

**EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES COMO ANTITESIS DE LA
AUTONOMIA TERRITORIAL**

ANDREA DEL PILAR VALBUENA BERNAL

EMILIO ALBERTO HERNÁNDEZ DÍAZ

Maestría en Derecho Económico

Pontificia Universidad Javeriana

Director: Fernando Castillo Cadena

2015

Bogotá D.C

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.....	6
De la Descentralización	6
Normatividad que antecede a la Descentralización en la Constitución.....	12
La Descentralización en relación con las Transferencias.....	21
La Autonomía Territorial.....	26
II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS	32
El régimen de transferencias en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991	32
Primera Reforma.....	36
Segunda Reforma	38
III. EVALUACIÓN DEL SISTEMA	39
Corrección de desequilibrios fiscales verticales.....	40
Corrección de desequilibrios fiscales horizontales.....	40
Primera etapa (1991 – 2001)	41
Segunda etapa (2001 – 2007)	50
Tercera etapa (2007 - 2013).....	56
CONCLUSIONES	63
BIBLIOGRAFIA.....	69

Resumen:

El sistema de transferencias es un interesante ejemplo de cómo convergen consideraciones de tipo económico, político y jurídico en los modelos de organización estatal y, por su puesto, en la estructuración del modelo de finanzas públicas.

En Colombia, el mandato constitucional de descentralización administrativa implementado a partir de la Constitución Política de 1991 comprendió una mayor autonomía de las entidades territoriales junto con mayor asignación de recursos, con objeto de proveerles los medios para cumplir con las importantes funciones asignadas, especialmente los vinculados a los sistemas de educación y salud. Este nuevo modelo generó mayores recursos para los entes territoriales y por tanto un aumento del gasto público del nivel central.

Sin embargo, el mayor nivel de recursos asignados a dichos entes territoriales no se reflejó necesariamente de forma inmediata en mayores niveles de cobertura y/o calidad de los servicios prioritarios definidos por la Carta. Además de esta falencia, se han presentado otros inconvenientes de estructuración del sistema los cuales fueron determinantes para que el modelo propuesto inicialmente se haya reformado en más de una ocasión, resultando en mejoras en algunos puntos, pero sin que esto significase la solución de gran parte de las problemáticas, estando el Sistema General de Participaciones aún afectado por factores como la pereza fiscal, la destinación inadecuada de los recursos e, incluso, la no ejecución de parte de ellos a nivel territorial.

Por si esto fuera poco, el Sistema General de Participaciones no ha contribuido de forma decisiva al fortalecimiento de los postulados Constitucionales de descentralización y autonomía territorial. De hecho, en gran parte las transferencias devenidas del Sistema han contribuido a la generación de una dependencia económica bastante considerable de las entidades territoriales para con el nivel central.

Palabras Claves:

Sistema General de Participaciones - Régimen de transferencias – reformas constitucionales- descentralización administrativa- autonomía territorial- cobertura y calidad de servicios de educación y salud.

Introducción:

Dentro de la historia colombiana el modelo de organización estatal ha sido uno de los principales puntos de conflicto, siendo imperante durante la mayor parte del periodo republicano una organización que propendía por un modelo centralista y unitario. De esta manera, una de las novedades de la Constitución Política de 1991, contrastada con la grandes rasgos conservadora y centralizadora Constitución de 1886, fue la figura de la descentralización administrativa. Este importante cambio, fue impulsado principalmente por dos tipos de razones, primero, las políticas y, segundo, las económicas.

Primero, desde el punto de vista político se encontró en la descentralización una forma fácil y eficiente para acercar el gobierno a los ciudadanos, de forma tal que se promoviera una

efectiva participación ciudadana a nivel local y regional, justificando el traspaso de responsabilidades desde el nivel central como parte de un proceso democratizador habitual en los esquemas neoconstitucionales, en auge desde el periodo reformista que llegó a Latinoamérica desde el último cuarto del siglo pasado.

Segundo, de la misma manera, desde el punto de vista económico, la descentralización apareció como una forma de incrementar la eficiencia y eficacia en la provisión de servicios públicos del Estado, especialmente en lo concerniente a los servicios sociales en cuya prestación no existían economías de escala importantes. (Comisión económica para América Latina y el Caribe, 1998)

Así, por lo menos en teoría, una mayor delegación de competencias y funciones debería acompañarse con un mayor apoyo financiero de parte del gobierno central, tal y como lo dispusieron los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución, los cuales impusieron el régimen de transferencias del Gobierno Nacional hacia las entidades territoriales, conocido actualmente como Sistema General de Participaciones. Dicho régimen estableció un traslado de los ingresos corrientes de la nación hacia los entes territoriales en un porcentaje específico y con destinación prioritaria a los servicios básicos de educación y salud.

Sin embargo, a partir de su implantación se notaron algunos problemas en la estructuración del sistema, como la falta de adecuación y preparación de los entes locales, un control bastante débil de las finanzas públicas que produjo un crecimiento en el desbalance fiscal del gobierno central, entre otros. Por lo anterior se impulsó la reforma constitucional del año 2001, la cual buscaba atacar dichas falencias, esta reforma estuvo vigente hasta el año

2007, donde se implementó una nueva estrategia y se expidió una nueva reforma constitucional, la cual se encuentra vigente hasta la actualidad.

Basándose en el modelo de descentralización administrativa y el régimen de transferencias implementado en la Constitución de 1991, la hipótesis de este escrito apunta a demostrar que el Sistema General de Participaciones contrario a fortalecer los postulados Constitucionales de descentralización y autonomía territorial ha generado dependencia de parte de las mismas hacia el nivel central.

Con el objetivo de evaluar la hipótesis anteriormente mencionada el presente estudio se encuentra estructurado en tres secciones. La primera sección estará encaminada a permitir ubicar de manera conceptual la figura de descentralización administrativa y autonomía territorial, lo cual se presenta de manera prioritaria y anterior a entrar en materia; por su parte en la segunda sección se expondrá el régimen de transferencias de la nación teniendo en cuenta cómo fueron estructuradas desde un principio, cuáles fueron sus reformas y cuál es su estado actual; en la tercera sección se hará contraste con estudios y cifras sobre el cubrimiento y calidad de los servicios de educación y salud con el fin de evaluar la evolución en estos indicadores y determinar si los propósitos del sistema se cumplieron en cada periodo; y, por último, se presentaran las conclusiones.

I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL:

- *De la descentralización:*

Dentro del contexto colombiano, el concepto de descentralización ha jugado un papel de suma importancia, llegando a fomentar encarnizados conflictos políticos e, incluso, armados, en torno a cuál debe ser la forma de organización estatal. En la actualidad este figura se encuentra consagrada en el texto constitucional de 1991, donde en el artículo primero se establecen las bases fundamentales del Estado colombiano. Entre estas se encuentran el “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (subrayado por los autores), democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Pero esta estipulación que el texto superior hace, lejos de ser un fenómeno estrictamente colombiano, se encuentra enmarcado dentro de un proceso global que entiende a la región como una verdadera entidad descentralizada, en este sentido, tal como lo advierte el profesor Gustavo Penagos (1994), países como España en la Constitución de 1978, Reino Unido con su valoración del régimen local como salvaguarda de los derechos del ciudadano, Francia con la crítica a los departamentos, Italia con los artículos 114 y consiguientes de su Constitución; ya habían tratado el fenómeno de la descentralización.

Dando a entender la descentralización como una herramienta para descargar al Gobierno central, dado que, como dice el artículo segundo de la Constitución española, se “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran [la nación española] y la solidaridad entre todas ellas.” (Labastida, 1994, p. 225), además de, como se anotó, salvaguardar a los ciudadanos.

Aunque, antes de observar cómo se ha desarrollado la descentralización en Colombia, se hace necesario aclarar dos términos sumamente relevantes que sirvan de soporte y base conceptual del presente análisis, estos son Estado unitario y, por supuesto, descentralización. Así, un Estado unitario:

“es cuando el poder local o regional está directamente controlado y ejercido por el poder central, que caracteriza a los gobiernos unitarios [...] Los gobiernos unitarios generan una fusión del poder, unificando todas las instancias de decisión de manera vertical. Esta forma de gobierno limita la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales que se transforman en meros ejecutores de las decisiones tomadas por el gobierno central.”

(Abal, 2010, p. 175-176)

En contraposición, en los sistemas federales *“los gobiernos centrales tienen que compartir, aunque en grados diferentes, el poder con los gobiernos subnacionales. En este sentido, Hueglin y Fenna (2006) sostienen que los sistemas federales de gobierno se caracterizan por una soberanía compartida y por tener poderes divididos entre dos o más niveles de gobierno, cada uno de los cuales disfruta de una relación directa con el pueblo. En términos exclusivamente institucionalistas, un gobierno federal es aquel en el que las estructuras de decisión de un estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentran presentes en los dos niveles de gobierno federal y estatal, siendo garantizados por el texto constitucional”*

Por otra parte, se entenderá muy sucinta y concretamente por descentralización: “(...) el proceso a través del cual en el Estado unitario se crean personas jurídicas diferentes en el nivel territorial, a las cuales se les otorga ciertos poderes de decisión que eran propios de autoridades únicas nacionales” (Hernández, 1998, p. 31). También pudiendo ser definida como:

“La descentralización propiamente dicha, algunos autores también la llaman devolución, se da cuando los gobiernos locales e intermedios reciben competencias, capacidades y recursos, asumiéndolos de manera autónoma y responsabilizándose por ellos. El nivel que transfiere, cede completamente la competencia, la transferencia es irrevocable y el que la recibe la ejerce en plenitud y autónomamente.” (Furlan, 2012, p. 3 n. 2)

La Constitución Política de 1991 apuntala el desarrollo presente y futuro en esta dirección. Haciéndose este hecho palpable dentro del articulado, en especial, con artículos como el 306, donde se permite que “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.

También, para el desarrollo de este trabajo, resulta extremadamente relevante insistir en cuáles son las implicaciones que acarrea la descentralización territorial, en este orden de ideas, se puede establecer que:

“Descentralización territorial implica en su auténtico sentido, autogestión por parte de los miembros de una comunidad territorial determinada de los asuntos que primariamente les

afectan. Supone, pues, auto integración, autonomía y autarquía [...] la autogestión a la posibilidad de constitución de los órganos rectores por los propios vecindarios que designan sus representantes. La autonomía, expresión que a menudo se emplea como calificadora de la totalidad del sistema, la atribución de potestades normativas de segundo grado a los entes, descentralizadas tanto para completar su estatuto orgánico como para regular reglamentariamente su actividad. Por último, autarquía significa técnicamente autoadministración, ejercicio de poderes no legislativos ni judiciales” (Martín Mateo, 1969, p. 68-69)

En pocas palabras, se puede aseverar que el sustento de este proceso de descentralización administrativa, de ese péndulo oscilante entre la concentración de poderes en el centro o la repartición de parte de ellos en instituciones regionales, departamentales o municipales, en Colombia es finalmente crear espacios en los cuales la rama ejecutiva pueda cumplir con los fines esenciales del Estado, usándose como la más común de las justificaciones la idoneidad de esta medida para lograr una mayor eficiencia en el manejo de los recursos públicos, especialmente, en los campos fiscal, político y administrativo. (De Zubiria Samper, 1994).

Sin embargo, respecto a lo anterior es posible afirmar que, aunque es innegable que desde la imposición del último texto constitucional se ha avanzado significativamente en el proceso de descentralización en Colombia, por lo menos hasta el momento, este concepto parece seguir más patrones prescriptivos que descriptivos, haciendo falta numerosas actuaciones y resultados para llegar a nivel cercano al fijado conceptualmente. Partiendo por corregir los desaciertos para que este modelo de administración de recursos sea

realmente efectivo a la hora de realizar las acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los entes territoriales.

La historia ha demostrado que *“la implementación de un modelo de desarrollo [centralista] se logra mediante una centralización de las decisiones a favor de los sectores, las regiones y las clases privilegiadas por el modelo. Se llega así entonces, una vez más, a explicar la antidemocracia o sea, la negación de la participación abierta y equilibrada de todas las regiones y ciudadanos de un país en la determinación de su futuro.”* (Restrepo Botero, 1992, p. 38)

Es así como, justamente, la fuerza de la tradición centralizadora nacional, ha influido dentro del sistema de transferencias, que no es el más adecuado. Ya que no ha cumplido cabalmente con los fines para los cuales fue creado y por consiguiente podemos en este punto considerar que el mencionado sistema de transferencias “sólo en forma complementaria está orientado a estimular el esfuerzo fiscal, la eficiencia administrativa y los logros en mejorar la calidad de vida.” (Jaramillo Pérez, 1994¹)

Dichas características y consecuencias de la descentralización territorial fueron tratadas con la evolución normativa, desde antes de la expedición de la Constitución de 1991, por lo cual se presentará un resumen de la normatividad expedida años previos a la promulgación de la Carta Magna.

1. Documento electrónico, carente de numeración por página.

- *Normatividad que antecede a la descentralización en la Constitución*²:

El camino normativo que ha trasegado la descentralización administrativa dentro de la historia colombiana es complejo y extenso. De hecho, desde el conflicto respecto a la forma de organización estatal, entre centralismo y federalismo, que consumió parte importante del periodo decimonónico nacional, constituyó uno de los principales motores de las dinámicas políticas internas que terminaron favoreciendo de forma clara e irrefutable la centralización desde la “Regeneración” (Pardo, 2008, p. 391), impulsada por la administración del cartagenero Rafael Núñez y su segundo, el bogotano Miguel Antonio Caro, con sustento jurídico en la Constitución de 1886.

Los cambios de mayor calado dentro de la organización territorial desde el periodo de la independencia hasta casi el cambio de siglo, se produjeron sobre todo por problemas heredados de la tradicional pugna entre el poder central y el regional, que no pocas veces se veía agravada por las dificultades que se presentaban en las relaciones Iglesia-Estado. No siendo descabellado suponer que:

“las regiones siempre han estado presentes en la historia del ordenamiento territorial colombiano, hasta el punto de que la organización de ellas como provincias configuró la sociedad y el Estado coloniales; y posteriormente su unión y la adopción para ellas de formas de organización político-administrativa acordes con la naturaleza socio-económica

2. La presente sección es producto de un análisis propio hecho a partir de la compilación elaborada en Blanquer, J. M. & Fajardo, D. (1991). *Descentralización en Colombia: Estudios y Propuestas*, Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos & Universidad Nacional de Colombia Centro de Estudios Sociales.

y geográfica del país, posibilitaron la formación del Estado y de la nación-republicanos, a principios del siglo XIX.” (Borja, 1996, p. 26)

Ya, en octubre de 1831, una constituyente de neogranadinos reunidos en Bogotá, dominada por la facción anti bolivariana, victoriosa contra la efímera dictadura del general venezolano Urdaneta y sus colaboradores aristócratas protoconservadores. Determinó, bajo el liderazgo del presidente Francisco de Paula Santander y el vicepresidente José Ignacio de Márquez (Uribe-Urán, 2008), aunque sancionada por José María Obando, que el nuevo Estado de la Nueva Granada tendría una organización unitaria, “similar al establecido por el Congreso de Cúcuta.” (Rausch, 1999, p. 59).

Aunque, no carente de importantes diferencias, entre ellas un “leve asomo de descentralización” (Osuna, 2006, p. 8). Que incluía la introducción de “un legislativo provincial, con poderes limitados” (Artola, 2005, p. 100), donde no solo se les impedía a estas legislaturas interferir de alguna forma con la legislación del Congreso, sino que el parlamento nacional tenía la potestad de anular cualquier de sus actos.

La guerra de los Supremos, entre 1839 y 1843, marcó la ascensión del comandante del ejército, el aristócrata Pedro Alcántara Herrán a la presidencia, poco antes que esta llegara a su fin. El nuevo presidente, de tendencia conservadora, requirió una nueva constitución, sancionada en 1843, en este caso de carácter centralizador, presidencialista y con unos derechos civiles algo más escuálidos que los provistos en la Carta de 1832.

Sin embargo, el sucesor y suegro de Herrán, un prestigioso aristócrata militar, proveniente de una de las familias más influyentes del siglo antepasado, Tomás Cipriano de Mosquera y Arboleda, dio inicio desde finales de los cuarenta a una ola reformista, continuada por sus sucesores. Lo anterior, finalmente se extendería desde el fin de ciertos monopolios e impuestos nacionales, la proscripción definida de la esclavitud, hasta la determinación de los patrimonios autónomos para entidades estatales y fuertes golpes al sistema crediticio y latifundista del clero.

Por esos tiempos, el contexto nacional sumado al efecto producido por las revoluciones liberales de 1848, propendieron por la formación de dos facciones políticas mejor definidas que en el pasado. El liberalismo, proclive a “un régimen de carácter laico, de mínima intervención en la economía que fomentara el comercio exterior y con igualdad al menos frente a la ley [...]”, el conservatismo, basado en “una organización que mantuviera los rasgos fundamentales de la herencia española, en particular el régimen centralista e interventor, ligado estrechamente a la Iglesia Católica” (Kalmanovitz, 2010, p. 590).

En 1853, la nueva Constitución dio el derecho al voto a todos los hombres casados y mayores de veintiuno –los no casados debían ser mayores de 25-, con lo que la participación pudo ascender a más del cinco por cien del total de la población, con elección directa a Presidente, Vicepresidente, Procurador, Corte Suprema, gobernadores y Congreso, llegando para quedarse el voto secreto, además declaró la separación de la Iglesia y el Estado. Representando un “régimen federal moderado, con primacía política del Legislativo” (Medellín, 2006, p. 113), no resultando extraño que “se le considera un híbrido entre la muy conservadora del 43 y la muy liberal del 63” (Llano, 2005, p. 174)

Durante el gobierno de uno de los fundadores del Partido Conservador, Mariano Ospina Rodríguez, en 1858, se cristalizó una nueva constitución que profundizó la descentralización, con la implementación de un régimen federal, en sentido estricto, creando la llamada Confederación Granadina. Aunque, unos años después de la creación de los primeros estados federados con constitución propia.

Sin embargo, todo se vio complicado con el estallido de la guerra civil, en 1860, cuando algunos liberales sintieron que la legislación federal que reglamentaba cuestiones fiscales de los entes estadales era inconstitucional. A lo que se sumaba lo que muchos creían eran presiones indebidas del ejecutivo hacia los gobernadores, especialmente, contra el poderoso gobernador del Cauca, Tomás Cipriano de Mosquera (Pardo, 2008).

Por dos años se desataron cruentos combates, que finalizaron en la indiscutible victoria de los liberales más radicales, dirigidos por Mosquera. Creando los Estados Unidos de Colombia, mediante la constitución de Rionegro, sancionada en 1863, donde se impuso un federalismo extremo, que daba la potestad a cada estado de la Unión de darse una constitución con derecho a poseer ejércitos propios, de hecho, “El gobierno central debía mantener neutralidad frente a los conflictos internos de cada estado. Cuando el gobierno de alguno de éstos era derrocado por fuerza rebeldes, el gobierno de la Federación debía reconocer la nueva situación, una vez cerciorado del acatamiento de la Constitución por las nuevas autoridades” (Osuna, 2006, pp. 14-15).

Incluso, de forma bastante sorprendente, “se prohibió al gobierno central el envío de funcionarios a los estados en tiempos de paz [...] se estableció un mecanismo de control consistente en que las legislaturas de los estados podían anular todo acto del Congreso o del Poder Ejecutivo nacional que se considerara violatorio (...)” (Osuna, 2006, p. 13) la autonomía estadual o los derechos de la ciudadanía.

La presidencia fue recortada a 2 años sin reelección inmediata, mientras la elección se volvió indirecta, en un sistema que otorgaba a cada uno de los 9 estados un voto, siendo victorioso quien lograra obtener 5 o más. En cuanto a las transferencias hacia los estados, estas aumentaron considerablemente “hasta alcanzar el 30% del presupuesto en 1875-1878. Además, en 1878 se dispusieron las leyes 111-114, específicas sobre obras públicas, que asignaban más directamente los recursos para los proyectos en cada uno de los estados” (Junguito, 2010, p. 89)

La inestabilidad del periodo, destacado por la debilidad del Estado federal, liderado por casi un presidente cada año, desembocó en múltiples revueltas de distintas dimensiones. Finalmente, en 1885, el liberal moderado, Rafael Núñez, sufrió el ataque de los liberales radicales, logrando retener el poder gracias al apoyo de los conservadores. Dando como fruto la Regeneración, con la conservadora Constitución de 1886, de carácter claramente presidencialista, centralista, confesional y tendiente hacia el autoritarismo, en forma de lo que el mismo Miguel Antonio Caro, uno de los redactores de la Constitución y presidente entre 1892-1898, llamaba “legalidad marcial” (Medellín, 2006, p. 127).

Y aunque de forma casi inmediata “la centralización fiscal en 1886 tuvo un impacto adverso en las finanzas de la nación” (Junguito, 2010, p. 120), este modelo varió relativamente poco en los 105 años de vigencia de la Constitución, permaneciendo casi de forma intacta el “centralismo como modelo de gobierno” (Flórez & Romero, 2010, p. 403). Incluso, cuando varios prestantes miembros del régimen conservador planearon medidas encaminadas a la descentralización administrativa, como lo hizo en 1898 el presidente José Manuel Marroquín, proponiendo la descentralización fiscal.

Básicamente, los únicos cambios relevantes anteriores al periodo del Frente Nacional en la materia, fueron el decreto del presidente Rafael Reyes Prieto en 1904, que centralizaba los ingresos departamentales y la descentralización de los mismos por decreto del presidente Carlos Eugenio Restrepo en 1910.

Aunque en términos educativos la Ley 39 de 1903 y el decreto reglamentario 491 de 1904 determinaron en lo relativo a la educación primaria que se impondría la “descentralización administrativa del sistema escolar, por medio de la cual se encargó a los departamentos la financiación, el pago de maestros, la dirección, la protección y supervisión de la educación” (Ramírez & Téllez, 2007, p. 464). Sin embargo, dicho sistema resultó totalmente insuficiente para suplir las necesidades del país, durante el gobierno de Alfonso López Pumarejo:

“Se veía al sistema de descentralización educativa como una de las principales causas del atraso de la educación en el país, al impedir la unificación de recursos para el desarrollo de la educación, debido a la autonomía patrimonial de los departamentos y municipios

estos últimos, por ejemplo, no contaban con los recursos suficientes para construir escuelas nuevas, debido a que estos alcanzaban escasamente para la reparación de los locales ya existentes. Los municipios destinaban a la educación el 50% del impuesto predial, sin embargo, en muchos de los municipios este impuesto no se cobraba por falta de catastro.” (Ramírez & Téllez, 2007, p. 483)

Ya durante los últimos cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1886 el sistema sufrió los cambios más profundos. En 1958, el gobierno del presidente liberal Alberto Lleras Camargo impulsó una reforma constitucional que determinó que el 10% de los ingresos corrientes de la nación serían destinados a educación.

Estas reformas fueron profundizadas durante el gobierno frentenacionalista del también liberal Carlos Lleras Restrepo, donde se implementó un nuevo cambio a la Constitución, creando el situado fiscal, en 1968, y mediante la ley 35 se estableció la cesión de ventas a los municipios.

En la presidencia del conservador Misael Pastrana Borrero, mediante la ley 46 de 1971, se “fijó las reglas y porcentajes del situado fiscal [...] que elevó significativamente las transferencias frente al pasado. En 1975 se nacionalizó la educación y se absorbieron las obligaciones por parte del Gobierno, y a mediados de los ochenta se incrementó la cesión de ventas” (Junguito & Rincón, 2007, p. 289), durante las presidentes López Michelsen y Belisario Betancur, respectivamente.

Finalmente, después de casi todo un siglo de hegemonía centralista, impuesta por la más duradera de todas las Constituciones de Colombia, desde la Ley 14 de 1983 se planteó la competencia municipal para el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. Por su parte la Ley 50 de 1984 instauró el impuesto predial en este tipo de jurisdicciones siempre y cuando la población fuese de menos de 100 mil habitantes.

Pero solo fue hasta 1985 cuando empezó a recobrar importancia la autonomía fiscal, en este año fue expedida la Ley 55, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado”, y con ella se dio la posibilidad de gravar sociedades de economía mixta del orden nacional, establecimientos de comercio entre otras con el impuesto predial a favor de la municipalidad. Así mismo se establecieron controles, por ejemplo, la Ley 57 de 1985 generó la posibilidad a los ciudadanos de consultar los documentos que no tuvieran carácter reservado y, también en el mismo año, se crearon los Fondos de Inversión Regional mediante la Ley 76.

En general, todo este proceso descentralizador fue ahondado por la instauración de elección popular de Autoridades locales, expuesto como un valioso avance normativo, en lo que sería el preludio a la Constitución de 1991, en el Acto Legislativo 1 de 1986. Además, en la Ley 3ª de 1986 se establecieron como funciones de los departamentos la planificación, coordinación, sostenimiento de los municipios y la prestación de servicios.

Seguidamente, la Ley 12 de 1986 señaló las reglas para la participación del Impuesto al Valor Agregado; el Decreto 2447 de 1987 garantizó a los Municipios su participación en el impuesto a las ventas; la Ley 43 de 1987 planteó el mejoramiento de la transferencia del

Impuesto al Valor Agregado a los municipios; la Ley 42 de 1989 que versa sobre lo concerniente a la consulta popular; y, finalmente, la Ley 10 de 1990 que generó el traslado a los municipios del 50% el aporte del departamento para los gastos de primer nivel de atención.

Cobra la mayor importancia resaltar que, cuando se pensó en la descentralización territorial en Colombia se esperaba elevar los niveles de legitimidad estatal acercando la autoridad a la población, tomando como base el factor geográfico (los departamentos y municipios fueron la referencia territorial que se acogió en 1991 y corresponde a marcados intereses electorales por parte de los políticos tradicionales). Al mismo tiempo que cercanía, por lo menos en teoría, también promoviera sentimientos de apropiación por parte de los habitantes a su territorio, impulsará la participación activa de la población en la toma de decisiones utilizando los recursos que, al menos en lo formal, la Constitución y la Ley brindan a la comunidad.

En este orden de ideas, se puede apreciar cómo, durante el transcurso de su historia, Colombia ha tenido una multiplicidad de constituciones que han variado de forma considerable su enfoque respecto a la forma de organización estatal, siendo de la mayor importancia este debate entre federalistas y centralistas por casi un siglo, hasta que la Constitución de 1886, de lejos la más duradera de la historia nacional, zanjó esta lucha a favor del centralismo.

En esta línea, la Constitución de 1991 dejó en su primer título clara la transición del sistema organización territorial desde el centralismo y dejó una puerta abierta para aumentar la

descentralización creando nuevos departamentos y por tanto, la posibilidad de ir adaptando los cambios a los condicionamientos sociales, económicos y políticos que se fueran presentando.

Como se puede observar en las líneas precedentes, múltiples han sido las normas expedidas con ocasión a la denominada descentralización, generando precisamente que se concrete la autogestión, como en la Ley 10 de 1990 o en el mismo acto legislativo 1 de 1986, la autonomía consagrada someramente en la Ley 3ª de 1986, entre otras. Sin embargo vale la pena aclarar que solo hasta 1991 se dio el verdadero auge de la descentralización, al traer un cuerpo de normas que establecían las funciones, potestades y poderes de las entidades territoriales las cuales fueron elevadas a rango constitucional.

- *La descentralización en relación con las Transferencias*

La interacción entre la descentralización y el régimen de transferencias conlleva dos importantes características: la prestación de los servicios públicos y la participación de la comunidad en la administración de los mismos, donde de forma forzosa se debe hacer alusión a la descentralización de los servicios de educación y la salud, que a decir verdad, son los estandartes y objetivos iniciales de las transferencias, como se traerá a colación en el siguiente capítulo.

Según la Corte Constitucional, en la Sentencia de Constitucionalidad 921 de 2007 (con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández), las transferencias tienen como fin:

*“proveer recursos a los departamentos, distritos y municipios para financiar adecuadamente la prestación de los servicios a su cargo, para lo cual deberán darle prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura, recursos denominados transferencias territoriales.”*³

Siguiendo este orden de ideas, la tendencia históricamente imperante hasta los días de hoy ha tendido a que “la educación pública ha acusado tradicionalmente fuertes rasgos centralistas, en razón de la falta de recursos y de la incapacidad de departamentos y municipios para administrar el sector educativo” (Dugas et al., 1992, p. 74), siendo esta una de las consideraciones más importantes tenidas en cuenta a la hora de instaurar el régimen de transferencias. Precisamente, se buscaba asignar parte de los ingresos corrientes de la Nación, para cubrir insuficiencias como la descrita en el sistema educativo.

Así las cosas, durante el siglo XX en Colombia se habló de descentralización con mucha anterioridad a la aplicación del concepto de transferencias. Por ejemplo, desde los años setenta, durante el gobierno frentenacionalista del Presidente liberal Carlos Lleras Restrepo, 1966-1970, se generaron herramientas de carácter descentralizador dentro del plan de integración nacional, con objeto de estimular el desarrollo económico nacional (Valderrama Charry, s.f.)

3. Documento electrónico, carente de numeración por página.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, como se demostró en líneas anteriores y como se hará mención en líneas posteriores, la descentralización empezó a guardar una estrecha y profunda relación con las transferencias, hasta la actualidad, cuando resulta imposible reconocer el modelo de descentralización del país sin entrar a analizar esta relación. Esta relación entre transferencias y descentralización puede resumirse sucintamente en el siguiente esquema: de una parte, la nación transfiere recursos y, por otra parte, competencias y responsabilidades. (Wiesner, 1992)

De esta manera, resulta ser un elemento fundamental para la funcionalidad del sistema y la consecución de la anteriormente mencionada orientación, el poder garantizar que con el traslado de competencias funcionales desde las esferas de la Administración Nacional a los entes territoriales, se encuentra acompañada con un incremento de la capacidad financiera, administrativa y técnica suficiente para asumir de manera adecuada y eficiente los nuevos retos y responsabilidades que este proceso descentralizador implica.

“Las transferencias son el mecanismo transmisor de la descentralización y tienen por lo general tres objetivos según Wiesner (2002): igualar condiciones iniciales locales, inducir cambios en las políticas territoriales y locales y capitalizar externalidades interjurisdiccionales; de allí que las transferencias sean esencialmente instrumentos de política.” (Gaviria, 2003, p. 127)

Desafortunadamente, este proceso no se encuentra precisamente libre de dificultades. Uno de los inconvenientes más frecuentes que se presenta, y del cual no resulta muy difícil darse cuenta, es la existencia de rentas de destinación específica, a pesar de su prohibición en la

Constitución de 1991. De hecho, en la realidad, sucede todo lo contrario, es decir, la mayoría de rentas tienen una destinación predefinida.

Lo anterior hace parte de una tradición gubernamental imperante desde hace largo tiempo, que todavía propende por un Gobierno de carácter unitario y centralista. Que, en últimas, provoca un nivel de dependencia nada deleznable de los entes territoriales hacia el Estado central, a su vez generando que los departamentos y municipios en la práctica no tengan una gran autonomía en dentro de los temas presupuestales.

En este orden de ideas, a los respectivos entes territoriales, les resulta en extremo complicado o, incluso, casi imposible, proveer a las comunidades que los habitan, los bienes y servicios que realmente necesitan o, por una razón u otra, prefieren. Por último, también resulta pertinente aclarar que:

“los instrumentos empleados para profundizar la descentralización también presentan deficiencias intrínsecas tanto en su diseño como en su implantación. Entre otras cabe mencionar: (i) la proliferación de leyes sectoriales que, en ciertos casos, son inconsistentes entre sí; (ii) el mantenimiento de una estructura tributaria territorial compleja que concentra en las entidades territoriales impuestos de baja elasticidad de ingreso; (iii) la utilización de los mecanismos de transferencia existentes, que carecen de incentivos para fomentar un mayor esfuerzo fiscal propio, lo cual es, a la postre, el medio para lograr una mayor autonomía fiscal; (iv) la distribución de transferencias de acuerdo a criterios complicados e ineficientes, con múltiples objetivos y mandatos de gasto predeterminados que limitan la flexibilidad en el uso de los recursos; (v) un sistema de cofinanciación que

no ha cumplido con el objetivo de promover la inversión en las zonas deprimidas del país y que se presta a manipulaciones políticas.” (Alcaldía Municipal de CÁCHIRA Norte de Santander, 2000, p. 199).

Finalmente respecto a la correlación entre transferencias y descentralización debemos tener en cuenta que ambos conceptos se encuentran relacionados con el derecho constitucional de participación ciudadana el cual, comprende como se ha mencionado, la posibilidad de tener gobiernos locales, competencias propias, autonomía territorial y por supuesto contar con recursos para cumplir las funciones asignadas, esta cesión de recursos inicialmente en la Constitución de 1991 se conoció como transferencias y actualmente se conoce como Sistema General de Participaciones. Podemos considerar a ese giro de recursos como el “*modo*” que materializa dicho derecho constitucional. Ahora bien, respecto al tipo de transferencias que se ejecutan en Colombia encontramos que se tratan de transferencias sin contrapartida pero condicionadas. Sin contrapartida significa que no se le exige una contribución a quien la recibe para financiar el bien o servicio y condicionadas indica que las mismas deben ser utilizadas en determinado bien o servicio. (Pening, 2003).

Precisamente, el hecho de haber condicionado el giro de estos recursos a que los mismos sean utilizados en determinados sectores (por ejemplo agua y saneamiento básico) fue objeto de examen por parte de la Corte Constitucional en varias demandas en las que se argumentó que dicho condicionamiento afectaba la autonomía de las Entidades Territoriales. Tema que trataremos más adelante.

- *La Autonomía Territorial*

Dentro del derecho colombiano el concepto de autonomía territorial, a su vez, se presenta inherente y en extremo relacionado con la descentralización administrativa, en este sentido los dos conceptos se complementan el uno al otro, con objeto de lograr un ostensible fortalecimiento de las regiones.

Sin embargo, muy a pesar de la mencionada complementariedad entre descentralización administrativa y autonomía territorial, resulta de gran importancia tener en cuenta que son conceptos diferentes, tal y como, Corte Constitucional lo aseveró en la Sentencia de Constitucionalidad 1258 de 2001 (con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño):

“(...) mientras la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la Ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia sine qua non de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.”⁴

4. Documento electrónico, carente de numeración por página.

De esta manera, la autonomía se puede catalogar como una concesión desde el Estado central hacia los entes territoriales, dando mayor libertad en lo referente al manejo de asuntos que le son propios según la Constitución y las leyes. A pesar de esto, es necesario aclarar que la Corte Constitucional estipuló, mediante la Sentencia de Constitucionalidad 623 de 2003 (con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño), que el hecho de dar mayor libertad a los entes territoriales no conduce, de forma alguna, a una condición absoluta, bajo esta dirección apunta la Corte:

“(…) que esta autonomía no puede ser absoluta, por cuanto por mandato del propio texto constitucional esta circunscrita a los límites que para el efecto fije la Constitución y la Ley. En este sentido la Corte ha afirmado i) que los distintos órganos del poder público mantienen su poder vinculante en todo el territorio y ii) que corresponde al Congreso de la República, dentro del marco de autonomía que la Constitución le reconoce a los entes territoriales, diseñar o delinear el mapa competencial del poder público a nivel territorial que permita el desarrollo de la capacidad de gestión de estos entes.”⁵

Siguiendo la misma línea, el profesor Brito (2013) expone que la autonomía implica no solo que las entidades territoriales estén en capacidad de expedir normas sino también que las principales autoridades de estos órganos sean electas. Lo que se relaciona estrechamente con la descentralización. Pero así mismo expone en concordancia al referido alcance de la figura de autonomía la Constitución de 1991 prevé que estas autoridades territoriales estén sometidas a las nacionales en ciertas cuestiones, como los son el orden público y la política

5. Documento electrónico, carente de numeración por página.

económica general. Por ende, se puede determinar que dicho sometimiento es de carácter excepcional.

Así, como ya lo hemos mencionado, el artículo primero de la Constitución Política de Colombia además de hacer referencia expresa a la descentralización también se refiere a la autonomía territorial proclamando que el Estado colombiano “Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales [...]”

Este primer artículo constitucional se encuentra en total concordancia con el artículo 287 superior, en el cual se vuelve hacer expresa referencia a la autonomía que las entidades territoriales gozan para la gestión de sus intereses, siempre y cuando, por obvias razones, no transgredan la Constitución ni la Ley.

Los dos preceptos constitucionales mencionados anteriormente, como se podría esperar, han tenido desarrollos importantes, aunque para el objeto de presente estudio se hace necesario precisar únicamente, con base en la sentencia de Constitucionalidad 978 de 2010 de la Corte Constitucional (con ponencia Magistrado de Luis Ernesto Vargas Silva), las ventajas que los entes territoriales poseen, a saber: “(i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales”.⁶

6. Documento electrónico, carente de numeración por página.

Respecto a la financiación de las entidades territoriales, encontramos en el Artículo 356 de la Constitución el mandato según el cual no se pueden descentralizar funciones de parte del nivel central al nivel territorial sin la previa asignación de recursos. Este artículo es de gran importancia ya que es piedra angular de lo que conocemos hoy en día como Sistema General de Participaciones (antes transferencias fiscales). Dicho Sistema:

“corresponde a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (...) que se transfieren a los departamentos, distritos y municipios para que financien los servicios a su cargo, y les den prioridad al servicio de salud y a los servicios de educación (...) y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico”. (Lozano Rodríguez, s.f., p. 17)

Así mismo, el citado artículo menciona más adelante que la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios de competencia de los departamentos, distritos y municipios. Lo anterior, en desarrollo de los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 288 de la Carta. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia de Constitucionalidad 983 de 2005 (con ponencia del Magistrado Humberto Sierra Porto), ha definido dichos principios de la siguiente forma:

“El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas [...] El principio de coordinación [...] .Implica, entre otras cosas, una

comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado [...] El principio de concurrencia desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia [...] apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas.”⁷

Vemos entonces como la misma Constitución provee las herramientas y los argumentos a la Nación para intervenir en el ámbito de autonomía de las entidades territoriales en aplicación de los señalados principios.

De esta manera, a partir de esa autonomía limitada excepcionalmente, nacen los controles que deberían servir para promover la eficacia en materia del uso de recursos provenientes de transferencias. Ahora bien, guardando relación con lo expuesto, y teniendo en cuenta la aproximación conceptual, debemos entrar en materia del régimen de transferencias, bajo esta perspectiva es menester traer a colación la evolución histórica por la que surgió dicho régimen en nuestro país.

Vemos por tanto que la autonomía que consagra el artículo 1º de nuestra constitución no es meramente administrativa sino política y fiscal dado que su desarrollo comprende una

7. Documento electrónico, carente de numeración por página.

importante cantidad de funciones, prerrogativas, derechos y deberes en estos tres ámbitos para las Entidades Territoriales. La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este punto y también ha mencionado que la autonomía y descentralización son conceptos relacionados pero cada uno con su propósito y definición propia. En sentencia C- 1051 de 2001 (con ponencia del Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería) se refirió en los siguientes términos:

“El carácter de entidad territorial implica pues, el derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, por último, participar en las rentas nacionales. De esta forma, tal reconocimiento se traduce en autonomía política, esto es, la capacidad de elegir a sus gobernantes (alcalde, concejales, ediles, personero y contralor), autonomía administrativa, es decir, la facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, tales como la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades y, finalmente, autonomía fiscal, que implica la potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos. (Subrayas fuera de texto).

(...)

Existe una correlación entre autonomía y descentralización, de manera que todo órgano autónomo es también descentralizado, empero no todo órgano descentralizado es autónomo. La autonomía de las entidades territoriales hace referencia entonces a la libertad que les es otorgada para ejercer las funciones que les son asignadas en virtud de la descentralización, de modo que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses.”

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS

- El régimen de transferencias en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991

La segunda mitad del siglo XX fue un época de reforma en toda América Latina, primero, el desarrollismo cepalista y después, con el agotamiento de dicho modelo, aproximadamente, a partir de la década de los ochentas, con reformas impulsadas desde el Consenso de Washington (Cárdenas & Pachón, 2011). En este marco se impulsaron procesos de democratización los cuales traían inmersos políticas de descentralización administrativa, en las llamadas reformas de “primera generación”, que fueron:

“El instrumental con el que se procuraba reestructurar el Estado incluía la privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios. Así, la descentralización persiguió, en primer lugar, objetivos de eficiencia económica, ya que, de acuerdo a la teoría, posibilita adecuar la oferta de servicios públicos a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país.” (Furlan, 2012, p. 3)

Para esta época en Colombia aún regía la conservadora constitución de 1886, que propendía por una organización centralista, sin embargo, en materia de finanzas públicas se había dado un cambio importante a partir de 1971 cuando se estableció el situado fiscal, el cual

estableció que el 13% de los ingresos corrientes de la Nación serian destinados a fondos de educación y salud a nivel departamental. Así mismo, desde 1968 se había establecido la participación de los municipios en el recaudo del impuesto a las ventas.

Siguiendo la misma línea:

“Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se promovió en Colombia un proceso de descentralización de la administración pública que buscaba darle mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. Dentro de este proceso en 1986 se estableció la elección popular de alcaldes y por la Ley 12 se aumentaron las transferencias del Gobierno central a los municipios y las funciones de los mismos. En términos del sector educativo, la Ley 12 entregó a los municipios la labor de construir y mantener la infraestructura educativa que había estado a cargo, hasta el momento, del Gobierno central a través del Instituto Colombiano de Construcción Escolar (ICCE).”
(Ramírez & Téllez, 2007, p. 506)

Pero realmente, como lo hemos mencionado anteriormente fue a partir de la Constitución Política de 1991 que se implantaron cambios determinantes en el modelo de finanzas públicas del país al consagrarse la figura de Republica descentralizada con autonomía para las entidades territoriales, dando origen a una descentralización administrativa, la cual propende, como ya ha sido explicado, por darle mayor autonomía a los entes territoriales.

Esta mayor autonomía se refleja en mayor capacidad para tomar decisiones, en la potestad para prestar servicios a sus ciudadanos, entre otras facultades. Como resulta evidente, para

cumplir a cabalidad con las funciones de este nuevo modelo, era necesario brindarles mayores recursos a las entidades territoriales, de esta forma se dispuso en el artículo 356 de la Constitución el sano y coherente requisito de que no se podrían descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos.

La anterior reestructuración de poderes influyó en el modelo de finanzas públicas, de esta manera se determinó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y para los departamentos el situado fiscal. Los artículos 356 y 357 de la Constitución Política desarrollan estos conceptos, sin embargo, dichos artículos han sido objeto de reformas constitucionales en dos ocasiones, durante el gobierno del conservador Andrés Pastrana Arango y luego en la administración de Álvaro Uribe Vélez, lo cual apoya la versión de que la estructuración del modelo en un principio no se implementó de forma adecuada.

Aunque, varias de las problemáticas y soluciones se planearon y ejecutaron con anterioridad a las reformas constitucionales. Con el objetivo de lograr una adecuada implementación del modelo se adoptaron varias de las recomendaciones contenidas en el informe final para la descentralización, de esta manera se adoptó un sistema de transferencias que contempló algunos parámetros de desempeño en los niveles locales, como la eficiencia administrativa y fiscal, la calidad y cobertura en la prestación de los servicios y el progreso en la calidad de vida de la población. (Forero et al., 1997)

El primer paso para implementar las recomendaciones de la misión y el mandato constitucional se dio durante el gobierno del liberal Cesar Gaviria Trujillo, mediante la

expedición de la Ley 60 de 1993, donde se implementaron dos tipos de transferencias, la primera, incluye el situado fiscal y la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, en la cual el gobierno establece el uso que debe darse a los recursos transferidos. La segunda son las transferencias de contrapartida mediante el esquema de la cofinanciación. (Ibídem)

Para estos efectos el situado fiscal fue definido, según el artículo noveno de la Ley 60 de 1993, como “*el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población*”. También se determinó que dicho porcentaje debería crecer de forma anual y estaría ligado al crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, por lo que las transferencias serían el 23% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994 y a partir del año 1997 crecerían al 24,5%.

Además, la asignación específica de los recursos fue del 60% para educación, 20% para salud y, finalmente, del 20% para libre inversión entre educación o salud. En cuanto a los municipios, se estableció que tendrían una participación en los ingresos corrientes del 15% en 1994, y se incrementaría dicha participación en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001, cuando la asignación específica sería 30% para educación, 25% para salud, 25% para agua potable y saneamiento básico, 20% para libre destinación y 5% para educación física y recreación

También se hizo gran énfasis en que durante el proceso de distribución de los recursos se

debían tener en cuenta algunos criterios, como la eficiencia administrativa, el tamaño de la población por atender y su nivel de pobreza..

Por otro lado, mediante el esquema de cofinanciación, se buscó asignar recursos a planes de inversión municipales contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Así, el artículo 17 de la Ley 60 de 1993 contemplaba un “estímulo a la descentralización” al disponer que los departamentos, distritos y municipios que cumplieran con los requisitos de descentralización mencionados en la misma Ley tendrían prioridad al momento de la asignación de recursos de financiación y cofinanciación.

Primera Reforma:

A finales de la década de los años noventa Colombia se encontraba en una condición económica lastimosa. En general esta crisis, cuyo costo ascendió a un pasmoso 4,5% del PIB en 1999, se debió a una reversión de los flujos de capital y a los “ataques sobre la banda cambiaria” (Junguito & Rincón, 2007, p. 272-273) en 1999, que llevaron a la agravación de condiciones relacionadas con una reducción en el ahorro acompañado de un aumento considerable en el déficit, tanto en los sectores público y privado, producto de un auge en los créditos, que entre 1991 y 1997 sufrieron un aumento de aproximadamente el 54% (Avella, 2007), acompañado de una burbuja en el mercado inmobiliario.

Así, aunque la mayoría de las causas de la crisis no tuvieron relación directa con la temática aquí estudiada, constituirá un craso error ignorar que uno de los factores más importantes y relevantes para los efectos de la misma, por lo menos en el campo del gasto público, fue

crecimiento desmesurado de las transferencias, no siendo gratuito que el gobierno Pastrana impulsará la ley 617 de 2000, con miras al “ajuste fiscal territorial” (Junguito & Rincón, 2007, p. 289)

Con el ánimo de corregir esta situación se impulsó la primera reforma al régimen de transferencias y por lo tanto el situado fiscal, la cual se dio en el año 2001 con el Acto Legislativo 01, que modificó las transferencias, y con la Ley 715, que reglamentó las disposiciones de la reforma a la Constitución, derogando la Ley 60 de 1993. Adicionalmente, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que permitió la estructuración en un solo sistema de las transferencias para departamentos y municipios.

Entre otras de las novedades más relevantes de esta reforma estuvo el sujetar el nivel de crecimiento de las transferencias a la variación de la inflación aunque también adicionando recursos más allá de esta tasa, de forma que el porcentaje de transferencias subiría anualmente según el porcentaje de inflación más 2 puntos los primeros 4 años y se incrementaría a 2.5 puntos de 2006 a 2008.

Por otro lado, en materia de distribución de recursos se implementaran varias asignaciones, unas especiales y otras sectoriales. Las primeras comprendía un porcentaje del 4% del total de la transferencia, la cual se dividía entre asignación para alimentación escolar, resguardos indígenas, fondos de pensiones territoriales y municipios ribereños del río Magdalena. En las segundas la distribución sectorial, para la que se destinaria el 96% restante, se utilizaría en un 58,5 % para educación, un 24,5% para salud y un 17% para propósitos generales,

siendo novedoso que fueran libres o de forzosa inversión, dependiendo de la categoría del municipio.

Sin embargo, cabe resaltar que muy a pesar del preocupante y riesgoso contexto económico, esta reforma no fue aceptada por parte importante de la opinión nacional y recibió duras criticada, en cuanto se consideró que se estaba reduciendo la cantidad de recursos asignados. Evidenciándose, por ejemplo, que las transferencias en el año 2005 de no haberse presentado reforma hubieran sido de alrededor de 18,5 billones de pesos, mientras que con la implementación de la reforma se redujeron a 15,2 billones de pesos. (Mortigo Castro et al., 2011)

Segunda reforma:

El sistema que rige actualmente y que regirá hasta el año 2016 es el Sistema General de Participaciones, implementado durante el segundo mandato de Álvaro Uribe, por intermedio del acto legislativo 04 de 2007, cuya reglamentación fue prevista en la Ley 1176 de 2007. En el presente sistema está establecido que el crecimiento de las trasferencias depende de la tasa de inflación más 4 puntos para los años 2008 y 2009, de la inflación más 3,5 puntos para 2010 y, finalmente, de la tasa inflacionaria más 3 puntos para el período 2011-2016.

El objetivo de la reforma fue mantener el Sistema General de Participaciones desligado a los ingresos corrientes de la Nación, como bien lo indicó el Departamento Nacional de Planeación, garantizando su crecimiento estable sin que esto repercuta negativamente en la

sostenibilidad macroeconómica de Colombia. Así, también se determinó que en caso de que la economía nacional creciera a una tasa que superara el 4% serían otorgados recursos adicionales a los inicialmente planteados.

Pero sobretodo, vale la pena resaltar como la novedad más sobresaliente de esta reforma, la posibilidad que los entes territoriales puedan destinar recursos a libre inversión siempre y cuando hayan alcanzado coberturas universales, lo cual, desde cualquier punto de vista, puede ser considerado como un avance en el campo de la autonomía y la descentralización.

Sin embargo, los porcentajes destinados a la financiación de los sectores salud y educación no tuvieron cambios significativos, priorizándose la destinación individual para agua potable y saneamiento básico adoptando criterios de distribución sectoriales como déficit de coberturas, población atendida, esfuerzo en ampliación de coberturas, nivel de pobreza, cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa.

Por otro lado, los criterios usados para medir la eficiencia administrativa en lo concernientes a los efectos de la distribución de propósito general fueron modificados. Mientras que antes de la reforma el criterio de eficiencia tenía en cuenta si la entidad territorial mantenía o aumentaba su inversión por persona por dos vigencias sucesivas, luego de la reforma el criterio tiene en cuenta si la entidad territorial cumple con los límites establecidos para los gastos de funcionamiento tratados por la Ley 617 de 2000.

III. EVALUACIÓN DEL SISTEMA

Para evaluar los resultados que ha arrojado la implementación del Sistema General de Participaciones resulta pertinente tener en cuenta cuáles son los propósitos del mismo y contrastarlos con los resultados obtenidos. Siguiendo esta línea, dentro de los propósitos que tiene el régimen de transferencias se encuentran los siguientes:

-Corrección de desequilibrios fiscales verticales:

Teniendo en cuenta que el Estado central tiene mayor estabilidad fiscal y mayores fuentes de recursos que las entidades locales, (ya que cuenta con recursos provenientes de ingresos tributarios, deuda pública, explotación de recursos naturales, entre otros), mediante la asignación de transferencias se busca disminuir el desbalance fiscal que se presenta entre los ingresos y gastos de los entes locales, quienes tienen una menor capacidad de recaudo tributario y menores niveles de ingresos propios.

-Corrección de desequilibrios fiscales horizontales:

Este tipo de desequilibrio se produce entre las distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, para nuestro caso se presenta entre municipios y entre departamentos. Lo anterior, partiendo de la base de que los entes territoriales con mayores recursos y recaudos tributarios son los que tienen las actividades económicas más dinámicas, mayor población y los residentes con mayores recursos. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2004)

-Estimular la provisión de ciertos servicios:

Esto, con el fin de generar externalidades positivas (ganancias netas para una sociedad), para promover su expansión a niveles socialmente deseables, garantizando un estándar mínimo de éstos servicios en todas las jurisdicciones. (El Pulso, 2007)

De esta manera, teniendo en cuenta los anteriores objetivos y las reformas descritas en el anterior capítulo procederemos a presentar las conclusiones y cifras de algunos estudios relacionados con los efectos del sistema de transferencias a partir de su implementación. Para este efecto, dividiremos el sistema en tres etapas, la primera comprende desde el año 1991 hasta la primera reforma del sistema en el año 2001, la segunda, a partir del año 2001 hasta la reforma del año 2007 y la tercera, a partir de la implementación de la última reforma hasta la fecha.

- *Primera etapa (1991-2001):*

Como ya fue mencionado con anterioridad, la Ley 60 de 1993 fue el primer paso para implementar la descentralización administrativa establecida en la Constitución de 1991. Esta Ley sufrió varias problemáticas, entre las cuales resaltan las varias críticas recibidas en su momento, especialmente en lo referente a la falta de coordinación en la asignación de nuevas responsabilidades a los niveles territoriales, que no permitió que el servicio de educación se descentralizara totalmente. Así, respecto a la asignación de competencias, se argumentó que hubo falta de claridad en dicha asignación:

“La Ley 60 reglamentó el proceso de las transferencias fiscales sin guardar un equilibrio con la transferencia de responsabilidades para la prestación de servicios. En algunos aspectos no están plenamente definidas las competencias de los municipios pues no se precisa el nivel de responsabilidad subsidiaria, como en el caso de la salud y educación. Si bien en la legislación se identifican algunas competencias en los distintos niveles de gobierno (...) no existe un desarrollo legislativo que defina claramente el alcance y la cobertura de dichas competencias.” (Forero et al., 1997, p. 16)

Así mismo, una de las críticas más pronunciadas en esa época, que incluso llegó a examen de la Corte Constitucional, estuvo relacionada con la injerencia en la autonomía de las entidades territoriales por parte del gobierno central al disponer lo que se conoce en la doctrina como transferencias condicionadas a sectores específicos.

“Se ha cuestionado que se hayan privilegiado los sectores de salud y educación pero no hay mecanismos para incorporar preferencias ciudadanas y establecer razonablemente las prioridades.” (Ibídem)

Para la Corte Constitucional, al disponer las transferencias de recursos a sectores específicos como lo eran educación y salud no se estaba violando la Carta, entre otras razones, porque se estaba cumpliendo el mandato constitucional de propender por los intereses más básicos de la población vulnerable, así mismo, el argumento principal de la Corte tiene que ver en que sí bien las entidades territoriales gozan de autonomía no pueden desconocer el principio de unidad nacional según el cual el gobierno central tiene la facultad de determinar las políticas principales y el legislador tiene la función de determinar

los porcentajes de destinación específica para los sectores de salud y educación, en cuanto el modelo estatal sigue siendo de carácter eminentemente unitario.

En dicha ocasión la Corte se pronunció, mediante la Sentencia de Constitucionalidad 520 de 1994 (con ponencia del Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara), en los siguientes términos:

*“La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la Ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituido en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.”*⁸

De esta manera, en su primera etapa, desde la implementación hasta la primera reforma, el sistema propuesto presentó varios problemas, recibió críticas y propuestas constantes de reforma. La propuesta de reforma proveniente del Gobierno Nacional fue expuesta ante el

8. Documento electrónico, carente de numeración por página.

congreso en el año 2001 por parte del Departamento Nacional de Planeación, el cual realizó un diagnóstico del sistema en sus primeros años de implementación, entre los principales hallazgos y puntos por mejorar se encontraron los siguientes:

-Inequidad en las asignaciones para educación:

El situado fiscal implementado inicialmente presentó alta variabilidad per cápita entre departamentos. Lo anterior surgió porque los criterios de asignación de los recursos se orientaron a financiar los costos históricos más que a incrementos en la cobertura. Además, la distribución fue basada en la planta docente que se tenía a 1993, lo que causó una distorsión en el proceso de distribución que hizo que la asignación de recursos se estancara y no se tuvieran en cuenta las nuevas características de cada región.

De esta forma se presentaban casos en que departamentos y distritos recibían cinco veces más recursos per cápita que otros. Por otro lado, la distribución del situado fiscal por parte del departamento hacia sus municipios beneficiaba a aquellos con mayor capacidad de generar recursos. (Departamento Nacional de Planeación, 2011) La anterior situación evidencia como el manejo de la asignación de recursos provenientes del situado fiscal implemento un desequilibrio horizontal en vez de atacarlo, dado que esta situación profundizaba las desigualdades ya imperantes.

-Ineficiencia en el uso de los recursos destinados a educación:

Para determinar si se presentaba eficiencia, el Departamento Nacional de Planeación relacionó las variables de gasto en educación y nivel de cobertura. Del anterior examen, se encontró que para el periodo comprendido entre 1995 y el año 2000, el comportamiento de la cobertura bruta oficial no respondió al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos. De esta manera, mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30%, las matrículas apenas aumentaron algo más de la mitad de dicho aumento, tan sólo el 18%. (Ibídem)

-Baja calidad de la educación:

Dentro del análisis se encontró que a pesar del aumento proporcional de los recursos invertidos para cubrir la planta docente esto no repercutió de forma positiva dentro de los resultados de las pruebas Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) realizadas a quienes están próximos a ser bachilleres. De hecho, por sorprendente que pueda parecer, la calidad de la educación no solo no aumentó ni se estancó, sino que entre los años 1993 y 1998 disminuyó aproximadamente un 20%.

Este preocupante resultado, parece corroborado si se usan otros índices de calidad de educación. En el presente caso, también se tuvieron en cuenta los resultados de las pruebas de calidad para los grados 3º, 5º, 7º y 9º (hoy en día conocidas como pruebas SABER, realizadas por el ICFES) y el estudio internacional Trends in International Mathematics and Science Study, en donde los resultados tampoco fueron positivos.

En el primer caso se evidenció un déficit en lectura comprensiva y matemáticas, y en el segundo se evidenció que la media de los estudiantes mejor posicionados en nuestro país se situó debajo del promedio internacional (Ibídem). De esta manera:

“Las pruebas que desde 1991 elabora el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) muestran que a finales de siglo la mayoría de los estudiantes de los grados 3 y 5 de la escuela primaria poseen un nivel académico inferior al correspondiente para su edad. Así mismo, las pruebas del Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (ICFES) sugieren un descenso en la calidad de la educación durante la década de los noventa. La deficiente calidad de la educación explica en gran medida la baja eficiencia de sector, a finales de siglo se observan elevadas tasas de fracaso y repetición tanto en primaria como en secundaria. Los problemas de la calidad al igual que los de cobertura son más agudos en algunas regiones del país como la Costa Pacífica y la Costa Atlántica y en las zonas rurales en general.” (Ramírez & Téllez, 2007, p. 511)

-Duplicidad de competencias entre entidades territoriales:

Teniendo en cuenta que durante este primer periodo de análisis el Congreso expidió la Ley 100 de 1993 y de forma casi paulatina se promulgó la Ley 60 de 1993, se generó una asignación doble de competencias en materia de salud en cabeza de las entidades territoriales. Estas competencias incluían prestar servicios de salud a través de hospitales públicos y el aseguramiento de la población pobre.

Por dicho motivo, los recursos de transferencias que se destinaban a salud debieron cumplir

estos dos objetivos, el resultado fue que mientras que los recursos destinados para la afiliación de la población de bajos recursos al régimen subsidiado crecieron de forma marginal, lenta e insuficiente, los destinados para el funcionamiento de los hospitales públicos excedieron el monto exigido por la Ley 100. (Ibídem)

-Inequidad e ineficiencia en la asignación y distribución de recursos del sector salud:

Durante los primeros años de vigencia del sistema de transferencias se observó una inequidad significativa en entes territoriales que enfrentaban una demanda de servicios de salud y recibían por trasferencias recursos por montos insuficientes para el cubrimiento de estas necesidades. Lo anterior, debido principalmente a que la asignación de recursos se hacía bajo los parámetros de un sistema en exceso rígido, que no tenía en cuenta la eficiencia sectorial, la población atendida y el gasto, sino que se daba de acuerdo a un porcentaje predefinido. (Ibídem)

-Ineficiencia de la gestión publica hospitalaria:

Durante esta primera etapa se evidenció que los instituciones prestadoras de los servicio de salud tenían una dependencia más que considerable de los recursos de las transferencias para mantener su financiamiento, debido principalmente a su poca capacidad para vender servicios y recuperar cartera. Por otro lado, la inversión se realizaba de forma desordenada, concretamente presentándose excesos de capacidad instalada en algunos niveles de atención mientras que en otros el déficit era preponderante (En el anexo No. 1 se resumen las anteriores falencias expuestas).

Por si lo ya expuesto fuera poco, además de las anteriores falencias en la prestación de servicios en los sectores de salud y educación se presentaron otras situaciones que contribuyeron a la necesidad de reformar el sistema. Según lo expresado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009) “la rápida transferencia de recursos estimuló el crecimiento del gasto y de la deuda subnacionales y no propició el aumento del esfuerzo tributario a nivel local.” (p. 11).

Las cifras correspondientes al periodo comprendido entre 1990 y 1999 muestran que el crecimiento del recaudo tributario a nivel local resulto inferior al de las transferencias. Lo anterior, sumado a la ausencia de normas de responsabilidad fiscal y rendición de cuentas en el proceso presupuestal, en un contexto de auge crediticio, llevó a la mayoría de las entidades territoriales a comprometer gastos y a contratar deuda por encima de sus posibilidades de pago contribuyendo de esta manera a la formación de déficits fiscales considerables en los gobiernos locales (Ibíd.).

El proyecto de Ley del acto legislativo No. 1 de 2001 describió las dificultades identificadas en la aplicación de la Ley 60 de 1993:

Fallas en la relación objetivo- instrumento: Se consideró que hubo una falta de correspondencia entre objetivos e instrumentos, lo anterior ya que varios objetivos estaban siendo perseguidos con más de un instrumento y que algunos instrumentos eran usados para varios objetivos. Por ejemplo, se generaban costo-ineficiencias importantes al utilizar el situado fiscal para proveer servicios de educación y salud, y al mismo tiempo para buscar la

distribución de dichos recursos con el propósito de incrementar la capacidad fiscal y compensar las diferencias interregionales.

En la exposición de motivos del Acto Legislativo 001 de 2001 se señaló:

“Las ineficiencias y distorsiones generadas por la rigidez implícita en el sistemas de transferencias son, en muchos casos, ampliadas por la proliferación de normas y mandatos impuestos sobre los municipios y en cierta medida sobre los departamentos. Leyes como la de servicios públicos domiciliarios (Ley 142/93), ambiente (Ley 99/93) y deporte (Ley 181/95) dan destinación específica a los recursos locales o imponen costos significativos a las finanzas locales. Para muchos municipios ciertos mandatos no financiados implican un costo que sobrepasa el 20% de las participaciones que aún no esta predestinadas. Por otro lado, la mayoría de los gobiernos subnacionales tienen reducida flexibilidad para generar mayores ingresos fiscales en parte debido a que las decisiones permanecen centralizadas,”

Fórmulas de distribución entre entidades territoriales:

En este punto, señaló el proyecto de ley que:

“El principal problema identificado en las actuales fórmulas está relacionado con el procedimiento de distribución, en la medida que primero se establece una distribución territorial para luego determinar asignaciones forzosas y homogéneas por concepto de gasto. De allí surgen tres tipos de problemas: 1) en lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan a cada entidad territorial en particular

los recursos suficientes para una adecuada prestación de los servicios, 2) aunque el monto total de recursos asignados a cada entidad territorial sea significativo, su autonomía sobre la asignación de éstos es totalmente limitada, y 3) Los problemas en la coordinación de los diferentes niveles de gobierno producto de un esquema que asigna competencias y recursos a departamentos y municipios para los mismos fines con lógicas diferentes.”

Fallas en la asignación de competencias:

Como ya se ha podido apreciar anteriormente, no hubo claridad ni se especificaron de forma adecuada las competencias de municipios y departamentos, las cuales en varias ocasiones convergían en los dos niveles, conllevando mayores dificultades de las esperadas.

Restricciones a la autonomía:

La libertad limitada a la hora de distribuir los recursos a actividades diferentes a las dispuestas en la Ley impedía aprovechar parte importante de la eficiencia asociada a la descentralización, también llevo a incrementar el volumen de gasto financiado por crédito, único medio con que contaban algunos municipios para realizar gastos a sectores diferentes a salud y educación.

- ***Segunda Etapa (2001-2007):***

Como anteriormente se ha señalado, con la crisis económica de finales de los años noventa se hizo necesario desligar los recursos de las transferencias del crecimiento económico del

país, ya que esta relación directamente proporcional entre crecimiento económico y crecimiento de las transferencias, también significaba que en épocas de descenso de la actividad económica este tipo de ingresos forzosamente disminuían.

Para 1999 no solo los gobiernos locales se encontraban en déficit, el gobierno nacional tenía un déficit fiscal del 3,5 del PIB, la inflación era de un 9%, el sector productivo y el sistema financiero se encontraban débiles (Kalmanovitz, 1999), para finales de la década, la crisis de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) provocó un aumento importante en la cartera vencida de las entidades financieras, principalmente de las corporaciones de ahorro y vivienda las cuales fueron eliminadas en una posterior reforma al sector financiero (Arango, 2006), por su parte, el PIB del sector secundario presentó una caída de que pudo haber llegado hasta el 6,5% entre 1997 a 1999.

Con el objetivo de analizar si la reforma del año 2001 logró los objetivos propuestos, es menester señalar los objetivos expuestos en el proyecto de Ley del acto legislativo 001 de 2001 los cuales fueron:

- 1- Hacer del sistema de transferencias intergubernamentales un medio efectivo para la descentralización.
- 2- Asignar competencias territoriales de una forma tal que se eviten duplicidades, se favorezca el control social y se logre un mejor uso de los recursos disponibles para inversión social.

- 3- Distribuir con criterios de equidad y eficiencia los recursos de inversión social con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población más pobre.
- 4- Garantizar el acceso a la educación de los niños en edad escolar y el acceso a los servicios de salud de la población pobre.
- 5- Promover el desarrollo local, respetar la autonomía local y profundizar la descentralización.

A partir de la reforma del año 2001, el sistema de transferencias cambió mostrando resultados positivos. Cabe resaltar que además de la reforma al régimen de transferencias, para esta época también se expidió la Ley de responsabilidad fiscal la cual sometía a las entidades territoriales a una permanente rendición de cuentas relacionada con el monto y la utilización de los recursos públicos, con el fin de evitar que se volvieran a presentar los desmanes económicos de finales de los noventa.

En el año 2003, el Departamento Nacional de Planeación realizó una evaluación al Sistema General de Participaciones centrándose en la ejecución de los recursos y la evaluación de la reforma implementada. Por su parte, en el año 2009 Fedesarrollo presentó un estudio que se centra principalmente en analizar la situación departamental.

El primer estudio muestra como se cumplió a cabalidad con la lógica del modelo, a mayores responsabilidades y funciones que se asignaron, mayor cantidad de recursos. Evidenciándose como las transferencias aumentaron producto de mayores

responsabilidades en términos de educación y salud. Por otro lado, se cumplió el mandato de aumento de las transferencias conforme a la inflación y al crecimiento económico, ya que estas pasaron de un nivel de 2.6% del PIB en 2001 a 3.3% del PIB.

En lo relacionado al sector educación, la descentralización la Ley 715 de 2001 determinó que se certificará para estos efectos a municipios con población superior a 100.000 habitantes, medida que repercutió positivamente en el aumento de la proporción de recursos que estos pasaron a administrar, de hecho, con un aumento de casi el 50% de lo anteriormente transferido, pasando del 30% de las transferencias del sector en 2001 al 45,7% en 2003. (Ibídem)

Así, para 2013 ya se encuentra certificados la totalidad de los 32 departamentos, 5 distritos (Bogotá, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena y Santa Marta), y 52 municipios (Estos son “Apartadó*, Armenia, Barrancabermeja, Bello, Bucaramanga, Buga, Cali, Cartago, Chia*, Ciénaga, Cúcuta, Dosquebradas, Duitama, Envigado, Facatativá*, Florencia, Floridablanca, Fusagasugá, Girardot, Girón, Ibagué, Ipiales*, Itaguí, Jamundí*, Lórica, Magangué, Maicao, Malambo*, Manizalez, Medellín, Montería, Mosquera*, Neiva, Palmira, Pasto, Pereira, Piedecuesta*, Pitalito*, Popayán, Quibdó*, Riohacha*, Rionegro*, Sabaneta*, Sahagún, Sincelejo, Soacha, Sogamoso, Soledad, Tuluá, Tumaco, Tunja, Turbo, Uribia*, Valledupar, Villavicencio, Yopal*, Zipaquirá*” (Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013, p. 23)*⁹.

⁹ Certificados con posterioridad a 2002

En el sector salud, como se señaló anteriormente, una de las falencias presentadas en la primera etapa de implementación del sistema consistía en la duplicidad de competencias asignadas entre departamentos y municipios debido a la proliferación de normas que asignaron competencias similares a departamentos y municipios, entre ellas la ley 100 de 1993, lo que se tradujo principalmente en ineficiencia y mayor gasto. Esta duplicidad fue eliminada en la reforma del año 2001 por medio de la separación de la competencia de aseguramiento de la población de más bajos recursos en cabeza de los Municipios y de la competencia de prestación del servicio en cabeza de los Departamentos. Esta reestructuración de competencias, influyó para que los Municipios pasaran de administrar el 42% de las transferencias del sector salud en 2001 al 69% en 2003. (Departamento Nacional de Planeación, 2004)

Por otro lado, respecto al gasto en salud por persona, si se comparan los niveles de gasto del año 2001 con los del año 2003 se encuentra que se presentó un aumento del mismo en la totalidad de departamentos, además, en el nivel municipal al comparar el número de afiliados en los dos años se encuentra una relación positiva. Por lo que se puede aseverar que los mayores gastos per cápita contribuyeron en un aumento en los niveles de cobertura. Sin embargo, si bien se presentó un aumento en la cobertura, en este punto es importante mencionar que en el estudio de la Contraloría General de la República se hayo que la cobertura total en salud sufrió de todas formas un aplazamiento luego de la reforma del año 2001 debido al cambio impuesto consistente en desatar el crecimiento de los giros del Sistema a los ingresos corrientes de la Nación y reemplazarlo por un porcentaje fijo mas la inflación causada. (Contraloría General de la República, 2010)

Dentro de las principales conclusiones del estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 2003, se encuentran avances relevantes en la redistribución de competencias realizada a través de la Ley 715 de 2001, hecho corroborado por los motivos anteriormente expuestos, considerando que en estos sectores históricamente se presentaba una duplicidad entre departamentos y municipios.

Paralelamente, en el estudio realizado por Fedesarrollo (2009) se evidencia como para los años siguientes a 2003 la situación expuesta en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2003) se mantuvo constante. Un aspecto a destacar, es la disminución porcentual de la dependencia de las transferencias de la Nación en el caso departamental. Respecto a las fuentes de financiación para educación, la principal fuente seguían siendo las transferencias, seguida por recursos propios y por recursos provenientes de regalías.

Aunque la principal fuente de financiación de los entes territoriales siguieron siendo las transferencias, entre 2002 y 2007 se evidenció un aumento en los recursos propios y regalías, los cuales pasaron de 5,3% a 9,6 y 0,7% a 9,3% respectivamente. (Santa María, 2009) Las anteriores cifras muestran que aunque la dependencia de los recursos del nivel central bajó en términos porcentuales, esta seguía estando por encima del 80%.

Por otro lado, entre 2002 y 2007, se encontró que el gasto público en educación había aumentado de forma continua. Respecto a las metas de cobertura, se evidenciaron cifras alentadoras respecto a lo propuesto, según el informe, la cobertura bruta aumentó de forma significativa. Analizando la meta propuesta por el Gobierno en su Plan Nacional de

Desarrollo para el año 2010 se encuentra que los niveles de cobertura a 2008 ya estaban cerca a las metas propuestas.

De esta manera, el crecimiento en términos absolutos de los recursos del Sistema General de Participaciones se evidencia fácilmente cuando se ve que en el año 2002 se transfirieron 11,7 billones de pesos, en 2003 12,7 billones, en 2004 13,8 billones, en 2005 14,8 billones, 2006 15,9 billones y, finalmente, en 2007 se transfirieron 19,2 billones de pesos (Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

Para el análisis de calidad en educación se analizaron variables como la infraestructura, dotaciones escolares, resultados en las pruebas SABER del ICFES, entre otros. La conclusión del estudio es que la calidad de la educación, aunque ha presentado notables mejoras, sigue siendo baja respecto a otros países, este argumento no solo es secundado por los datos nacionales sino también por estudios internacionales que analizan el desempeño en ciencias y matemáticas, como el Trends in International Mathematics and Science Study (el cual fue señalado anteriormente al ocuparnos de las falencias del sistema educativo en la primera etapa de implementación del sistema). Los puntos claves de los estudios realizados para la etapa anteriormente descrita se pueden encontrar resumidos en el anexo 2 de este escrito.

- *Tercera Etapa (2007-2013):*

Desde la implementación de la segunda reforma hasta la fecha han transcurrido algo más de 6 años, tras los cuales los primeros estudios de relevancia sobre el resultado de la reforma

ya han empezado a salir a la luz. Sin embargo, parte nada deleznable de los estudios de importancia en el tema fueron publicados en las primeras etapas de la reforma. Por lo anterior, en este aparte se utilizarán de forma predominante los estudios realizados por el Departamento Nacional de Planeación (2011), la Contraloría General de la República (s.f.) y la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013), que resultan en extremo útiles como apoyo para señalar algunos cambios importantes que presentaban los entes territoriales al empezar la segunda de este siglo.

En el informe realizado por el Departamento Nacional de Planeación, se debe tener en cuenta que para la época en que se debatía la reforma se argumentaban como sus principales objetivos la cobertura plena en educación y en salud para el año 2010, así mismo se buscaban avances sustanciales en agua potable y saneamiento básico. Aunque, tras haber analizado las cifras correspondientes a dichos rubros reseñadas en el estudio, queda bastante claro que para el año 2010 no se alcanzaron de forma plena los objetivos planteados.

Pero vale aclarar que, en general, el informe muestra cifras que a primera vista son bastante alentadoras. Por ejemplo, se registró un aumento en el ahorro de los entes territoriales, tanto para municipios como departamentos (registrando un cifra equivalente al 2.04% del PIB), sin embargo es relevante señalar que el ahorro no debe ser primordial cuando hay necesidades no cubiertas. De forma paralela se puede apreciar una disminución de la deuda de los gobiernos locales así como aumento en el recaudo tributario. (Departamento Nacional de Planeación, 2011)

Los anteriores resultados se debieron a la implementación de varias medidas de control que se forjaron al final de la década de los noventa, estas medidas fueron básicamente las siguientes:

- a) Ley 358 de 1997 la cual buscaba controlar el endeudamiento territorial.

- b) Ley 819 de 2001 conocida como la Ley de responsabilidad fiscal, la cual buscaba una permanente rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos públicos.

- c) Ley 617 de 2000 la cual buscaba controlar el gasto público nacional.

El informe a su vez reconoce que aunque se ha avanzado aún persisten falencias asociadas a la baja capacidad institucional, que a su vez incide en altos niveles de pobreza, desigualdad social, bajo desarrollo económico y, por supuesto, escasa competitividad regional. Esta situación evidencia que aunque se han distribuido los recursos de forma progresiva se siguen encontrando problemas de desequilibrio horizontal entre las entidades territoriales.

Todo esto hace patente la gran importancia de acompañar los procesos de descentralización administrativa, tanto en el campo de las funciones como en el de los recursos, con medidas de control y seguimiento eficientes. En parte, por esta razón, acá resulta necesario traer a colación el informe de la Contraloría General de la Nación (s.f.) que versa sobre las dinámicas generales del Sistema General de Participaciones y algunos hallazgos fiscales.

Como primer paso vale la pena hablar sobre la expansión de la capacidad auditora de la Contraloría, que ha decidido acertadamente concentrar sus esfuerzos no en grandes centros urbanos, que cuentan con contralorías propias y con unas sociedades civiles más desarrolladas que hacen más confiable el uso dado a las transferencias, sino en municipios pequeños y medianos, donde estas estructuras tienden a estar en sus inicios.

De esta manera, contrastan las 138 auditorías realizadas en el año 2007 con un aumento más que considerable de aproximadamente el 120% en 2008, cuando las auditorías llegaron a 306, de igual manera, en el año 2009 se vio otro aumento importante hasta alcanzar las 404 auditorías. Lo cual permite aseverar que los datos recopilados cada vez han venido mostrando un panorama más completo y, para el presente análisis, útil de la situación. Así, para el año 2008:

“De acuerdo con los documentos CONPES, de los \$19.5 billones que el gobierno nacional asignó para el Sistema General de Participaciones (SGP) \$10.9 billones correspondieron a la participación para educación, que equivalen al 55,9% del SGP. En el PGA 2009, 379 auditorías examinaron el uso de recursos para educación, incluyendo alimentación escolar, por \$3.7 billones, es decir el 32% del total de los recursos del sector, correspondiendo \$2.1 billones a departamentos y \$1.7 billones a municipios y distritos [...] los recursos se concentraron en los departamentos a los que en 2008 se les asignó el 51,4% de la participación para educación, y en los municipios certificados les correspondió el 44,6%, mientras que sólo el restante 4,0% fue para los municipios no certificados” (Contraloría General de la República, s.f., p. 19).

Sin embargo, los resultados de estas auditorías fueron variables, aunque en términos generales no muy halagadores. Los únicos municipios en los que “el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones [...] se llevó a cabo cumpliendo con los principios de economía, eficiencia y eficacia [...] fueron [...]:

Galapa y Distrito Barranquilla (salud y educación), en Atlántico; Manizales (propósito general y educación) y al departamento, en Caldas; Casanare al departamento; Cereté, Buenavista, Lórica, Chinú y al departamento, en Córdoba; Ricaurte en Cundinamarca; Tesalia en Huila; San Juan de Arama en Meta y Bugalagrande en Valle del Cauca.” (Contraloría General de la República, s.f., p. 18).

Por si fuera poco, en algunos componentes la ejecución no sobrepasaba ni siquiera el 50%.

Así mismo, los dos estudios de competitividad Departamental recientemente publicados, en primer lugar el *Índice Departamental de Competitividad 2013* (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2013), y en segundo lugar del documento *Escalafón de Competitividad de los Departamentos en Colombia 2012- 2013* desarrollado para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Ramírez et al., 2013), los cuales evaluaron varios factores, entre ellos el manejo de las finanzas públicas en cada ente territorial, son en extremo útiles para el análisis aquí propuesto.

En últimas, los dos estudios evalúan aspectos relacionados con las finanzas públicas (de los Departamentos, capitales y principales municipios) y la gestión pública (desempeño

integral de los mismos actores), encontrando que se presentaron variaciones relevantes de corto plazo respecto de años anteriores. Presentándose un escalafón con varios niveles (*líder, alto, medio alto, medio bajo y bajo*), siendo Bogotá, Cundinamarca y Antioquia quienes han mantenido un liderazgo constante durante el periodo comprendido entre el año 2000 a 2012.

En el informe de la Universidad del Rosario y del Consejo Privado de Competitividad (2013) se utilizó como referente para realizar la medición el marco conceptual y la metodología del Foro Económico Mundial. Este estudio analizó gran número de variables y las agrupó en “pilares”, para efectos de nuestro escrito nos interesa abordar el pilar “condiciones básicas” constituido entre otros por las variables de educación básica, educación media y salud.

Así, el presente estudio señala que:

“el nivel alto se encuentra integrado por departamentos con trayectorias de mejoramiento: Huila, Atlántico y Quindío. Risaralda es estable en este nivel, mientras que Boyacá y Santander exhiben un comportamiento menos estable. En el nivel medio alto se destaca la evolución positiva del Valle del Cauca y Cauca, y el deterioro de Casanare. En el nivel medio bajo hay declinación de Nariño, Arauca y Meta. En los niveles bajos y coleros resaltan el asomo de progreso de Choco, Bolívar, Cesar, Córdoba y Sucre.” (Ramírez et al., 2013, p. 6)

En educación, se evaluó el desempeño de los Departamentos en términos de cobertura y calidad. Indicando que el país ha logrado incrementar de manera importante la cobertura de la educación básica y media. No obstante, los retos en materia de calidad continúan siendo significativos. (Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario, 2013) Lo anterior, no difiere mucho de lo que se señaló al evaluar los resultados de las primeras reformas, viéndose que a pesar de los buenos resultados en materia de cobertura, los resultados de exámenes que pretenden medir la calidad de la educación, especialmente los internacionales, en varios niveles educativos siguen mostrando que el país se encuentra en una posición no muy halagadora a nivel internacional.

En salud se evaluó el desempeño en términos de cobertura, de atención a la primera infancia y calidad. En este punto se encontró que se ha avanzado en cobertura del sistema pero se mantienen los desafíos en cuanto a calidad. En últimas, los Departamentos de Boyacá, Santander y Meta obtuvieron los resultados más altos en Educación, mientras que Bogotá, Cesar y Santander fueron los mejores en Salud.

Todo lo anterior como resultado de un considerable aumento en el monto de recursos que los entes territoriales recibieron por concepto de transferencias por intermedio del Sistema General de Participaciones que en el año 2008 transfirió 19,2 billones de pesos, en 2009 21,5 billones, en 2010 23 billones, en 2011 24,4 billones, 2012 26,4 billones y, finalmente, en 2013 se transfirieron 27,7 billones de pesos (Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

IV. CONCLUSIONES

De esta manera, después de haber realizado el presente y sucinto análisis se puede determinar que a lo largo de la historia nacional el debate entre torno al modelo de organización estatal ha sido de la mayor importancia, incluso, llegando a ser responsable directo de gran parte de los conflictos bélicos que plagaron el periodo decimonónico nacional, estando en el centro del debate la cuestión de la centralización o descentración, en forma de centralismo o federalismo. Batalla que fue ganada por el centralismo gracias a la imposición de la conservadora Constitución de 1886, durante la Regeneración.

A pesar de que durante los 105 años de vigencia de la Constitución elaborada por el gobierno Núñez-Caro el texto no fue totalmente pétreo y hubo cambios importantes en materia de descentralización, especialmente desde el periodo frentenacionalista, solo con la Constitución de 1991 se implementaron de forma definitiva y progresiva como principios de la organización estatal la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales.

Como parte del sistema imperante desde la Constitución de 1991, se fortalecieron las transferencias desde el gobierno central hacia las entidades territoriales. Durante los primeros años de implementación del sistema de descentralización, correspondientes a la primera delimitación temporal elaborada en el presente trabajo, se presentaron graves falencias asociadas a la falta de planeación y estructuración de las transferencias, relacionadas con una diversidad de factores, especialmente, con la ineficiencia e inequidad

en la asignación de los recursos, lo cual se vio reflejado en las bajas tasas de cobertura y calidad de los servicios de salud y educación.

Las anteriores falencias, sumadas a una recesión económica, fueron determinantes para que el Gobierno Nacional propusiera en el año 2001 una reforma constitucional que creó el Sistema General de Participaciones, el cual fue acogido mediante Ley 715 y el Acto Legislativo 01 del mismo año, que dio vida al segundo periodo analizado. El cambio más notorio se realizó en la metodología que determinaba los montos a transferir, así el nuevo monto de recursos transferidos ya no estaría atado a los ingresos corrientes de la Nación sino a la inflación. Medida que disminuyó la volatilidad en la asignación de recursos, dando solución a una de las problemáticas más acuciantes del sistema en la década de los noventa, que no permitió a las entidades realizar una planeación y cumplimiento más adecuado de los proyectos.

En términos generales, los resultados de esta reforma fueron satisfactorios, el nivel de cobertura en salud y educación presentó crecimiento y se eliminó la duplicidad de competencias en materia de salud, al igual que se redujeron los posibles riesgos económicos asociados al sistema imperante durante la el primer periodo.

La más reciente reforma, que inició el tercer y actual periodo, resultó necesaria teniendo en cuenta que el sistema propuesto en 2001 tenía un periodo de vigencia limitado que caducaba en 2009, por lo tanto el Acto Legislativo 04 de 2007 tenía como objetivo principal mantener el Sistema General de Participaciones atado a la inflación para no regresar a la incertidumbre y volatilidad generada del sistema preponderante durante el

primer periodo. Permitiendo, entre otras cosas, que el monto de recursos transferidos mediante el sistema de transferencias aumente de forma constante e importante.

También es destacable que cada reforma constitucional ha tenido un efecto importante en el comportamiento de las finanzas públicas de las entidades territoriales, así como en la calidad y cobertura de los servicios de educación y salud. No siendo gratuito que actualmente Colombia se encuentre por primera vez en su historia en niveles cercanos a la cobertura universal en educación básica y media. Además, por el lado de la salud el gasto por persona en el régimen subsidiado y, en general, de todos quienes no se benefician de los subsidios a la demanda, ha presentado aumentos importantes desde la implementación del nuevo modelo.

Otro cambio de extrema importancia, fue la medida incluida en la última reforma, según la cual se permite que bajo ciertas circunstancias, específicamente cuando los objetivos centrales del Sistema General de Participaciones como la cobertura total en salud y educación sean cumplidos, haya recursos de libre destinación, siendo este un ejemplo acertado de cómo proveer un incentivo a los entes territoriales para realizar un uso adecuado de los recursos transferidos.

Sin embargo, vale aclarar que los problemas asociados a la falta de equidad entre entidades territoriales y la dependencia de los recursos de transferencias aún persisten y no son para nada fútiles. En cuanto a las repercusiones que el Sistema General de Participaciones y las transferencias en general tienen sobre los principios constitucionales de descentralización y autonomía, cabe anotar que los métodos mediante los que estos fondos llegan a las

entidades territoriales son inherentemente una forma de limitar, desde cualquier punto de vista, la descentralización y la autonomía.

En este caso, las transferencias, tal y como ya se ha podido apreciar, de los recursos que el Gobierno Nacional destina a las entidades territoriales poseen, en su gran mayoría, una destinación específica, que está encaminada a satisfacer las necesidades de educación y salud, solo otorgándose recursos de libre destinación cuando los ya mencionados sectores cuentan con cobertura universal. Por lo que las entidades territoriales no son realmente autónomas en la ejecución de su presupuesto.

Por si esto fuera poco, a pesar de ya haber pasado más de 20 años desde la aprobación de la Constitución de 1991, la realidad es que las entidades territoriales no han mostrado un avance desvivo en cuanto a las fuentes de financiación propias, por lo que la dependencia de estas de la financiación provista por el Gobierno Nacional en forma de transferencias es claramente predominante, siendo esta una prueba más de las amplias limitaciones del Sistema en cuanto a la autonomía y descentralización.

Razones por las cuales, se considera que la hipótesis inicialmente planteada, referente a que el Sistema General de Participaciones contrario a fortalecer los postulados Constitucionales de descentralización y autonomía territorial ha generado dependencia de parte de las entidades territoriales hacia el nivel central, es acertada.

Anexos:

1.

	FALENCIA	RESUMEN
Educación	Inequidad en las asignaciones para educación	Asignación de recursos inadecuada ya que no se tuvo en cuenta las características de cada región sino cifras históricas.
	Ineficiencia en el uso de los recursos destinados a educación:	La cobertura bruta oficial no respondió al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos.
	Baja calidad de la educación	A pesar de los mayores recursos invertidos para cubrir la planta docente no se generaron resultados positivos en las pruebas ICFES.
Salud	Duplicidad de competencias entre entidades territoriales	Doble asignación de competencias en materia de salud debido a la duplicidad de normas.
	Inequidad e ineficiencia en la asignación y distribución de recursos del sector salud	Frente a una alta demanda de servicios de salud se recibían insuficientes recursos de transferencias. Esto ya que la asignación de recursos se hacía sin tener en cuenta la eficiencia sectorial, la población atendida y el gasto, sino que se daba de acuerdo a un porcentaje definido.

	Ineficiencia de la gestión pública hospitalaria	Los hospitales tenían alta dependencia de los recursos de las transferencias para mantener su financiamiento, esto debido a su poca capacidad para vender servicios y recuperar cartera
--	---	---

2.

Indicador	Resultados
Cobertura en Salud	Mayor gasto en salud por persona llevo a mayores niveles de cobertura
Calidad Educación	Mayor gasto en educación se vio reflejado en mayores niveles de matricula y mejores resultados en pruebas de calidad
Cobertura Educación	A 2008 la cobertura llegaba a niveles superiores al 90% en los niveles transición, primaria y secundaria, para la educación media se situaba por encima del 70%
Aumento de transferencias para Municipios	2,6% a 3,3% del PIB entre 2001 a 2003
Porcentaje de transferencias para educación administradas por Municipios	30% al 45% entre 2001 a 2003
Porcentaje de transferencias para salud administradas por Municipios	42% al 69% entre 2001 a 2003

BIBLIOGRAFIA

Abal, J. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

Alcaldía Municipal de CÁCHIRA Norte de Santander (2000). *Esquema de Ordenamiento Territorial CÁCHIRA Norte de Santander 2000*. Recuperado de:
<http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/C/cachira - norte de santander - eot - 2000/cachira - norte de santander - eot - 2000.asp>

Arango M. (2006, junio) Evolución y crisis del sistema financiero Colombiano. *Serie Estudios y Perspectivas* de Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto, N. 11. Recuperado en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/26232/LCL.2558-P.pdf>

Artola, M. (2005). *Constitucionalismo en la Historia*. Barcelona: Crítica.

Arroyave, I. D. (2007, julio). Doctrina e implementación Descentralización y Transferencias en Colombia. *El Pulso*. Recuperado en <http://www.periodicoelpulso.com/html/0706jun/debate/debate-01.htm>

Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>

Avella, M. (2007). El Acceso de Colombia al Financiamiento Externo Durante el Siglo XX. En J. Robinson & M. Urrutia (Eds.) *Economía Colombiana del Siglo XX* (pp. 518-584). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos* (Serie de estudios económicos y sectoriales).

Blanquer, J. M. & Fajardo, D. (1991). *Descentralización en Colombia: Estudios y Propuestas*, Bogotá: Instituto Francés de Estudios Andinos & & Universidad Nacional de Colombia Centro de Estudios Sociales.

Borja, M. (1996). *Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Brito, F. (2013). *Estructura del Estado Colombiano y de la Administración Pública Nacional*. Bogotá: Legis.

Cárdenas, M. & Pachón, M. (2011). Efectos de la Constitución de 1991 sobre la Formulación de Políticas Publicas en Colombia. En Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. & Tommasi, M. (Eds.) *El Juego Político en América Latina: ¿Cómo se Deciden las Políticas Publicas?*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). *La Descentralización de la Educación y Salud. Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana*. Año. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/4644/lc11132e.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (2004). *Panorama de la Gestión Pública* (Número 1). Recuperado en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/15209/PanoramaGP_Parte_I.pdf

Congreso de la República de Colombia (1985). *Ley 55*. Recuperado de: http://soachacundinamarca.gov.co/apc-aa-files/65336436636635633532306433346433/Ley_55_1985.pdf

Congreso de la República de Colombia (1985). *Ley 76*.

Congreso de la República de Colombia (1986). *Acto Legislativo 1*. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>

Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 3ª*. Recuperado de:

Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 12*. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1172>

Congreso de la República de Colombia (1987). *Ley 43*. Recuperado de:

https://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/ley_43_1987.pdf

Congreso de la República de Colombia (1989). *Ley 42*. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9421>

Congreso de la República de Colombia (1990). *Ley 10*. Recuperado de:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3421>

Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 60*. Recuperado de:

http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85889_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República de Colombia (2000). *Ley 617*. Recuperado de:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Ley%20617%20de%202000%20version%202008.pdf>

Congreso de la República de Colombia (2001). Acto Legislativo 01. Recuperado de:

http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-90475_archivo_pdf.pdf

Congreso de la República de Colombia (2001). La Ley 715. Recuperado de:

<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraladelanacion/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001>

Congreso de la República de Colombia (2007). Acto legislativo 04 de 2007. Recuperado

de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>

Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1176 de 2007. Recuperado de:

http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1176_2007.htm

Contraloría General de la República (s.f.). *Sistema General de Participaciones: Análisis y Resultados de los Hallazgos del Proceso Auditor 2009*. Recuperado en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/14549089/Informe+Social+2009-Sistema+General+de+Participaciones.pdf/6264c93f-e5ad-4291-a3c2-b0331b06fb2b>

Contraloría General de la República *Informe Sistema General de Participaciones: Un reporte de evaluación . 2010*. Recuperado en <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/14549089/Sistema+General+de+Participaciones+un+reporte+de+evaluación.pdf/d8448cba-72a5-4626-ba98-564801400ff9>

Consejo Privado de Competitividad & Universidad del Rosario. (2013). *Índice Departamental de Competitividad 2013*.

Corte Constitucional de Colombia (1994). *Sentencia de Constitucionalidad 520*.

Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2340>

Corte Constitucional de Colombia (2001). *Sentencia de Constitucionalidad 1258*.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1258-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2001). *Sentencia de Constitucionalidad 1051*

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2003). *Sentencia de Constitucionalidad 623*.

Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-623_2003.html

Corte Constitucional de Colombia (2005). *Sentencia de Constitucionalidad 983*.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2007). *Sentencia de Constitucionalidad 921*.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-921-07.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2010). Sentencia de Constitucionalidad 978.

Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-978-10.htm>

De Zubiria Samper, A. (1994). *Constitución y Descentralización Territorial*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

Departamento Nacional de Planeación (2004, diciembre). *Evaluación del Sistema General de Participaciones a 2003*. Recuperado en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=A7-IRswAyuI%3D&tabid=388>

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Exposición de Motivos de la Reforma a la Ley 60 de 1993. Sector Educación y Sector Salud*. Recuperado en http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/173.PDF

Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013, octubre). *Guía para la Ejecución, Monitoreo, Seguimiento y Control a los Recursos del Sistema General de Participaciones*. Recuperado en <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/guia-sgp.pdf>

Dugas J., Ocampo A., Orjuela L. & Ruiz G. (1992) *Los Caminos de la Descentralización*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ferrari C. A. (2008). *Política Económica y Mercados*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Flórez, C. & Romero, O. (2010). Demografía de Colombia en el Siglo XIX. En A. Meisel & M. Ramírez (Eds.), *Economía Colombiana del Siglo XIX* (pp. 375-418). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

Furlan, J (2012, julio). *Reforma del Estado, Descentralización y Gobernabilidad Local en Iberoamérica*. Córdoba: Centro Latinoamericano de Estudios Locales.

Gobierno Nacional de Colombia (1987). *Decreto 2447*. Recuperado de: <http://www.leyex.info/leyes/Decreto2447de1987.htm>

Hernández, P. A. (1999). *Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia*. Bogotá: Editorial Legis.

Jaramillo Pérez, I. (1994). El Sistema Nacional de Financiamiento de las Entidades Territoriales. En: A. Cifuentes Noyes (Ed.), *Diez Años de Descentralización: Resultados y Perspectivas*. Bogotá: Editorial Kinte & Fundación Friedrich Ebert de Colombia. Recuperado en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/descentr/03.htm>

Junguito, R. (2010). “Las Finanzas Públicas en el Siglo XIX”. En A. Meisel & M. Ramírez (Eds.) *Economía Colombiana del Siglo XIX* (pp. 41-136). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

Junguito, R. & Rincón, H. (2007). “La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia”. En J. Robinson & M. Urrutia (Eds.) *Economía Colombiana del Siglo XX* (pp. 239-312). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

Kalmanovitz, S. (1999, 18 de julio). La Defensa de la Banda Cambiaria. *El Tiempo*. Recuperado en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-912142>

Kalmanovitz, S. (2010). “Constituciones y Crecimiento Económico de la Colombia del Siglo XIX”. En A. Meisel & M. Ramírez (Eds.) *Economía Colombiana del Siglo XIX* (pp. 575-616). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

- Labastida, H. (1994). *Las Constituciones Españolas*. México: Universidad Autónoma de México & Fondo de Cultura Económico.
- Lozano Rodríguez, E. (s.f.). Constitución y Economía. Manuscrito no publicado, Maestría en Derecho y de la Especialización en Tributación, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Llano, R. (2005). *Los Draconianos: Origen Popular del Liberalismo Colombiano*. Bogotá: Planeta.
- Martin Mateo, R. (1969). *El Horizonte de la Descentralización*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Medellín, Pedro (2006). *El Presidente Sitiado: Ingovernabilidad y Erosión del Poder Presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2009). *10 Años de Transformación Fiscal Territorial en Colombia, 1998-2008*. Recuperado en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Libros/10%20A%D1OS%20TRANSFORMACION%2010-06.pdf>
- Mortigo Castro, D. M., Saray H. V., Bautista, J. A. & Perilla Gómez M. (2011) *Análisis de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia en el marco del proceso de descentralización 1990-2005*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Osuna, N. (2006). *Constituciones Iberoamericanas: Colombia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Pardo, R. (2008). *La Historia de las Guerras: Desde la conquista hasta nuestros días, una crónica completa de las guerras en Colombia*. Bogotá: Ediciones B.
- Penagos, G. (2004). *Descentralización Administrativa*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional,
- Pening Gaviria Jean Philippe. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, Volumen 2, Numero 1, marzo 2003. Pág 132. Recuperado en http://www.fuac.edu.co/download/revista_economica/volumen_1n1/6-evaluacion.pdf
- Ramírez, M. T. (2007). La Educación Primaria y Secundaria en Colombia en el Siglo XX. En J. Robinson & M. Urrutia (Eds.), *Economía Colombiana del Siglo XX* (pp. 459-517). Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, J. C., Parra-Peña, R. I., Corredor Fonseca, A. & González Arévalo, L. (2013, octubre). *Escalafón Competitividad de los Departamentos de Colombia 2012-2013*. Colombia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado en <http://www.cepal.org/colombia/noticias/documentosdetrabajo/6/51446/EscalafonColombia.pdf>
- Raush, J. (1999). *La Frontera de los Llanos en la Historia de Colombia (1830-1930)*. Bogotá: Banco de la República & El Áncora.
- Restrepo Botero, D. (1992). *Descentralización y Neoliberalismo: Balance de un Proceso*. Bogotá: Fondo editorial CEIR-Realidad Municipal.
- Santa María, M., Millan, N., Moreno J. & Reyes C. F. (2009). *La Descentralización y el Financiamiento de la Salud en los Departamentos ¿Cuáles son las Alternativas?*. Recuperado en: http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/La-descentralizaci%C3%B3n-y-el-financiamiento-de-la-salud-y-la-educacion-30_11_09.pdf.

Uribe-Urán, V. (2008). *Vidas Honorables: Abogados, Familia y Política en Colombia, 1780-1850*. Bogotá: Banco de la República & Fondo de Cultura Económica.

Valderrama Charry, A. (s.f.) Financiación del Proceso de Descentralización en Colombia. Simposio. Conducido en la Pontificia Universidad Javeriana.

Wiesner, E. (1992). *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.