

**“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN  
MUNICIPAL”**

Autor:

Fereccid Ramírez Cruz

Universidad Nacional Abierta y Distancia- UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Ibagué

2020

**“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN  
MUNICIPAL”**

**“Importancia de las Transferencias en el Proceso de  
Descentralización Municipal: caso piedras-Tolima  
2000-2018”**

Fereccid Ramírez Cruz

Directora

Marisabel García Acelas

Universidad Nacional Abierta y Distancia- UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Programa Gestión Pública

Ibagué

2020

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Dedicatoria**

Quisiera dedicar este trabajo a todos mis familiares, amigos, compañeros de labores y colegas quienes de una u otra forma siempre me brindaron su desinteresado apoyo y constante compañía.

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Agradecimientos**

Deseo manifestar mis agradecimientos a la Contaduría General de la Nación por haber facilitado la información a través de su plataforma “CHIP” con la que se realizó esta investigación, se agradecen también los acertados comentarios y sugerencias de mi colega Luz Dary Polania, de la misma manera a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia por haberme brindado la oportunidad de formarme en esta fiesta del conocimiento y en el mismo sentido agradezco a la Doctora Marisabel García Acela Directora de monografía por sus sugerencias, aportes y paciencia en la orientación que permitieron el desarrollo y culminación de este trabajo investigativo.

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## Resumen

El trabajo que se desarrolla trata sobre el proceso de descentralización municipal y la importancia de las transferencias en dicho proceso, para esto el trabajo está dividido en dos ejes fundamentales, que se complementan y de cierta manera se explican, estos dos ejes son el *“sistema de transferencias y la descentralización municipal”*, y el segundo eje se denominara *“una mirada desde el municipio de Piedras”*.

En el primero se desarrolla los temas de los sistemas de descentralización y el de las transferencias, los cuales son los elementos fundamentales para entender las dinámicas que se han presentado en los entes territoriales y que aún hoy se encuentran inmersas en ellos, para esto se desarrollara una descripción de los momentos más relevantes en la evolución del proceso de descentralización colombiano junto con el avance del sistema de transferencias de la nación hacia la municipalidad, exponiendo las normas más importantes que han influido en el desarrollo de estos dos sistemas.

En cuanto a la mirada que se le dará al municipio de Piedras, se iniciara con una breve descripción histórica de la municipalidad para luego ahondar sobre su vocación económica y la composición de sus ingresos en donde se conectaran con los temas que se desarrollan en la primera parte del trabajo, lo que significa que se analizará el tema de la evolución de las transferencias al igual que el comportamiento que han tenido en relación con los ingresos y los gastos teniendo como objeto de estudio a dicho municipio, indagando por su impacto en la generación de autonomía fiscal en el municipio, es decir, que se presentarán los planteamientos de pereza y de esfuerzo fiscal en el periodo de tiempo comprendido entre el 2000 al 2018.

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Palabras clave**

Economía, Descentralización Municipal, Esfuerzo Fiscal, Pereza Fiscal, Sistema De  
Trasferencias.

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Abstract**

The work being carried out deals with the municipal decentralization process and the importance of transfers in said process. For this, the work is divided into two fundamental axes, which complement each other and are explained in a certain way, these two axes are the “system of transfers and municipal decentralization”, and the second axis will be called “a look from the municipality of Piedras”.

In the first, the issues of decentralization systems and transfers are developed, which are the fundamental elements to understand the dynamics that have arisen in territorial entities and that are still immersed in them today, for this purpose it will be developed a description of the most relevant moments in the evolution of the Colombian decentralization process along with the advance of the nation's transfer system to the municipality, exposing the most important norms that have influenced the development of these two systems.

As for the look that will be given to the municipality of Piedras, it will start with a brief historical description of the municipality and then delve into its economic vocation and the composition of its income, where they will be connected with the topics developed in the first part of the work, which means that the issue of the evolution of transfers will be analyzed, as well as the behavior they have had in relation to income and expenses, having as object of study this municipality, inquiring about its impact on generation of fiscal autonomy in the municipality, that is, that the proposals of laziness and fiscal effort will be presented in the period of time between 2000 to 2018.

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Keywords**

Economy, Municipal Decentralization, Fiscal Effort, Fiscal Laziness, Transfer System.



# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## Contenido

Agradecimientos.....	4
Introducción .....	11
1. Planteamiento Del Problema De Investigación.....	14
2. Justificación .....	16
3. Objetivo (general y específico) .....	18
3.1. Objetivo general.....	18
3.2. Objetivos específicos .....	18
4. Marco referencial.....	19
4.1. Marco Teórico .....	19
4.2. Marco Conceptual.....	23
5. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA	
28	
5.1 DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL .....	28
5.2 SISTEMA DE TRASFERENCIAS .....	33
6. UNA MIRADA DESDE EL MUNICIPIO DE PIEDRAS .....	39
6.1 CONTEXTUALIZACIÓN MUNICIPIO DE PIEDRAS.....	39
6.2 EVOLUCION DE LAS TRASFERENCIAS EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS.....	41
6.3 ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS.....	44
6.4 COMPARATIVO DE LOS INGRESOS PROPIOS Y LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS	
47	
Conclusiones .....	52
Referencias Bibliográficas.....	58

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **Listado de Gráficos**

Gráfica 1 Vocación Territorial.....	40
Gráfica 2 Participación de los sectores económicos en Piedras.....	41
Gráfica 3 Transferencias Municipio de piedras.....	42
Gráfica 4 Ingresos Propios y Transferencias Municipio de piedras.....	45
Gráfica 5 Relación Ingresos Propios y Gastos Municipio de piedras.....	48
Gráfica 6 Autonomía Fiscal Municipio de piedras.....	50

## **Listado de Tablas**

Tabla 1 Transferencias Municipio de piedras.....	43
Tabla 2 Ingresos Propios Municipio de piedras.....	46
Tabla 3 Relación Ingresos Propios y Gastos Municipio de piedras.....	49
Tabla 4 Autonomía Fiscal Municipio de piedras.....	50

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## Introducción

Detentar el poder siempre ha sido una ambición del ser humano, desde los faraones hasta los reyes de diferentes partes del mundo y en distintas épocas, han visto como el poder se convierte tarde o temprano en una atribulación dada por la inconformidad de los individuos que los rodean o del grupo de personas que controla.

Fue Luis XIV, que con su célebre frase el estado soy yo (*L'État, c'est moi*), sentó un precedente que decanta y pone de manifiesto la figura en donde se centraliza el poder el cual reduce enormemente la capacidad decisoria de las mayorías así se tenga representación dentro del poder como en el caso del Rey Sol sobre su parlamento.

Es así que la sociedad en si misma ha desarrollado distintas formas de transmitir ese poder a través de variadas maneras trasladando a otros responsabilidades para que puedan solventar las necesidades cada vez mayores de los individuos que componen el estado, así como en el antiguo Egipto los faraones distribuían entre sus funcionarios reales las tierras más ricas y fértiles para explotarlas entre lazadas y con un control central el cual se evolucionaria mucho más en la edad media convirtiéndose en el modelo feudalista que conocemos.

Desde que el mundo adopto la noción de estado-nación ha estado inmerso en una puja constante entre el modelo centralista y el descentralizado, este último ha demostrado ser el más eficiente para gobernar y ejecutar los recursos para su implementación dado el desarrollo económico, el crecimiento y la creación de nuevas necesidades para suplir las demandas del ciudadano en general como lo afirmó Asela, J. (2015), dándole a este el poder de elegir a sus representantes en el gobierno para la provisión de bienes y servicios públicos.

En Colombia los procesos de descentralización comenzaron a mediados de los años ochenta pero se promulgo constitucionalmente en 1991, de la misma manera se fue

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

reglamentando con la asignación de papeles a los entes territoriales estableciéndoles recursos y creándoles organismos de control y de vigilancia para posteriormente encarrilarse en un sistema de autocontrol limitando sus gastos.

Con respecto a lo anterior, se podría decir que el proceso de descentralización ha sido exitoso en el ámbito político porque se dio la oportunidad de tener mucha más representación en los distintos niveles del poder, pero en realidad el proceso de descentralización se ha quedado corto en el tema fiscal y de la eficiencia de las entidades departamentales y municipales dado que estos siguen supeditados a las decisiones del poder central.

Conviene entonces para mi formación como futuro especialista en Gestión Pública, ocuparme del tema de la relación entre la nación y sus entes territoriales, analizando como se ha venido desarrollando el proceso de descentralización fiscal y la dependencia que se tienen de las transferencias de índole nacional, para este caso en particular se dirigirá la investigación en el estudio de las finanzas municipales de Piedras tratando de indagar como ha sido el impacto que han tenido las transferencias en el proceso de autonomía municipal , para esto se desarrollara una breve descripción de los momentos más destacados en la evolución del proceso de descentralización en conjunto con las transferencias contextualizando el fenómeno a nivel municipal para después examinar los ingresos y los gastos públicos estableciendo como se ha desempeñado el municipio en cuanto a el equilibrio presupuestal y de la misma manera se compararán con las transferencias que ha realizado el gobierno nacional, tomando como rango de estudio desde el año 2000 hasta el 2018 teniendo así un buen margen de comparación para un mejor entendimiento de la evolución del tema.

En este orden de ideas, el presente trabajo se adelantara bajo la modalidad de monografía, donde se procesaran grandes volúmenes de información legislativa, económica y estadística de

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

los ingresos, gastos y transferencias municipales obtenidos de entidades como la Contaduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación.

De la misma manera se desarrollara una exploración de varios estudios previos sobre las transferencias y el proceso de descentralización, tomando como base a tres escritores bastante ilustrativos, complementarios y me atrevería a decir que emblemáticos sobre el procesos aquí estudiados, tenemos en primer lugar a Descentralización y participación en América Latina cuyo autor es Finot, I. (2002), este es uno de los primeros autores que puso de manifiesto la ineficacia del proceso descentralizador y el excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales , advirtiendo la necesidad de la deconstrucción del modelo descentralizador.

Igualmente, en la obra “¿La descentralización empereza?” de Cadena, J. (2002), la cual investigo el efecto que tienen las transferencias sobre los tributos municipales, hallando varias conclusiones bastante dicientes sobre tema.

De otro lado tenemos el título del autor Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2015), titulado “25 años de elección popular de alcaldes en Colombia: avances y retrocesos”, el cual hace un recorrido en la historia del proceso de descentralización enfocando su investigación hacia la descentralización política.

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## 1. Planteamiento Del Problema De Investigación

En la actualidad la discusión sobre el proceso de descentralización en Colombia va dirigida hacia la sostenibilidad fiscal y de la eficiencia en el manejo de los recursos que le corresponden por ley a los distintos entes territoriales como lo son los departamentos y los municipios al respecto según cifras del Departamento Nacional de Planeación en los indicadores de dependencia intergubernamental muestran que entre el periodo de 2008 al 2012 de los 1102 municipios el 82,92% de ellos dependían en gran medida de los recursos que giraba la nación para poder funcionar y que tan solo un 9,45% de los municipios no dependen de las transferencias, lo cual evidencia el escasísimo avance que ha tenido el proceso de descentralización en Colombia.

La dependencia económica de las trasferencias trae distintas dificultades tanto para la nación como para el desarrollo de los municipios tal como lo advierte Finot, I. (2002) al referirse a el proceso de descentralización “...los avances en participación son dispares, aún no se observan resultados concluyentes en cuanto a eficiencia y el ingreso geográfico bruto se sigue concentrando en algunos territorios. Se ha logrado aumentar la cobertura de servicios sociales pero en muchos casos se acentúan las diferencias interterritoriales. Los sistemas de transferencias adoptados no propician la eficiencia fiscal...” (p. 212). subyacente a el hecho de que los gobiernos subnacionales no tengan condiciones de eficiencia debido a que la asignación del recurso económico como su función principal se ve limitada por el gobierno nacional, esta el hecho que focalizan los recursos a sectores que quizás no logren tener un efecto impositivo para dinamizar la economía local.

Así mismo, varios autores han puesto de presente la probabilidad que el aumento de las trasferencias por parte del gobierno central incrementa la dependencia económica de los municipios hacia estos recursos del sector nacional, desestimulando a los gobiernos

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

subnacionales la creación o el aumento de recursos endógenos impositivos, frente a esto Bonet *et al.* (2017) (Citando a Zapata (2010)) “concluyen que la descentralización produjo muy poca autonomía financiera local. Los autores afirman que esto se debió a bases tributarias locales poco dinámicas, un crecimiento elevado del gasto territorial que no logró ser financiado con las crecientes transferencias y que condujo a situaciones de endeudamiento que amenazaron la sostenibilidad de varias entidades territoriales” (p.6).

De otro lado, Sánchez, J.; Gutiérrez, C.; Parra, J.C. (1994) realizan un planteamiento interesante con visos agnósticos -si se le pudiera acuñar un termino- al plantear que aunque no existen evidencias prácticas para afirmar la existencia de la pereza fiscal generada por las transferencias, aun así esta podría llegar a generarse.

En este sentido, con este proyecto de investigación se busca dilucidar si *¿En el desarrollo del proceso de descentralización colombiano, las transferencias han propiciado la desestimulación en la consecución de los recursos propios en el municipio de Piedras?*

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **2. Justificación**

Durante las últimas décadas del siglo pasado, Colombia tenía como eje transversal el proceso de descentralización municipal en el cual se fueron desarrollando varias dificultades referidas principalmente a las crisis fiscales de los departamentos y de los municipios, la poca claridad de sus competencias, el déficit en los fondos de pensiones, la insuficiente capacidad de recursos y la corrupción –entre otras – hacían que los entes departamentales y municipales generaran gastos muchísimo mayores a sus ingresos, ocasionando el crecimiento constante de las demandas por la mala asignación de los recursos.

No fue sino hasta la aparición de la ley 617 del año 2000, donde se hizo realmente efectivo el control para que se pudiera iniciar el proceso descentralización de los diferentes entes municipales y departamentales para lograr mayor autonomía tanto administrativa como económica, haciendo que estos entes debieran encontrar nuevas y variadas formas para acrecentar sus ingresos de manera que sus gastos no superan sus ingresos propios aminorando la dependencia de las transferencias del gobierno nacional, esta ley tuvo grandes repercusiones en las finanzas de los distintos entes tanto departamentales como municipales, debido a que en el proceso de descentralización las instituciones pudieron sanear sus deudas y depurar sus carteras.

La finalidad del presente trabajo es identificar si el comportamiento fiscal del municipio de Piedras ha estado acorde con el objetivo del proceso de descentralización, determinando a través de sus ingresos y sus gastos los efectos que tienen las transferencias provenientes del Gobierno Nacional, lo anterior se hará teniendo en cuenta el periodo de estudio entre el año 2000 en donde se empezó el proceso de saneamiento fiscal hasta el año 2018, en donde en la última década se han presentado cambios importantes en cuanto a las transferencias.

Considero que es relevante el desarrollo del presente trabajo, porque creo que al realizar



## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

el estudio del fenómeno de la descentralización y el impacto de las transferencias en los ingresos fiscales de la municipalidad de piedras, se podrá visualizar mejor la evolución económica teniendo en cuenta el planteamiento de Cadena, J. (2002) la cual manifestó “...que el esfuerzo fiscal es diferencial de acuerdo con las características demográficas y socioeconómicas de cada municipio...” (p.1), es por esto que se tomo como objeto de estudio a un municipio con la categoría municipal mas baja definida por ley, pero con unas características especiales que lo hacen atractivo para su estudio, el cual es que tienen muy pocos habitantes con una vocación agrícola y potencial turístico pero que basa su economía en la minería extractiva.

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **3. Objetivo (general y específico)**

### **3.1. Objetivo general**

Analizar el fenómeno de la descentralización municipal y la importancia de las transferencias en dicho proceso, tomando como caso de estudio el municipio de Piedras del departamento del Tolima desde el año 2000 al 2018.

### **3.2. Objetivos específicos**

- Desarrollar una descripción de los momentos más relevantes en la evolución del proceso de descentralización junto con el avance del sistema de transferencias hacia la municipalidad.
- Desarrollar un comparativo de los ingresos propios y de las transferencias en el municipio de Piedras.
- Examinar el comportamiento de los datos históricos y estadísticos de las transferencias del municipio de Piedras.
- Determinar la autonomía fiscal del municipio, a través de un parangón entre sus ingresos propios y sus gastos.

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## 4. Marco referencial

### 4.1. Marco Teórico

El proceso de descentralización en Latinoamérica dio inicio a la entrada de la modernidad a nuestro continente en contrapeso a los regímenes dictatoriales que se habían mantenido por décadas en diferentes gobiernos latinoamericanos, así como lo manifestaron Martínez y Ramírez (2015) “De esa manera, el discurso de la descentralización estuvo basado, fundamentalmente, en una visión política. Este cambio en la perspectiva del modelo de Estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgía sobre la base de una hipótesis fundamental: la descentralización permitiría el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones, participando en los asuntos públicos a través de las organizaciones civiles y enfrentando así al autoritarismo del poder centralizado, sobre todo militarista en la mayoría de los países” (p. 212).

Se debe tener en cuenta los objetivos del proceso de la descentralización los cuales se puede recoger en cuatro objetivos según lo plantea Bird. R. (2000):

1. cerrar la brecha fiscal intergubernamental, permitiendo que los ingresos y los gastos de cada nivel de gobierno sean aproximadamente iguales
2. igualar la capacidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos
3. incluir los efectos de las externalidades asociadas a la provisión de bienes públicos en las decisiones de los gobiernos locales, a través del condicionamiento de las transferencias a gastos en ciertos sectores que se quieren incentivar.
4. cumplir con las restricciones políticas (transferir recursos a localidades que no lo necesitan o que son inviables), sin afectar demasiado las económicas (asignación eficiente de recursos)

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

De la misma manera los objetivos mencionados, el diseño de las transferencias puede hacerse con criterios de delegación o devolución. Con el primero el gobierno central distribuye recursos a los gobiernos locales para que desarrollen ciertas funciones como “agentes” del centro; con el segundo la ejecución de las políticas se realiza con autonomía local. Así mismo, a través de la discrecionalidad que se les otorgue a los gobiernos locales para disponer de los recursos transferidos, es posible, de acuerdo con el marco institucional de cada país, alcanzar los objetivos propuestos.

De otro lado, tiene mayor relevancia lo económico desde la perspectiva de lo público, pues es el Estado quien tiene que asumir un papel importante y determinante para dar las directrices de cómo generar ingresos y administrarlos través de su Hacienda Pública que se encarga de regular la contribución de los ciudadanos, para solventar las necesidades de los habitantes; Según Stiglitz (2000) Desde que nacemos hasta que morimos, las actividades del Estado influyen de innumerables maneras en nuestra vida.

- Nacemos en hospitales subvencionados por el Estado, cuando no de propiedad estatal; nuestra llegada a este mundo se anota en un registro público (Nuestro certificado de nacimiento) que nos da derecho a una serie de privilegios y obligaciones como ciudadanos de nuestro país.
- Muchos de nosotros estudiamos en escuelas públicas.
- Casi todos nosotros recibimos dinero del Estado en algún momento de nuestra vida, a través de programas como las becas de estudios, las prestaciones por desempleo o por incapacidad, los programas de lucha contra la pobreza y la seguridad social.
- Todos nosotros pagamos impuestos al Estado: impuestos sobre las ventas; impuestos sobre consumos concretos como la gasolina, las bebidas alcohólicas, el teléfono, los viajes en avión,

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

los perfumes y los neumáticos; impuestos sobre el patrimonio; impuestos sobre la renta y cotizaciones a la seguridad Social.

- Una parte de la población activa trabaja para el Estado y el resto tiene unas condiciones de empleo en las que este ejerce una gran influencia.
- En muchas áreas de producción -ya sean automóviles, zapatillas deportivas u ordenadores- los beneficios y las oportunidades de empleo dependen extraordinariamente de que el Estado permita a los competidores extranjeros vender bienes en nuestro país sin aranceles o contingentes.
- Lo que comemos y bebemos, el lugar en el que podemos vivir y el tipo de vivienda en el que podemos habitar están regulados por organismos públicos.
- Viajamos por carreteras públicas y en ferrocarriles estatales. Los ayuntamientos recogen nuestra basura y se ocupan de nuestro alcantarillado; el agua que bebemos es suministrada por empresas públicas.
- Nuestra estructura jurídica constituye el marco en el que los individuos y las empresas pueden firmar contratos. Cuando existe un conflicto entre dos personas, estas pueden acudir a los tribunales para resolverlo.
- Si no existieran normas sobre el medio ambiente, la contaminación asfixiaría muchas de nuestras grandes ciudades, el agua de nuestros lagos y ríos no se podría beber y no sería posible ni bañarse ni pescar en ellos.
- Si no existieran normas de seguridad, como las que obligan a llevar cinturones en los automóviles, el número de muertos en accidentes de tráfico sería aún más alto de lo que es. Igualmente el estado tiene el papel importantísimo que es el de la distribución de la riqueza y lo hace hacia sus gobiernos locales a través de las transferencias con respecto a esto Stiglitz (2000)

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

asevera que las transferencias. Son cualitativamente diferentes del gasto público, por ejemplo, en carreteras o en tanques. Las transferencias son simplemente cambios en el derecho individual de consumir ciertos bienes. En cambio, el gasto público en una carretera o en un tanque reduce la cantidad de otros bienes (por ejemplo, bienes de consumo privado) de que puede disfrutar la sociedad. Las transferencias afectan a la forma en que se reparte la renta total de la sociedad entre sus miembros, pero (prescindiendo a que de las pérdidas de producción que se deben a la distorsión que introducen las transferencias en los incentivos) no afectan a la cantidad total de bienes privados de que pueden disfrutar.

La descentralización como lo planteó Cadena (2002) permitió a los entes territoriales no solo tener autonomía política sino también tener una cierta libertad fiscal para ofrecer y proveer directamente bienes y servicios público, pudiendo actuar con más diligencia sobre sus necesidades.

Como se manifestó en el planteamiento inicial de este escrito, el proceso de descentralización colombiano no se ha desarrollado según lo esperado con respecto a la autonomía fiscal de los diferentes entes en especial los municipales, dado que según cifras del Departamento Nacional de Planeación muestra que entre el periodo de 2008 al 2012 de los 1102 municipios el 82,92% de ellos dependían en gran medida de los recursos que giraba la nación para poder funcionar y que tan solo un 9,45% de los municipios no dependían de las transferencias, Asela.(2015).

Se percibe entonces que las entidades municipales libran una lucha frente al sostenimiento fiscal y de la eficiencia en el manejo de los recursos, con respeto a esto Cadena, J. (2002). P. 67. afirma que “el aumento creciente en las responsabilidades de gasto en cabeza de las autoridades locales que se dio con el proceso de descentralización pudo incentivar mejores

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

recaudos tributarios para cumplir con las competencias cedidas por el gobierno central. La Constitución de 1991 le otorgó mayor autonomía a los alcaldes. Esta mayor capacidad de decisión fortalece el compromiso de las autoridades locales con los electores y permite mejor información para los últimos sobre la gestión de los primeros”.

El proceso de descentralización pasa por el entorno político para después poder influir en los ámbitos administrativos y fiscales de la administración pública, sobre esta instancia según Finot (2002) el proceso descentralizador tienen unos objetivos principales los cuales son 1) suscitar una participación constructiva 2) Aumentar la eficiencia de la administración pública, y 3) mayor equidad territorial y social.

### **4.2. Marco Conceptual**

Como se expresó al principio de este trabajo, fue el modelo de estado descentralizado el que demostró ser el más eficiente para gobernar y ejecutar los recursos para su implementación dado el desarrollo económico, el crecimiento y la creación de nuevas necesidades para suplir las demandas del ciudadano en general, como lo afirmó Asela, J. (2015), con la desconcentración del poder las entidades territoriales adquirieron más responsabilidades de índole administrativo, político y fiscal logrando mayores recursos tanto propios como trasferidos por el gobierno nacional con el aumento de competencias para suplir las necesidades de sus gobernados, que aunque son recursos condicionados en su mayoría pudieron o no tener efectos tanto positivos como negativos en la gestión de los gobiernos locales en la consecución de recursos propios.

En esta parte se busca elaborar una exploración de todos los conceptos que se interrelacionan con el fenómeno de la descentralización y la influencia que tienen el proceso de

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

los traslados de recursos del nivel central hacia el territorial, en este orden de ideas tenemos los siguientes conceptos:

### **Descentralización**

Tal como lo define Asela, J. (2015) p. 2. Se debe entender por descentralización aquel modelo de manejo del Estado, que en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI, ha tenido mayor correspondencia como forma de plantear el desarrollo *desde adentro hacia fuera*. Esto realizable a través del plano político y económico.

### **El Sistema General de Participaciones**

Son los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001 está conformado de la siguiente manera:

- a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%.
- b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco 24.5%.
- c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%.

El Distrito Capital, por su naturaleza recibe recursos provenientes de la distribución sectorial, en lo concerniente a propósito general, participación en educación, y salud (salud pública, atención a población pobre no afiliada, régimen subsidiado).



## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

### 1 Sistema General de Participaciones

#### 1.1. Sistema General de Participaciones Educación

#### 1.2 Prestación de servicios (Educación)

##### 1.2.1 Prestación de servicios de Salud.

##### 1.2.2. Sistema General de Participaciones en Salud;

##### 1.2.3 Prestación de servicios (educación)

#### 1.3. Régimen subsidiado

#### 1.4 Salud publica

#### 1.5 Aportes patronales (salud)

#### 1.6 Propósito General. (Incluye los recursos agua potable y saneamiento básico).

#### 1.7 Restaurantes escolares

### **El Sistema General de Regalías**

Se debe partir de la definición misma de que las regalías son “la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano” tal como lo manifiesta el artículo 360 de la Constitución Política y en consecuencia las regalías son de propiedad tanto de la nación como de las entidades territoriales.

Es a partir del año 2001 que el régimen de regalías tuvo un cambio sustancial dado que mediante acto administrativo 05 el cual posteriormente fue reglamentado por la ley 1530 de 2012 basándolo en los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, que buscaba una distribución más equitativa, garantizando el uso de los recursos con eficiencia y probidad; para ello se crearon nuevos fondos y órganos, con el fin de aportar a la transparencia y el uso efectivo de los recursos de regalías.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

### **Pereza fiscal**

Se podría decir que más que un concepto, la pereza fiscal es considerada por muchos autores como la premisa principal de una teoría económica cuyo planteamiento es que cuando los gobiernos sub nacionales, reciben recursos por parte del gobierno nacional existe el supuesto de que las entidades municipales se relajan en sus finanzas al punto que no hacen mayores gestiones por incrementar sus rentas propias, dado que administrativamente son débiles estructuralmente en donde los ingresos como el impuesto a la propiedad no se dinamiza por que no han actualizado los avalúos catastrales, frente a este tema Bonet *et al.* (2017) afirmó que la pereza fiscal es entendida como una caída en el recaudo de ingresos propios luego de un aumento en los recursos transferidos, y su ausencia, no implica que las entidades territoriales estén explotando al máximo su potencial recaudatorio.

De otro lado, la pereza fiscal se concibe como las restricciones presupuestales de los gobiernos locales, generándose una relación causal negativa entre ingresos por transferencias e ingresos tributarios; esta relación se conoce en la literatura como pereza fiscal como lo planteó Cadena, J. (2002). P. 69.

### **Esfuerzo Fiscal**

De la misma manera Cadena, J. (2002). P. 69. Lo definió como el impacto positivo sobre los ingresos tributarios municipales como complemento a los recursos recibidos por transferencias, es decir que se podría tomar como segunda premisa sobre en un contrasentido del planteamiento inicial sobre lo que es la pereza fiscal, en donde los ingresos municipales mejoran al mismo tiempo en que aumentan las transferencias, de ahí que las rentas propias se tornan dinámicas y tienden a crecer aunque Cadena (2002) entre sus conclusiones advierte que el esfuerzo fiscal en los ingresos municipales mejoraron simultáneamente con el crecimiento de las trasferencias pero

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

hay que tener en cuenta que es diferencial de acuerdo a las características demográficas y socioeconómicas que posee cada municipio.

### **Transferencias**

Son los recursos que le transfiere la nación a sus distintas entidades territoriales obtenidas de sus ingresos corrientes, las transferencias son utilizadas como estratagema para reducir las desigualdades entre los territorios haciéndolos menos propensos a lo que *Bonet et G. (2015)* aseguró que debido a que concurren desequilibrios verticales y horizontales, se aspiraría que se pudiera disminuir a través de los sistemas de transferencias.

Con respecto a las transferencias Stiglitz (2000) asevera que las transferencias son cualitativamente diferentes del gasto público, por ejemplo, en carreteras o en tanques, las transferencias son simplemente cambios en el derecho individual de consumir ciertos bienes, analizándolo desde el punto de vista de la autonomía, debe referirse al derecho que tiene el ciudadano del común de decidir cuáles son los bienes de índole público desea consumir y si las decisiones fueran tomadas desde el gobierno nacional , posiblemente este no sabría descifrar cuales son las demandas de una población específica la cual queda a miles de kilómetros de las ciudades capitales.

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

### **5. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS Y LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA**

Para conocer y entender el proceso de descentralización municipal y la importancia de las transferencias en dicho proceso, se hace necesario tratar dos temas que aunque son complementarios se tocarán de forma distinta, estos son la descentralización municipal y el sistema de transferencias, a fin de determinar de qué manera se relaciona y complementan entre sí.

En el tema de la descentralización municipal se tendrán presentes diferentes periodos históricos que permiten dar claridad de lo que se conoce como el proceso de descentralización municipal en el país, así como se presentarán las dificultades para la consolidación de dicho proceso; en cuanto al sistema de transferencias se indagará por su impacto en la generación de autonomía fiscal en los municipios, es decir, que se presentarán los planteamientos de pereza y de esfuerzo fiscal.

#### **5.1 DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL**

La descentralización municipal puede ser entendida de diversas maneras, es así como podemos concebirla dentro de un proceso que intenta a través de la internacionalización la reducción de los estados centrales, es de esta manera como se desconcentran los recursos y funciones hacia el nivel local; también puede ser entendida como la necesidad de construir y fortalecer la Democracia y la Legitimidad de los Estados, lo que conlleva a que se le dé prelación a los entes territoriales –departamentos y municipios-, en donde se encuentran de manera directa los beneficiados de los servicios y los primeros intérpretes de las necesidades (Asela, J.2015).

Se puede considerar que en nuestro país la descentralización se presenta con dos perspectivas que se complementan entre sí, ya que por un lado tenemos como agente principal del gobierno el municipio, que será el ejecutor en cierta medida de la política del nivel nacional, y encontramos una elección pública local, que pretende dar autonomía en la definición de sus

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

políticas, pues es en el nivel local en donde se evidencian de forma clara los ingresos de los contribuyentes y dicha visibilidad coadyuda a generar una responsabilidad frente a la ciudadanía (DNP,2002).

Un aspecto clave de la descentralización es que constituye un modo para distribuir el poder, lo que significa que se deben transferir a los gobiernos locales atribuciones, funciones, recursos, información y decisiones para descongestionar el proceso de gobierno y la centralización. Las trasferencias municipales tienen diferentes objetivos, entre ellos el de cubrir o corregir el desequilibrio existente entre la alta capacidad de recaudo tributario de la Nación y la débil capacidad municipal y departamental para tal función, el de permitir el acceso a las entidades territoriales a recursos de carácter regular, corregir los desequilibrios en relación con la capacidad financiera y de potencial económico y social entre las entidades territoriales y el de garantizar un estándar mínimo de servicios prestados en todos los departamentos y municipios (Asela, J.2015).

Se puede tomar como el principio rector de la descentralización el de acercar el gobierno al ciudadano para lograr mayor eficiencia en el gasto público y enfocándolo a sectores realmente necesitados, además se busca una real autonomía en cuanto al manejo de los recursos municipales, gracias a la generación de los propios recursos en el contexto local. La descentralización de recursos económicos genera que se endosen una serie de tareas y responsabilidades del nivel nacional hacia los niveles locales o territoriales, buscando una participación ciudadana en la gestión local de sus propias comunidades, dentro del ejercicio democrático.

A manera de desarrollo histórico de la descentralización municipal se mostrara de forma sucinta diferentes periodos que permiten vislumbrar como se ha configurado este proceso en el

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

país, es de esta manera como para el año de 1886 nos encontramos con un estado centralizado políticamente y descentralizado administrativamente en donde el ejecutivo era quien definía y decidía sobre algunas funciones y responsabilidades de los departamentos y municipios. La facultad principal de los entes territoriales era la de cobrar los impuestos en sus respectivos territorios.

Es la Constitución Nacional<sup>1</sup> de 1910 el primer antecedente de la descentralización administrativa y de la asignación de recursos a los entes territoriales, posteriormente en la década del 40 se establece la primera categorización municipal según su capacidad económica y sus recursos fiscales. Para finales de los años 60's se establecen medidas encaminadas a racionalizar, estandarizar y agilizar la administración regional y local, que será el antecedente de lo que se conoce como *Situado Fiscal*, es de esta manera como se busca solucionar las necesidades de las entidades territoriales. También aparece la descentralización técnica o por servicios y las empresas públicas según la participación del gobierno se clasificaran en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y de sociedad mixta, se transfieren recursos a los departamentos en función de los ingresos ordinarios de la nación, destinados específicamente a salud y educación y se les concede un monto del impuesto sobre las ventas<sup>2</sup>. Bonet, Pérez, Ricciulli (2017).

Para los años 70's se establece la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación a través del *Situado Fiscal*<sup>3</sup>. En esta década la descentralización tuvo énfasis en los departamentos, es decir, que la entidad territorial a la cual se le delegaban funciones y se le asignaban competencias era el departamento, ya que se planteaba como la parte inferior de la

---

<sup>1</sup> Acto Legislativo No 3 de 1910 en su Art. 4 y 50

<sup>2</sup> Ley 33 de 1968

<sup>3</sup> Ley 46 de 1971

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

estructura territorial, y como la segunda entidad territorial se planteaba el tema de las regiones como intermediario entre la nación y los departamentos, Bonet et al. (2017).

A mediados de los 80's se crean las Regiones de Planificación y los Consejos Regionales de Planificación como colaboradores en la gestión de los departamentos y municipios y como promotores de la descentralización y desarrollo, especialmente en los municipios, concediendo autonomía tributaria a los mismos y aumentando su participación el porcentaje del IVA<sup>4</sup>; otro de los aspectos que se establecen en estos años está relacionado con el otorgamiento de responsabilidades municipales en cuanto a principios de provisión de servicios sociales básicos.<sup>5</sup>

La Descentralización en estos años busca dar respuesta a la crisis fiscal, con un énfasis en los recursos con los que cuentan los municipios, que pasa a ser un ente estratégico en el proceso descentralizador. Se inicia el proceso de descentralización con la misión sobre finanzas intergubernamentales en donde se tendrá el énfasis en la relación transferencia de recursos y su eficiencia en el manejo. Es de esta manera como se configura el municipio como las unidades ejecutoras por excelencia, y en últimas se favorece al nivel municipal con herramientas como el sistema de cofinanciación, el fondo nacional de regalías y la asistencia técnica que recibirán desde diferentes entidades públicas.

El los 90's se pretende modernizar el Estado colombiano fortaleciendo a las regiones y reconociendo autonomía de los entes territoriales, es de esta manera como en la Constitución de 1991 se adoptan medidas políticas, administrativas y financieras para generar una autorregulación municipal y fortalecer los aspectos administrativos y financieros. Además se

---

<sup>4</sup> Ley 76 de 1985

Ley 14 de 1983

<sup>5</sup> Ley 11 de 1986

Ley 12 de 1986

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

busca mejorar los servicios sociales a cargo del Estado y de manera directa asegurar la inversión social en sectores como la salud, ejecución y necesidades básicas de la población. Se plantea de la misma forma una estructura administrativa con descentralización del Estado, concediendo y reconociendo la identidad de los territorios –realidad regional-.<sup>6</sup>

Como eje transversal de los periodos expuestos anteriormente que configuran el proceso de descentralización municipal se han encontrado diferentes obstáculos referidos principalmente a la insuperable crisis fiscal de los departamentos y de los municipios, la crisis pensional, la falta de claridad en competencias cedidas a los municipios, los recursos escasos para cubrir las demandas generadas, las crecientes demandas de corrupción en la asignación de recursos, hay un planteamiento de Finot, I, (1997) p.3 en donde afirma que “la descentralización política ha aumentado significativamente el número de denuncias de corrupción. (...) en la medida en que se multiplican los escenarios de decisión” la no participación de los actores sociales involucrados para la construcción del proceso de descentralización, los insuficientes esfuerzos por generar recursos propios por parte de los gobiernos territoriales –pereza fiscal<sup>7</sup>- y la falta de coordinación y responsabilidades definidas en los diferentes niveles territoriales sin olvidar –en algunos casos- la incapacidad administrativa en los entes territoriales. (Asela, J.2015).

---

<sup>6</sup> Ley 60 de 1993

Ley 152 de 1994

Ley 141 de 1994

Ley 550 de 1999

Ley 617 de 2000

Ley 715 2001

<sup>7</sup> La pereza Fiscal y el Esfuerzo Fiscal se desarrollaran con mayor énfasis posteriormente.



## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

### **5.2 SISTEMA DE TRASFERENCIAS**

Dentro de los recursos que reciben los municipios encontramos las transferencias que no solamente son las otorgadas desde el nivel central a los diferentes entes territoriales, ya que desde los municipios y departamentos se pueden generar trasferencias hacia el nivel nacional, es de esta forma como se genera una dinámica que no se limita a transferir recursos desde un nivel superior, a otro que se encuentra en posición dependiente, sino que se puede darse el caso en que los entes territoriales transfieran recursos hacia el nivel nacional.

Trasferencias se clasifican en no condicionadas, en donde se le otorga a los entes territoriales tal autonomía que pueden decidir sobre el total de los montos transferidos del nivel departamental o nacional; condicionadas, en este tipo de trasferencias se determina la finalidad de los montos transferidos; y las condicionadas equivalentes se condicionan ciertos porcentajes del total del monto para ser invertido en sectores específicos; en el país se han identificado las tres clasificaciones.

El tema de las transferencias se desarrolla en el mismo periodo en donde se establece la elección popular de alcaldes, en donde se le concede a los municipios la autonomía de la elección de sus dirigentes, y es en el mismo año -1986- en donde se plantean soluciones a los problemas fiscales locales buscando el aumento de las trasferencias principalmente de los municipios<sup>8</sup> sin olvidar que también se pretenden fortalecer los ingresos de los departamentos<sup>9</sup>.

La tendencia desde el nivel central no pretende solo aumentar las trasferencias sino incentivar a los municipios hacia la generación y aumento en los ingresos propios con los que dispone la municipalidad, y es así como mediante la desconcentración gradual de funciones y

---

<sup>8</sup> Acto Legislativo 01 de 1986

Ley 11 de 1986

Ley 12 de 1986

<sup>9</sup> Ley 14 de 1983

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

competencias acompañado de recursos transferidos y generados desde lo local como los gobiernos locales profundizan y consolidan el proceso de descentralización.

De esta manera nos encontramos con que el efecto de las transferencias de los recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales y la relación con la generación de ingresos propios en los entes territoriales principalmente en los municipios se han presentado en dos posiciones, *el primer planteamiento de forma general afirma que los Ingresos tributarios municipales mejoraron con el auge de las transferencias, es decir, que a mayor transferencias, se genera un aumento en la generación de recursos propios, dicho planteamiento es conocido como **esfuerzo fiscal**.*

Por otra parte y en contra posición del planteamiento anterior, se plantea que las transferencias *desestimulan la generación de recursos propios por parte de la municipalidad, es decir, que se rechaza que el aumento de las transferencias estimule el esfuerzo tributario, a este planteamiento de le ha denominado **pereza fiscal**.*

Si observamos el avance en el tema de las transferencias, se debe referir como antecedente de las transferencias encontramos el *Situado Fiscal*, el cual consistió en otorgar a los departamentos y municipios un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación establecido desde la misma Constitución y desarrollado a través de la ley, conforme fue pasando el tiempo el Situado Fiscal se ve limitado en la asignación eficiente de recursos a los entes territoriales puesto que el porcentaje transferido para estos se estancó en un 15%, sin incrementarse más.

Posteriormente se reglamentó a través de la Ley 60 de 1993, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, con porcentajes definidos para sectores considerados como prioritarios. Con el Acto Legislativo 01 de 2001 desarrollado legalmente con la ley 715 de 2001 se establece el Sistema General de Participaciones entendido como el sistema

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

que permite la transferencia de recursos de la Nación a las entidades territoriales para la financiación de la inversión social, buscando con ello elevar la calidad de vida, satisfacer las necesidades de la población y en últimas cumplir con las funciones que se plantean en la Constitución y que configuran el Estado Social de Derecho.

Este sistema intergubernamental –SGP- reemplazó al Situado Fiscal, gracias a la expedición de la ley 715 de 2001 que hace especial énfasis en la destinación de los recursos provenientes de las transferencias, generando una descentralización fiscal, lo que significa, que a través de la ley se deben destinar los recursos fruto de las transferencias a la priorización de los servicios como los de salud y de educación que eran casi de competencia exclusiva del nivel nacional. El Sistema general de Participaciones busca asignar de forma eficiente y responsable los recursos de la nación, a su vez supervisa la ejecución de los mismos y pretende mejorar la cobertura y elevar la calidad de los servicios prestados desde los municipios, posteriormente con la ley 1176 de 2007 se ajustan los porcentajes aumentando el recurso para algunos sectores como el de deporte o los recursos de libre destinación.

De otro lado tenemos el Sistema General de Regalías el cual fue creado por el Acto Legislativo 05 de 2011, y reglamentado por la Ley 1530 de 2012, con el que se buscaba hacer una distribución más equitativa y transparente de las rentas provenientes de la explotación de los recursos naturales, asignándoles un direccionamiento específico a través de la creación de unos fondos y órganos teniendo como regla principal que con estos recursos no se podrían utilizar para gastos de funcionamiento de las entidades tanto departamentales como municipales, es decir que los recursos con la creación de órganos colegiados quedan supeditados a las acciones decisorias del gobierno central.

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

Las dificultades que se han presentado en cuanto a las trasferencias están relacionadas con la poca autonomía con que cuentan los entes territoriales para la distribución y ejecución de las mismas, también se afirma que por diferentes factores algunos territorios no generan recursos que permitan construir la autonomía fiscal lo que genera una dependencia marcada a las trasferencias de los diferentes niveles, tal como se observa en el informe de desempeño fiscal realizado por el DNP 2018, no se cuentan con criterios totalmente definidos para la asignación de las trasferencias y se plantea que las trasferencias privilegian a los entes territoriales que “más tienen”, ya que no hay manera de mejorar las trasferencias por parte de los municipios que carecen de recursos.

No se puede negar que los avances en el acceso de la educación, en salud, en la provisión del servicio de acueducto y alcantarillado, y en general los servicios sociales que contribuyen a la formación de capital humano y a la reducción de la pobreza durante los últimos treinta años en Colombia se producen gracias al proceso de descentralización fiscal, política y administrativa que se inicia en los años 70’s, se desarrolla en los 80’s y se profundiza en los noventa.

Con el proceso de descentralización se produce un aumento de las competencias de entes territoriales para la prestación de servicios sociales de educación, salud y agua potable y alcantarillado, basado en el supuesto que los dirigentes locales tienen más conocimiento de las necesidades de servicios sociales de la población. Para la satisfacción de estos servicios, se adoptó en un primer momento el Situado Fiscal que posteriormente se transformara el Sistema General de Participaciones, que son considerados como las dos formas de transferir recursos a los entes territoriales desde la nación, y son las trasferencias en última instancia el mecanismo trasmisor de la descentralización en los municipios, entendida como la generación de recursos propios y el aumento en la autonomía fiscal. Este planteamiento se desarrollara en la segunda

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

parte del presenta trabajo en donde a partir de nuestro caso de estudio – municipio de Piedras - en un periodo determinado se indagará el carácter relevante de las transferencias en la generación o no de recursos propios y en el aumento o reducción de la autonomía fiscal de la municipalidad estudiada.

En el siguiente cuadro se expone una síntesis de los momentos más importantes en la evolución del proceso de descentralización y de transferencias:

<b>EVOLUCIÓN PROCESO</b>				
<b>NORMATIVIDAD</b>		<b>Periodo</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>TRANSFERENCIAS</b>
	Constitución Nacional	1910	Antecedente de la descentralización administrativa y de la asignación de recursos a los entes territoriales	Fortalecer los ingresos de los departamentos
	Constituyente	1945	Primera categorización municipal	
	Ley 33	1968	Transferencias destinación específica, Salud y Educación	
	Ley 46	1971	Los entes territoriales empiezan a participar de los ingresos de la nación "SITUADO FISCAL" orden jerárquico los municipios entre el departamento y la nación.	
	Ley 14	1983	Concediendo autonomía tributaria municipal	
	Ley 76	1985	Crean las Regiones de Planificación y los Consejos Regionales de Planificación	
	Acto Legislativo 01	1986	Elección popular de alcaldes	
	Ley 11 y ley 12	1986	Responsabilidad municipal servicios sociales básicos	Aumento de las trasferencias
	Ley 60	1993	Asignación de competencias municipales	Participación ingresos corrientes de la nación
	Ley 152	1994	Elaboración de planes de desarrollo municipal	
Ley 141	1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>•El Fondo Nacional de Regalías.</li> <li>• La Comisión Nacional de Regalías.</li> </ul>		

**“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

<b>EVOLUCIÓN PROCESO</b>			
	<b>Periodo</b>	<b>DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>TRANSFERENCIAS</b>
Ley 550	1999	Reestructuración de los entes territoriales	
Ley 617	2000	Categorización Municipal Y Limite Gasto	
Ley 715	2001	Sistema General de Participaciones	Descentralización fiscal
Ley 1176	2007		Aumento participación deporte y libre destinación
Ley 1438	2012		Ordenó giros directos a las entidades prestadoras de salud.
Ley 1530	2012	Creación Órganos Colegiados Administración y Control	Distribución más equitativa y transparente de regalías

# **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

## **6. UNA MIRADA DESDE EL MUNICIPIO DE PIEDRAS**

Debido a que en el planteamiento inicial del tema de trabajo se hizo mención a un caso de estudio, específicamente al del municipio de Piedras, a continuación se presentara de forma breve una contextualización de la municipalidad, que permitiré dar un acercamiento inicial de lo que es el municipio, su categoría y su relación con el entorno departamental y regional; posteriormente se analizará la descentralización en el municipio citado, buscando principalmente observar que grado de autonomía fiscal y cuál ha sido su variación en el periodo estudiado (2000-2018).

### **6.1 CONTEXTUALIZACIÓN MUNICIPIO DE PIEDRAS<sup>10</sup>**

De acuerdo a datos de la corporación autónoma regional del Tolima, es una veraniega población de origen netamente indígena proveniente de las Tribus Itandaima Doima gobernados por el Cacique Doima, fue fundado el 20 de Enero de 1552 por Andrés López de Galarza y se trasladó en 1774 a la margen izquierda del Río Opia, lugar que ocupa actualmente y fue elevado a categoría de Municipio el 13 de Octubre de 1887 según Decreto No 650, según datos DANE cuenta con una población de 5427 habitantes.

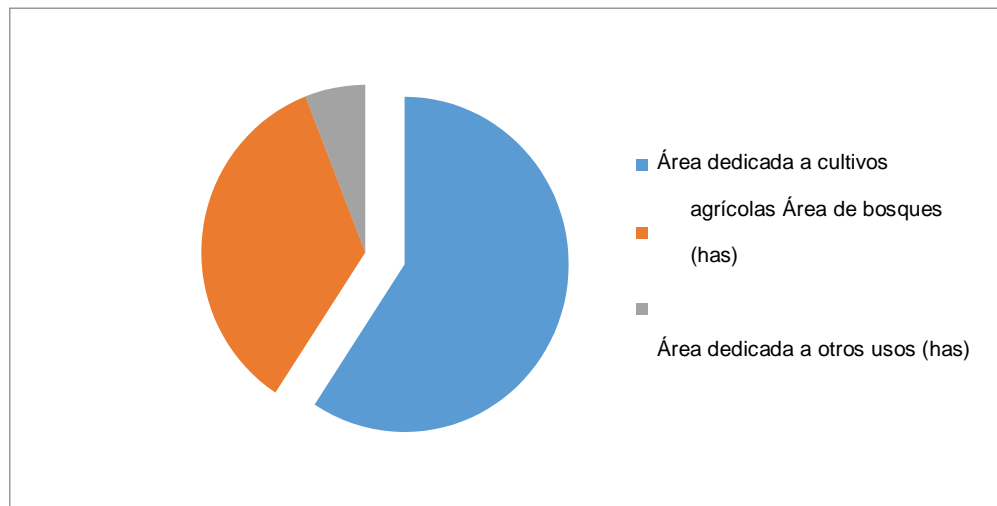
En la antigüedad fue muy importante por ser vía de comunicación terrestre entre el Quindío y Bogotá, lo que le permitió convertirse en un Municipio comercial, históricamente su vocación había girado en torno a la agricultura y en la ganadería aunque actualmente no lo es, pero sigue siendo muy importante al tener un uso considerable del suelo como se muestra en el siguiente gráfico:

---

<sup>10</sup> Esta sección está basada en CORTOLIMA (2009) y en el Plan de Desarrollo Municipal de piedras 2018.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Gráfica 1 Vocación Territorial



Fuente: IGAC 2014

Dentro del sector pecuario la cría de ganado bovino y avícola son las de mayor frecuencia en el territorio municipal siendo de un total de 21544 (bovinos) y 268374 (aves de engorde y postura) para 2012 (fuente: Tolima en cifras).

Respecto a la producción agrícola, los cultivos semestrales son los de mayor presencia en el área irrigada y productiva del municipio, constituyendo un total de 3960 hectáreas, los cultivos más frecuentes son Arroz y maíz.

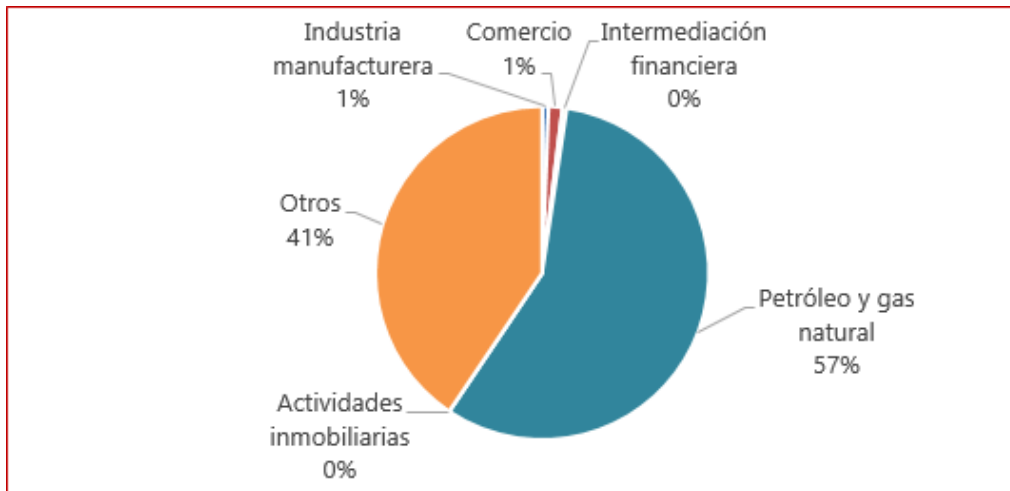
Para el municipio de Piedras el PIB municipal asciende a \$158.000 millones de pesos y representa un 1,6% en el PIB departamental. Por otro lado el PIB per cápita es de aproximadamente \$28'467.756 pesos anuales (fuente: Tolima en cifras).

De otro lado, para el municipio de Piedras su principal fuente de empleos y de regalías está concentrado en el sector minero donde básicamente explotan arena sílica, arcilla, caolín y yeso y la de hidrocarburos ligados a la producción de gas y petróleo como se muestra en el siguiente gráfico:



## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Gráfica 2 Participación de los sectores económicos en Piedras



Fuente: DANE 2015

La anterior grafica evidencia una alta dependencia de la minería la cual está atravesando por una situación bastante negativa en el país, lo que se traduce en deterioro de la economía, y la destrucción de fuentes de empleo en el municipio.

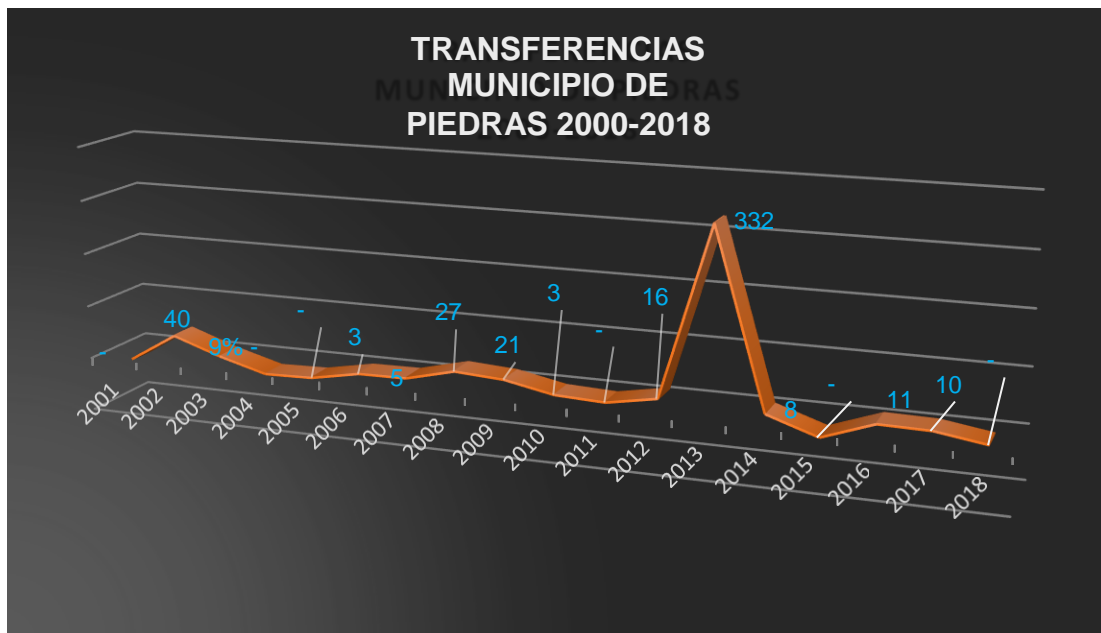
### 6.2 EVOLUCION DE LAS TRASFERENCIAS EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS

Aunque este municipio posee vocación agrícola y ganadera no se puede negar la gran influencia que tiene sobre su economía la actividad minero energética que va desde la extracción pasando por el suministro de gas y la obtención de petróleo, marcando así un gran hito dentro de sus finanzas, lo cual hace una inmensa diferencia a la hora de recibir vía trasferencias recursos del gobierno central dado que así fuera por el antiguo situado fiscal o por el vigente Sistema General de Participaciones o por el nuevo sistema general de regalías es un municipio con ventajas comparativas con respecto a otros.

En el siguiente grafico se puede observar la evolución de las transferencias entre el periodo 2000 al 2018 en este municipio.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Gráfica 3 Transferencias Municipio de piedras.



Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

En cuanto al comportamiento de las transferencias, se debe tener presente que los valores entre los años 2000 al 2001 corresponden a las cantidades giradas bajo el sistema del Situado Fiscal y el de los años subsiguientes pertenecen al Sistema General de Participaciones por medio del cual se incrementaron los porcentajes de asignación para mayor participación en los sectores como la salud y el deporte impulsada por la ley 1176 de 2007 algo que empezó a ser notario con el aumento en las trasferencias, como lo muestra el grafico 3 se puede apreciar que en el 2001 al 2002 las transferencias tuvieron una diferencia del 40% denotando así un cambio en el modelo de trasferencias siguiendo la misma línea creciente de otras entidades territoriales las cuales consumían la mayor parte de los recursos nacionales como lo afirmó Alcaldía Mayor de Bogotá (2017) fue una de los principales argumentos para rediseñar el modelo con el Sistema General de Transferencias el cual equilibrio su crecimiento en un 3,8% del PIB.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Tabla 1 Transferencias Municipio de piedras.

Transferencias del Municipio de Piedras																			
Periodo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TRANSFERENCIA	343.7	293.8	411.2	449.0	378.4	327.0	338.3	353.7	448.9	543.6	558.6	551.6	637.2	2751.2	2981.4	2301.0	2557.9	2806.3	2691.0
		-15%	40%	9%	-16%	-14%	3%	5%	27%	21%	3%	-1%	16%	332%	8%	-23%	11%	10%	-4%

Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

Se debe decir que el boom minero y energético entre los años 2002 al 2012 del que habla Bonet *et al.* (2017) tuvo una gran incidencia sobre las regalías, las cuales pasaron de representar el 0.6% del PIB en 2002 al 1.6% en 2012, cifras muy importantes teniendo en cuenta que el municipio de piedras que basa su economía en la minería y más aun siendo productor directo de petróleo, es por esto que durante el transcurso de la primera década las trasferencias son relativamente variables con unos picos anuales no muy significativos pero con un crecimiento progresivo y poco dinámico con un promedio nada despreciable de 21%, repuntado por el acrecentamiento que tuvo al final de la década, quizás reflejando un poco las falencias en la efectividad del Sistema.

Para la segunda década del siglo XX en el año 2011, hubo una gran disminución en las trasferencias que le hace la nación a los municipios según lo muestra Alcaldía Mayor de Bogotá (2017) del 3,8 % del PIB debido a que la ley 1438 de 2011 obligo a la nación a transferir los recursos destinados a salud directamente a las entidades prestadoras de salud, no obstante como se puede constatar que en el periodo comprendido entre el año 2010 al 2018 se observar que las trasferencias tuvieron un inmenso aumento, en especial en el año 2013 el cual fue del 332% cifra jamás vista en este municipio, gracias a la implementación del nuevo Sistema General de Regalías, aunque para los años subsiguientes las trasferencias no se incrementaron de igual

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

manera no tuvieron decrecimientos importantes solamente en el 2015 con un menos 23%, probablemente generado por la caída en el precio del petróleo.

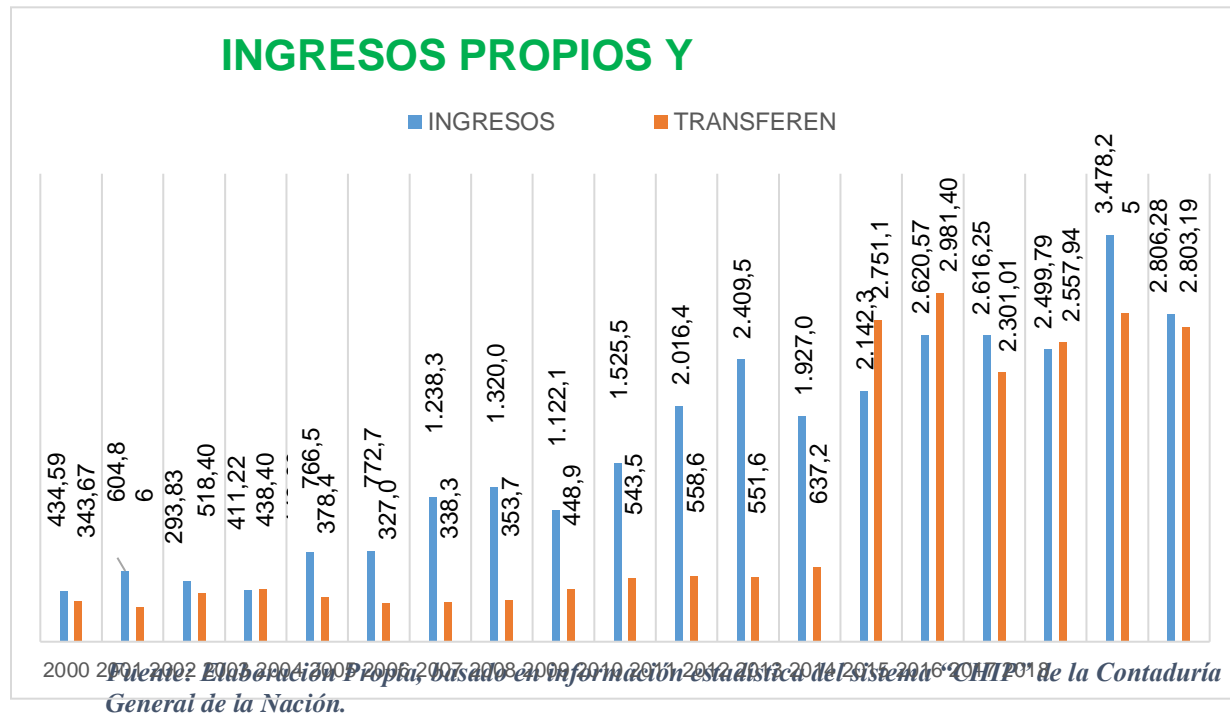
### **6.3 ANÁLISIS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS**

Teniendo en cuenta que lo que se desea es analizar la autonomía fiscal del municipio de Piedras, se debe tener presente que esta autonomía está referida a la relación entre ingresos propios y gastos totales intentando buscar la relación con el incremento de las trasferencias, ya que identifica que capacidad de decisión tiene de la administración para direccional el gasto.

De antemano se conoce que el municipio tiene excelentes sistemas de información y alianzas estratégicas con bancos para el recaudo de impuestos, además que se han establecido facilidades de pago y descuentos para incentivar al contribuyente a que se acerque a contribuir, en especial los primeros meses del año, adicionalmente se han identificado los ingresos más importantes y están referidos al impuestos predial, industria y comercio y sobretasa a la gasolina es uno de los rublos más importantes, y es con ello con los que se atiende la malla vial del municipio, que forman parte de los ingresos propios y que en los últimos años han demostrado un dinamismo.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Gráfica 4 Ingresos Propios y Transferencias Municipio de piedras



Aunque directamente no se puede evidenciar que las transferencias sean el motor que dinamiza la consecución de recursos propios, la gráfica 01 si permite decir que en el momento en que se elevan la transferencias también se aumentan los ingresos propios al menos para la mayoría de los años estudiados, y como se desarrolló anteriormente este es el planteamiento de lo que se ha denominado como esfuerzo fiscal.

Particularmente se aprecia que en los años 2001, 2004 y 2005 dado que aunque sus transferencias disminuyeron entre el 15% y el 16% en relación con el año inmediatamente anterior, sus ingresos propios se incrementaron con un margen de hasta de un 75% adicional, alejándose del supuesto teórico de las premisas con respecto a la pereza o esfuerzo fiscal, hay que recalcar que solo se presentó en estos tres años y que probablemente las causas de este aumento allá sido al mayor dinamismo que tuvo el sector económico industrial y agroindustrial.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Tabla 2 Ingresos Propios Municipio de piedras.

INGRESOS PROPIOS MUNICIPIO DE PIEDRAS																			
Período	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS PROPIOS	434,59	604,86	518,40	438,40	766,52	772,70	1238,37	1320,03	1122,18	1525,50	2016,42	2409,56	1927,00	2142,39	2620,57	2616,25	2499,79	3478,25	2803,19
	-	39%	-14%	-15%	75%	1%	60%	7%	-15%	36%	32%	19%	-20%	11%	22%	0%	-4%	39%	-19%

Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

De otro lado, se puede apreciar que el comportamiento de los ingresos propios durante el periodo estudiado ha sido errático, dado que no hay una constante de crecimiento ni de disminución de estos, sobre todo en los primeros años los cuales tienen una tendencia hacia la baja pero en el 2004 tuvo un brusco incremento del 75% como en el 2006 con un 60% para volver caer en 2008 en 15% manteniéndose así de irregular incluso en el segundo periodo entre el 2010 al 2018 donde muestran picos altos como en el año 2017 con un 39% y con un descenso del menos 19% para el año 2018.

También se deben analizar desde una perspectiva más pesimista que el buen comportamiento de los ingresos propios pudo haberse dado por otras variables como el sistema de recaudo tributario, en donde el municipio ha adoptado de forma estratégica una alianza con el sector bancario para realizar tal actividad, lo que puede llegar a significar que no necesariamente se estén generando nuevas formas de generación de ingresos propios sino simplemente se está fortaleciendo la forma de recaudo impositivo dentro del territorio.

Con respecto a lo referido anteriormente, se debe anotar que Bonet *et al.* (2017) (Citando a Zapata (2010)), afirmaba que la adopción de modelos tributarios como los de Bogotá, en donde incrementaron sus ingresos modernizando sus esquemas contributivos, como lo fue la actualización de sus catastros o implementado el autoevaluó como también la extensión del cobro del IVA o situaciones especiales en donde el Gobierno Nacional modifica los límites

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

máximos tarifarios para el impuesto predial fortaleciendo así los impuestos dentro de cada municipio.

De otro lado y adhiriéndose a la idea sobre autonomía fiscal, Sánchez *et al.* (1994) afirmaba que aunque no existiera plena evidencia para confirmar si existe o no pereza fiscal ante las transferencias aunque si podría generarse y afirmaban que mediante reformas y modernizaciones administrativas los municipios podrían fortalecer su tributación.

### **6.4 COMPARATIVO DE LOS INGRESOS PROPIOS Y LOS GASTOS EN EL MUNICIPIO DE PIEDRAS**

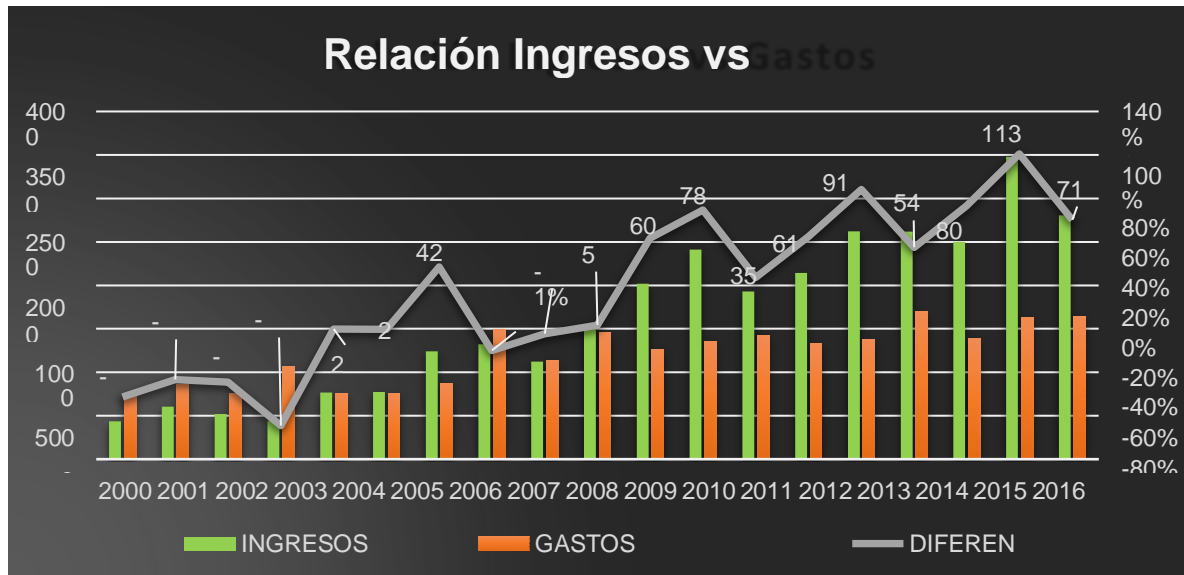
Como se había expresado anteriormente, los ingresos propios del municipio de Piedras están compuestos principalmente por los impuestos de predial, industria y comercio y el de sobretasa a la gasolina y como en la mayoría de los municipios del país sus ingresos propios no alcanzan para cubrir sus gastos totales, el siguiente ejercicio se plantea desde una perspectiva comparativa entre los ingresos propios y los gastos de funcionamiento municipal en un primer momento para posteriormente calcular el indicador de autonomía fiscal confrontando los ingresos propios con los gastos totales del municipio.

Se debe recordar que en Colombia a finales del siglo XX estaba sumida en una crisis fiscal en la cual sus entidades territoriales estaban consumiendo la mayoría de los ingresos de la nación, es así que entro en una reforma de las trasferencias afectando tanto la estructura del gasto como la forma de tributación, es aquí en donde se sitúa el municipio de piedras, que desde el año 2000 al 2003 se presentan diferencias importantes entre los ingresos y los gastos de funcionamiento, tal como lo muestra el grafico 5 para el periodo en mención los gastos superaban de lejos los ingresos del municipio se tiene que para el año 2000 era del 40 % disminuyendo en los siguientes dos años en 30% y 31% para volverse a elevar a un 59% para

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

2003, lo cual de cierta manera se podría justificar en la medida en que para este periodo se contaba con el servicio de la deuda, la cual empezó a regir por mandato de la ley 617 de 2000 para todos los municipios que tuvieran que sanear sus deudas y controlar su gasto.

Gráfica 5 Relación Ingresos Propios y Gastos Municipio de piedras.



Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

Para las vigencias comprendidas entre los años 2004 al 2006 los ingresos propios comienzan gradualmente a ser mayores que los gastos de funcionamiento del 2% pasa a estar por encima en un 42% jalonado por el incremento extraordinario del impuesto predial el cual creció en un 97% para el 2006 junto con otros ingresos el cual creció en un 178% para el año en mención según cifras del DNP, mostrando reingeniería administrativa y gestión fiscal.

Aunque en los años 2007 y 2008 los gastos fueron más altos que los ingresos, en los años 2009 y 2010 se recuperaron en 5% y un 60% respectivamente, pero no deja de ser curioso que después de haber estado en el proceso de saneamiento fiscal, el municipio haya incurrido en



## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

tener más gastos que ingresos, situación que probablemente debió haber acarreado inconvenientes disciplinarios.

*Tabla 3 Relación Ingresos Propios y Gastos Municipio de piedras.*

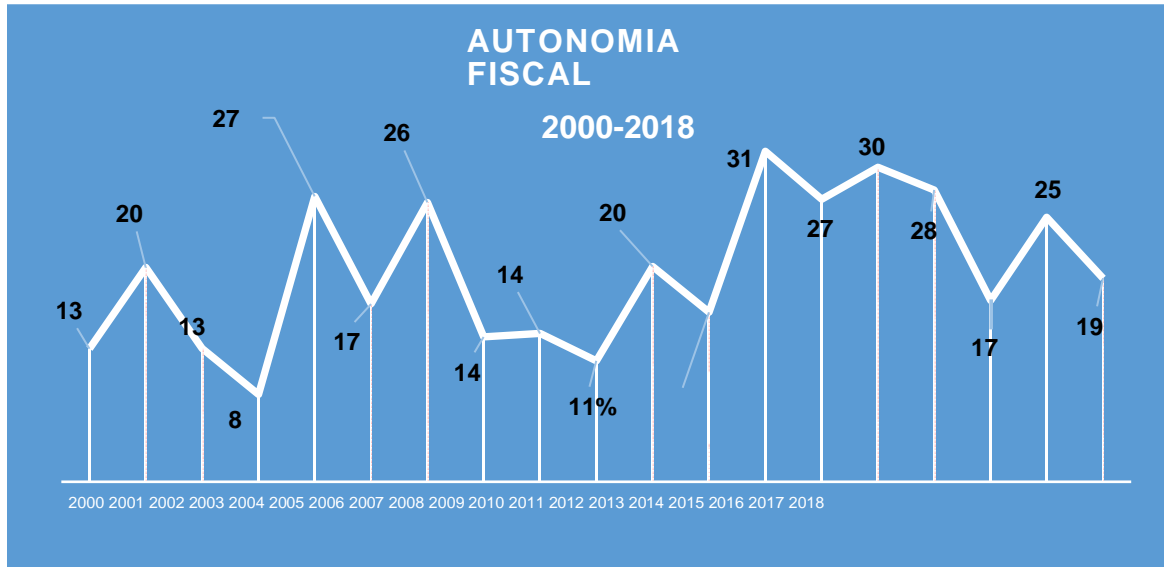
Relación Entre Ingresos Y Gastos Municipio De Piedras																			
Periodo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS PROPIOS	435	605	518	438	767	773	1238	1320	1122	1525	2016	2410	1927	2142	2621	2616	2500	3478	2803
GASTOS FUNCIONAMIENTO	730	859	753	1063	749	756	874	1486	1130	1455	1262	1356	1428	1332	1375	1698	1387	1632	1636
DIFERENCIA	-40%	-30%	-31%	-59%	2%	2%	42%	-11%	-1%	5%	60%	78%	35%	61%	91%	54%	80%	113%	71%

*Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.*

En la tabla 3 se evidencia principalmente que después de un breve periodo de saneamiento fiscal durante la primera década, comienzan a incrementarse los ingresos propios del municipio de Piedras, de la misma manera el comportamiento en la segunda década sigue desarrollándose con una dramática tendencia hacia el crecimiento progresivo de los recursos propios donde la diferencia con los gastos de funcionamiento en promedio es del 71%, al verificar las cifras de histórico de Ejecuciones municipales del DNP, se constató que aunque todos los impuestos tuvieron aumentos importantes fueron los impuestos de Industria y comercio junto con los denominados “otros” los que han generado mayor recaudo al estar por el orden del 18% y el 30 % de incremento reflejando una vez más que el esfuerzo del municipio por crear nuevos recursos propios.

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

Gráfica 6 Autonomía Fiscal Municipio de piedras.



Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

En el mismo sentido, al comparar los ingresos propios y los gastos totales del municipio de Piedras, expuestos en el En el gráfico 06 se evidencia principalmente que los ingresos propios en la generalidad no alcanzan a cubrir ni siquiera el 50 % de los gastos totales generados por el municipio, lo que significa que aunque se ha avanzado en la generación de recursos propios, aun no son suficientes para cubrir la mayor parte de los gastos.

Tabla 4 Autonomía Fiscal Municipio de piedras.

Autonomía Fiscal del Municipio de Piedras																			
Periodo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INGRESOS PROPIOS	435	605	518	438	767	773	1238	1320	1122	1525	2016	2410	1927	2142	2621	2616	2500	3478	2803
GASTOS TOTALES	3.462	2994	4123	5319	2847	4609	4699	9669	8024	13378	9927	15077	6183	8038	8838	9507	14611	13933	14602
AUTONOMIA FISCAL	13%	20%	13%	8%	27%	17%	26%	14%	14%	11%	20%	16%	31%	27%	30%	28%	17%	25%	19%

Fuente: Elaboración Propia, basado en información estadística del sistema “CHIP” de la Contaduría General de la Nación.

Las políticas de austeridad implantadas por el gobierno nacional, se ve evidenciada en el recorte en el gasto de inversión, que en el año 2001 cae a menos del 50 % en relación con años

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

anteriores y posteriores, y es en este mismo año en donde el porcentaje que determina la autonomía fiscal llega a un 20 % -como se aprecia en la tabla 3- un 7% más que en el año inmediatamente anterior lo cual permite decir que no necesariamente se reduce el gasto de funcionamiento para conseguir una autonomía fiscal municipal como generalmente se presenta, sino que es el de inversión social el que se ve afectado para la consecución de la autonomía.

El municipio permite describir varios procesos que se han venido tratando por parte de los expertos en la economía política y en finanzas municipales, y es el tema de la reducción de los gastos de inversión para mantener un equilibrio en las finanzas municipales. En cuanto a la autonomía se ve evidenciado que puede ser gracias al aumento de las transferencias que es el motor potencializador de la descentralización, por medio de las cuales se aumenta la generación de recursos propios en la municipalidad. En cuanto al servicio de la deuda para el periodo estudiado al parecer luego de un periodo de adaptación logra estabilizar su gasto, en parte porque es un municipio estable en sus finanzas municipales, y porque sus ingresos tienden a aumentarse año a año.

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## Conclusiones

La descentralización ha sido entendida de diversas maneras, y es de esta forma como en el proceso de su implementación en el país ha tenido formas distintas de percibir el mismo proceso, por ello, en un momento tuvo su énfasis en los departamentos, posteriormente se enfocó hacia el municipio y es desde allí que planteamos una mirada que nos permitiera ver su concreción en termino reales, en un tiempo determinado y en un municipio con especiales características

La tendencia de la descentralización como se pudo evidenciar pretende el subdesarrollo en cuanto a la superación de las necesidades de la población y los servicios que se le prestan a la misma, y surge como una respuesta al mundo cambiante que busca la homogenización de los territorios y las condiciones de vida de toda la humanidad, sin olvidar que en términos políticos se necesita dicho proceso en el fortalecimiento de la democracia y legitimidad del estado contemporáneo.

Un punto esencial para comprender la descentralización como un proceso para modo para distribuir el poder, lo que significa que se deben transferir a los gobiernos locales atribuciones, funciones, recursos, información y decisiones para descongestionar el proceso de gobierno y la centralización, mientras que las transferencias tienen diferentes objetivos, el más importante es el de corregir los desequilibrios económicos que tienen las entidades territoriales frente a la capacidad de recaudo que tiene la nación frente a la débil municipalidad.

Acercar el gobierno al ciudadano para lograr mayor eficiencia en el gasto público es el principio rector de la descentralización para enfocar los recursos a los sectores que verdaderamente estén necesitados asumiendo los gobiernos locales más responsabilidad sobre la

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

gestión en sus comunidades, en busca de una real autonomía en cuanto al manejo de los recursos municipales.

En cuanto a la evolución del proceso de descentralización, se pueden hallar distintos momentos que marcaron su desarrollo en los municipios Colombianos, en la historia desde 1886 en medio de un Ferrero centralismo los municipios se sometían a las directrices asignadas basando sus funciones recaudadoras en cada territorio, pero fue entre el periodo comprendido entre los años de 1910 a 1960 que se evidenciaron las primeras muestras reales de la descentralización administrativa dado que es en este periodo que se inicia con la asignación de recursos a los entes territoriales con la posterior aparición de la categorización de los municipios, estableciendo medidas encaminadas a racionalizar, estandarizar y agilizar la administración regional y local, que será el antecedente de lo que se conoce como *Situado Fiscal*.

Con el situado fiscal, en los años 70' no solo le dieron participación a los entes territoriales sino que también se le delegaron funciones y se le asignaron competencias al departamento determinando así el orden jerárquico en la estructura territorial.

Otro hito de trascendencia, se dio en la década de los 80's Regiones de Planificación y los Consejos Regionales de Planificación los cuales funcionaron como promotores de descentralización y desarrollo asesorando a las entidades territoriales municipales en la obtención de autonomía tributaria, adquiriendo los municipios el estatus de unidades ejecutoras por excelencia.

Es con la Constitución de 1991 se adoptan medidas políticas, administrativas y financieras para generar una autorregulación municipal y fortalecer los aspectos administrativos y financieros adoptando una estructura administrativa con descentralización del Estado,

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

concediendo y reconociendo la identidad de los territorios basados en las necesidades particulares de cada ente municipal.

Como eje transversal de los periodos expuestos anteriormente que configuran el proceso de descentralización municipal se han encontrado diferentes obstáculos referidos principalmente a la insuperable crisis fiscal de los departamentos y de los municipios, la crisis pensional, la falta de claridad en competencias cedidas a los municipios, los recursos escasos para cubrir las demandas generadas, las crecientes demandas de corrupción en la asignación de recursos en conjunto con los insuficientes esfuerzos por generar recursos propios por parte de los gobiernos territoriales –pereza fiscal.

De otro lado se tiene el sistema de transferencias, el cual a lo largo del estudio se planteó que este no solamente está supeditadas a los giros que deban provenir desde el gobierno nacional sino que también que se da en que los entes territoriales transfieran recursos hacia el nivel nacional, otro aspecto que a mi parecer es muy importante es en la clasificación de las transferencias, puesto que estas pueden ser de tres clases condicionadas, no condicionadas o las que son condicionadas equivalentes, lo cual guarda una gran contradicción en la esencia del proceso de descentralización dado que en su gran mayoría son escasos los recursos de libre destinación que se giran a través del sistema de transferencias, desconociendo la autonomía de los entes territoriales.

En el desarrollo de implementación del sistema de transferencias a lo largo de su historia ha sido progresivo en el aumento de los recursos que se giran como incentivo para la generación y aumento en los ingresos propios con los que dispone municipios, que en teoría ha desconcentrando gradualmente las funciones y competencias hacia lo local consolidando el proceso de descentralización, dirigida a la satisfacción de servicios esenciales de sus

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

comunidades, se adoptó en un primer momento el Situado Fiscal el cual posteriormente se transformara el Sistema General de Participaciones, que son considerados como las dos formas de transferir recursos a los entes territoriales desde la nación, y son las transferencias en última instancia el mecanismo trasmisor de la descentralización en los municipios, entendida como la generación de recursos propios y el aumento en la autonomía fiscal, tema que tiene sus contradictores dado que se ha puesto en entre dicho la efectividad de las transferencias en el incremento de los recursos propios del municipio, resultando fallido el proceso de descentralización implementado hasta ahora, situación que en el caso del municipio objeto de este estudio no es verdadero, como se pudo evidenciar no se generó pereza fiscal.

De la misma manera, al realizar la caracterización del municipio de Piedras, se lograron identificar dos aspectos muy importantes de su economía, como lo es que su principal fuente de empleos y de regalías está concentrado en el sector minero en el cual explotan arena sílica, arcilla, caolín y yeso y la de hidrocarburos ligados a la producción de gas y petróleo ocupando este último con una participación del 57% en la economía del municipio de Piedras.

Los dos aspecto anteriormente expuestos, son importantes porque definen primero una marcada dependencia de la minera en su economía y también una inmensa diferencia a la hora de recibir vía trasferencias recursos del gobierno central dado que así fuera por el antiguo situado fiscal o por el vigente Sistema General de Participaciones o por el nuevo sistema general de regalías es un municipio con ventajas comparativas con respecto a otros.

Una vez estudiado el comportamiento de las transferencias, de los ingresos propios y los gastos en el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2018 en el municipio de Piedras, se aprecia que en el caso de las transferencias estas tuvieron un cambio trascendental en los ingresos al pasar del sistema del situado fiscal en el año 2000 al sistema general de

## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

participaciones 2001 con una diferencia del 40%, durante el transcurso de la primera década las transferencias son relativamente variables con unos picos anuales no muy significativos pero con un crecimiento progresivo y poco dinámico con un promedio nada despreciable de 21%, repuntado por el acrecentamiento que tuvo al final de la década, pero en la segunda década las transferencias experimentan un inmenso aumento, en especial en el año 2013 el cual fue del 332% cifra jamás vista en este municipio, gracias a la implementación del nuevo Sistema General de Regalías.

En cuanto al proceso de descentralización en el municipio de Piedras, en el presente trabajo se analizó la autonomía fiscal desde la dependencia de sus ingresos propios y gastos intentando buscar la relación con el incremento de las transferencias.

En los ejercicios comparativos realizados entre los ingresos propios y las transferencias para el periodo estudiado, se hace evidente que para la mayoría de los años que en el momento en que se elevan las transferencias también se aumentan los ingresos propios, lo anterior es la prueba irrefutable del planteamiento de lo que se ha denominado como esfuerzo fiscal.

No obstante también se presentó una situación particular donde para los años 2001, 2004 y 2005 aunque sus transferencias disminuyeron sus ingresos propios se incrementaron con un margen de hasta de un 75% adicional, alejándose del supuesto teórico de las premisas con respecto a la pereza o esfuerzo fiscal.

De la misma manera, también se acogió que el buen comportamiento de los ingresos propios pudo haberse dado por otras variables como tales como la modernización de su modelo tributario o estrategias de recaudo como alianzas con el sector bancario, lo que puede llegar a significar que no necesariamente se estén generando nuevas formas de generación de ingresos



## **“IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”**

propios sino simplemente se está fortaleciendo la forma de recaudo impositivo dentro del territorio.

Para finalizar, y mirando la realidad de la Administración Colombiana y en el caso específico de los municipios, todas las reglamentaciones que se han impuesto para propender por la autonomía de los municipios han – en mi concepto- quedado cortas principalmente en su implementación sin olvidar que la discusión de los temas en mención necesitan ser debatidos y concertados desde lo local y con quienes pertenecen a ella, queriendo decir con ello que, las dificultades en la puesta en marcha del proceso puede estar en los actores sociales que deberían plantear soluciones innovadoras a problemas recurrentes.

# “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

## Referencias Bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Impuestos Y Transferencias Territoriales*. Bogotá. Recuperado el 15 de Abril de 2020, de [https://www.researchgate.net/publication/339936336\\_IMPUESTOS\\_Y\\_TRANSFERENCIAS\\_TERRITORIALES\\_RELACIONES\\_FISCALES\\_BOGOTA](https://www.researchgate.net/publication/339936336_IMPUESTOS_Y_TRANSFERENCIAS_TERRITORIALES_RELACIONES_FISCALES_BOGOTA)
- ALCALDIA MUNICIPAL PIEDRAS. (s.f.). *Plan de desarrollo municipio de piedras “PIEDRAS POR UN NUEVO CAMINO”*. Recuperado el 12 de Abril de 2020, de [https://piedrastolima.micolombiadigital.gov.co/sites/piedrastolima/content/files/000041/2048\\_plan-de-desarrollo-municipal-piedras-por-un-nuevo-camino-2016-2019.pdf](https://piedrastolima.micolombiadigital.gov.co/sites/piedrastolima/content/files/000041/2048_plan-de-desarrollo-municipal-piedras-por-un-nuevo-camino-2016-2019.pdf).
- Asela, J. (2015). LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA, ¿REALIDAD O ESPEJISMO? CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUALIDAD DEL PROCESO. En J. E. Molina, *LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA, ¿REALIDAD O ESPEJISMO? CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUALIDAD DEL PROCESO* (págs. 65-74). Bogotá. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://revistas.itm.edu.co/index.php/revista-cea/article/view/63/58>
- Bird, R. M. (14 de ENERO de 2000). *RESEARCHGATE*. Recuperado el 12 de MARZO de 2020, de RESEARCHGATE: [https://www.researchgate.net/publication/253964775\\_Transfers\\_and\\_Incentives\\_in\\_Intergovernmental\\_Fiscal\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/253964775_Transfers_and_Incentives_in_Intergovernmental_Fiscal_Relations)
- Bonet Moron, J. A. (2017). *¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?* Bogotá. Recuperado el 8 de Abril de 2020, de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll18/id/392/rec/1>
- Cadena, X. (2002). ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. En X. Cadena, *Cadena, Ximena*. Bogotá. Recuperado el 7 de marzo de 2020, de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.13043/dys.50.2>
- Colombia. Congreso de la Republica. (ley 11 de 1986). Estatuto Básico de la Administración Municipal. En *Estatuto Básico de la Administración Municipal*. Recuperado el 21 de MARZO de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9130>
- Colombia. Congreso de la Republica, Acto Legislativo 01. (1986). *Por el cual se reforma la Constitución Política*. Bogotá. Recuperado el 4 de abril de 2020, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9440>
- Colombia. Congreso de la Republica, Acto Legislativo No 3 . (1910). BOGOTÁ. Recuperado el 15 de MARZO de 2020, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>.
- Colombia. Congreso de la Republica, Ley 1176. (2007). *SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES*. Recuperado el 1 de ABRIL de 2020, de <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2008.01.15-Boleti%CC%81n-86-Ley-1176-Sistema-General-de-Participaciones.pdf>

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

- Colombia. Congreso de la Republica, ley 12. (1986). por la cual se dictan normas sobre la Cesión de IVA. Recuperado el 23 de MARZO de 2020, de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1568575>
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 14. (1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales. En *LEY 14*. BOGOTA. Recuperado el 20 de MARZO de 2020
- Colombia. Congreso de la Republica, Ley 14. (1983). *Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales*. Bogota. Recuperado el 5 de Abril de 2020, de <https://www.dane.gov.co/files/acerca/Normatividad/decreto-1170-2015/Ley-14-de-1983.pdf>
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 141. (1994). *Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías*. BOGOTA. Recuperado el 29 de MARZO de 2020, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0141\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0141_1994.html)
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 152. (1994). *LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO*. BOGOTA. Recuperado el 30 de MARZO de 2020, de <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Planeaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20MinSalud.pdf>
- Colombia. Congreso de la Republica, Ley 1530. (2012). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*. Bogota. Recuperado el 3 de ABRIL de 2020, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1530\\_2012.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html)
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 33. (NOVIEMBRE de 1968). JURISCOL. En *fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales*. Recuperado el 16 de MARZO de 2020, de JURISCOL: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1589536>.
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 46. (31 de DICIEMBRE de 1971). *SITUADO FISCAL*. Recuperado el 14 de MARZO de 2020, de JURISCOL: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600753>
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 550. (1999). *Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales*. BOGOTA. Recuperado el 27 de MARZO de 2020, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0550\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0550_1999.html)
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 60. (1993). *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias*. BOGOTA . Recuperado el 26 de MARZO de 2020, de <https://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/handle/20.500.11762/20184>
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 715. (2001). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias*. BOGOTA. Recuperado el 28 de MARZO de 2020, de [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf)
- Colombia. Congreso de la Republica, ley 76. (OCTUBRE de 1985). Disposiciones sobre planificación regional. Recuperado el 17 de MARZO de 2020, de JURISCOL: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1623632>

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

- Contaduría General de la Nación. (2020). *Datos estadísticos de Ingresos, Gastos y Transferencias del municipio de Piedras*. Bogotá. Recuperado el 11 de Abril de 2020, de [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf).
- CORTOLIMA. (2009). *AGENDA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE PIEDRAS*. Ibagué. Recuperado el 9 de abril de 2020, de [https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro\\_documentos/estudios/agendas/2009\\_Agenda\\_Ambiental\\_del\\_Municipio\\_de\\_Piedras.pdf](https://www.cortolima.gov.co/sites/default/files/images/stories/centro_documentos/estudios/agendas/2009_Agenda_Ambiental_del_Municipio_de_Piedras.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación . (10 de abril de 2012). *Departamento Nacional de Planeación* . Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01\\_Libro.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Ejecuciones Presupuestales*. (DNP, Ed.) Recuperado el 6 de ABRIL de 2020, de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx>
- EL UNIVERSAL. (10 de OCTUBRE de 2015). *EL UNIVERSAL*. Recuperado el 6 de MARZO de 2020, de EL UNIVERSAL: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/pereza-fiscal-13340-DUeu377040>
- Fabio Sánchez Torres, C. G. (1994). *Transferencias intergubernamentales y comportamiento fiscal de los entes territoriales. Una aproximación econométrica*. Bogotá. Recuperado el 13 de Abril de 2020, de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2250>
- Finot, I. (12 de DICIEMBRE de 2002). *Descentralización y participación en América*. Obtenido de REPOSITORIO CEPAL: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10856/078139149\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10856/078139149_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hidron, J. (2015). *El Poder Municipal*. Bogotá. Recuperado el 9 de Abril de 2020, de <https://www.esap.edu.co/portal/index.php/Descargas/109/publicaciones-no-seriadas/1873/publicaciones-no-seriadas-el-poder-municipal-edicion-17-ar-completo.pdf>
- Ley, 8. (1909). *juriscol*. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de [juriscol: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1563239](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1563239)
- Martínez Cárdenas, E. E. (2015). 25 años de elección popular de alcaldes en Colombia: avances y retrocesos . En E. E. Martínez Cárdenas, *25 años de elección popular de alcaldes en Colombia: avances y retrocesos* . bogota . Recuperado el 8 de marzo de 2020, de <https://journals.epistemopolis.org/revHUMAN/article/view/751>.
- OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCION. (1 de ENERO de 2019). *DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION*. Obtenido de DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indice-desempeno-fiscal.aspx>
- Paul James, W. L. (2015). *Urban sustainability in theory and practice: circles of sustainability*. Londres: EARTHSCAN. Recuperado el 2 de marzo de 2020, de [https://www.metropolis.org/sites/default/files/paul\\_james\\_urban\\_sustainability\\_2015.pdf](https://www.metropolis.org/sites/default/files/paul_james_urban_sustainability_2015.pdf)

## “IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL”

- Ricardo, D. (1817). *Political Economic and Taxation*. Londres: John Murray and Albremale-Street.  
Recuperado el 3 de 3 de 2020, de <https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía Del Sector Publico*. España: Antoni Bosch, editor, S.A. Recuperado el 4 de 3 de 2020, de <https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>
- UNIVERSIDAD CENTRAL. (6 de ENERO de 2018). *NOMADAS*. Recuperado el 5 de 3 de 2020, de *NOMADAS*: <http://nomadas.ucentral.edu.co/index.php/inicio/46-descentralizacion-procesos-y-tendencias-nomadas-3/718-transferencias-y-esfuerzo-fiscal-municipal>
- Sánchez, J.; Gutiérrez, C.; Parra, J.C. (1994). “Transferencias intergubernamentales y Comportamiento fiscal”, *Coyuntura Económica*, vol. 24, núm. 2, pp. 89-110 recuperado el 15/04/2020 de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/2250>.