

DESEMPEÑO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

*Jesús Fernando Barrios Ordóñez**

Introducción

La descentralización es un proceso que se ha planteado en diversas épocas de la historia de Colombia, la cual busca distribuir el poder y la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. En la mayoría de los casos, el propósito de la descentralización es “transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestionar el proceso de gobierno y dar mayor consistencia al Estado y a la sociedad misma” (Ortegón, 2008, p. 121). En Colombia, a partir de 1980, la discusión sobre la descentralización se intensificó, culminando con la aprobación de la Constitución Política de 1991, en la cual se determinó que la estrategia adecuada para el desarrollo del país era el fortalecimiento de la descentralización fiscal y política.

En efecto, la organización del Estado colombiano a partir de 1991 se erigió a través de una combinación entre un sistema centralizado, en el cual el Gobierno nacional central mantiene funciones legislativas y jurisdiccionales, y un sistema descentralizado, en el cual un porcentaje de los recursos públicos se ejecutan localmente, con mayor autonomía por parte de las entidades territoriales (municipios y departamentos) en relación con decisiones políticas, fiscales y administrativas (Cárdenas, 2020, p. 173). En Colombia, las entidades territoriales, departamentos y municipios, a partir de la descentralización, cuentan no solo con recursos provenientes del Gobierno nacional, que tienen el propósito de compensar los desequilibrios y las desigualdades entre las entidades territoriales (Daughters & Harper, 2007), sino con el manejo de las finanzas públicas locales con miras a responder a las necesidades de interés colectivo. La respuesta de los diferentes Gobiernos territoriales se sucede a través de la gestión pública: en la estructura tributaria y en la estructura de gasto. Como resultado de este fortalecimiento, los

* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana. jesus.barrios@javeriana.edu.co
https://orcid.org/0000-0001-5121-6029

Gobiernos locales y regionales han administrado un porcentaje creciente del gasto público total.

Con la descentralización, las decisiones de los políticos locales están más cerca de las demandas por bienes y servicios de los ciudadanos, con lo cual la gestión pública territorial ha contribuido a mejorar el nivel de vida de la población. La gestión local y departamental es guiada por la política pública que busca una provisión eficiente de bienes y servicios públicos como educación, salud, infancia, infraestructura, y seguridad, entre otros. Política pública que se sustenta en la existencia de un Estado pluralista que, en un marco jurídico-político y una administración pública, garantiza la coordinación y la cooperación de los miembros de la comunidad. Una buena gestión pública denota la incidencia de las decisiones que se toman en consideración al bien colectivo. Decisión que es acompañada con recursos que provienen de la estructura tributaria de los municipios y departamentos, de las regalías que percibe y de las transferencias que recibe de otros niveles de gobierno. Si los recursos no son suficientes, los Gobiernos tendrán que usar los recursos del crédito para financiar las necesidades de la estructura de gasto sin poner en riesgo la entidad territorial.

Es importante señalar que, de acuerdo con la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), son reconocidas las ineficiencias que presenta la estructura tributaria territorial, como resultado de la complejidad, lo disperso, lo costoso, lo desactualizado y lo difícil de administrar de ciertos tributos, lo cual afecta el desenvolvimiento de las actividades económicas y el desarrollo de los Gobiernos locales y departamentales. Se espera que las entidades territoriales al perfeccionar la estructura tributaria puedan tener mayor autonomía, fortalecer la institucionalidad, mejorar el financiamiento de la política pública, aumentar la discrecionalidad del gasto y proveer bienes colectivos locales necesarios para el desarrollo de la actividad privada (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020). El fortalecimiento de la estructura tributaria, junto con los recursos aprobados recientemente del Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 2021-2022, que asciende a 17.25 billones, darán un impulso a la inversión de las entidades territoriales, que contribuirá a la recuperación económica de las regiones, después de la recesión económica que afrontaron a raíz de la pandemia por la COVID-19.

En este capítulo se analiza el proceso de descentralización colombiano y su impacto en el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Adicionalmente, se discutirá el papel de las regiones en la recuperación económica en época de la pospandemia a raíz de la COVID-19. Para realizar este análisis, el capítulo se divide en seis apartados. La sección dos ofrece una descripción de la estructura institucional actual del país. La tercera sección presenta un trasfondo histórico del proceso de descentrali-

zación colombiano, destacando las medidas tomadas desde la década de los ochenta. Esta sección pone especial énfasis en los cambios constitucionales y en la regulación que fortaleció la descentralización fiscal. La cuarta sección evalúa el desempeño fiscal de los departamentos y municipios durante el periodo de vigencia de la descentralización en el país. Adicionalmente, se evalúa el papel del Sistema General de Regalías en la financiación de proyectos de inversión de los departamentos y municipios del país. En la quinta sección se presenta un panorama general del efecto de la pandemia sobre las finanzas territoriales y se evalúa el papel que los Gobiernos subnacionales pueden jugar en la recuperación económica durante la pospandemia. En la última sección se presentan las conclusiones.

1. Estructura institucional y diferencias regionales

Colombia es una nación unitaria, con una estructura de tres niveles, que incluye un Gobierno nacional, 32 departamentos, 8 distritos especiales (Barrancabermeja, Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Mompo, Santa Marta y Tumaco) y 1123 municipios. En Colombia, los departamentos y municipios son bastante heterogéneos en población y en desarrollo económico. Esta heterogeneidad, como se analiza más adelante, tiene efectos importantes en la estructura de las finanzas públicas de los Gobiernos subnacionales, considerando las diferencias en la capacidad institucional de las autoridades para enfrentar el proceso de descentralización.

En el caso particular de los departamentos, es importante mencionar que antes de 1991 nueve de ellos tenían el estatus de intendencias o comisarías (Arauca, Casanare, Putumayo, San Andrés, Amazonas, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés, en blanco en la Figura 1). Estos departamentos en promedio solo incluyen el 3.02 % de la población total del país y producen el 2.88% del PIB total. En términos de población, el 53.87 % de la población colombiana se concentra en Bogotá y en Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Santander (Figura 1). En estos departamentos también se concentra la mayor generación del producto nacional. Por ejemplo, en el 2019, estos departamentos generan el 67.4 % del PIB frente al 3.7 % en los nuevos departamentos. Es importante señalar que en Arauca y Casanare la explotación petrolera es significativa, por encima de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, lo que les ha permitido obtener recursos importantes del Sistema General de Regalías. En general, los departamentos y, por ende, los municipios, presentan diferentes capacidades para satisfacer las necesidades de los habitantes en razón a las diferencias en las actividades económicas, en la estructura de gasto y la estructura tributaria, en los niveles de desarrollo, entre otros.

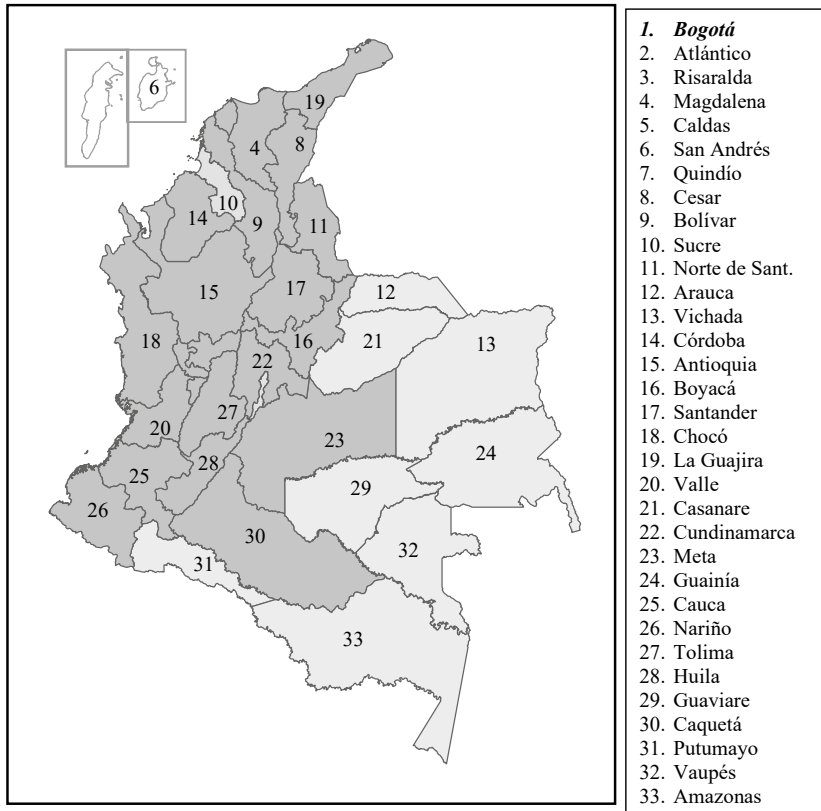


Figura 1. Estructura político-administrativa colombiana.

Fuente: elaborado por el autor

En términos de producto regional, las regiones también registran una gran dispersión en todo el país. Así, mientras que el producto per cápita regional promedio para el año 2000 era de 3,384 mil pesos, la desviación estándar era de 1,160 mil pesos. El producto regional per cápita más alto se observa en Bogotá, alcanzando los 5,878 mil pesos y el más bajo se observa en el Chocó con 1,655 mil pesos.

Aunque durante el periodo 2005 y 2019, el PIB per cápita aumentó en todos los departamentos, el incremento no fue homogéneo, lo que acrecentó en algunos casos las disparidades entre ellos. En efecto, nueve departamentos y el distrito especial de Bogotá se encuentran por encima de los 15 millones de pesos por persona, manteniendo la tendencia del país y ubicándose por encima del promedio en los últimos ocho años. Luego se ubican once departamentos con un ingreso per cápita entre los 10 y 15 millones de pesos. Por último, los doce departamentos restantes registran entre 5 y 10 millones de ingreso per cápita. En este último grupo se destaca la caída del ingreso de cuatro de las cinco antiguas comisarías: Guaviare, Guainía,

Vaupés y Vichada. Amazonas, como antigua comisaría, mantiene constante el ingreso per cápita a lo largo del período. La mayoría de los departamentos tuvieron un crecimiento sostenido durante este periodo, como resultado del crecimiento de las actividades productivas distintas a recursos naturales no renovables. Por su parte, los departamentos que dependen en forma importante de la explotación de recursos naturales no renovables (Casanare, Arauca y Putumayo) presentaron una caída en el crecimiento del ingreso per cápita, como consecuencia de la caída del precio internacional del barril de petróleo (Figura 3).

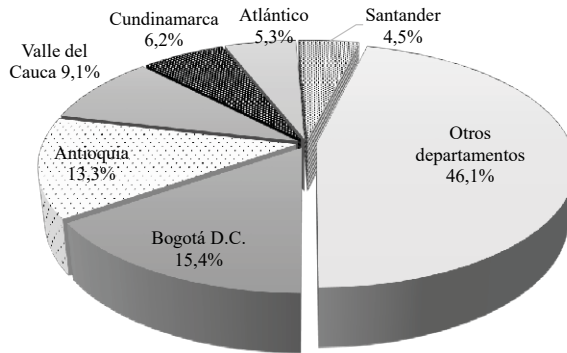


Figura 2. Participación de la población regional en la población total del país
Fuente: elaborada con base en información del Departamento Nacional de Estadística (DANE).

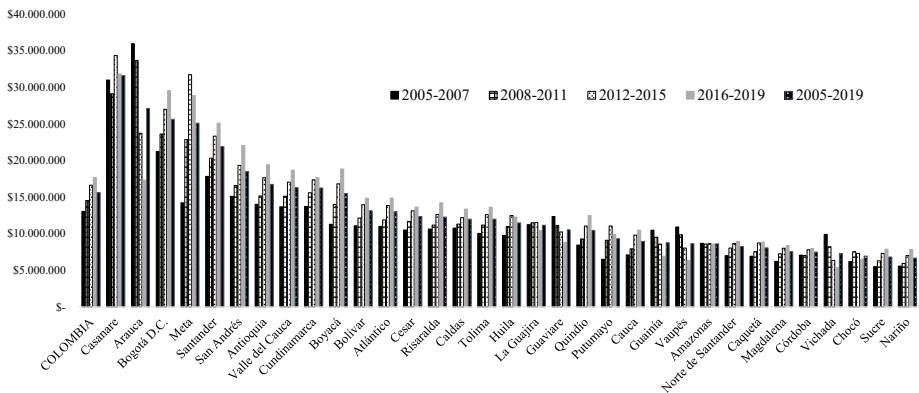


Figura 3. Promedio de las contribuciones al PIB departamental por habitante.
Fuente: elaborada con base en información del Departamento Nacional de Estadística (DANE)

Las diferencias departamentales se pueden evaluar utilizando la información sobre las principales actividades económicas de los departamentos colombianos. En efecto, como se puede observar en la Tabla 1, la participación promedio de las diferentes actividades económicas durante el periodo 1980-2019 difieren ampliamente entre departamentos. Por ejemplo, mientras que el sector de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representa más del 15 % del producto departamental en diez departamentos del país

(Quindío, Chocó, Magdalena, Tolima, Cundinamarca, Nariño, Caquetá, Huila, Cauca y Córdoba), la manufactura es la principal actividad en seis departamentos (Santander, Antioquia, Cundinamarca, Atlántico, Valle del Cauca y Bolívar). Con respecto al sector de comercio, reparación, transporte y almacenamiento, nueve departamentos presentan una participación promedio por encima del 20 % (Quindío, Caquetá, Magdalena, Norte de Santander, Boyacá, Risaralda, Atlántico, Nariño y Bolívar). En el caso de las actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comerciales, Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia y Atlántico tienen una participación por encima del 23 %. Estos departamentos son conocidos por hacer parte del “triángulo de oro”. Departamentos que son seguidos por Risaralda y Santander con un 20.7 % y 20.4 %, respectivamente. Por su parte, la explotación de minas y canteras se concentra en los nuevos departamentos, La Guajira, Meta, Cesar y Chocó.

Por otro lado, vale la pena destacar la importancia del sector de administración pública, educación y salud, actividades artísticas y de entretenimiento, y de las actividades de los hogares individuales en los departamentos de Sucre, Caquetá, Nariño y Chocó, donde estas actividades representan más del 27 %. Tres de estos departamentos, exceptuando Nariño, se encuentran en los tres últimos lugares en términos de la contribución departamental al valor agregado nacional. Esta actividad económica también es importante para el resto de los departamentos. Meta presenta la más baja participación con un 10.7 %. En este departamento se destaca la participación del sector de minas y canteras que alcanza el 39 %. (Tabla 1) También se puede destacar que durante el periodo 2005-2019 los departamentos de Chocó, Sucre y Nariño registran el ingreso departamental más bajo del país (Figura 3).

Finalmente, es importante mencionar que las principales actividades en Bogotá están asociadas a actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comunicaciones (36.1 %), administración pública, educación y salud, actividades artísticas y de entretenimiento, y actividades de los hogares individuales (21.2 %), comercio, reparación, transporte y alojamiento (18.7 %) e industrias manufactureras (14.8 %). Bogotá, por su parte, contribuye con el 25.2 % del valor agregado nacional para el período 1980-2019.

1.1 Nueva regionalización

El proceso de descentralización administrativa iniciado por la Constitución Política de 1991 en los artículos 306 y 307 estableció disposiciones generales para la organización general del territorio colombiano en regiones y la conversión en entidades territoriales. Estas disposiciones fueron recogidas por la Ley 1454 de junio 28 de 2011, que estableció las normas para el ordenamiento territorial, las cuales se reglamentaron mediante

el Decreto Nacional 3680 de 2011. En términos generales, estas normas buscan impulsar la asociación entre los departamentos, considerando relaciones geográficas, económicas, ambientales, culturales y funcionales, para la conformación de regiones administrativas y de planeación, con miras al desarrollo económico y social regional-territorial.

La Ley 1962 de junio 28 de 2019 estableció las normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones de administración y de planeación (RAP). En el momento de la expedición de la Ley ya se habían conformado cuatro regiones: la Central (septiembre de 2014), la Pacífico (diciembre de 2016), la Caribe (octubre 2017) y la Amazonía (noviembre de 2019). Los siguientes departamentos no están asociados en una región administrativa y de planeación: Antioquia, Arauca, Santander, Casanare, Norte de Santander, Vichada y San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Es probable que este último departamento se sume a la región de administración y de planeación Caribe en razón a su continuidad geográfica y proximidad, según se deduce del artículo 4 de esta ley. La Ley 1962, a su vez, determinó que la conversión de región administrativa y de planeación (RAP) a Región Entidad Territorial (RET) “sólo podrá darse a partir del año 2022”.

En la Figura 4 se observa la participación de las regiones territoriales en el producto interno bruto, de acuerdo con la aplicación de la Ley 1962 de 2019. Entre 2005-2019, la región de administración y de planeación especial Central contribuyó en más de un 40 %. Región en donde Bogotá participó en más de una cuarta parte del producto, seguido por Cundinamarca con el 5.9 %. Esta RAP-E Central cubre el 15.5 % de los 1 141 748 km², con el mayor nivel de concentración de población de 31.2 % del total nacional, según estimaciones del DANE para el 2019.

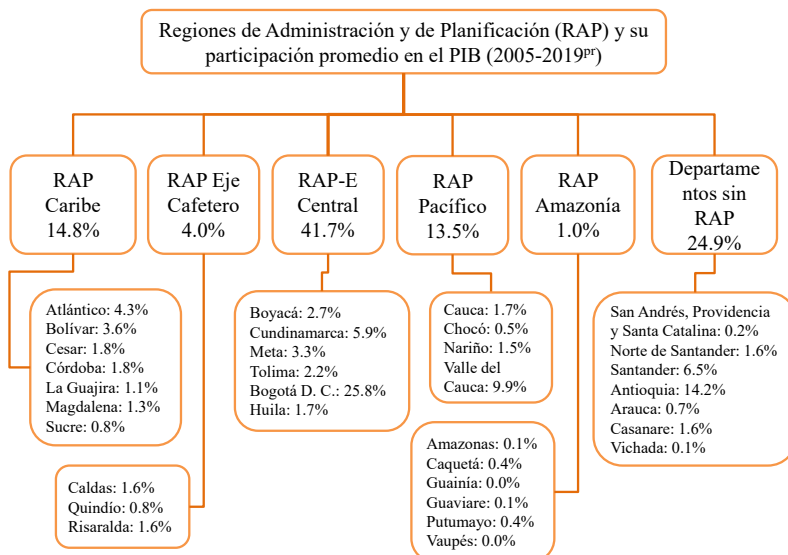


Figura 4. Participación de las regiones territoriales en el producto interno bruto.

Fuente: cálculos propios con base en información del Departamento Nacional de Estadística.

Tabla 1. Participación promedio de las actividades económicas a nivel departamental (1980-2019)

Departamentos	ACTIVIDADES ECONÓMICAS							Peso relativo de VA departamental sobre el VA Nacional	
	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Explotación de minas y canteras	Industrias manufactureras	Construcción	Electricidad, gas y agua ¹	Comercio; Reparación; Transporte y alojamiento ²	Actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y comunicaciones ³		Administración pública, Educación y Salud; Actividades artísticas y de entretenimiento; Actividades de los hogares individuales ⁴
Bogotá D. C.	0,0%	0,1%	14,8%	6,6%	2,5%	18,7%	36,1%	21,2%	25,4%
Antioquia	6,9%	2,9%	23,0%	5,5%	5,6%	17,4%	25,3%	14,0%	14,3%
Valle del Cauca	6,7%	0,3%	21,2%	4,6%	3,7%	18,0%	30,4%	15,2%	10,3%
Cundinamarca	18,1%	1,5%	22,6%	6,8%	5,4%	19,0%	14,4%	12,3%	6,0%
Santander	9,5%	4,4%	23,8%	10,4%	2,9%	15,3%	20,4%	13,4%	5,5%
Atlántico	1,2%	0,2%	22,2%	5,8%	8,3%	21,3%	23,3%	18,2%	4,4%
Nuevos departamentos *	12,9%	46,1%	2,7%	5,1%	0,9%	15,6%	5,0%	11,4%	3,8%
Bolívar	5,5%	3,6%	19,6%	8,0%	5,2%	20,1%	18,6%	18,8%	3,4%
Boyacá	14,3%	8,0%	14,5%	7,6%	7,2%	22,2%	12,3%	14,1%	2,9%
Meta	9,7%	39,0%	4,6%	7,2%	1,4%	17,7%	9,8%	10,7%	2,7%
Tolima	18,9%	5,0%	13,7%	8,3%	2,3%	19,8%	14,8%	16,7%	2,4%
Huila	17,0%	14,4%	5,7%	11,4%	4,8%	15,8%	13,0%	17,3%	1,9%
Córdoba	15,9%	1,8%	15,6%	7,2%	4,8%	16,3%	12,5%	25,3%	1,8%
Caldas	13,0%	1,5%	17,7%	5,9%	5,6%	18,1%	20,0%	18,4%	1,8%
Risaralda	8,8%	0,3%	16,3%	11,3%	2,7%	21,7%	20,7%	18,3%	1,7%
Cesar	13,7%	27,8%	5,0%	7,4%	2,8%	14,2%	12,4%	16,9%	1,7%
Norte de Santander	12,5%	3,2%	9,4%	8,6%	2,4%	22,8%	16,9%	24,2%	1,7%
Cauca	16,6%	2,0%	17,8%	7,4%	3,3%	16,6%	15,1%	21,9%	1,6%
Nariño	17,9%	1,6%	4,7%	9,0%	1,5%	21,1%	16,7%	27,5%	1,5%
Magdalena	19,6%	0,2%	5,4%	10,2%	2,0%	23,3%	14,2%	24,9%	1,4%
La Guajira	7,6%	42,9%	1,1%	6,3%	4,1%	13,3%	6,8%	17,4%	1,1%
Quindío	20,2%	0,3%	6,6%	11,3%	2,4%	23,7%	18,0%	17,5%	1,0%
Sucre	12,6%	0,6%	11,8%	8,1%	3,2%	19,5%	12,2%	31,8%	0,8%
Chocó	19,8%	26,1%	1,1%	6,6%	1,3%	13,7%	4,4%	27,2%	0,5%
Caquetá	17,4%	0,2%	5,0%	8,4%	0,7%	23,5%	15,9%	29,1%	0,4%

* Corresponden a Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare, Putumayo, San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Archipiélago), Vaupés y Vichada, antiguamente organizados como intendencias y comisarías.

¹ Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales; gestión de desechos y actividades de saneamiento

² Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida

³ Actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; información y comunicaciones

⁴ Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; educación; actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales; actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio

Fuente: Cálculos propios a partir de la información del DANE

La Región Administrativa y de Planificación del Caribe participa con el 14.8 % de la producción nacional y hace parte del 11.6 % del territorio nacional, con el 22.4 % de la población para el 2019. La Región Administrativa y de Planificación de la Amazonia presenta el mayor porcentaje de superficie, 35.3 %, con un porcentaje de concentración del 2.1 % y una participación en la producción nacional del 1.0 %. Por su parte, la Región Administrativa y de Planificación Pacífico contribuye con el 13.5 % de la producción, destacándose el departamento del Valle del Cauca con el 9.9 %. Esta región cubre el 11.5 % con un 16.5 % de la población total.

Llama la atención el porcentaje de participación en el producto (24.9 %) de los departamentos que se encuentran aún sin asociación, con un porcentaje de superficie de 24.9 % y 22.7 % de población. En este grupo se encuentran los departamentos de Antioquia, Santander, Casanare, Norte de Santander, Arauca, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Vichada.

Este proceso de regionalización que consagra la Ley 162 de 2019 a través de la creación de asociaciones departamentales, es un paso más hacia la descentralización y la autonomía regional. Se espera que contribuya a fortalecer la inversión en infraestructura y la competitividad, a partir de la unión de esfuerzos en la gestión pública de los recursos para reducir la pobreza y la desigualdad. Esta regionalización contribuye, además, a reducir el centralismo del Estado colombiano en pro de una mayor transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales.

2. El proceso de descentralización en Colombia

Es importante señalar que el tema de la descentralización en Colombia adquirió particular importancia a raíz del creciente nivel de transferencias del Gobierno nacional al sector público subnacional, así como por la mayor autonomía que la Constitución de 1991 otorgó a los Gobiernos territoriales. Sin embargo, la descentralización ha sido un tema importante a lo largo de la historia del país. Los primeros debates sobre descentralización en el país datan del siglo XIX, cuando se establecieron medidas de descentralización administrativa y se transfirieron ingresos a los departamentos para financiar gastos en educación. Posteriormente, desde principios del siglo XX hasta finales de la década de 1960, la administración del país se basó en la Constitución de 1886 con orientación centralista (Melo, 2004).

No obstante, entre 1910 y 1976 se establecieron 187 leyes para reformar el sector público subnacional. Durante este periodo las transferencias del Gobierno central a los departamentos y municipios fueron discrecionales y no respondían a una fórmula o normativa específica. A fines de la década del sesenta se estableció un sistema de transferencia automática, que reemplazó gradualmente el procedimiento discrecional de distribución de

los recursos del Gobierno nacional central. De esta forma se estableció el “situado fiscal”, con el fin de financiar los servicios de educación y salud en el ámbito departamental. Adicionalmente, en 1969 se estableció que un porcentaje creciente del impuesto a las ventas se trasladaría a los municipios (Litvack et al., 1998).

En la década del ochenta, luego de un deterioro de las finanzas nacionales, a partir de las recomendaciones de un estudio sobre las finanzas públicas intergubernamentales, se tomaron varias medidas orientadas a promover la descentralización fiscal y política en el país. El énfasis en las reformas se centró en los municipios, con el propósito de reactivar la democracia local y llevar la presencia del Estado a áreas donde era inexistente. Las medidas más importantes fueron la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986. La primera fortaleció las finanzas departamentales y municipales a través de una revisión de la estructura tributaria⁶⁴ y el otorgamiento de una mayor autonomía fiscal a las entidades territoriales. La segunda norma estableció un aumento de los ingresos transferidos del Gobierno nacional central (recursos del IVA) a los municipios y definió nuevas responsabilidades en la prestación de servicios públicos que anteriormente eran administrados por el Gobierno central. Otras normas en materia de descentralización establecidas en la década de los ochenta fueron la reforma constitucional de 1986 (Acto Legislativo n.º 1), que estableció que los alcaldes serían elegidos popularmente; la Ley 29 de 1989, que delegó el nombramiento de profesores a los alcaldes municipales; la Ley 57 de 1989, que creó FINDETER, institución que podría prestar recursos a las autoridades subnacionales con el propósito de llevar a cabo proyectos de inversión en áreas prioritarias, como agua potable e infraestructura.

En la década de los noventa, la Constitución Política de 1991 (CPC) fortaleció la autonomía fiscal y política del sector público territorial al aumentar tanto los recursos como las responsabilidades transferidas a las autoridades departamentales y municipales, además de permitir la elección popular de gobernadores. El artículo 1 de esta Constitución establece que Colombia es una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Entidades que tienen el derecho de participar en las rentas nacionales según lo estipulado por el numeral 4 del artículo 287 de la carta constitucional (CPC, art. 287, num. 4). Participación que se traduce en transferencias que el Gobierno nacional central hace a las entidades territoriales para contribuir a financiar los bienes y servicios públicos territoriales. Con la nueva Constitución, el sector público subnacional ejecutaría un porcentaje creciente del gasto público y recibiría un porcentaje cada vez mayor de los ingresos fiscales totales. Además, las transferencias del Gobierno nacional

⁶⁴ En el caso de los departamentos se modificaron los impuestos a la cerveza, a las bebidas alcohólicas y al tabaco, y en el caso de los municipios el impuesto predial.

al sector público territorial se incrementarían a través de tres mecanismos: transferencias a departamentos y municipios, participación en el Sistema General de Regalías y recursos de cofinanciación.

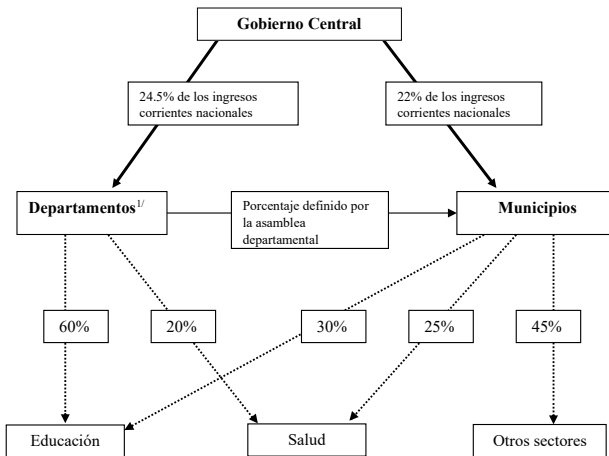
2.1 Sistema de transferencias del Gobierno nacional a los entes territoriales

La mayoría de los principios de la Constitución en términos de transferencias de ingresos y gastos a los entes territoriales se establecieron en la Ley 60 de 1993, que asignó la distribución de las competencias fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y fijó los criterios para la distribución y uso final de las transferencias. Con respecto a la distribución de competencias se determinó que el Gobierno nacional estaría encargado de formular las políticas generales y las metas de desarrollo de los sectores sociales, asignar los recursos por transferencias y evaluar los resultados para garantizar el uso adecuado de los recursos por parte de los entes territoriales. Los departamentos debían concentrarse en planificar y administrar los servicios de educación y salud. Los municipios debían asumir responsabilidades en la provisión directa de los servicios de educación, salud, agua potable, cuidado del medio ambiente, vivienda y agricultura.

Con respecto al nuevo sistema de transferencias, la Ley 60 de 1993 dispuso que el Gobierno nacional debería destinar un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes a los departamentos y municipios. En particular, se determinó que los departamentos recibirían la transferencia conocida como “situado fiscal”, que debería representar a partir de 1996 el 24.5 % de los ingresos corrientes del Gobierno central. Estos recursos deberían destinarse a la financiación de los servicios de educación y salud (60 % para educación, 20 % para salud y el 20 % restante para educación o atenciones en salud), dependiendo de las necesidades específicas de cada departamento.

Por otro lado, se estableció que los municipios recibirían una participación creciente de los ingresos corrientes del Gobierno nacional, que debían pasar de representar el 14 % en 1993 al 22 % en el año 2001. Estos recursos deberían destinarse a la financiación de servicios de educación (30 %), salud (20 %), agua potable y alcantarillado (20 %, si la cobertura de estos servicios en el municipio es menor al 70 %, programas de deporte y cultura (5 %) y el 20 % restante podría ser usado por los municipios para financiar programas de empleo, agricultura, infraestructura vial, entre otros programas. La distribución de estos recursos tenía en cuenta la población con necesidades insatisfechas, el nivel relativo de pobreza, la población y el incremento de los impuestos per cápita y el mejoramiento en la calidad de vida del municipio. En la Figura 5 se presenta un resumen del sistema de transferencias definido por la Ley 60 de 1993 que, como se mencionó, reglamentó los criterios de la Constitución Política de 1991.

Al agregar los recursos del situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes del Gobierno nacional, las transferencias al sector público subnacional representarían el 46.5 % de los ingresos corrientes en el año 2002, lo cual generó un amplio debate en el país, al tener en cuenta que cerca de la mitad de sus ingresos corrientes deberían ser transferidos, lo que implicaba una pérdida en el margen de maniobra. De esta forma, el sistema de transferencias aprobado por la Constitución generó preocupación por el vínculo entre el sistema de transferencias intergubernamentales y el comportamiento de los ingresos nacionales, situación que generaba inflexibilidad en el presupuesto del Gobierno nacional y hacía que las transferencias fueran dependientes de la evolución de los ingresos corrientes. Al sistema se le atribuyó el aumento del déficit fiscal del sector público desde 1995. El sistema también fue criticado por los escasos incentivos que daba a los entes territoriales para mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos.



^{1/} El 20% restante debe asignarse a educación o salud, de acuerdo con las necesidades específicas de cada departamento.

Figura 5. Sistema de transferencias definidas por la Ley 60 de 1993.

Fuente: Melo (2004).

Como resultado de estas discusiones, el Gobierno central propuso una reforma a fin de modificar el sistema de transferencias. Así, el Acto Legislativo 1 del 2001 y la Ley 715 del mismo año establecieron nuevos criterios para definir la bolsa de las transferencias y los criterios para su distribución entre los departamentos y municipios del país. En particular, se determinó que el monto de las transferencias sería calculado como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatros años. De manera transitoria, la Ley aprobó mantener el valor real de las transferencias intergubernamentales igual a las del año 2001, más un 2 % anual para el período 2002-2005 y 2.5 % para el período 2006-2008. La norma

también unificó las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales en una sola bolsa denominada Sistema General de Participaciones (SGP) (Melo & Ramos, 2017).

De acuerdo con la Ley 715 del 2001, el 4 % de los recursos del SGP se destina a asignaciones especiales, incluyendo los recursos destinados al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales (FONPET) (2.9 %), a los municipios ribereños del río Magdalena (%0.08), a los resguardos indígenas (0.52 %) y a los distritos y municipios para programas de alimentación escolar (0.5 %). El 96 % restante se distribuye sectorialmente de acuerdo con los siguientes porcentajes: 58.5 % para educación, 24.5 % para salud y 17 % para propósitos generales (Figura 6). Como se indicaba en la motivación de la Ley, se esperaba que con el cambio en el método para determinar los recursos de las transferencias a departamentos y municipios el déficit fiscal del país se dedujera. También se esperaba que los nuevos criterios para la distribución de las transferencias ayudaran a mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, especialmente los de educación y salud.

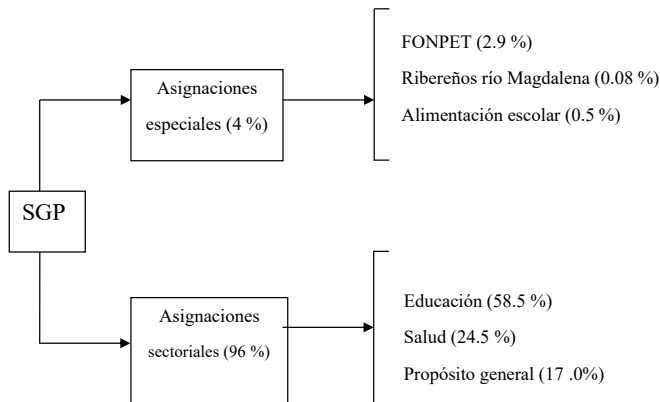


Figura 6. Distribución del Sistema General de Participaciones.
Fuente: Iregui et al. (2006).

Con la aplicación de la Ley 715 del 2001, la participación de las transferencias en el PIB y en los ingresos del Gobierno nacional se redujeron. Sin embargo, considerando que la norma era transitoria, en el 2007 se tramitó una nueva reforma, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 4 de 2007 y la Ley 1176 del mismo año. Estas normas establecieron nuevamente que el monto del SGP debería calcularse como el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación de los últimos cuatro años. Adicionalmente, se estableció un nuevo periodo de transición (2008 y 2016), durante el cual la bolsa de las transferencias debería crecer anualmente con la inflación observada más unos puntos reales. Como se observa en la Figura 7, con las reformas al sistema de transferencias, los recursos del SGP se redujeron en términos del PIB, con respecto al monto transferido en el

2001. Esta reducción afecta principalmente las asignaciones destinadas a los servicios de salud y educación básica y media.

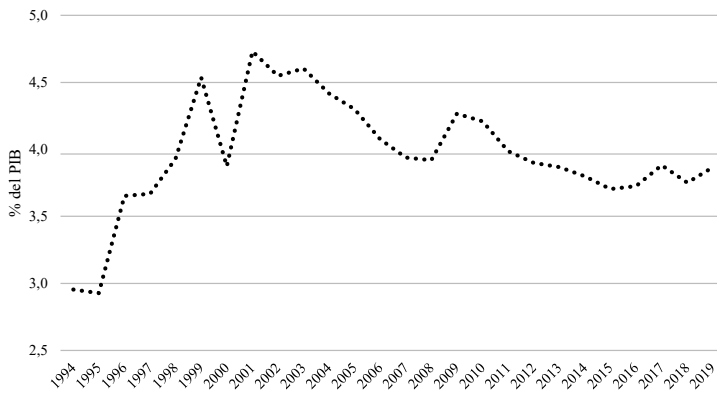


Figura 7. Transferencias del Gobierno nacional a las entidades territoriales.

Fuente: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2.2 Sistema General de Regalías

La Constitución Política de 1991 también definió los principios de la distribución de las regalías por la explotación de los recursos minero-energéticos. Estos principios fueron reglamentados en la Ley 141 de 1994, cuya importancia estaba vinculada al descubrimiento de los campos de producción de petróleo de Cusiana y Cupiaga, y la transferencia de un importante monto de recursos por regalías a departamentos y municipios. Con el fin de diferir en el tiempo la utilización de estos recursos, la Ley creó el Fondo Nacional de Regalías (FNR) que administraría una proporción importante de las regalías petroleras no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores. En particular, la Ley de Regalías definió la siguiente distribución de las regalías: a departamentos productores (47.5 %), a municipios productores (12.5 %), a municipios portuarios (8 %) y al Fondo Nacional de Regalías (32 %). La normativa para la distribución de las regalías prevaleciente durante la década de los noventa y la primera década del siglo XX concentraba un porcentaje importante de las regalías en los departamentos productores, los cuales recibían un porcentaje significativo de los recursos, lo cual, de acuerdo con Kanh (2020), favoreció prácticas rentistas por parte de los funcionarios departamentales, el deterioro de la calidad de las instituciones y desincentivó la recaudación de impuestos territoriales. Adicionalmente, incentivó una utilización poco eficiente del gasto público financiado con estos recursos. Teniendo en cuenta estas limitaciones, en el 2011 se revisaron las normas del manejo de las regalías del país y a través del Acto Legislativo 05 se estableció un Sistema General de Regalías (SGR), basado en tres pilares: garantizar la estabilidad fiscal a través de

ahorros suficientes, promover la equidad territorial y corregir desigualdades sociales.

La reforma del 2011 corrigió varios de los problemas que se habían identificado con la aplicación de la normativa de los noventa. En efecto, una evaluación reciente de la Contraloría General de la República encontró que el Sistema de Regalías presentó en términos de igualdad territorial una mejora significativa (CGR, 2017). De acuerdo con la fuente, mientras que en el 2010, el 20 % de las regalías lo recibía el 80 % de la población, en el 2017 el 70 % de las regalías benefició al 80 % de la población. De acuerdo con Melo *et al.* (2020), las entidades territoriales que más se beneficiaron con estos recursos estaban localizadas en la región Caribe y la Andina.

No obstante, el Sistema de Regalías aprobado en el 2011 imprimió una carga burocrática y altos costos administrativos a las entidades territoriales que presentan proyectos de inversión. De acuerdo con la CGR (2017), con los nuevos criterios de distribución los recursos de regalías se distribuyeron en proyectos de bajo impacto, que afectaron el uso eficiente de estos recursos e impidieron la gestión de proyectos con envergadura regional y nacional. En efecto, durante el periodo 2012-2020 se aprobaron 18 136 proyectos, de los cuales la mayoría se destinaron a proyectos de infraestructura en transporte y de vivienda, ciudad y territorio (Figura 8). Adicionalmente, de acuerdo con Kahn (2020), la asignación de las regalías se vio afectada por la teoría del ciclo político económico, lo cual se ve reflejado en la aprobación de un mayor número de proyectos en períodos electorales.

Los inconvenientes asociados a la legislación del 2011 motivaron la discusión de una nueva reforma al Sistema de Regalías, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 05 de diciembre del 2019 y la Ley 2056 del 2020. Con la nueva norma se fortalece la autonomía de los entes territoriales y se reducen los problemas de burocracias asociados al número de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), los cuales se reducen de 1152 a solo ocho, con lo que se busca agilizar los procesos de aprobación y ejecución de proyectos, ya que con este cambio el 70 % de las regalías podrá asignarse sin necesidad de pasar por los OCAD.

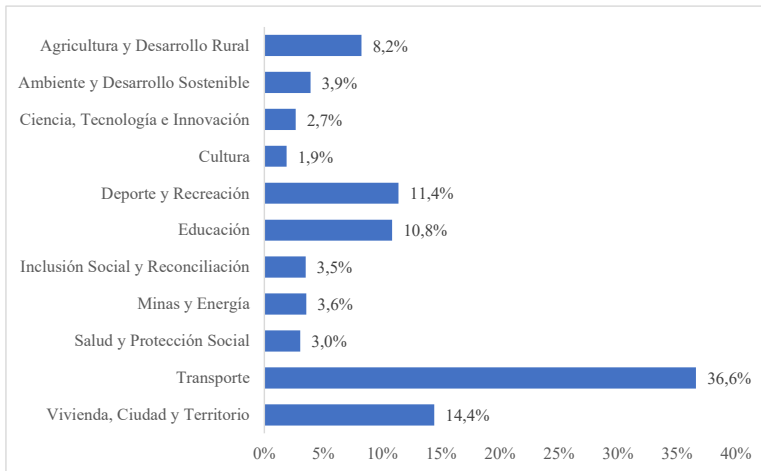


Figura 8. Participación por sectores de los proyectos financiados con recursos de SGR, periodo 2012-2020.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Mapa de regalías.

3. Comportamiento fiscal del sector público subnacional

En esta sección se evalúa el desempeño fiscal de las entidades territoriales. Es importante señalar que, para los diferentes niveles de Gobierno, la clasificación institucional actual divide al sector público en Gobierno general (o administración pública) y empresas públicas. La principal diferencia entre ellos es la forma en que financian la prestación de servicios públicos, mientras que el Gobierno general utiliza impuestos y otras contribuciones, las empresas públicas utilizan recursos de la venta de servicios públicos como electricidad, agua y alcantarillado. El análisis se concentra en el comportamiento del gobierno general de los departamentos y municipios del país.

Es importante señalar que, como resultado de las medidas de descentralización aprobadas, tanto los gastos como los ingresos crecieron de forma importante. No obstante, durante la década de los noventa el crecimiento del gasto de las entidades territoriales superó el incremento de los recursos por transferencias y el recaudo de impuestos. Como consecuencia se registró un aumento importante del déficit fiscal territorial y del endeudamiento. De acuerdo con Melo (2004), el déficit departamental y municipal agregado pasó de representar el 0.2 % del PIB en 1987 al 1.0 % en 1997. Durante el mismo período, el gasto pasó del 7.1 % del PIB al 13.4 %.

El incremento del déficit fiscal tanto de departamentos y municipios condujo a una revisión de los criterios del endeudamiento territorial. En primer lugar, se establecieron normas para limitar los préstamos de los bancos comerciales, al exigirles a las instituciones financieras que debían verificar la

capacidad de las entidades territoriales, lo que previamente no se realizaba dado el incremento de las transferencias que definía la Ley 358 de 1997 (Ley de Semáforos). También se fijaron indicadores para establecer la capacidad de pago de departamentos y municipios, utilizando como criterio las relaciones entre intereses y déficit corriente, y deuda e ingresos corrientes. En particular, cuando la relación entre intereses y déficit corriente supere el 60 % y/o la deuda supere el 80 % de los ingresos corrientes, las autoridades subnacionales no podrían endeudarse y deberían presentar un plan de ajuste al Gobierno nacional. A medida que estos indicadores mejoraran, se relajaban las condiciones de endeudamiento. En el marco del proceso de descentralización, esta norma fue criticada ya que limitaba la autonomía de los entes subnacionales. No obstante, contribuyó a reducir el déficit fiscal, como se explica más adelante.

3.1 Ingresos tributarios

Con respecto a los ingresos tributarios de las entidades territoriales, se observa una pérdida permanente de los ingresos por impuestos de los departamentos. Esta tendencia está asociada a la baja elasticidad de los impuestos que están a cargo de estas entidades territoriales, los cuales se concentran en los llamados tributos a los “vicios” (licores, tabaco, cigarrillos) y a que la legislación favoreció más los impuestos departamentales que los municipales. Como resultado de las leyes 14 y 12, explicadas anteriormente, se observaron efectos positivos en el recaudo de los tributos a nivel municipal, que se mantienen hasta la actualidad. No obstante, en el caso de los departamentos no se registró esta dinámica. Como puede observarse en la Figura 9, durante la década de los ochenta y hasta 1993, en términos del PIB, los impuestos departamentales superaban a los municipales. A partir de este año, los impuestos departamentales registraron un deterioro constante, los cuales pasaron de representar el 1.71 % del PIB en 1984 al 1.28 % en 1997, y mostraron niveles inferiores a los de inicios de los años ochenta. Como resultado de este comportamiento, la proporción de impuestos en los ingresos corrientes departamentales disminuyó del 39.1 % en 1980 al 22.5 % en 1997. Como se explica más adelante, la pérdida de la participación del recaudo por impuestos fue compensada principalmente por el aumento de las transferencias intergubernamentales que estableció la Ley 60 de 1993.

Los impuestos municipales, por su parte, pasaron de ser muy bajos a comienzos de la década de los ochenta a registrar una dinámica importante a partir de la década de los noventa (Figura 9). Antes de la aplicación de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB registró el nivel más bajo en 15 años, alcanzando en promedio el 0.75 %. Durante este período, la participación de los impuestos en los ingresos corrientes totales tuvo una tendencia decreciente. En comparación con

los impuestos departamentales, los impuestos municipales han registrado una tendencia más dinámica, pasando del 0.7 % al 1.9 % del PIB entre 1980 y 1997. Esta situación se explica por la mayor elasticidad de los impuestos locales y por la mayor autonomía que la descentralización dio a los municipios. Es importante señalar que, aunque el rango de las tarifas de los impuestos locales está definido a nivel nacional, los municipios tienen autonomía para fijar las tarifas dentro del rango.

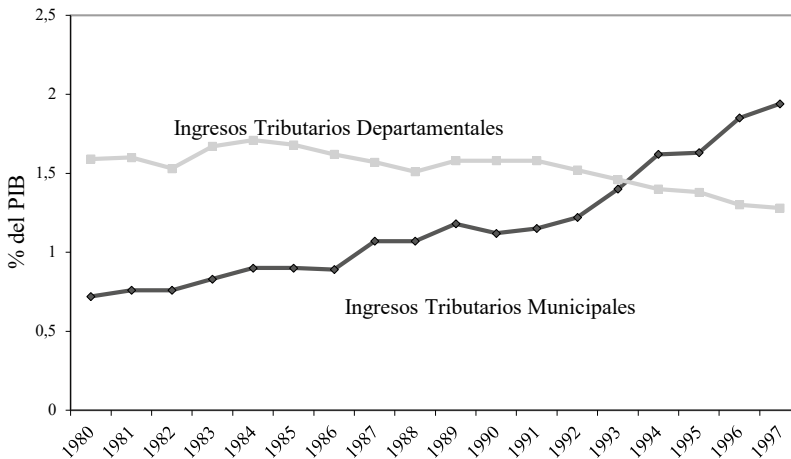


Figura 9. Ingresos tributarios departamentos y municipios.
Fuente: Melo (2004).

La mayor dinámica de los impuestos municipales continuó en los años 2000. Como se observa en la Tabla 2, mientras los impuestos locales presentaron un incremento de 320.5 % en el periodo 1996-2015, los impuestos departamentales crecieron 143.5 % en el mismo periodo. Los impuestos más dinámicos a nivel municipal han sido el impuesto al comercio y la industria y el impuesto predial, con crecimientos de 253.5 % y 241.8 % durante el periodo. No obstante, estos impuestos registran una gran heterogeneidad entre los municipios del país. Como lo explican Bonet-Morón *et al.* (2018), mientras que en los municipios de la región Pacífica el impuesto de industria y comercio representa en promedio alrededor del 15 % de los ingresos corrientes, en Bogotá representa el 40 %. De acuerdo con la misma fuente, la participación del impuesto predial en los ingresos corrientes varía entre el 10 % en los nuevos departamentos y el 30 % en Bogotá y la región Central.

Tabla 2. Ingresos tributarios departamentales y municipales (millones de pesos constantes de 2008)

Variable	1996	2001	2015	Var. % (1996-2015)
Ingresos tributarios municipales				
Total	3,703,583	4,909,156	15,572,148	320.5
Predial	1,428,634	1,648,308	5,044,612	253.5
Industria y Comercio	1,699,715	1,927,593	5,809,364	241.8
Sobretasa a la gasolina		787,884	1,090,394	38.5
Otros impuestos	575,234	545,371	3,627,778	530.7
Ingresos tributarios departamentales				
Total	2,198,186	2,570,700	5,353,054	143.5
Cerveza	758,524	788,802	1,520,653	100.5
Licores	810,424	765,007	774,063	-4.5
Cigarrillo y tabaco	192,361	339,215	343,793	78.7
Registro y anotación	200,878	223,306	769,668	283.2
Vehículos automotores	172,580	221,564	419,871	143.3
Sobretasa a la gasolina	-	190,074	295,627	55.5
Otros tributos	63,419	42,732	1,229,379	1,838.5

Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Con respecto a los ingresos totales, en el caso de los municipios la participación de los impuestos se mantuvo constante alrededor del 30 %, mientras que en el caso de los departamentos esta participación cayó del 33 % al 24 %. Por su parte, las transferencias del Gobierno nacional representan la mayor fuente de financiación de las entidades territoriales (Figura 10).

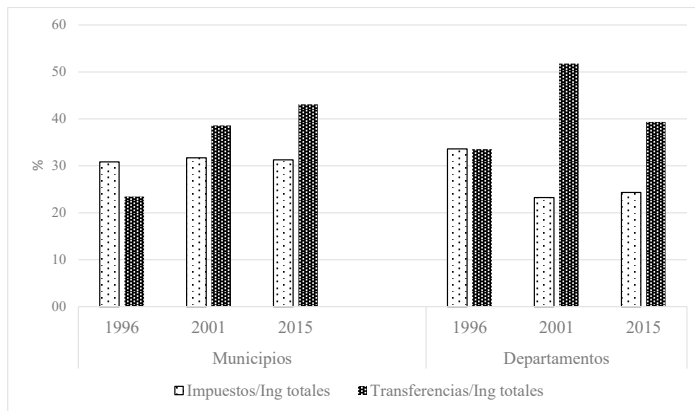


Figura 10. Transferencias del Gobierno nacional e impuestos / ingresos totales.

Fuente: cálculos a partir de la información del Departamento Nacional de Planeación.

3.2 Transferencias intergubernamentales

Como resultado del proceso de descentralización que aumentó los recursos por transferencias del Gobierno nacional a los entes territoriales, la participación de los recursos por transferencias dentro de los ingresos totales tanto de municipios como de departamentos se incrementó en forma importante en el periodo 1996-2015 (Figura 10). En particular, la participa-

ción de las transferencias en los ingresos totales, en el caso de los municipios se amplió de 23.5 en 1996 a 43.1 en 2015, y en el caso de los departamentos aumentó de 33.6 a 39.4 durante el mismo periodo. No obstante, vale la pena resaltar, como se explicó en la sección anterior, que a raíz de los cambios legales que revisaron en varias ocasiones las fórmulas para definir la bolsa total de las transferencias del Gobierno nacional a las entidades territoriales, los recursos recibidos tanto por los Gobiernos departamentales como los municipales se han reducido desde 2001, cuando se registró, en términos del PIB, el mayor valor por transferencias. Así, mientras el crecimiento promedio anual de las transferencias a los municipios durante el periodo 1996-2001 fue de 17.1 % y a los departamentos de 17.6 %, durante el periodo 2001-2015 esta tasa se redujo a 7.4 % y a 2.8 %.

Como resultado del mejoramiento en la dinámica de los recaudos de impuestos municipales y las mayores transferencias dirigidas a los municipios, durante los últimos años se ha venido ampliando la diferencia en el monto de los ingresos totales de los Gobiernos departamentales y municipales, como se observa en la Figura 11. Como resultado, los municipios del país, especialmente los certificados, han venido ganando mayor autonomía en el manejo de sus recursos y administración en la provisión del gasto público local.

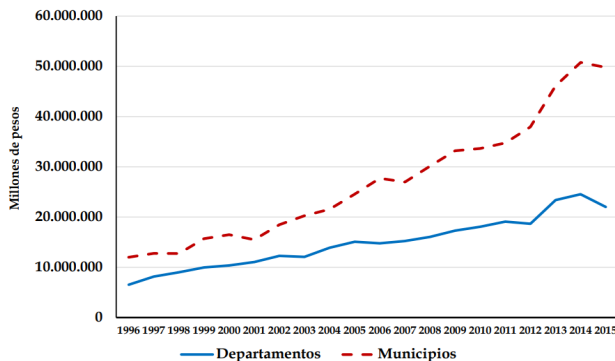


Figura 11. Ingresos totales entidades territoriales (millones de pesos constantes de 2008).
Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Como se mencionó en la primera sección del documento, en Colombia existe una gran heterogeneidad en términos de población y crecimiento económico entre los departamentos y municipios del país. Este hecho se ve reflejado en la estructura de las finanzas públicas y en la capacidad institucional que las autoridades locales tienen para afrontar el proceso de descentralización y las funciones que les fueron asignadas. Así es, cuando los municipios se dividen en categorías con base en criterios de población e ingresos fiscales, se observa que la participación de las transferencias en el ingreso corriente aumenta con la categoría municipal (en promedio 22.5 %

para los municipios de la categoría más alta y 79.3 % para los municipios de la categoría más baja), lo contrario sucede con la relación impuestos a ingresos corrientes (en promedio 67.0 % para la categoría más alta y 12.0% para la categoría más baja). Estas diferencias indican una alta dependencia fiscal que afecta la capacidad de generar ahorros corrientes en los municipios pequeños en comparación con los grandes, lo que se refleja en mayores dificultades para adelantar proyectos de inversión. Por ejemplo, en un estudio para los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Delgado y Acero (2015) encuentran una alta dependencia fiscal en este grupo de municipios, lo cual de acuerdo con los autores “perpetúa sus condiciones de bajo nivel de desarrollo local”.

3.3 Gasto público territorial

Los mayores ingresos tributarios y por transferencias tanto de los municipios como de los departamentos se han visto reflejados en un aumento importante del gasto público corriente y de capital en los dos niveles de Gobiernos (Figura 12). Durante el periodo 1996-2015, el gasto corriente de los municipios y departamentos creció respectivamente 20.9 % y 28.4 %, y para el gasto de capital estos crecimientos alcanzaron 370.9 % y 473.6 %. Es importante señalar que la nómina de maestros, que representa un porcentaje importante del gasto territorial, se clasifica como gasto de capital, ya que se considera como inversión social. En los últimos años –como resultado del mejoramiento en la dinámica de los recaudos de impuestos municipales y de las mayores transferencias dirigidas a los municipios, así como de la certificación a un número creciente de municipios para administrar directamente y no a través de los departamentos la provisión de los servicios de salud y educación–, los gastos de capital de los municipios superan en más del doble los de los departamentos, lo que sugiere una mayor capacidad institucional en el nivel local. Este resultado, como lo sugiere Melo (2004), respalda el hecho de que en Colombia la descentralización fiscal se ha concentrado en el nivel municipal, si se tiene en cuenta que a los municipios se les asignó la responsabilidad de realizar inversiones públicas en diferentes áreas como educación, salud, agua potable, programas de empleo y agrícolas, cuyo gasto, en respuesta al rol que les asignó la Constitución, ha venido aumentando.

Con respecto a los gastos por intereses de la deuda, que en la década de los noventa tenían un peso importante en el gasto total, como consecuencia del aumento del endeudamiento asociado a la aplicación de la Ley 60 de 1963, se redujeron en forma importante después de las medidas tomadas para disminuir el endeudamiento territorial. De acuerdo con Bonet-Morón *et al.* (2018), mientras la proporción del gasto total destinado al pago de inte-

rés hace dos décadas era cercana al 8 %, actualmente es de 1 % y 2 % en promedio para los departamentos y municipios.

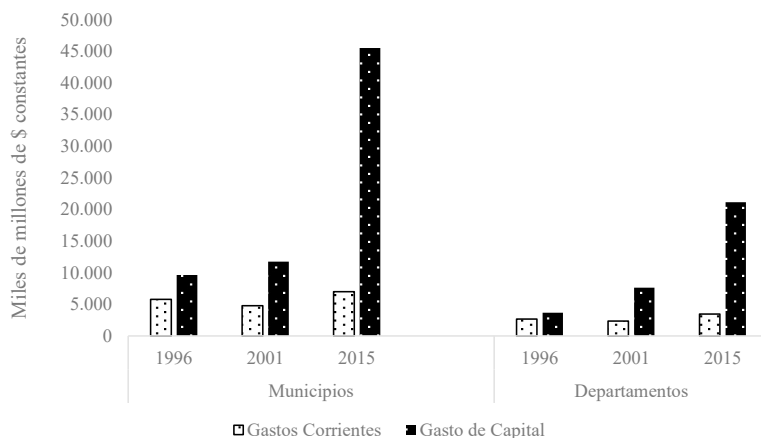


Figura 12. Gastos corrientes y de capital departamentales y municipales (miles de millones de pesos constantes de 2008).

Fuente: cálculos a partir de la información del DNP.

Es importante señalar que la provisión de los servicios de educación y salud, que se financia principalmente con recursos de las transferencias del Gobierno nacional, podría verse afectada por la disminución de los recursos por transferencias explicada anteriormente. Como lo sostienen Melo y Ramos (2017), aunque con el proceso de descentralización se han registrado ganancias importantes, especialmente en la ampliación de la cobertura de estos servicios, aún se evidencian problemas de calidad, que se reflejan en los resultados de la educación básica y media, y en la prestación de los servicios de salud. La reducción podría afectar más a los municipios más pequeños, donde la dependencia fiscal de los recursos por transferencias es mayor.

3.4 Balance fiscal territorial

El balance fiscal de las entidades territoriales, como consecuencia de las medidas adoptadas durante la Constitución de 1991, ha sufrido un deterioro progresivo en la segunda mitad de la década de los noventa (Figura 13). Este resultado se explica por un incremento del gasto superior al aumento de los ingresos por transferencias asignados a departamentos y municipios. Este déficit fue financiado con recursos del crédito, provenientes especialmente de las entidades financieras locales, los cuales fueron respaldados con la garantía de las mayores transferencias del Gobierno nacional que la ley asignaba a municipios y departamentos. Durante este periodo se presentó un crecimiento importante de los gastos corrientes, lo cual contribuyó a agravar la situación fiscal territorial.

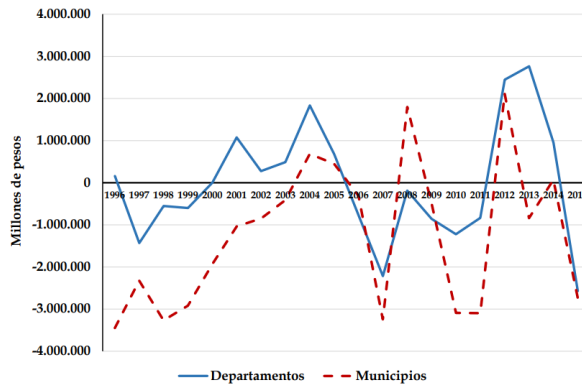


Figura 13. Déficit fiscal total departamental y municipal (miles de millones de pesos constantes de 2008).

Fuente: Bonet-Morón et al. (2018).

Debido al aumento del déficit fiscal de municipios y departamentos, el Gobierno tomó varias medidas en busca de reducir el endeudamiento y mejorar el balance fiscal de las entidades territoriales. Como se observa en la Figura 13, los departamentos registraron déficit fiscal entre 1997 y el año 2000, y los municipios entre el año 1996 y el 2003. Como resultado de las medidas tomadas, para el año 2004 tanto municipios como departamentos registraron superávit fiscal. Entre el 2006 y el 2010, las finanzas territoriales nuevamente se deterioraron, pero gracias al incremento en los precios internacionales del petróleo entre el periodo 2011 y 2014, los departamentos y municipios recibieron recursos importantes por concepto de regalías por la explotación de recursos minero-energéticos. Estos recursos adicionales contribuyeron a mejorar las finanzas y el balance fiscal tanto de departamentos como de municipios. La caída de los precios del petróleo a partir del 2014 se reflejó nuevamente en un deterioro de las finanzas territoriales (Figura 13).

4. Efecto de la pandemia sobre las finanzas territoriales

A raíz de la pandemia de la COVID-19, las finanzas territoriales se han visto afectadas de forma importante. Este deterioro tiene origen en la reducción del recaudo de impuestos tanto departamentales como municipales y en el efecto que la caída de los ingresos corrientes de la nación puede tener sobre las transferencias del Gobierno nacional (SGP) a las entidades territoriales. Adicionalmente, muchas entidades territoriales han aumentado el gasto público territorial para atender la emergencia social a causa de las medidas de aislamiento.

4.1 Efectos sobre el crecimiento económico

Para evaluar el efecto de las medidas del aislamiento preventivo a raíz de la pandemia de la COVID-19 sobre el crecimiento económico, la Tabla 3 presenta el crecimiento trimestral del producto interno bruto (PIB) y la contribución al crecimiento del valor agregado bruto de las diferentes actividades económicas. Los resultados a corto plazo muestran el choque que sufrió la economía como consecuencia de la pandemia. El crecimiento económico para el segundo trimestre del 2020, respecto al trimestre inmediatamente anterior, fue de -14.9 %. Casi todas las actividades económicas contribuyeron a la caída del producto a excepción de actividades financieras y de seguros (0.02 %) y las actividades inmobiliarias (0.01 %). Las actividades económicas que más contribuyeron al descenso, en su orden son el comercio al por mayor y al por menor, la reparación de vehículos automotores y motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida con un -5.02 %, industria manufactura con -2.54 % y construcción con -1.47 %.

El efecto de la pandemia en la economía regional es diferente para cada territorio, en razón al nivel de aislamiento y al peso de las actividades económicas dentro de su producto económico. Las medidas de aislamiento variaron dependiendo del número de casos de COVID-19⁶⁵ registrados por departamentos durante el periodo marzo y noviembre del 2020 (véase Tabla 4). Las medidas tomadas por el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales con el propósito de prevenir y controlar la propagación del virus, tuvieron efectos sobre la producción y el empleo de las entidades territoriales. A pesar de lo que se puede vislumbrar, existe una enorme incertidumbre sobre lo grave que será la disminución en la producción y cómo se verán afectadas las economías regionales (Banco Mundial, 2020) a medio y largo plazo.

Con el fin de estimar el efecto probable de las medidas de aislamiento preventivo a raíz de la pandemia de la COVID-19 en el nivel regional, Bonet *et al.* (2020) utilizan un modelo insumo-producto para la economía, en la evaluación de este efecto en 54 sectores económicos. Con este propósito, los autores restringen el desarrollo de actividades de un parte de los trabajadores, teniendo en cuenta grupos de edad y sectores de producción. A diferencia de otros trabajos y cálculos del efecto de la pandemia de la COVID-19, el documento (2020) examina la importancia de cada sector en la estructura económica y la interdependencia entre sectores. Tiene en cuenta los encadenamientos productivos, hacia adelante (oferta de bienes a otros sectores) y hacia atrás (qué tanto demanda un sector de otros sectores), y

⁶⁵ El primer caso de COVID-19 fue diagnosticado en China en diciembre 10 del 2019 y el primer fallecimiento se produjo el 9 de enero del 2020.

las interrelaciones entre sectores económicos. Los resultados, teniendo en cuenta la estructura económica de los departamentos, el grado de informalidad y las interrelaciones entre sectores económicos, sugieren una reducción del número de empleados y pérdidas que fluctúan entre 0.5 % y 6.1 % del PIB nacional.

Las ramas económicas más afectadas son alojamiento y servicios de comida, servicios inmobiliarios, servicios administrativos, actividades profesionales, construcción y comercio. La disminución en las actividades productivas se ve traducida en una caída de la contribución a la inversión agregada. Cálculos que concuerdan con las cifras presentadas en la Tabla 3. En razón a la mayor contribución en la generación del producto nacional, Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca registran las mayores pérdidas en los escenarios considerados por Bonet *et al.* (2020). A su vez, los autores sostienen que los departamentos más vulnerables al aislamiento son Antioquia, Boyacá, San Andrés, Santander y Valle del Cauca.

Otra aproximación para medir los efectos de la pandemia sobre la actividad productiva es utilizando los resultados de la encuesta a 400 empresas de la Cámara de Comercio de Bogotá (2020) y la comparación con lo evidenciado en otras cámaras de comercio del país. Los principales resultados al mes de septiembre de estas encuestas se resumen a continuación⁶⁶: (1) el 59.6 % de las empresas de Bogotá funcionaron parcialmente y solo un poco más del 25 % lo hicieron normalmente; en el ámbito nacional, el 63 % de las empresas funcionó parcialmente; (2) el 50 % de las empresas de Bogotá mantuvo el número de trabajadores; a nivel nacional este porcentaje fue de 57 %; (3) el 81 % de las empresas de Bogotá registró una disminución en sus ventas frente a un 77 % a nivel nacional; (4) el 18 % de las empresas de Bogotá realizó inversiones en maquinaria, equipo o ampliación de capacidad productiva, respecto a un 17 % de empresas a nivel nacional; (5) además de la pandemia como principal problema de los empresarios, ellos reportan que la suspensión de actividades, la baja demanda, la falta de capital de trabajo, la cartera vencida, fueron otros problemas importantes; (6) las dificultades por la pandemia afectaron en mayor porcentaje a las micro y pequeñas empresas, 62 % y 27 % respectivamente; (7) las ramas de actividades económicas más afectadas por la pandemia se encuentran en servicios, comercio e industria; (8) el 7 % de las empresas de Bogotá exportó, a nivel nacional solo lo hizo el 3 %.

⁶⁶ Este análisis sigue de cerca el documento de la Cámara de Comercio de Bogotá (2020).

Tabla 3. Tasa de crecimiento trimestral del producto interno bruto

Clasificación Cuentas Nacionales	Secciones CHU Rev. 4 A.C. 12 agrupaciones	Concepto	2019 ^{er}				2020 ^{er}				2020 ^{er}			
			I	II	III	IV	I	II	I	II	I	II	I	II
			Tasa de crecimiento trimestral (base 2015)				Contribución al crecimiento del Valor Agregado							
A		Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	0.2	1.5	1.0	1.9	3.7	-6.1	0.02	0.10	0.07	0.13	0.27	-0.49
B		Explotación de minas y canteras	1.8	-1.3	0.3	-1.1	-2.3	-18.5	0.10	-0.07	0.02	-0.06	-0.12	-0.94
C		Industrias manufactureras	-0.6	1.1	0.6	0.9	-4.5	-21.6	-0.08	0.15	0.08	0.11	-0.57	-2.54
D + E		Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	0.2	0.8	1.2	0.4	1.0	-10.9	0.01	0.03	0.04	0.01	0.03	-0.39
F		Construcción	-1.7	-1.3	-0.9	-0.1	-6.7	-24.8	-0.12	-0.10	-0.06	-0.01	-0.45	-1.47
G + H + I		Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	1.8	1.4	1.4	0.4	-2.1	-33.7	0.34	0.27	0.27	0.08	-0.39	-5.02
J		Información y comunicaciones	-1.0	2.5	-2.0	1.0	-0.1	-4.1	-0.03	0.08	-0.06	0.03	-0.00	-0.14
K		Actividades financieras y de seguros	1.7	1.5	2.8	-1.8	-0.2	0.3	0.09	0.08	0.15	-0.09	-0.01	0.02
L		Actividades inmobiliarias	0.7	0.7	0.9	0.6	0.5	0.1	0.07	0.07	0.08	0.06	0.05	0.01
M + N		Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1.4	1.1	0.9	0.5	0.5	-11.8	0.11	0.08	0.07	0.04	0.04	-0.96
O + P + Q		Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; Educación; Actividades de atención de la salud humana y de servicios sociales	1.3	2.3	0.6	0.7	-1.0	-3.8	0.21	0.38	0.10	0.12	-0.16	-0.72
R + S + T		Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación y otras actividades de servicios; Actividades de los hogares individuales en calidad de empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares individuales como productores de bienes y servicios para uso propio	1.7	0.4	0.4	-0.3	-3.4	-34.9	0.05	0.01	0.01	-0.01	-0.09	-0.70
B.1b		Valor agregado bruto	0.9	1.4	0.6	0.4	-0.8	-15.8						
D.21-D.31		Impuestos menos subvenciones sobre los productos	0.7	1.7	1.9	1.3	-4.0	-14.5						
B.1b		Producto interno bruto	0.5	1.6	0.8	0.7	-2.1	-14.9						

Tabla 4. Casos de COVID-19 en Colombia

		Colombia. Casos de COVID-19										
		mar-23	jul-02	nov-12	Var abs		mar-23	jul-02	nov-12	Var abs		
		mar-jul	jul-nov	mar-jul	jul-nov	mar-jul	jul-nov	mar-jul	jul-nov	mar-jul	jul-nov	
1	Bogotá D.E.	113	32,726	342,530	32,613	309,804	19	Caquetá	43	12,250	43	12,207
2	Antioquia	52	4,981	189,432	4,929	184,451	20	La Guajira	536	10,845	536	10,309
3	Valle del Cauca	37	10,904	93,527	10,867	82,623	21	Atlántico	25,181	31,660	25,181	6,479
4	Santander	3	812	46,810	809	45,998	22	Casanare	69	5,807	68	5,738
5	Cundinamarca	14	3,006	46,227	2,992	43,221	23	Putumayo	29	4,629	29	4,600
6	Cesar	1	1,076	27,665	1,075	26,589	24	Magdalena	1,988	6,059	1,988	4,071
7	Córdoba	893	27,275	893	26,382	893	25	Arauca	81	3,712	81	3,631
8	Huila	11	365	26,518	354	26,153	26	Chocó	1,740	4,281	1,740	2,541
9	Meta	5	1,293	25,175	1,288	23,882	27	San Andrés Islas	28	1,961	27	1,933
10	Norte de Santander	8	347	24,056	339	23,709	28	Guaviare	39	1,651	39	1,612
11	Tolima	4	1,042	23,660	1,038	22,618	29	Guanía	14	1,164	14	1,150
12	Nariño	3,574	23,528	3,574	19,954	30	Vaupés	28	1,095	28	1,067	
13	Risaralda	14	563	19,868	549	19,305	31	Vichada	1	850	1	849
14	Caldas	7	267	18,689	260	18,422	32	Amazonas	2,325	2,981	2,325	656
15	Boyacá	405	17,735	405	17,330	33	Bolívar	9,629	6,905	9,629	2,724	
16	Sucre	1,490	15,999	1,490	14,509	34	Barranquilla D.E.	7	42,389	7	42,389	
17	Cauca	2	467	14,421	465	13,954	35	Cartagena D.T y C.	16	27,585	16	27,585
18	Quindío	7	168	13,021	161	12,853	36	Santa Marta D.T. y C.	3	12,052	3	12,052
Total					306	106,110	1,174,012	105,804	1,067,902			

4.2 Efectos sobre los ingresos y gastos territoriales

A causa de las medidas de aislamiento, que afectaron la actividad económica de varios sectores económicos y, por lo tanto, las bases tributarias de varios de los impuestos subnacionales, el recaudo tributario territorial se vio negativamente impactado. Como resultado de la caída en los ingresos tributarios, se presenta una reducción en el margen de maniobra de las autoridades subnacionales y un aumento en el deterioro de las finanzas públicas subnacionales. Adicionalmente, considerando que la definición de la bolsa de las transferencias del SGP tiene en cuenta el comportamiento de los ingresos corrientes del Gobierno nacional, si no se toma ninguna medida en términos de la definición de la fórmula, los ingresos que departamentos y municipios recibirían en el año 2021 por concepto del SGP se verían negativamente afectados, situación que agravaría aún más la reducción de las transferencias que se viene registrando durante los últimos años, con consecuencias para la financiación de los servicios de educación y salud.

En general, las medidas para aliviar los efectos de la COVID-19 afectaron la producción económica del país a partir de un *shock* sobre la oferta y a través de él sobre la demanda: (1) vía el consumo, porque el desempleo aumentó y como resultado aumentó el ahorro precautorio de la población; (2) vía la inversión, debido al recorte de la producción por falta de realización de lo producido y el aumento de los costos; y (3) vía el menor recaudo por rentas impositivas, debido a la desaparición de empresas, lo cual se ve reflejado en un deterioro de las finanzas nacionales y territoriales a lo largo de lo que queda del 2020 y en el 2021. De acuerdo con la Cámara de Comercio de Bogotá, entre enero y agosto se liquidaron 37 000 empresas, de las cuales el 99 % corresponde a pymes. Como resultado del deterioro fiscal, el gasto público y el endeudamiento de las entidades territoriales se ven afectados. Otros ingresos territoriales que se impactan como consecuencia de las medidas de aislamiento a raíz de la pandemia son los provenientes de loterías y juegos de suerte y azar, el impuesto al registro, los impuestos al consumo, las estampillas, la sobretasa a la gasolina y los ingresos no tributarios.

Adicionalmente, como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados sufrieron reducciones en los ingresos debido a la imposibilidad de las empresas de continuar con la actividad productiva y con las obligaciones y compromisos con los trabajadores⁶⁷. Por tanto, el consumo de los hogares y la inversión de las empresas se contrajo, causando una disminución significativa de la producción que se refuerza con la caída de las exportaciones

⁶⁷ Decreto 637 de 6 de mayo de 2020.

del país. Exportaciones que disminuyen por la perturbación del comercio internacional debido al impacto de la COVID-19, que contrajo la producción y el consumo a nivel internacional. Al deterioro de la actividad productiva y del empleo en el país se suman los niveles de informalidad presentes. Entre el trimestre de diciembre del 2019 y febrero del 2020, el DANE reportó un nivel de 47,9 %, que, sumado a las desigualdades regionales, puede afectar aún más a la población pobre y vulnerable.

La caída en la actividad económica del país afecta las finanzas territoriales de forma directa e indirecta, a través del recaudo de los impuestos a cargo del departamento y municipios, y a través de la caída de los impuestos del Gobierno nacional que afecta los recursos del SGP. En particular, con respecto a los impuestos nacionales, en la Figura 14 se observa que a partir del mes de abril y hasta el mes de septiembre del 2020, los recaudos de impuestos fueron inferiores con respecto a los recaudos del 2019. Estos recaudos incluyen impuesto de renta, IVA, gravamen a los movimientos financieros, impuesto de timbre, patrimonio, riqueza, impuesto al consumo, a la gasolina y los impuestos externos por concepto de aranceles e IVA externo. La caída en los recaudos del Gobierno nacional, si no se toman las medidas para revisar la fórmula, afectará los recursos que departamentos y municipios reciben del Gobierno nacional para financiar la provisión de los servicios de educación y salud.

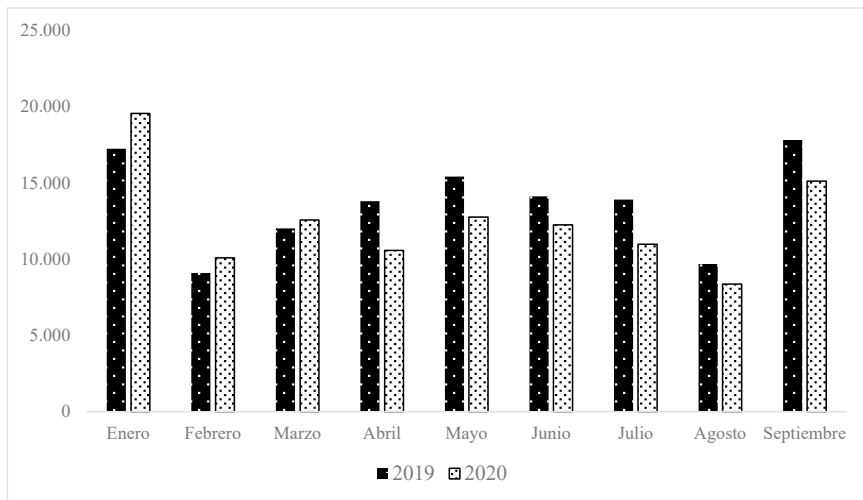


Figura 14. Recaudo de impuestos del Gobierno nacional (miles de millones de pesos)
Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

4.3 Alivios del Gobierno nacional

Con el fin de mitigar la pandemia, el Gobierno nacional, entre el 12 de marzo, que se declaró en todo el territorio nacional el estado de emergencia

sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, y el 1 de septiembre de 2020, expidió 166 decretos, 5 acuerdos, 318 resoluciones, 76 circulares, 2 conceptos y 18 directivas⁶⁸. Vale la pena señalar que el Gobierno nacional, a través del Decreto 518 del 4 de abril del 2020, creó el Programa Ingreso Solidario con el propósito de entregar transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA), por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por un término de 30 días calendario (Decreto-Ley 417 del 17 de marzo de 2020).

De acuerdo con el Gobierno, el Programa tiene previsto atender a tres millones de hogares que no pertenecen a ningún programa social y que se encuentran en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad. Hogares que recibirán un auxilio de 480 000 pesos, divididos en tres giros. No obstante, de acuerdo con Garay y Espitia (2020), el auxilio no es suficiente para cubrir las necesidades, más aún porque antes de la pandemia los hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad se encontraban clasificados así: 3 % de los hogares como clase alta, 41 % clase media, 27 % hogares en situación de vulnerabilidad y 29 % hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza. A lo anterior se suma la concentración de los ingresos, que según los mismos autores se encuentra alrededor de 0.62, medido a través del índice de Gini. Garay y Espitia (2020), a raíz del incremento del deterioro del ingreso de los hogares como consecuencia del impacto social y económico del confinamiento para detener la pandemia de la COVID-19 y la concentración del ingreso, consideran la creación de una “renta básica de emergencia para el sector rural que cubra al 100% de la población pobre y vulnerable” de un salario mínimo legal vigente, el cual se estima tendría un costo mensual de 0.22 % del PIB.

El 1 de abril, el Gobierno, a causa de la declaratoria del estado de emergencia, social y ecológica, y de la necesidad de recursos adicionales a los ordinarios, concedió facultades a los gobernadores y a los alcaldes, mientras dure la declaración de emergencia, para realizar adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, que permitan atender la pandemia e impedir la extensión de sus efectos (Decreto 512 del 1 de abril de 2020). Este tipo de medidas contribuyen a dar holgura a las finanzas de las entidades territoriales, las cuales, como se mencionó anteriormente,

⁶⁸ Consultar la página: <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/covid.html>.

enfrentan una reducción de sus ingresos y dificultad de planeación presupuestal.

El deterioro de la actividad comercial internacional, sumado a la caída de los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, reduce el ingreso de las regiones productoras de estos recursos vía regalías, lo cual repercute en la situación fiscal y económica. Debido a la ampliación del estado de excepción por 30 días calendario más (Decreto-Ley 637 de 6 de mayo del 2020), se amplían las facultades a gobernadores y alcaldes, mediante instrumentos legales, para atender la emergencia y los efectos en el empleo, a través del acceso a líneas de crédito, el endeudamiento y la reorientación de rentas de destinación específica, “para financiar gastos de funcionamiento, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia” (Decreto Legislativo 678 del 20 de mayo del 2020).

Entre las razones de la expedición del Decreto 637 del 2020, con el cual se desarrollará normativa de manejo presupuestal bajo la declaración de estado de emergencia, se encuentra que “la reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirve de fuente de pago para el funcionamiento de las entidades territoriales, podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000”. La reducción que se prevé no es solo para el 2020, sino para el 2021. De tal manera, que se conceden facultades a los gobernadores y alcaldes, a partir del decreto legislativo 678 de 2020, para, (1) reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto; (2) realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, pero ajustados a las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales, según aclaración de la Corte Constitucional; (3) ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica a través de la contratación de operaciones de crédito público para las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100 %, sin la necesidad de verificar el cumplimiento de la relación interés/ahorro operacional (art. 2 de la Ley 358 de 1997); y (4) asignar el 100 % de la sobretasa al ACPM a los departamentos para el periodo gravable junio del 2020 y hasta el periodo gravable diciembre del 2021 y no lo dispuesto por la Ley 488 de 1998, pero en el entendido, dice la Corte Constitucional, de que estos recursos se destinen a atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020. De este mismo decreto, la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 6, 7 y 9.

4.4 Papel de las entidades territoriales en la recuperación de la economía

Los efectos a corto plazo de la pandemia sobre las finanzas públicas territoriales, hacen necesario considerar el fortalecimiento de los sistemas tributarios territoriales y la autonomía de los departamentos y municipios.

Por tanto, a continuación, se resaltan las principales recomendaciones que la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial entregó en el mes de agosto al Gobierno nacional, las cuales cobran importancia para la recuperación de las finanzas territoriales en la época de la pospandemia.

La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial reconoce la importancia de contar con una buena administración tributaria, porque es “uno de los requisitos para administrar políticas tributarias de manera efectiva y eficiente” (2020, p. 273). El logro de una administración tributaria eficiente en los departamentos y municipios se refleja en la autonomía, en el uso de tecnología de la información y en la cultura de pago del contribuyente para financiar los bienes públicos. Sin embargo, para alcanzarla es requisito la voluntad política, además de la capacidad institucional. La voluntad política es entendida como los “esfuerzos necesarios para conseguir un mejor nivel de recaudo”, a través de la implementación del sistema de manera efectiva, con una estrategia clara y con unos recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes.

En el caso de la administración tributaria de las entidades territoriales, la Comisión de Estudio encuentra una alta heterogeneidad como resultado de periodicidades diferentes, variedad de formularios, aplicación de las leyes, entre otras. Según recomendación de la Comisión, es necesario promover las economías de escala en la gestión tributaria, disponer de unas reglas de juego claras para las administraciones y contribuyentes, y fortalecer las herramientas de asistencia técnica con las que cuentan los departamentos y municipios (2020, p. 281).

El impuesto predial es el impuesto más importante del nivel municipal y con cierta transparencia debido a la aplicación de las reglas de juego que lo definen. Sin embargo, el uso apropiado de este impuesto, incluido el de plusvalía, depende de un buen sistema catastral, que pueda identificar los predios y los tamaños, base para establecer la estructura de propiedad: propiedad y valor del suelo, y facilitar el mercado de tierras en el país (Ibáñez & Muñoz, 2011). El Gobierno del presidente Duque, a través del CONPES 3958 de marzo 26 de 2019, estableció la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito con el objetivo de “pasar del actual 5,68% del área del territorio nacional con información catastral actualizada, al 60% en 2022 y posteriormente al 100% de cobertura en 2025”. Esta política pública contribuye al fortalecimiento no solo fiscal sino interinstitucional de las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el sector privado, al mejorar la información catastral y de registro, para brindar seguridad jurídica de los intereses que se presentan sobre la tierra (ocupación, valor, uso y urbanización) y para apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental.

Es importante que los esfuerzos hacia la descentralización, a través de un sistema tributario territorial eficiente y menos complejo, contribuyan a fortalecer la autonomía y a reactivar las economías regionales, y disminuyan las prácticas de evasión y elusión que presentan tanto personas naturales como jurídicas. El fortalecimiento de la autonomía de los Gobiernos locales permite programar (planear) mejor las iniciativas de inversión a largo plazo para que respondan a las necesidades de los ciudadanos según los programas de desarrollo local. De acuerdo con la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020),

para fortalecer la autonomía de los departamentos e inducir comportamientos socialmente responsables es necesario fortalecer el impuesto a los vehículos y el impuesto al consumo de cerveza, licores, así como de cigarrillos y tabaco. Además, para simplificar la estructura tributaria, es posible la eliminación de varios impuestos de bajo recaudo. (p. 16)

Un factor que puede favorecer las finanzas territoriales y la recuperación económica de los departamentos y municipios del país es el plan que tiene el Gobierno nacional de destinar recursos a la inversión en infraestructura de transporte. Este hecho tiene efectos positivos a corto plazo sobre la generación de empleo local y efectos a medio y largo plazo sobre el crecimiento de las regiones y del país en general, considerando el impacto positivo que tiene una buena infraestructura de transporte sobre el crecimiento económico. Por otro lado, los planes de incentivar la construcción de vivienda a través de la adjudicación de subsidios a la compra de vivienda nueva, también tienen efectos positivos sobre la generación de empleo y en los sistemas tributarios locales. En particular, el recaudo del impuesto predial a cargo de los municipios del país se puede ver favorecido. No obstante, como lo señaló la Comisión de Expertos, es importante tomar las medidas necesarias para la actualización del catastro y para mejorar la eficiencia en el recaudo del impuesto.

Finalmente, otra fuente importante de recursos que tienen los Gobiernos departamentales y municipales para incentivar la recuperación económica, son los recursos por regalías de los recursos minero-energéticos. En efecto, con la reforma aprobada en septiembre del 2020 se introdujeron modificaciones importantes al Sistema General de Regalías, con las cuales se espera mejorar el funcionamiento del sistema. Es importante señalar que el presupuesto de regalías para el periodo 2021-2022 asciende a 17,3 billones. Los ingresos corrientes se asignarán de acuerdo con lo establecido en el nuevo SGR a los departamentos, las regiones productoras de hidrocarburos y a los municipios del país. Se espera que parte de estos recursos se destinen a proyectos de reactivación económica, incluidos proyectos de infraestructura de transporte. En síntesis, la reforma busca que las entidades territoriales

cuenten con nuevos recursos para apoyar la reactivación tras los graves efectos de la COVID-19 en todo el país (Melo et al., 2020).

5. Conclusiones

En este capítulo se analizó el proceso de descentralización colombiano y su impacto en el desempeño fiscal de las entidades territoriales. El análisis tiene en cuenta los diferentes cambios institucionales que ha tenido el país en el proceso de la consolidación de la descentralización. La descentralización es un proceso que se ha planteado en diversas épocas de la historia de Colombia, la cual busca distribuir el poder y la asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización se consolidó con la Constitución de 1991, que dio mayores recursos y responsabilidades a los municipios y departamentos del país. En una primera etapa, la aplicación de la normativa incentivó el gasto territorial, lo que se vio reflejado en un aumento del déficit fiscal de las entidades territoriales. Para corregir el desbalance fiscal, el Gobierno nacional toma varias medidas en materia de endeudamiento y revisa en varias ocasiones la fórmula y los criterios de distribución de los recursos del sistema de transferencias del Gobierno nacional a departamentos y municipios, los cuales, con estos recursos deben financiar la provisión de los servicios de salud, educación básica y media.

A raíz de estas medidas, los recursos por transferencias en términos del PIB se han reducido con respecto al máximo observado en el año 2001. Este hecho, junto con los efectos sobre el crecimiento económico de las medidas de aislamiento a raíz de la COVID-19, ha golpeado negativamente las finanzas territoriales. Las medidas de aislamiento afectaron la producción de varios sectores económicos, con efectos negativos sobre los recaudos de impuestos departamentales y municipales, así como los del Gobierno nacional. La caída en los impuestos regionales se ve reflejada de manera directa en las finanzas de los Gobiernos subnacionales y las del Gobierno nacional, a través de la disminución de los recursos que reciben por concepto de transferencias del Gobierno nacional que, de acuerdo con la fórmula para fijar el monto para distribuir, considera el comportamiento de los ingresos corrientes de la nación. Adicionalmente, las entidades territoriales han tenido que asumir un mayor gasto social para atender los efectos de las medidas de aislamiento sobre el empleo y la destrucción de empresas.

Pese a los efectos negativos que se han observado sobre el crecimiento económico y el desempeño de las finanzas territoriales, a causa de las medidas de aislamiento por la pandemia de la COVID-19, se abren oportunidades para que las regiones desempeñen un papel importante en la recuperación de la economía de la pospandemia. Las autoridades locales, al estar más cerca de los ciudadanos, tienen la oportunidad de reorganizar de forma más eficiente la reapertura de todos los diferentes sectores económicos.

Sin embargo, hay que considerar la heterogeneidad regional en cuanto a la administración pública y la estructura productiva. Esto, aunado a los planes de inversión en infraestructura de transporte y de construcción de vivienda nueva, tiene efectos positivos sobre el empleo a nivel regional y sobre el recaudo de impuestos territoriales. En esta medida, las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial toman fuerza en este momento en que se hace necesaria la recuperación de las finanzas territoriales, pero también la de la economía en general.

Referencias

- Banco Mundial. (2020). *La economía en los tiempos del Covid-19*. Banco Mundial.
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, J., & Montero-Mestre, L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República.
- Bonet-Morón, J., Ricciullo-Marín, D., Pérez-Valbuena, G. J., Galvis-Aponte, L. A., Haddad, E. A., Araújo, I. F., & Perobelli, F. S. (2020). *Impacto económico regional del Covid-19 en Colombia: un análisis insumo-producto*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2020). *Encuesta Ritmo Empresarial. Resultados para Bogotá. Balance primer semestre 2020 y expectativas segundo semestre 2020*. Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cárdenas S., M. (2020). *Introducción a la economía colombiana*. Fedesarrollo, Alpha Editorial.
- Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial. (2020). *Informe final 2020*. AECOM- CEDE.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público*. FEDESARROLLO.
- Contraloría General de la República -CGR-. (2017). *Los OCAD y la gestión por proyectos: evaluación del Sistema General de Regalías*. CGR.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Fiscal and Political Decentralization Reforms. In E. Lora (Ed.), *The State of State Reform in Latin America* (pp. 213-261). The Inter-American Development Bank y Stanford University Press.
- Delgado, S. T. & Acero, E. J. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del Cenes*, 34(60), 215-246.
- Garay, L. J. & Espitia, J. E. (2020, 9 de nov.). *Mujeres y jóvenes, los más afectados con la situación de pobreza en Colombia*. UN Periódico Digital.
- Ibáñez, A. M. & Muñoz, J. C. (2011, ago.). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Notas de Política, n.º 9. Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los Andes.
- Iregui, A. M., Alba, M. L. & Ramos, J. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Borradores de Economía n.º 381. Banco de la República de Colombia.
- Kahn, T. (2020, jul.). *Ciclos políticos en la aprobación y ejecución de proyectos en el Sistema General de Regalías*. FEDESARROLLO.

- Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. The World Bank.
- Melo, L. (2004). *Intergovernmental Fiscal Relations: The Colombian Case*. Economics PhD Theses 0304, Department of Economics, University of Sussex Business School.
- Melo, L., Toro, J. & Zárate, H. (2020). *La inversión en infraestructura de transporte*. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia.
- Melo, L. & Ramos, E. (2017). *El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*. Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Institutos de Estudios Latinoamericanos.