hasta alcanzar en el año 2002 un mínimo de 22%. Posteriormente, la Ley 60 de 1993 determinó que los recursos provenientes de la participación municipal deben ser invertidos conforme a los siguientes porcentajes: 30% para educación; 25% para salud y el resto en diferentes servicios establecidos por la Ley³².

Respecto a la distribución de los recursos del situado fiscal y de la participación municipal, se debe decir que en comparación con las reformas de las décadas anteriores se refinaron los criterios para tal fin, puesto que ya no se atendió sólo al nivel de población, sino que al igual que lo propuesto por James Buchanan (1950), se tuvo en cuenta las necesidades y la capacidad fiscal de los gobiernos locales. Además, se adoptaron otros criterios para la distribución de los recursos, tales como el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa³³.

32 Por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 60 de 1993 determinó que el 20% de la participación municipal se destine a agua potable y alcantarillado (aunque este porcentaje se puede modificar según el cumplimiento de metas de cobertura del servicio en cuestión); el 5% a recreación y deporte y; el 20% a diferentes servicios definidos por la misma norma, tal como, vías públicas, cultura, etc.

33 En la Constitución Política están plasmados los criterios para la distribución de los recursos del situado fiscal y de la participación municipal, posteriormente en la Ley 60 de 1993 fueron desarrollados. En efecto, el artículo 356 de la Carta estableció que un 15% del total de los recursos del situado fiscal debe repartirse por partes iguales entre todos los departamentos y distritos, y el 85% restante debe repartirse atendiendo a

- **Los instrumentos fiscales de los gobiernos locales**

En la década del noventa se pueden encontrar varios instrumentos que permitieron a los municipios y departamentos obtener ingresos propios, lo cual posibilitó la provisión de bienes públicos de acuerdo a las preferencias de los residentes de las respectivas jurisdicciones, en consonancia a la teoría del Federalismo Fiscal.

Los instrumentos fiscales en cuestión son: primero, la participación municipal, ya que si bien el 55% de los recursos por este concepto se debían invertir en salud y educación, el otro 45% daba la posibilidad para que los municipios pudieran invertir según las preferencias de sus residentes dentro de los límites establecidos por el artículo 24 de la Ley 60 de 1993; segundo, las regalías y el Fondo Nacional de Regalías establecidos por los artículos 360 y 361 de la Constitución desarrollados por la Ley 141 de 1994, puesto que los recursos provenientes de estos conceptos tenían una amplia posibilidad para su utilización en los términos de los artículos 14 y 15 de la Ley³⁴; tercero, los ingresos tributarios propios de los municipios y departamentos, puesto que la Ley 388 de 1997, con fundamento en el artículo 82 de la Constitución, creó el tributo de la plusvalía para los municipios³⁵, adicionalmente, la Ley 488 de 1998 modificó el impuesto sobre vehículos automotores³⁶ y la sobre tasa a la gasolina³⁷.

- **La revelación de preferencias por parte de los residentes de los distintos niveles de gobierno**

La Constitución de 1991, en su artículo 101, dotó a los residentes de jurisdicciones locales de mecanismos de participación política directa, los cuales facilitan la revelación de sus preferencias en relación a la provisión de bienes públicos, cumpliéndose así uno de los presupuestos para la aplicación de la teoría del Federalismo Fiscal. Estos mecanismos son: iniciativas normativas, consulta popular, revocatoria

el número de los usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial; el artículo 357 de la Constitución estableció que del total de los recursos de la participación municipal, el 60% se distribuya en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el restante 40% en función a la población total, el esfuerzo fiscal, la eficiencia administrativa y el progreso en la calidad de vida.

34 Se debe aclarar que si los departamentos y municipios receptores de los recursos provenientes de las regalías no alcanzaban las coberturas mínimas de educación, salud, agua potable, alcantarillado, y otros, debían utilizar parte de los recursos para atender estos servicios.

35 Los recaudos de este tributo deben destinarse al mejoramiento de la calidad urbanística y del espacio público.

36 Antes de la norma citada, impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores. El nuevo impuesto pertenece a los municipios.

37 Los recursos producto del recaudo de este tributo deben destinarse al mantenimiento de la red vial de la Nación y los departamentos.

del mandato y el cabildo abierto³⁸. Adicionalmente, los artículos 260 y 303 de la Constitución establecieron la elección popular de gobernadores³⁹.

3.4 Ajustes a la descentralización fiscal (período 2000 a 2011)

Para las finanzas públicas colombianas la primera década del siglo XXI fue un período de ajuste en el proceso de descentralización fiscal, en el cual se intentaron resolver, principalmente, los problemas producto del déficit presupuestario en la hacienda pública del País. Por lo anterior, es válido afirmar que esta etapa sólo es continuación de todo el proceso de descentralización descrito en el periodo anterior y no existen nuevos elementos del Federalismo Fiscal identificables en esta década. Por el contrario, se evidencian mayores límites a la autonomía fiscal de los entes territoriales, los cuales se pasan a explicar.

Según Junguito y Rincón (2007), la década del noventa fue una etapa de constante crecimiento de la deuda pública del Estado Colombiano, pero no así de sus ingresos. Además, la crisis económica de 1998 fue un factor coyuntural que provocó que los ingresos del Estado se redujeran aun más. La situación anterior originó un desbalance fiscal creciente que amenazaba con colapsar al nuevo “Estado Social de Derecho”.

En cuanto a los entes territoriales, éstos jugaron un papel importante en el deterioro de las finanzas estatales a través de su alto nivel de endeudamiento, la corrupción y las ineficiencias de su aparato burocrático (Velásquez, 2004). Dicho panorama llamó la atención del Fondo Monetario Internacional, el cual propuso un plan de ajuste a las finanzas públicas colombianas (Pérez, 2001), que a la postre se concretó con la expedición de las leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1483 de 2011 y los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2011.

Así, la Ley 617 de 2000 limitó la autonomía de los departamentos y municipios en dos aspectos: por un lado, mediante la imposición de límites al gasto de funcionamiento; por otro, a través de límites al nivel de endeudamiento⁴⁰. La Ley 819 de 2003 también impuso limitantes a los niveles de endeudamiento de los entes territoriales, además, dispuso que el presupuesto de éstos debe estar sujeto a lo establecido en un marco fiscal de mediano plazo aprobado por la Asamblea Departamental, o el Concejo Municipal, según sea el caso. Así mismo, la Ley 1483 de 2011 limitó la

38 Estos mecanismos de participación política están regulados en la Ley 134 de 1994.

39 Las Juntas Administradoras locales también fueron mantenidas por el artículo 318 de la Constitución Política, el cual fue desarrollado por la Ley 136 de 1994.

40 Previamente, en el año de 1997 mediante la Ley 358 del mismo año se intentó sanear las finanzas de los entes territoriales, a través de la imposición de límites en su nivel de endeudamiento.

posibilidad de municipios y departamentos respecto a la utilización de las vigencias presupuestales futuras, condicionando su uso para atender gastos de infraestructura, energía, comunicaciones y gasto público social de proyectos inscritos en el banco de proyectos, consultando el marco fiscal de mediano plazo y con previa aprobación del Confis territorial.

En esta época también se modificó el sistema de transferencias de la Nación hacia los entes territoriales, a través de la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2001⁴¹, reformado por el Acto Legislativo 04 de 2007⁴², convirtió el situado fiscal y la participación municipal en el Sistema General de Participaciones (SGP). Así mismo, el SGP modificó la manera como se asignaban los recursos de la Nación a los entes territoriales, puesto que en adelante el aumento de las transferencias sería el promedio de la variación porcentual de los recursos transferidos en los cuatro años anteriores⁴³.

Esta manera de determinar los recursos a transferir buscó dos finalidades: por un lado, disminuir el monto de las transferencias de la Nación hacia los entes territoriales, para así reducir déficit de las finanzas del gobierno del nivel central (Portillo, 2011); de otro lado, permitir mayor estabilidad en la cantidad de los recursos transferidos hacia los municipios y departamentos, ya que la cantidad a distribuir dependería en menor medida de las fluctuaciones en los ingresos corrientes de la Nación (Porras, 2010).

Es claro que la nueva forma de distribuir los recursos del SGP va en contra vía a la autonomía de los entes territoriales y a lo preceptuado por la teoría del Federalismo Fiscal, ya que el recorte de dichos dineros a los departamentos y municipios reduciría la posibilidad para que los residentes de estas jurisdicciones puedan revelar sus preferencias respecto a la provisión de bienes públicos, dado el mayor control del gobierno del nivel central. Además, gran parte (83%) de las transferencias del SGP están condicionadas a atender los gastos de salud y educación, por lo cual municipios y departamentos no tienen gran autonomía para decidir sobre la destinación de estos recursos.

De igual manera, el Acto Legislativo 05 de 2011 modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, eliminó el Fondo Nacional de Regalías y creó el Sis-

41 El desarrollo legal del Acto Legislativo 01 de 2001 se realizó mediante la Ley 715 del mismo año.

42 El desarrollo legal del Acto Legislativo 04 de 2007 se realizó mediante la Ley 1176 del mismo año.

43 El Acto Legislativo 01 de 2001 estableció un período de transición (2002 - 2008) para adoptar la nueva forma de distribución de los recursos de SGP. Posteriormente, el Acto Legislativo 04 de 2007 estableció un nuevo período de transición (2008 - 2016). Para determinar los recursos a transferir se tomó como base el monto asignado en 2001 (Acto Legislativo 01 de 2001) y el de 2007 (Acto Legislativo 04 de 2007) para hacerlo crecer año tras año con la inflación más unos puntos reales adicionales.

tema General de Regalías, el cual, según la exposición de motivos de la Reforma Constitucional, busca que “*abarque la totalidad de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, a que tiene derecho el Estado*” (Congreso de la República de Colombia, 2010, pág. 2). Es decir, todos los recursos provenientes de las Regalías, incluyendo las que se giran directamente a municipios y departamentos, pasarán en adelante por el Sistema General de Regalías. Así mismo, el nuevo artículo 361 de la Carta Política, reconoce el derecho de los entes territoriales de ejecutar directamente los recursos provenientes de las regalías, pero limita su participación al 10% del total de los recursos del Sistema General de Regalías. En consecuencia, el gobierno del nivel central adquirió un mayor protagonismo en cuanto al manejo de los recursos de las regalías y la autonomía de los entes territoriales se redujo.

Se debe mencionar que, pese a que en esta etapa de descentralización fiscal no se encuentran nuevos elementos de la teoría del Federalismo Fiscal, la Ley 1454 de 2011 desarrolló el artículo 286 de la Carta Política en lo referente a la posibilidad de crear provincias y regiones. Lo anterior, en concordancia con las anotaciones realizadas en líneas precedentes sobre el manejo óptimo de los distintos niveles de gobierno respecto a la provisión de bienes públicos y su relación con la teoría del Federalismo Fiscal. En efecto, esta ley permite que tanto municipios como departamentos puedan acudir a diferentes formas asociativas para realizar proyectos comunes, acciones de planificación y de prestación de servicios públicos.

4. CONCLUSIONES

Las diferentes normas expedidas, desde 1968 hasta la fecha, en relación a la descentralización fiscal evidencian elementos de la teoría del Federalismo Fiscal. Así mismo, dichas reformas estuvieron influenciadas por misiones de carácter técnico que estudiaron las finanzas intergubernamentales de Colombia y realizaron recomendaciones con fundamento en el Federalismo Fiscal. De ahí que se pueda explicar en buena parte la influencia de esta teoría económica en las normas que concretaron las decisiones hacia la descentralización en materia fiscal. En otras palabras, se constatan los supuestos mínimos de la teoría económica del Federalismo Fiscal, pues el nivel central se ocupa de la provisión de bienes públicos puros - como la seguridad y la defensa nacional- y de las políticas de estabilización de la economía y de redistribución de la renta y de la riqueza, mientras que los niveles descentralizados se encargan de financiar, con recursos propios, la provisión de bienes públicos locales.

A pesar de lo anterior, no es posible afirmar que la configuración de las normas que regularon la descentralización fiscal en Colombia constituya un trasplante de

la teoría del Federalismo Fiscal. Ello porque dada las necesidades particulares del País, el mayor énfasis de la descentralización no estuvo en canalizar las preferencias de los residentes de los distintos niveles de gobierno, sino en la función de distribución del ingreso a través de transferencias condicionadas del centro a los entes territoriales para atender gastos sociales como salud y educación. En consecuencia, si bien durante el proceso hacia la descentralización fiscal se le otorgaron a los departamentos y municipios herramientas jurídicas para la obtención de recursos tributarios propios no sujetos a limitaciones por parte del gobierno del nivel central, este hecho parece subsidiario en comparación con la regulación y la importancia de las transferencias para salud y educación.

La aplicación de la teoría del Federalismo Fiscal en Colombia no sólo conllevó reformas en el ámbito fiscal, sino en el político. Lo anterior, en razón a que la revelación de las preferencias de los residentes de jurisdicciones locales necesariamente debe canalizarse a través de mecanismos de participación política, por lo cual, en general, las reformas con dirección a la descentralización fiscal necesitaron un aumento de éstos para poder operar.

Finalmente, se debe mencionar que en la última década han venido operando importantes cambios normativos que muestran un tipo de reconducción hacia la re-descentralización fiscal. Sin embargo, eso puede constituir una oportunidad para realizar una revisión de los mecanismos que se están utilizando para descentralizar los recursos y funciones a los gobiernos locales y proponer reformas tendientes a aumentar la eficiencia de las finanzas públicas.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto, Carrasquilla, Alberto y Echavarría (2002). *Reformas Institucionales en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Bardhan, Pranab. (2002). Decentralization the government and development. *The Journal of economics perspectives Vol.16 No.4*, 185-205.
- Bird, Richard. (1981). *Las finanzas intergubernamentales en Colombia: Informe final de la Misión*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Buchanan, James. (1965). An economic theory of clubs. *Economica, New series*, Vol. 32, No. 105, 1-14.
- Congreso de la República de Colombia (2010). *Gaceta del Congreso No. 651*, 1-16.
- Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007). Reformas de la descentralización fiscal y política. En: *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Fainboim Yaker, Israel, Acosta Navarro, Olga Lucía, Cadena Clavijo, Héctor José. (1994) El Proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. *Coyuntura social No. 10*, 63 -102.
- Garmán, Christopher, Haggard, Stephan, y Willis, Eliza. Fiscal decentralization. A political theory with Latin American cases. *World Politics, No.53*, 205-236.
- Gutiérrez, Ingrid Jimena (2002) La evolución de las transferencias en Colombia. *Temas Socio- Jurídicos, Vol. 20 No. 43*, 121- 138.
- Iregui, Ana María, Ramos, Jorge y Saavedra, Luz Amparo. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República, Vol. 74 No. 890*, 34-64.
- Junguito, Roberto y Rincón, Hernán. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En: *Economía Colombiana del Siglo XX: Un análisis cuantitativo*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Matiz Santos, Nohora. (1969) *Comentarios sobre la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá: Editorial Pax.
- Moncayo Jimenez, Edgar. (2002). Nuevos enfoques de política regional en América Latina. El caso de Colombia en perspectiva histórica. Capítulo V. *Archivos de Macroeconomía*, No. 198, 1-45.
- Montecinos, Egon. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, Vol.31 No.93, 73-88.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. Quinta Edición. México: McGraw Hill.
- Musgrave, Richard. (1968). *Informe Musgrave. Bases para una reforma tributaria*. Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Oates, Wallace. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Oates, Wallace. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, Vol. 37, No. 3, 1120 – 1149.
- Pérez Morales, Luis Carlos. (2001). Ley 617: La falacia del ahorro fiscal. *Coyuntura Laboral*, No. 54, 4-7.
- Porrás Vallejo, Orlando (2010) El sistema general de participaciones y su importancia en la gestión local. *Economía Colombiana*, No. 329, 9-21.
- Portillo Riascos, Luis Fernando (2011) Balance preliminar de la aplicación de la Ley 1176 de 2007. *Tendencias: Revista de la facultad de ciencias económicas y administrativas*, Vol. 12, No. 01, 7- 43.
- Rosen, Harvey S. (2002). *Hacienda Pública*. Quinta Edición. Madrid: McGraw Hill.
- Soláns, Eugenio Domingo. (1977). Federalismo Fiscal: un campo moderno con raíz centenaria. En: Wallace. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- Stiglitz, Joseph. (1997). *La Economía del Sector Público*. Segunda Edición. Barcelona: Antoni Bosch.
- Tiebout, Charles. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, Vol. 64, No. 5, 416-424.
- Velásquez, Fabio E. La descentralización en Colombia: ¿un sueño imposible? *Revista Foro*, No. 50, 59- 72.
- Wiesner, Eduardo. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Yepes Arcila, Hernando. (1974). *La reforma constitucional de 1968 y el régimen político colombiano*. Manizales: Imprenta Departamental.

Normatividad

Colombia. Congreso de la República. (1968, 15 de noviembre), “Ley 33 del 15 de noviembre de 1968, por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 32667, 15 de noviembre de 1968, Bogotá.

_____ (1968, 12 de diciembre). “Acto Legislativo 01 del 12 de diciembre de 1968, por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia”, en Diario Oficial No. 32673, del 17 de diciembre de 1968, Bogotá.

_____ (1971, 31 de diciembre). Ley 46 del 31 de diciembre de 1971, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 33.520 de 16 de febrero de 1972, Bogotá.

_____ (1973, 17 de diciembre). “Ley 22 del 17 de diciembre de 1973, por medio de la cual se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar algunos gastos durante la vigencia fiscal de 1974, se procede a su financiación y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 34.024, de 19 de febrero de 1974, Bogotá.

_____ (1975, 11 de diciembre). “Ley 43 del 11 de diciembre de 1975, por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios, las Intendencias y Comisarias; se redistribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 34.471, de 20 de enero de 1976, Bogotá.

_____ (1983, 6 de julio). “Ley 14 del 6 de julio de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 36.288 de 6 de julio de 1983, Bogotá.

_____ (1986, 16 de enero). “Ley 11 del 16 de enero de 1986, por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”, en el Diario Oficial No. 37.310 de 17 de enero de 1986, Bogotá.

_____ (1986, 16 de enero). “Ley 12 del 16 de enero de 1986, por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”, en el Diario Oficial No. 37.310 de 17 de enero de 1986, Bogotá.

_____ (1986, 9 de enero). “Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política” en el Diario Oficial No. 37.304 del 10 de enero de 1986, Bogotá.

_____ (1986, 30 de diciembre). “Ley 78 del 30 de diciembre de 1986, por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones” en el Diario Oficial No. 37.746 de 31 de diciembre de 1986, Bogotá.

_____. Presidencia de la República. (1987, 15 de enero). “Decreto 077 del 15 de enero de 1987, por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios” en el Diario Oficial No. 37757 de 15 de enero de 1987, Bogotá.

_____ (1990, 10 de enero). “Ley 10 del 10 de enero de 1990, Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 39.137 del 10 de enero de 1990, Bogotá.

_____ (1990, 18 de diciembre). “Ley 44 del 18 de diciembre de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias” en el Diario Oficial No. 39.607 de 19 de diciembre de 1990, Bogotá.

República de Colombia. Constitución Política Nacional (2006), Bogotá, Leyer.

_____ (1993, 12 de agosto). “Ley 60 del 12 de agosto de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 40.987, de 12 de agosto de 1993, Bogotá.

_____ (1994, 23 de febrero). “Ley 128 del 23 de febrero de 1994, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”, en el Diario Oficial No. 41.236, de 23 de febrero de 1994, Bogotá.

_____ (1994, 31 de mayo). “Ley 134 del 31 de mayo de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, en el Diario Oficial No. 41.373 del 31 de mayo de 1994, Bogotá.

_____ (1994, 2 de junio). “Ley 136 del 2 de junio de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios,” en el Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994, Bogotá.

(1994, 28 de junio). “Ley 141 del 28 de junio de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 41.414, de 30 de julio de 1994, Bogotá.

(1994, 11 de julio). “Ley 142 del 11 de julio de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones,” en el Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994, Bogotá.

(1997, 18 de julio). “Ley 388 del 18 de julio de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” en el Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997, Bogotá.

(2000, 6 de octubre). “Ley 617 del 6 de octubre de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional,” en el Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000, Bogotá.

(2001, 30 de julio). “Acto Legislativo 01 del 30 de julio de 2001, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política,” en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001, Bogotá.

(2001, 21 de diciembre). “Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros,” en el Diario Oficial No. 44.654 de 21 de diciembre de 2001, Bogotá.

(2003, 9 de julio). “Ley 819 del 9 de julio de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003, Bogotá.

(2007, 11 de julio). “Acto Legislativo 04 del 11 de julio, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política,” en el Diario Oficial No. 46.686 de 11 de julio de 2007, Bogotá.

(2007, 27 de diciembre). “Ley 1176 del 27 de diciembre de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el Diario Oficial No. 46.854 de 27 de diciembre de 2007, Bogotá.

(2011, 28 de junio). “Ley 1454 del 28 de junio de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones,” en el Diario Oficial No. 48.115 del 29 de junio de 2011, Bogotá.

_____ (2011, 18 de julio). “Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011, por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, en el Diario Oficial No. 48.134 del 18 de julio de 2011, Bogotá.

_____ (2011, 9 de diciembre). “Ley 1483 del 9 de diciembre de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”, en el Diario Oficial No. 48.278 del 9 de diciembre de 2011, Bogotá.