

January 2010

## **Análisis del proceso de descentralización fiscal: el caso de las finanzas públicas del gobierno central de Cundinamarca**

Manuel Bernal Garzón

*Universidad de La Salle, Bogotá, mbernal@unisalle.edu.co*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/eq>

---

### **Citación recomendada**

Bernal Garzón, M. (2010). Análisis del proceso de descentralización fiscal: el caso de las finanzas públicas del gobierno central de Cundinamarca. *Equidad y Desarrollo*, (14), 9-35. <https://doi.org/10.19052/ed.198>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Equidad y Desarrollo* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

# Análisis del proceso de descentralización fiscal: el caso de las finanzas públicas del gobierno central de Cundinamarca<sup>1</sup>

Manuel Bernal Garzón\*

## RESUMEN

Este artículo presenta un análisis del proceso de descentralización fiscal en Colombia, a la luz de las finanzas públicas de la administración central del gobierno departamental de Cundinamarca. Se estudia cómo se ha profundizado y perfeccionado el proceso de descentralización mediante unas transferencias automáticas de recursos de la nación a los entes territoriales, de una legislación encaminada a fortalecer los fiscos locales, y de unos sistemas de crédito y cofinanciación que buscan imprimir cada vez más una mayor disciplina y responsabilidad en el momento de ejecutar el gasto. Se analiza el impacto que ha tenido el proceso de descentralización sobre las finanzas públicas del gobierno central del departamento de Cundinamarca y cómo han evolucionado sus ingresos y gastos.

**Palabras clave:** descentralización, situado fiscal, Sistema General de Participaciones, destino del gasto público.

## ANALYSIS OF THE PROCESS OF FISCAL DECENTRALIZATION: THE CASE OF THE FINANCE PUBLIC OF THE CENTRAL ADMINISTRATION CUNDINAMARCA'S DEPARTMENTAL

### ABSTRACT

In this paper is presented an analysis of the fiscal decentralization process in Colombia in the light of the public finances of the central administration of the Cundinamarca's departmental Government. It looks how it has been deepening and perfecting the process of decentralization through automatic transfers a nation's resources to local authorities, legislation aimed at strengthening the local tax authorities and systems of credit seeking to increase greater discipline and responsibility at the time of executing the expense. We analyze the impact that has had the decentralization process on public finances of the Central Cundinamarca's departmental Government, how they have evolved their income and expenses.

**Keywords:** decentralization, fiscal situated, General Participations System, destinations of the public expenses.

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la investigación *Cundinamarca, desarrollo y calidad de la vida. Análisis por componentes 1996-2006*.

\* Profesor de la Universidad de La Salle e Investigador del CIHDEP. Economista de la Universidad de La Salle, Especialista en Pedagogía y Desarrollo Humano de la Universidad Católica Popular de Risaralda. Magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: mbernal@unisalle.edu.co.

## INTRODUCCIÓN

Los análisis de las finanzas públicas son muy importantes porque son la herramienta mediante la cual los Estados, con el uso de los impuestos y del gasto, intervienen en la economía, respondiendo activamente a las fallas de los mercados. Esa intervención del Estado en la economía se justifica económicamente en la medida en que el manejo de los recursos, que son escasos, se haga con eficiencia, equidad y se generen las condiciones para el desarrollo y la competitividad, contribuyendo a la estabilidad macroeconómica.

Esta labor desarrollada por el Estado en la economía puede ser de manera centralizada o descentralizada. En la primera, el poder es atribuido a un gobierno central, encargado de tomar decisiones globales, donde los gobiernos locales actúan como agentes. La segunda consiste en el traspaso del poder y de la toma de decisiones, en materia de ingresos y gastos, hacia los entes territoriales. En este último proceso se genera una serie de relaciones entre las haciendas de los diferentes niveles de gobierno y de reparto de responsabilidades, temas que son muy complejos e importantes dentro de las finanzas públicas y que, en economía, se analizan bajo el nombre de Federalismo Fiscal (Iregui, Ramos y Saavedra, 2001).

Con los procesos de descentralización se busca aumentar la legitimidad y gobernabilidad del Estado, lo que promueve la eficiencia, la capacidad de gestión, la equidad territorial, la democracia participativa y representativa, mediante el mejoramiento en la provisión de servicios públicos, para incrementar la cobertura y calidad, bajo el supuesto que esto es más factible de alcanzar si se está más cerca de las necesidades de los usuarios. Esto exige que los entes territoriales, que están cerca de las comunidades, cuenten con la capacidad técnica, financiera y administrativa que les permita cumplir con sus

responsabilidades. Para el caso colombiano, la actividad del Estado se realiza de esta última manera, es descentralizada y articulada entre tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

El nivel nacional se encarga de definir y trazar los objetivos, planes, políticas y estrategias de desarrollo económico y social para todo el territorio. Los departamentos son el nivel intermedio, encargados de la coordinación, control y supervisión de la aplicación de esta política en su jurisdicción, ejerciendo una labor complementaria a la de los municipios. Finalmente, los municipios son las unidades elementales de la organización del Estado, encargados de prestar los servicios públicos sociales y de ejecutar, básicamente, el gasto público; reciben esta responsabilidad por estar más cerca de las comunidades y, por lo tanto, disponen de mayor información que les permite definir y adoptar políticas para satisfacer mejor las necesidades locales y, cuando estas demandas cambian tienen más flexibilidad para cumplirlas. La descentralización se convierte en una manera de acercar más el gobernante al ciudadano (Alesina et ál., 2000).

Estos dos últimos niveles de gobierno, el departamental y el municipal, son la base para el logro de la satisfacción de las necesidades básicas de la población en salud, educación, vivienda, saneamiento básico, construcción de obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y, en general, son los responsables del mejoramiento social de sus comunidades.

Para que estos niveles de gobierno territorial —departamental y municipal— puedan ejercer su función, es necesario que sean muy ordenados en su gasto, planifiquen sus actividades, generen recursos propios y, adicionalmente, requieren de un respaldo económico en sus ingresos por parte de la nación, que les permita

cumplir con la actividad estatal encomendada. Estas últimas sumas de dinero que reciben los entes territoriales<sup>2</sup> por parte de la nación se reparten mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) —antes se les denominaba situado fiscal— si los beneficiarios eran departamentos o distritos y participaciones municipales si eran municipios.

Este reparto de recursos de la nación surge de la primacía que conserva el gobierno central sobre la tributación y debe ceder, por mandato constitucional, una parte de estos recursos a los entes territoriales, para que puedan prestar los servicios fundamentales, en especial, los de educación y salud (Artículo 365, Constitución Nacional de 1991), en otras palabras, se refiere al porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno nacional que es transferido a los entes territoriales. Esos montos, que son cedidos por la nación a los departamentos y municipios dependen de una compleja fórmula, que en el tiempo ha venido cambiando y, por lo general, tiene en cuenta el número de habitantes, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los esfuerzos fiscales de los entes territoriales (Artículo 365, Constitución Nacional de 1991).

En este artículo se hace un análisis de ese proceso de descentralización fiscal a la luz de las finanzas públicas del gobierno central departamental de Cundinamarca, utilizando la metodología sugerida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y, teniendo en cuenta, las recomendaciones que, para el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE, 2001) y el Banco de la República (BR, 2004) han adaptado en los análisis de las finanzas públicas territoriales.

<sup>2</sup> El artículo 286 de la Constitución de 1991 define como Ente Territorial a todos los Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas.

Debido a que no existe una única fuente de información fiscal que sea consistente en el tiempo, se optó por trabajar con información recolectada y suministrada por el Banco de la República, por las siguientes ventajas: es la única que en los últimos años ha mantenido una frecuencia o periodicidad de recolección y procesamiento estable, se fundamenta en ejecuciones presupuestales y estados financieros; por lo tanto, las cifras son montos efectivos de giros y recaudos, para su clasificación se basa en directrices del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se ajusta a las normas presupuestales del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El artículo está dividido en cinco secciones, incluida esta introducción. En la segunda se hace un breve recuento del proceso de la descentralización fiscal en Colombia; en la tercera se analiza la situación fiscal del gobierno central de Cundinamarca; en la cuarta se estudia la finalidad del gasto; y, finalmente, en la quinta, se presentan algunas conclusiones.

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA

El proceso de descentralización fiscal en Colombia tiene su origen en la Constitución Política de 1886 que buscaba una “centralización política y una descentralización administrativa” (Fernández y Vásquez, 1983).

En la historia colombiana se encuentran periodos de tendencia centralista, por ejemplo, a comienzos del siglo XX, durante la administración del General Reyes, fueron nacionalizadas varias rentas departamentales, y movimientos descentralistas como los registrados en 1909, 1913 y 1929. En el primer año, durante el gobierno de Carlos E. Restrepo, se devolvió a los departamentos las rentas de licores, degüello de ganado, registro y anotación, y consumo

de tabaco (Ley 8 y 10 de 1909). En 1913, fue emitido el Código de Régimen Político y Municipal que creó varios tributos a favor de las regiones; y, en 1929, la nación le transfirió a los departamentos el impuesto a la cerveza.

A medida en que este proceso de descentralización se ha profundizado en Colombia, el apoyo financiero de la nación a los entes territoriales se ha perfeccionado. En términos generales, este apoyo se ha dado, básicamente, mediante cinco instrumentos:

- Transferencias automáticas.
- Regalías.
- Legislación encaminada a fortalecer los recursos propios de los entes territoriales.
- Sistema de cofinanciación.
- Crédito.

### **TRANSFERENCIAS AUTOMÁTICAS**

Las transferencias automáticas se han dado mediante el situado fiscal, las participaciones municipales y el Sistema General de Participaciones. Las transferencias automáticas se iniciaron con la reforma constitucional de 1968, artículo 168, como un traspaso de una parte de los recursos de la nación a los departamentos y municipios (Ley 33 de 1968). A los departamentos para financiar los gastos en educación primaria y salud, por intermedio de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS). A los municipios con la transferencia del 10% de los recaudos por el impuesto sobre las ventas.

Más adelante, entre 1986 y 1992, de acuerdo con lo establecido en la Ley 12 de 1986 y en el Decreto 1333

de 1986, con el que se reglamentó el Régimen Municipal, se estableció un régimen de transición que incrementó la participación en la cesión del IVA de la nación a los municipios del 25% en 1986, hasta llegar al 50% en 1992.

En lo que se refiere a los gastos de educación, con la Ley 12 de 1986 se entregó a los municipios la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa, y a los departamentos el manejo de los colegios nacionales. Con la Ley 29 de 1989 se descentralizó la administración de personal hacia los municipios, quienes mediante convenios con los departamentos tenían la potestad de administrar las plantas de personal. La nación, por intermedio del Ministerio de Educación, continuó trazando las directrices en asuntos curriculares.

Con respecto a los gastos de salud, éstos los controlaba la nación mediante los Servicios Seccionales de Salud departamentales, que vigilaban los hospitales públicos de tercer nivel (Hospitales universitarios) y los de segundo nivel (Hospitales regionales). Estos últimos controlaban los hospitales locales, los centros de salud y los puestos de salud.

Los servicios seccionales de salud tenían a su cargo la planificación, la administración de recursos físicos, financieros y humanos, y se vigilaban y controlaban, adaptando los lineamientos del orden nacional a la realidad regional.

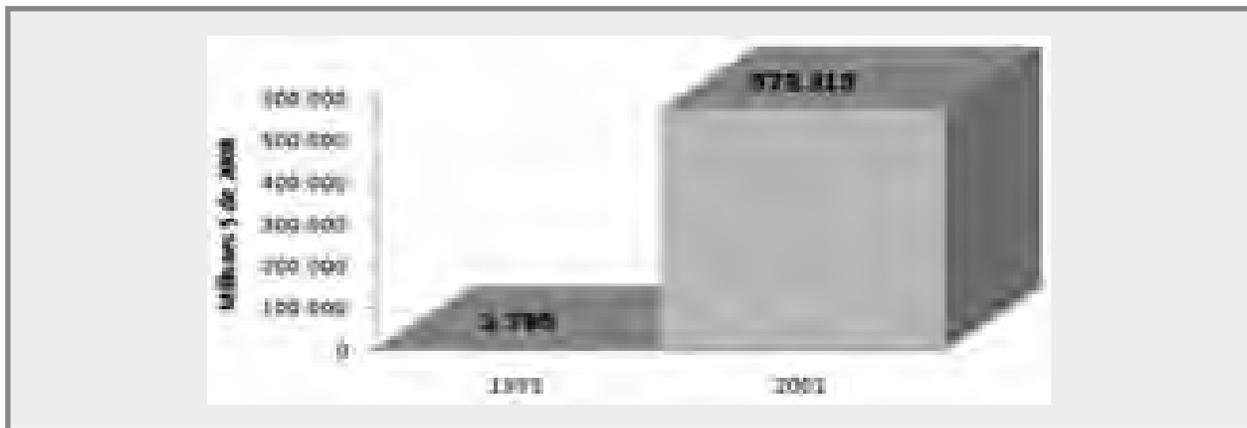
En 1991, con la nueva Constitución, se introduce la palabra “social”, al nombre del Estado de Colombia, quedando ahora un “Estado social de derecho”. De esta manera, los servicios son un derecho y se profundiza el proceso de descentralización. En ella, los artículos 1, 151, 285 al 331 y del 356 al 364 establecen una amplia distribución de recursos y competencias a los departamentos y a los municipios, convirtiendo este proceso en el pilar de la administración pública nacional.

Con estos nuevos recursos y competencias los gobernadores y alcaldes obtienen una mayor autonomía para la ejecución del gasto; y se le ordena a la nación que transfiera a los entes territoriales un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes y de partidas que no corresponden a una parte de los ingresos tributarios como lo era antes, sino que corresponden a la totalidad de los tributarios y los no tributarios. Así, éstos van a contar con una mayor cantidad de ingresos por este concepto al ampliarse la base del cálculo y los porcentajes cedidos. Así como las partidas cedidas por la nación se ceñían a unos porcentajes y a una normatividad, también lo era su utilización por parte de las regiones, todos ellos establecidos en la Ley 60 de 1993 y en el Acto Legislativo 1 de 1995. Efectivamente, en estas dos normas se generaron y se definieron más competencias que deberían cumplir los gobiernos locales en materia de servicios a la comunidad.

De esta manera, con la entrada en vigencia de esta ley y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 356 de la Constitución Nacional, se introduce y se define que el situado fiscal es el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que debe ser 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.

Bajo este sistema, la administración del gobierno central del departamento de Cundinamarca pasó de recibir \$376.4 millones en 1993 a \$382.566,7 millones en el 2001. A precios de 2008, estos mismos valores equivalen a \$1.765 millones en 1993 y \$573.315 millones en 2008, es decir, hubo un incremento real de 325 veces (figura 1).

**Figura 1. Recursos recibidos por situado fiscal por Gobernación del departamento de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2002), Ejecuciones Presupuestales.

De ese monto recibido por cada departamento o distrito se debe destinar como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud, y el 20% restante lo podían destinar a salud o educación, según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de

estos sectores. En lo que se refiere a la proporción de los ingresos corrientes transferidos por la nación, éste fue del 22,5% en 1993, y lo propuesto era aumentar progresivamente al 24,5% en 1996, valor máximo que se mantendría hasta el 2001 (Ley 60 de 1993).

En la misma Ley 60, siguiendo lo trazado en el Artículo 357 de la Constitución Nacional de 1991, se establece y se define que las participaciones municipales corresponden a las transferencias que hace la nación de sus ingresos corrientes a los municipios, diseñadas para financiar el gasto corriente y de inversión en servicios básicos de educación 30%, salud 25%, agua potable y saneamiento básico 20%, deportes, recreación y cultura 5% y libre inversión 20%. La porción de ingresos corrientes transferidos a los municipios fue el 14% en 1993 y la meta era aumentar gradualmente en un punto porcentual hasta alcanzar el 22% en 2001.

La anterior normatividad incrementó significativamente los recursos que fueron cedidos a los entes territoriales, el 46,5% en total de los ingresos corrientes, dando lugar a un desequilibrio en la finanzas públicas nacionales y un crecimiento elevado del gasto territorial que no logró ser financiado con las crecientes transferencias nacionales, lo que unido al carácter pro-cíclico de éstas, dificultó la labor de estas entidades, en materia financiera y de prestación de servicios (Zapata, Acosta y González, 2001).

Adicionalmente, generó problemas de duplicidad y vacíos de funciones entre departamentos y municipios. Por ejemplo, en educación, los municipios también tenían la posibilidad de financiar plantas de personal, lo que dejó un vacío en la inversión tanto en infraestructura, como en dotación pedagógica.

Entre 1990 y 2000, como proporción del PIB, el gasto público pasó del 20,4 al 37,7%, mientras que los impuestos se mantuvieron relativamente estables en un 14% (Echavarría, et ál., 2003). Ese desequilibrio en las finanzas y el excesivo endeudamiento de los entes territoriales motivó que en 1997, se expidiera la Ley 358. Esta norma fue inspirada en lo dispuesto en el Artículo 364 de la Constitución Nacional, que dice que el endeudamiento de las entidades territoriales

no puede exceder su capacidad de pago, entendido éste, como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones.

Esta norma crea tres instrumentos que, mediante un sistema de semáforos, servirían para controlar la capacidad de pago de los entes territoriales: los indicadores de liquidez, los de solvencia y los convenios de desempeño. El indicador de liquidez mide la relación que hay entre intereses de la deuda y ahorro operacional y se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el cuarenta por ciento (40%) del ahorro operacional. El ahorro operacional es el resultado de restar de los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales. Se consideran ingresos corrientes los tributarios, no tributarios, las regalías y las compensaciones monetarias efectivamente recibidas, las transferencias nacionales, las participaciones en las rentas de la nación, los recursos del balance, y los rendimientos financieros (Ley 358 de 1997). El indicador de solvencia se mide mediante la relación que existe entre el saldo de la deuda y los ingresos corrientes. Esta norma estableció que ninguna entidad territorial podría, sin autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional superara el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes fuera superior al 80%.

Los planes de desempeño fueron programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo, a los cuales se comprometían los entes territoriales, que contemplaban medidas de racionalización del gasto y de fortalecimiento sus ingresos propios, tendientes a restablecer su solidez económica y financiera, man-

teniendo su capacidad de pago. Estos convenios se firman entre la institución financiera y la entidad regional, y son monitoreados y revisados por la División de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior permitió establecer un sistema de semáforos que contenía estos tres elementos y permitían clasificar un departamento en luz verde, amarilla o roja, los cuales son resumidos en la tabla 1.

En 1998, el departamento de Cundinamarca presentó una relación de liquidez de 9,6% y de solvencia de 30,8%. De esta manera, los intereses de la deuda representaron en ese año el 9,6% del ahorro operacional, y el saldo de la deuda el 30% de los ingresos corrientes.

Asimismo, en ese año de veintisiete departamentos para los que se contaba con estimaciones, diecisiete estaban en rojo, uno en amarillo y nueve en verde, entre estos últimos se encontraba Cundinamarca, que mostraba mejores indicadores en comparación con Valle, Antioquia y Atlántico (tabla 2).

Estas medidas sirvieron para que la situación financiera de los entes territoriales mejorara y permitió que el sistema financiero los disciplinara. Sin embargo, fue necesario tomar una serie de medidas adicionales para recortar los gastos, apoyar, incrementar impuestos e imprimir mayor control al endeudamiento y generar más responsabilidad fiscal (Arbeláez y Echavarría, 2001).

**Tabla 1. Sistema de semáforos**

Indicador	Luz verde	Luz amarilla	Luz roja
Liquidez = interés deuda / ahorro Operac.	IL < 40%	40% < IL < 60%	IL > 60 %
Solvencia = saldo deuda / ingresos ctes.	IS < 80%	IS > 80%	IS > 80%
Convenio de desempeño	No requiere	Requiere	Requiere
Clase de endeudamiento	Autónomo	Intermedio	Crítico

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Tabla 2. Capacidad legal de endeudamiento en 1998**

Departamento	Relaciones		Semáforos		
	Liquidez	Solvencia	Liquidez	Solvencia	Situación
Valle	-23,7	222,3	Roja	Roja	Roja
Antioquia	-163,4	46,9	Roja	Verde	Roja
Atlántico	339,0	65,2	Roja	Verde	Roja
Cundinamarca	9,6	30,8	Verde	Verde	Verde

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

De esta manera, surge una nueva serie de normas para corregir los anteriores problemas. Por ejemplo, con la Ley 549 de 1999 se establecieron normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales con la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet)<sup>3</sup>.

Con ayuda de la Ley 617 de 2000 se empezaron a categorizar presupuestalmente los departamentos y municipios de acuerdo con la población y los ingresos corrientes de libre destinación. En el caso de los departamentos se establecieron cinco categorías y para los municipios siete, resumidas en las tablas 3 y 4, respectivamente.

**Tabla 3. Categorización presupuestal departamental**

Categoría	Número de habitantes	Ingresos corrientes (SMLMV)
Especial	Mayor a 2.000.000	Mayor a 600.000
Primera	De 700.001 a 2.000.000	De 170.001 a 600.000
Segunda	De 390.001 a 700.000	De 122.001 a 170.000
Tercera	De 100.000 a 390.000	De 60.001 a 122.000
Cuarta	Menor o igual de 100.000	Menor o igual a 60.000

Fuente: Ministerio de Hacienda.

**Tabla 4. Categorización presupuestal municipal**

Categoría	Número de habitantes	Ingresos corrientes (SMLMV)
Especial	Mayor a 500.000	Mayor a 400.000
Primera	De 100.001 a 500.000	De 100.001 a 400.000
Segunda	De 50.001 a 100.000	De 50.001 a 100.000
Tercera	De 30.001 a 50.000	De 30.001 a 50.000
Cuarta	De 20.001 a 30.000	De 25.001 a 30.000
Quinta	De 10.001 a 20.000	De 15.001 a 25.000
Sexta	Menor o igual a 10.000	Menor o igual a 15.000

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Cundinamarca, Antioquia y Valle son los departamentos que están escalafonados dentro de la categoría especial. Con esta categorización se le impusieron topes a los gastos operativos y al crecimiento de los salarios públicos; por ejemplo, los pequeños, catego-

rías cuarta y sexta en departamentos y municipios, respectivamente, podían dedicar hasta el 80% de su ingreso corriente en salarios, intereses y gastos generales (gastos operativos), no siendo igual en los grandes, en los cuales solo podían dedicar hasta el 50%. En el 2004, este indicador para el departamento de Cundinamarca estuvo en el 53% (Gobernación de Cundinamarca, 2004).

<sup>3</sup> Este fondo ha recibido recursos por incrementos en transferencias, de regalías (20%) y de privatizaciones.

En términos generales, esta norma buscaba ponerle fin a la prolongada crisis fiscal de los entes territoriales mediante de una serie de reglas que perseguían que los gastos de funcionamiento deberían financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, y no con recursos de transferencias nacionales de forzosa inversión, de cofinanciación, de regalías y compensaciones, de operaciones de crédito público o del producto de la venta de activos fijos (Ley 617 de 2000).

El Acto Legislativo 01 de 2000 desliga las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central hasta el 2008. De esta manera, se estableció que el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrían incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el 1,5% y que el monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementaría anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores (Acto Legislativo 01 de 2001).

Mediante la Ley 715 de 2001 se mejoraron los criterios usados en la Ley 60/93 para gastos regionales en educación y salud, se establece la naturaleza del Sistema General de Participaciones (SGP) y se define cómo los recursos que la nación se transfieren a los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios), por mandato de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y los definidos por la ley.

Con esta última norma se desarrolló la reforma constitucional al sistema de descentralización fiscal y administrativa del Acto Legislativo 01 de 2001, buscando darle más estabilidad a los recursos de inversión social de las entidades territoriales, se identifican y corrigen algunas deficiencias de la Ley 60 de 1993<sup>4</sup> y la deroga.

Efectivamente, con la Ley 715 se pasa de un sistema de reconocimiento de costos establecido en la Ley 60 de 1993, a uno que premia los resultados en términos de cobertura y calidad. Para determinar el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) se partió de una base inicial de \$10.962 billones de pesos en 2001. Se estableció un régimen transitorio entre 2002 al 2008, en el que esta suma debe ajustarse anualmente en valor igual a la variación anual del IPC, más dos puntos porcentuales entre 2002 y 2005 y 2,5 puntos porcentuales entre 2006-2008.

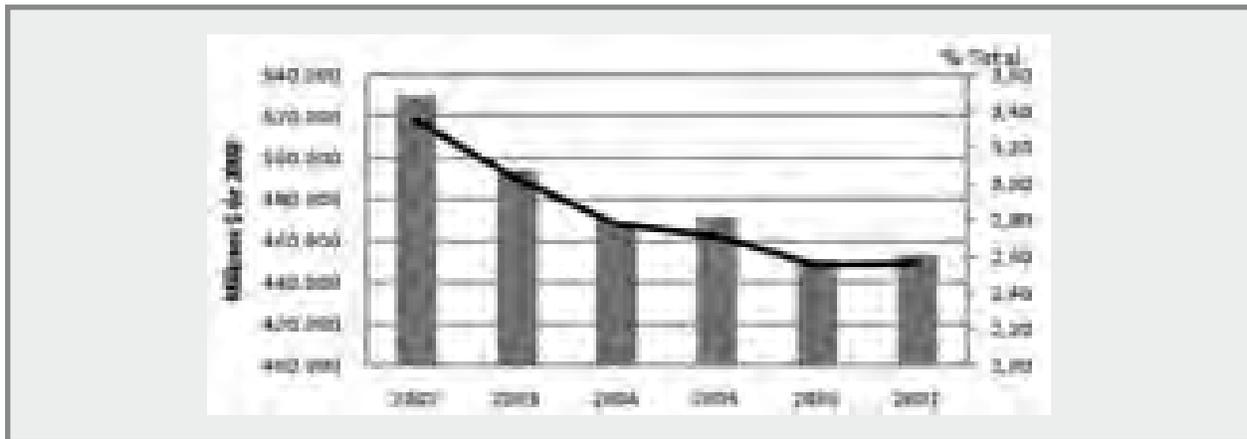
De esta manera, el SGP comenzó a regir el 1º de enero de 2002, con la vigencia simultánea del Acto Legislativo 01, la Ley 714 y la Ley 715 vigentes estas desde 2001<sup>5</sup>. Por su parte, la Ley 60 de 1993 rigió hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Los recursos asignados a la Gobernación de Cundinamarca dentro del SGP fueron de \$402,6 mil millones en el 2002 y pasó a \$452.8 mil millones en el 2007. En términos reales, a precios de 2008, registró una disminución del 14,5% en el mismo periodo, al pasar de \$529,5 mil millones a \$452,8 mil millones (figura 2).

4 Las transferencias en educación, por ejemplo, tienen en cuenta el número de estudiantes matriculados y no el valor total de los salarios para educación.

5 Ley de presupuesto para el 2002.

**Figura 2. SGP. Recursos asignados a la Gobernación de Cundinamarca**



**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación.

Con los anteriores resultados, la participación del Gobierno central del departamento de Cundinamarca, dentro del total asignado por la nación bajo este sistema a todos los departamentos y municipios, disminuyó en ese mismo periodo de 3,3% a 2,6%, canalizando el 84% de los recursos recibidos por este concepto, hacia el sector educativo.

El SGP posteriormente fue reformado por el Acto Legislativo 04 de 2007 y las Leyes 1122 y 1176 de 2007. Con el primero se reforman los Artículos 356 y 357 de Constitución Nacional, estableciendo que los recursos del SGP de los entes territoriales “se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud; los servicios de educación; preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre” (Acto Legislativo 04 de 2007).

Asimismo, se establecieron tasas de crecimiento de los recursos que del presupuesto nacional deben trasladarse a las entidades territoriales por el SGP que, en términos reales, fueron del 4% en el 2008 y 2009, se

reducen al 3,5% en 2010 y entre el 2011 y 2016 serán del 3%. Otorga recursos adicionales a las entidades territoriales, para la atención de la primera infancia, cuando la economía crezca por encima del 4%.

Con la Ley 1122 se introduce una reforma a la Ley 100 de 1993 con el fin de garantizar la afiliación de los niveles uno y dos del Sisben, incrementando la tarifa de cotización al régimen contributivo para los periodos de enero de 2007 en adelante, quedado en el 12,5% (8,5% a cargo del empleador y 4% a cargo del trabajador) y reduce los periodos mínimos de cotización a ese régimen<sup>6</sup>.

Esta norma también aumenta el porcentaje que los entes territoriales deben destinar a salud de la partida asignada por el SGP mediante los fondos locales de salud, le cambia de nombre a las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS), por Entidades Promotoras de Salud (EPS) del Régimen Subsidiado

<sup>6</sup> Los periodos mínimos de cotización para tener derecho a ciertos tratamientos de salud se reducen de 100 a 26 semanas en el régimen contributivo y se sumarán los tiempos de afiliación en los dos regímenes.

y crea la figura del defensor del usuario<sup>7</sup>. El Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema de Seguridad Social en Salud lo llevará a cabo la Superintendencia de Salud (Supersalud), que está ligada al Sistema Integrado de la Protección Social y a la Comisión de Regulación en Salud como unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Esta última entidad tendrá a su cargo, definir y modificar el Plan Obligatorio de Salud (POS), el listado de medicamentos esenciales y genéricos, los subsidios parciales de salud, el valor de la unidad de pago por capacitación de cada régimen, los pagos por cuotas moderadoras, los pagos por licencias o incapacidades, y los manuales de tarifas mínimas y de honorarios.

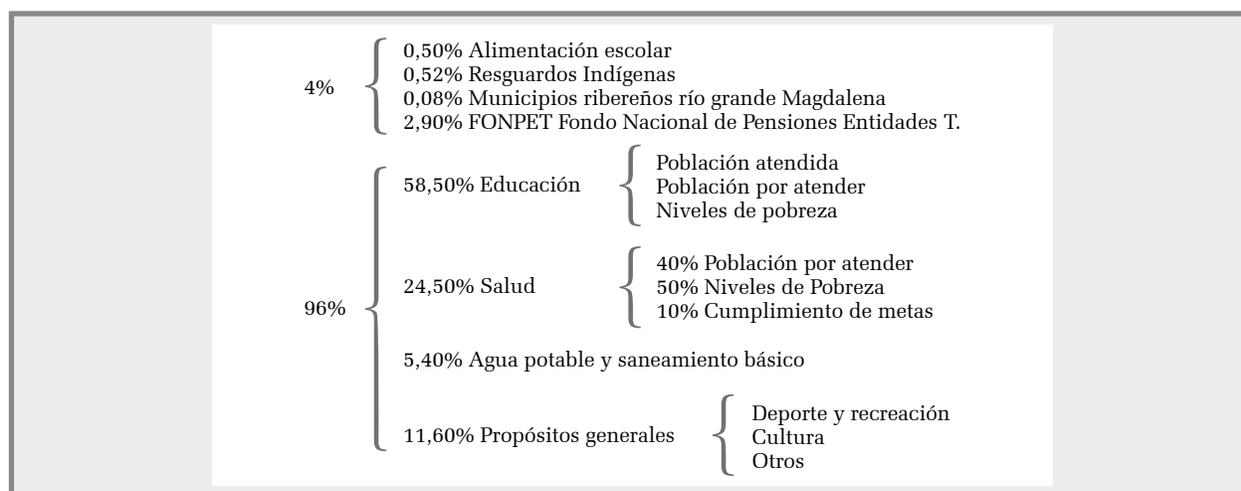
Con la Ley 1176 de 2007 se crea una bolsa especial dentro del SGP, aparte de las de educación y salud, para el sector agua potable y saneamiento básico, dando la oportunidad a los entes territoriales de constituir patrimonios autónomos con el fin de garantizar proyectos de inversión de mediano y largo plazo dirigidos

a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Se establece que los departamentos serán los responsables de la prestación de estos servicios en los municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá, y deben reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI), o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los establecidos en la Ley 142 de 1994.

En esta misma norma se establece una distribución sectorial de recursos, se incluyen los de atención especial a la primera infancia, los de asignación especial para alimentación escolar y los de los municipios ribereños del río Magdalena. Adicionalmente, se llena un vacío, porque no existía una correlación directa entre los recursos asignados para el sector de agua potable y saneamiento básico, frente al avance efectivo de incrementos en cobertura y mejoras significativas en calidad, en contraste con los avances observados con la Ley 715 del 2001 en los sectores de salud y educación (figura 3).

**Figura 3. Distribución de recursos del SGP**



Fuente: Ley 1176 de 2007.

7 En coordinación con la Defensoría del Pueblo.

## REGALÍAS

El sistema general de regalías nace con la Ley 141 de 1994 que crea el Fondo Nacional de Regalías, estableciendo las reglas para su liquidación y distribución, norma que también crea la Comisión Nacional de Regalías, en virtud del derecho constitucional que tiene el Estado, por ser el propietario del subsuelo y de la explotación de los recursos naturales no renovables, cuya producción se extingue en el transcurso del tiempo.

Con la Ley 209 de 1995 se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y mediante la Ley 756 de 2002 se modifica la Ley 141/94, se definen porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos y se establece el pago de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la nación después de 1994.

Las regalías son un beneficio económico que recibe el Estado y los entes territoriales, las cuales pueden ser directas o indirectas. Las primeras son las asignadas a las entidades territoriales, municipios y departamentos, en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables (como los yacimientos de petróleo), así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados. Los principales departamentos beneficiarios de estas regalías son Arauca, Casanare, Meta, Huila, Sucre, Guajira, Córdoba, Bolívar, Huila y Tolima, que concentran más del 70% de estos recursos y cuya población es inferior al 11% del total nacional (CSIR, 2010).

Las regalías indirectas son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Los departamentos destinan el 60% y los municipios el 75% de las regalías a la solución de necesidades básicas insatisfechas<sup>8</sup>. El departamento de Cundinamarca recibe regalías por la explotación de sal en las minas terrestres de Zipaquirá y Nemocón (administradas por IFI Concesión Salinas), por la producción de carbón<sup>9</sup>, por hidrocarburos (en los municipios de Puli, Guaduas y Puerto Salgar)<sup>10</sup>, y por los yacimientos de calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos que se encuentran en el departamento.

### LEGISLACIÓN ENCAMINADA A FORTALECER LOS RECURSOS PROPIOS DE LOS ENTES TERRITORIALES

A lo largo de la historia se encuentran una serie medidas encaminadas a fortalecer los fiscos de los entes territoriales, dentro de estas se destacan en especial:

**Ley 14 de 1983:** se establecieron normas sobre catastro y sobre los impuestos predial, renta y complementarios, industria, comercio, sector financiero, timbre, circulación y tránsito. En esa misma norma se estableció que la producción, introducción y venta de licores destilados se constituyen en monopolios de los departamentos como arbitrarios rentísticos y, por lo tanto, las Asambleas Departamentales son las encargadas de regular este monopolio y de gravar esas industrias. Asimismo, se definió el impuesto de cigarrillos y de gasolina a favor de los departamentos, y se le otorgan recursos a las Áreas Metropolitanas para su funcionamiento<sup>11</sup>.

8 Básicamente los servicios de educación, salud y saneamiento básico.

9 La producción de carbón de Cundinamarca alcanzó un valor de 919.464 toneladas en el 2004 según Ingeominas.

10 Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Cundinamarca recibió, en el 2008, 11.000 millones de pesos por regalías de hidrocarburos.

11 Se crea una sobretasa al impuesto predial. Estas son creadas en la reforma constitucional de 1968 con el objeto de mejorar la administración o la prestación de servicios públicos de dos o más municipios. Son las Asambleas, previo concepto favorable de los municipios interesados, quienes las ponen en funcionamiento. Están reglamentadas por el Decreto-Ley 3104 de 1979.

**Ley 3 y los Decretos 1222 y 1736 de 1986:** se expide el Código de Régimen Departamental, en el cual se incorporan las normas constitucionales relativas a la organización y el funcionamiento de la administración departamental. Se definen los impuestos departamentales de timbre de vehículos<sup>12</sup>, al consumo de licores, al consumo de cigarrillos y tabaco, al consumo de gasolina, al consumo de cerveza, al degüello de ganado mayor, sobre los premios de loterías, sobre la venta de loterías, sobre eventos hípicas, deportivos y similares, sobre juegos de apuestas permanentes, sobre estampillas “prodesarrollo departamental”.

**Ley 11 y Decreto 1333 de 1986:** se expide el Código de Régimen Municipal, que otorga a los municipios un estatuto administrativo y fiscal que les permite, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes; asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local; y propiciar la integración regional.

**Decreto 1333 de 1986:** redefine cada uno de los impuestos municipales establecidos en la Ley 14/83, crea nuevos e incluye consideraciones sobre otros tributos: el impuesto de parques y arborización<sup>13</sup>, a los espectáculos públicos<sup>14</sup>, a las ventas por el sistema de clubes<sup>15</sup>, a los casinos, al degüello de ganado menor, apuestas (Ley 12 de 1932; Ley 69 de 1946) y estampilla proelectrificación rural<sup>16</sup>. Adicionalmente, en ese decreto se otorga la libertad a los municipios para crear, organizar su cobro y darles el

destino que juzguen más conveniente a los siguientes impuestos:

- a) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo y el aprovechamiento legítimos de las minas y de las aguas.
- b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.
- c) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en éstas.

**Ley 44 de 1990:** se estableció que los municipios debían fusionar en un solo impuesto llamado “predial unificado” los siguientes gravámenes: el impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica, y la sobretasa de levantamiento catastral. Asimismo, se designó a los municipios para la administración, recaudo y control de esos tributos.

En esa misma norma se estableció que la base gravable del tributo sería el avalúo catastral o el autoavalúo cuando se establezca la declaración l del impuesto anual unificado. La tarifa del impuesto es fijado por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 y el 16 por mil del respectivo avalúo y el 10% deberá destinarlo a un fondo de vivienda de interés social.

Las tarifas las establece cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta: el estrato socioeconómico, los usos del suelo y la antigüedad de la formación o actualización del catastro. De esta manera, se favorece la vivienda de interés social, la pequeña propiedad rural productiva y se gravan fuertemente los lotes de “engorde”, urbanizables no urbanizados.

12 El impuesto de timbre de vehículos fue sustituido por el impuesto sobre vehículos automotores por la Ley 488 de 1998, del cual el 20% es para los municipios y el 80% para los departamentos. La tarifa es del 1,5%, el 2,5% o del 3,5% dependiendo del valor del vehículo.

13 Cuyos recursos se destinan un 50% para parques y embellecimiento de calle, y un 50% para vivienda de interés social.

14 Establecido por el artículo 7º de la Ley 12 de 1932.

15 Creado por el artículo 11 de la Ley 69 de 1946.

16 Creada por la Ley 23 de 1986.

El valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del IPC nacional promedio, determinado por el Dane, para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

**Ley 105 de 1993:** por la cual se establecieron disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyeron competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, y se reglamentó la planeación en el sector transporte, en el Artículo 29, se autorizó, a los municipios y a los distritos para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo<sup>17</sup>.

**Ley 488 de 1998:** permite a los municipios adoptar la sobretasa al consumo de gasolina motor extra y corriente, y establece la base del impuesto como el valor de referencia de venta al público por galón que certifique mensualmente el Ministerio de Minas y Energía a la que se aplicará una tarifa de 14 ó 15% a discreción del municipio. De igual manera, se autoriza a los departamentos a cobrar una sobretasa del 4 ó 5% por este concepto<sup>18</sup> y se crea la sobretasa al ACPM del 6%, que es cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos, incluido el Distrito Capital, con destino al mantenimiento de la red vial.

17 La sobretasa a la gasolina fue autorizada mediante la Ley 86 de 1989, el Artículo 259 de la Ley 223 de 1995, la Ley 488 de 1998, y el Artículo 55 de la Ley 788 de 2002.

18 La Ley 788 de 2002 incrementó los porcentajes del impuesto a la sobretasa a la gasolina, para municipios al 18,5% y departamentos al 6,5%.

Esta misma ley crea el impuesto sobre la propiedad de vehículos que reemplaza el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, cuya base gravable está constituida por el valor comercial del vehículo, establecido anualmente mediante resolución expedida en noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, por el Ministerio de Transporte. Las tarifas son progresivas varían entre 1,5, 2,5 y 3,5% de acuerdo con el tipo de vehículo y su valor.

**La Ley 633 de 2000:** establece que del total recaudado por concepto del impuesto sobre la propiedad de vehículos, sanciones e intereses en su jurisdicción, al departamento le corresponde el 80% y 20% le corresponde a los municipios al que corresponda la dirección informada en la declaración.

## SISTEMA DE COFINANCIACIÓN

El sistema de cofinanciación es el procedimiento por el cual el Gobierno Nacional aporta recursos que, sumados a los del ente territorial, apalancan la ejecución de un proyecto de inversión. De esta manera, mediante este sistema el Gobierno Nacional apoya a los entes territoriales con recursos no reembolsables, que son administrados por los fondos: Nacional Hospitalario, de Educación Nacional, que fueron fusionados y conformaron el de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), induciéndolos a realizar inversiones en proyectos sobre los cuales existe un interés particular, de acuerdo con los planes de desarrollo nacional.

Con el Decreto 2132 de 1992, el Gobierno Nacional fusionó el Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional y conformó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS), como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, el cual tenía como finalidad cofinanciar la ejecución en forma descentralizada, programas y proyectos presentados por las entidades territo-

riales, incluidos los que contemplan subsidios a la demanda, en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes, aprovechamiento del tiempo libre y atención de grupos vulnerables de la población.

Mediante el Decreto 1691 de 1997, el FIS se fusionó, y pasó a ser la sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), que fue creada por la Ley 57 de 1989. De esta manera, a partir de enero de 1998, las funciones y objetivos del FIS comenzaron a ser atendidas por Findeter.

A este sistema de cofinanciación también pertenecieron el Fondo para la Inversión Rural (DRI), el Fondo para la Infraestructura Vial y el Fondo para la Infraestructura Urbana, que desaparecieron en el 2003 o se fusionaron con otras entidades, en uso de las facultades que otorgó al Presidente la Ley 790 de 2002, dentro del programa de renovación de la administración pública. Tal es el caso, que el DRI se fusionó con

otras entidades y se creó el Incoder<sup>19</sup>, mientras que los Fondos para la Infraestructura son manejados por Findeter tienen como actividad principal el recaudo de los pagos o legalización que efectúan los entes territoriales producto de la liquidación de convenios.

El Fondo Nacional de Regalías también se ha constituido en una fuente importante de recursos dentro de este sistema para los entes territoriales. Este Fondo se nutre de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios que desarrollan actividades de producción y transporte asociadas a la explotación de recursos naturales.

El gobierno central del departamento de Cundinamarca ha utilizado estos recursos en varias oportunidades con el ánimo de cofinanciar planes y programas de desarrollo, el desembolso más significativo por la utilización de estos recursos se dio en el 2008 por un monto de \$41.537 millones (figura 4).

**Figura 4. Recursos de cofinanciación utilizados por la Gobernación de Cundinamarca**



Fuente: Banco de la República (2008).

19 El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) surge de la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) (Decreto 1300 de 2003).

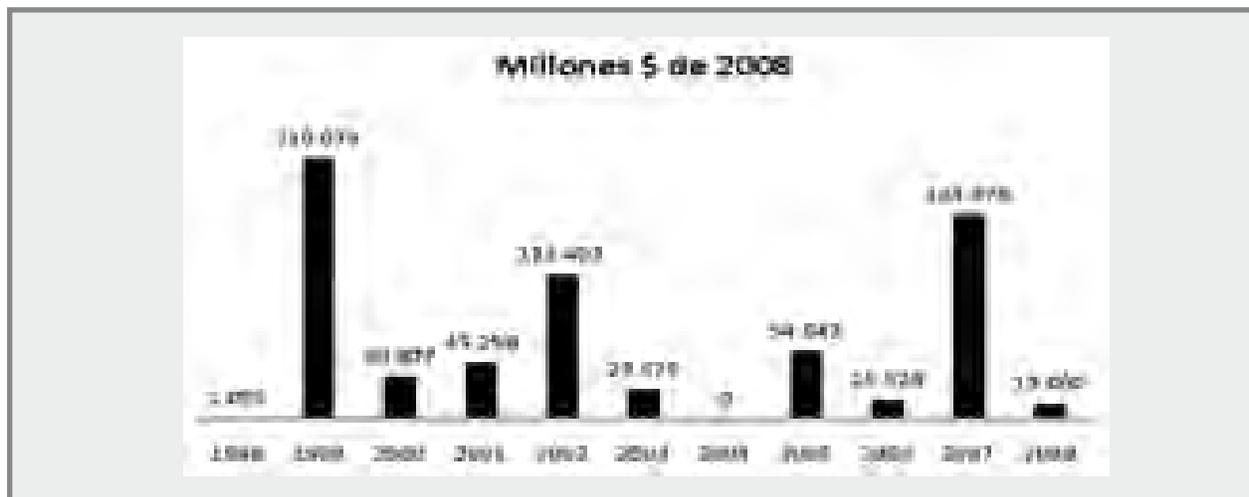
## CRÉDITO

Este sistema está conformado por un conjunto de instituciones que manejan recursos financieros que le prestan a los entes territoriales pero, a diferencia de los anteriores, son reembolsables, se destinan a la financiación de proyectos y exigen que los departamentos beneficiarios de las líneas de crédito demuestren capacidad de endeudamiento y de pago. Asimismo, el Ministerio de Hacienda puede autorizar a los departamentos a colocar títulos de deuda pública, en desarrollo de lo establecido en el Decreto 2681 de 1993, concepto previo favorable de la Secretaría de Planeación Departamental.

La Gobernación de Cundinamarca, en varias oportunidades y con el ánimo de adelantar planes y programas de desarrollo, ha tenido que acudir al crédito, los valores más altos se registraron en 1999 y 2007.

En este último año, el departamento de Cundinamarca, en desarrollo de la autorización otorgada en diciembre de 2006 por el Ministerio de Hacienda mediante resolución 6219 de diciembre de 2006, efectuó la colocación de títulos de deuda pública interna, por la suma de \$ 75.970 millones (figura 5).

**Figura 5. Desembolsos de crédito recibidos por la Gobernación de Cundinamarca**



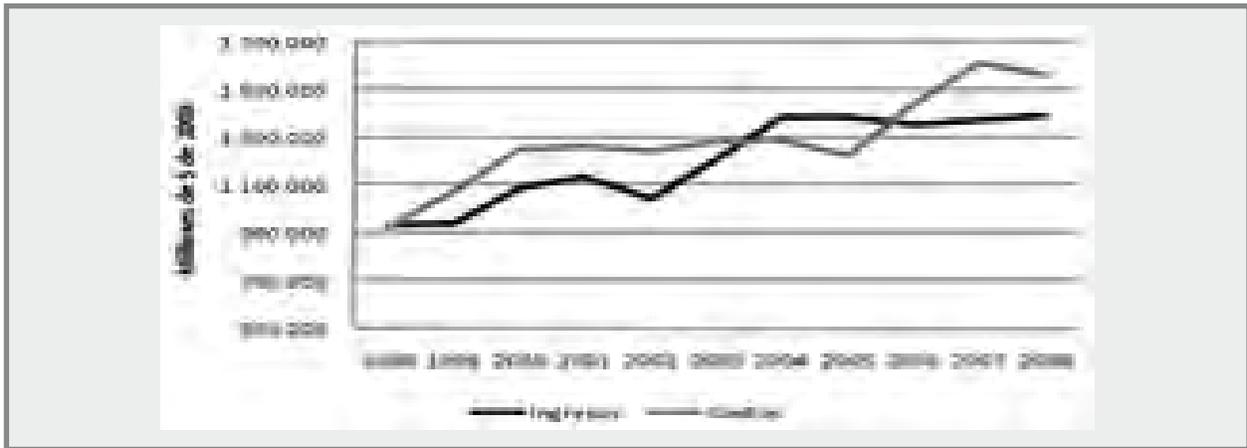
Fuente: Banco de la República (2008).

## ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL DE CUNDINAMARCA

Las finanzas del gobierno central de Cundinamarca pasaron de registrar en términos reales, a precios de 2008, ingresos por \$938.554 millones y gastos por \$929.947 millones de pesos en 1998, a ingre-

sos \$1.394.724 millones y gastos por \$1.562.514 en 2008. De esta manera, en términos reales se pasó de un superávit de \$8.608 millones en 1998 a un déficit de \$167.790 millones en 2008, registrando durante el periodo analizado solamente dos años adicionales, 2004 y 2005, en el cual, los ingresos superaron a los giros más los compromisos (figura 6).

**Figura 6. Evolución de los ingresos y gastos totales del gobierno central de Cundinamarca**



Fuente: Banco de la República (2008).

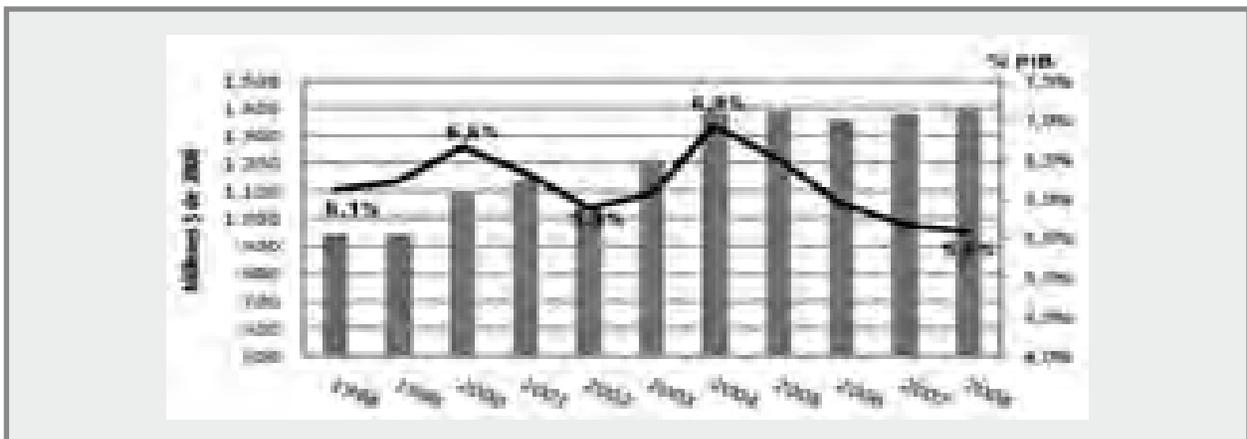
El mayor dinamismo que han mostrado los gastos frente a los ingresos, en 1999-2003 y 2007, ha ocasionado que la administración central del departamento acuda a fuentes de financiamiento para cubrir su déficit, como se ilustra en la figura 5.

### EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL DE CUNDINAMARCA

Los ingresos totales del gobierno central de Cundinamarca de \$489.782.9 millones en 1998 ascendieron

a \$1.394.724.2 en el 2008. En términos reales, a precios de 2008, pasaron de \$938.554,4 a \$1.394.724,2 en ese mismo periodo, lo que registra un incremento anual promedio del 4,3%. Con estos valores alcanzados, los ingresos representan, en promedio, el 6,2% del PIB departamental. Ello muestra una tendencia decreciente dentro de la participación de la economía regional a partir de 2004, debido al mayor dinamismo que tuvo la economía frente al alcanzado por los ingresos de la administración central del departamento (figura 7).

**Figura 7. Evolución de los ingresos totales del gobierno central de Cundinamarca**



Fuente: Banco de la República (2008), Ejecuciones Presupuestales, Dane.

Los ingresos del departamento de Cundinamarca se dividen en corrientes, que tuvieron una participación promedio dentro del total del 99,2% y de capital que representaron el 0,8%, en el periodo analizado.

Estos últimos están conformados por la venta de activos fijos ya existentes y por los ingresos recibidos de otros entes territoriales con fines de inversión, incluidos los de cofinanciación (tabla 5).

**Tabla 5. Composición porcentual de los ingresos del gobierno central de Cundinamarca**

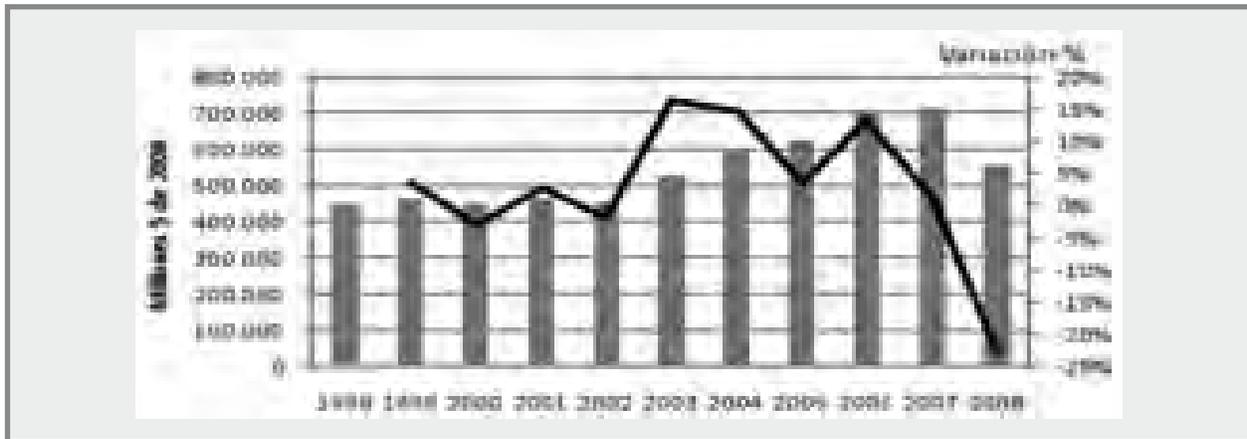
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Corrientes	98,7	99,5	99,7	99,8	100,0	99,8	99,9	99,5	99,1	97,6	97,0
- Tributarios	48,3	49,7	41,4	40,6	43,1	43,5	43,5	45,2	52,3	53,1	40,9
- No Tributarios	8,9	9,6	7,0	7,1	10,4	9,3	9,3	10,1	8,1	6,0	16,6
- Transferencias	42,8	40,8	51,6	52,3	46,5	47,2	47,2	44,7	39,6	40,9	42,5
De Capital	1,3	0,5	0,3	0,2	0,0	0,2	0,1	0,5	0,9	2,4	3,0

**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

Por su parte, los ingresos corrientes se dividen en tributarios, no tributarios y por transferencias. Los tributarios representaron en promedio el 45,6% de los ingresos corrientes de la administración central del departamento, mostrando mayores participaciones en 2006 (52,3%) y 2007 (53,1%); es decir, en esos años el esfuerzo fiscal tuvo los mayores valores. Estos ingresos están compuestos por impuestos al consumo de cigarrillos, cerveza y licores, que en promedio generaron el 59,8% de estos recaudos, por los de timbre, circulación y tránsito, que participaron con 10,8%, registro y anotación con el 22,1%, sobretasa a la gasolina el 4,5% y otros el 2,8%.

En conjunto, estos tributos mostraron unas tasas de crecimiento positivas, excepto en el 2000 que mostraron una disminución del 3%, en el 2002 también se presentó una disminución del 2,1% y, en especial, en el 2008 cuando disminuyeron un 22,5% frente a los registrados en el año inmediatamente anterior. De esta manera, en términos reales, estos recaudos mostraron una tendencia creciente año tras año hasta 2007, para decrecer significativamente en el 2008 (figura 8).

**Figura 8. Evolución de los ingresos tributarios del gobierno central del departamento de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

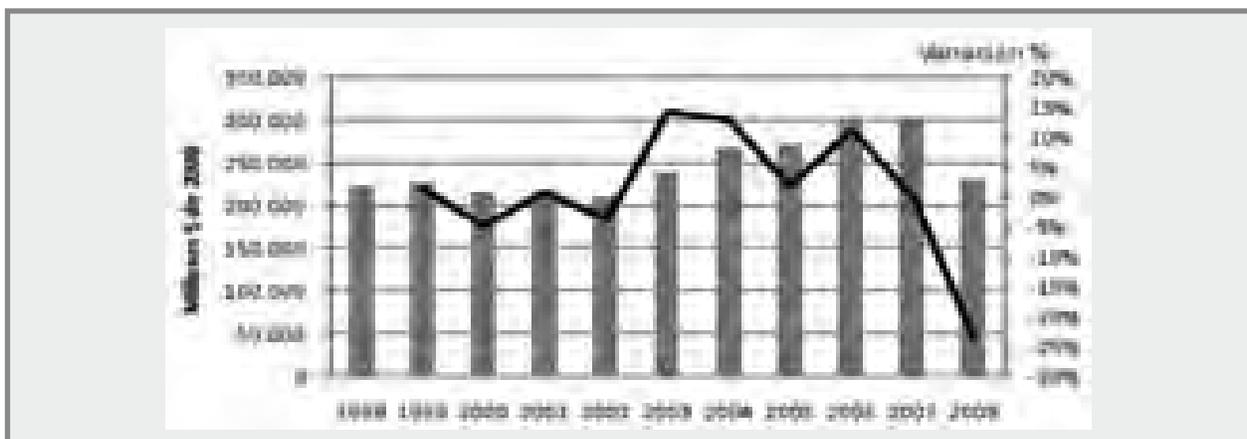
La disminución que se produce en los ingresos tributarios se explica por la reducción en todos los recaudos en términos reales, en especial, en licores (30,4%), cerveza (27,7%), y timbre, circulación y tránsito (22,2%).

Es importante destacar que estos ingresos que obtiene la administración departamental, dependen de actividades de comercialización, producción y consumo que son desarrolladas por el sector privado, por lo tanto, cuando hay factores adversos que

influyen negativamente sobre ellos, se refleja en los recaudos de estos tributos.

Con este comportamiento de los ingresos tributarios, la carga tributaria per cápita, que determina el valor promedio que cada habitante le aporta a la entidad territorial en forma de impuestos, que creció en 2003 un 14,1%, en 2004 del 12,7% y en 2006 del 11,1% mostrando un decremento significativo en 2008, con un 23,8%, para situarse en \$230.812.

**Figura 9. Evolución de la carga tributaria per cápita de Cundinamarca**

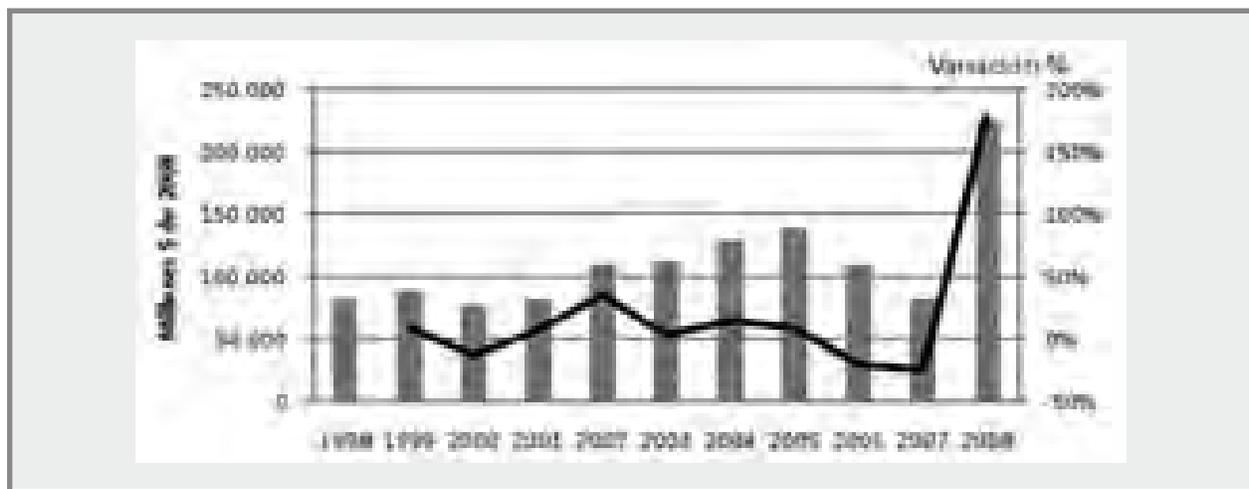


**Fuente:** Banco de la República (2008), Dane.

En cuanto a los ingresos no tributarios, que en conjunto representaron el 9,3% de los ingresos corrientes del departamento, están compuestos por ingresos de la propiedad, por servicios y operacionales<sup>20</sup>, y otros. Estos ingresos tuvieron un comportamiento más volátil, mostrando tasas de variación interanuales más

altas, comparadas con las de los ingresos tributarios, en especial en 2008, cuando crecieron un 178,6%, por el dinamismo de las rentas propias de origen no tributario, producto de los recursos originados en los fondos departamentales de salud, deporte, social y agropecuario (figura 10).

**Figura 10. Evolución de los ingresos no tributarios del gobierno central del departamento de Cundinamarca**



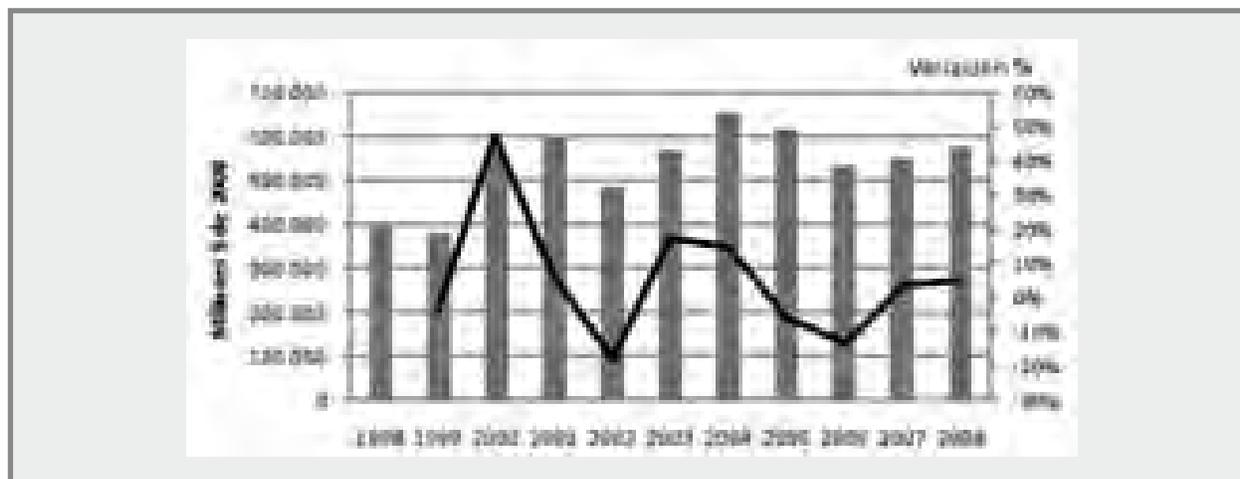
**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

En cuanto a los ingresos por transferencias pasaron en precios reales de 2008 de \$396.379 millones en 1998 a \$574.786 millones en 2008. Los años que registraron un mayor crecimiento fueron el 2000 con

47,1%, el 2003 con 17% y el 2004 con 14,5%. Por el contrario, los años que más disminuyeron fueron el 2002 con 18,2% y el 2006 con 13,6% (figura 11).

<sup>20</sup> Hace referencia a las ventas de bienes y servicios propios de las empresas públicas y otras ventas de las administraciones públicas.

**Figura 11. Evolución de los ingresos por transferencias del gobierno central del departamento de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

En promedio, durante el periodo 1998-2008, el 88,2% de las transferencias que recibió la administración central departamental fue del orden nacional y el 17,8% de otros entes departamentales.

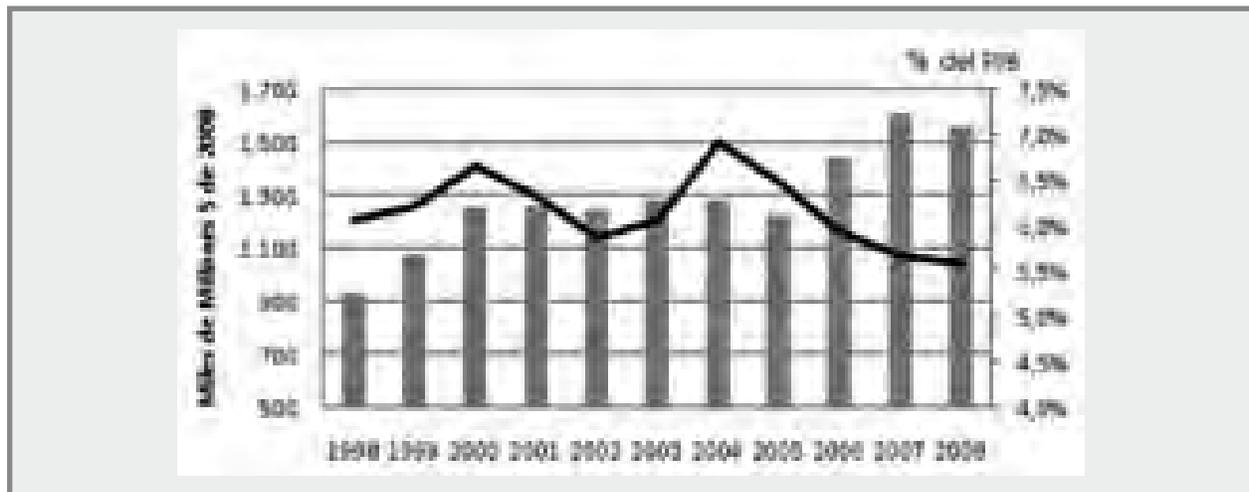
Al calcular el grado de dependencia de las finanzas departamentales de estos recursos se observa que, en promedio, las transferencias representaron el 45,1% de los ingresos corrientes de la administración central departamental, registrando este indicador su valor más bajo en 2006 con el 39,6% y el valor más alto en 2000, con el 52,3%.

### **EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL DE CUNDINAMARCA**

Los gastos totales del gobierno central de Cundinamarca, medidos en pesos reales de 2008, pasaron de

\$930 mil millones en 1998 a \$1.563 mil millones en 2008, creciendo a una tasa promedio anual real del 5,6%, mostrando tasas de crecimiento altas en 1999 (15,8%), 2000 (16,4%), 2006 (17,5%) y 2007 (11,6%); estos resultados se explican por los incrementos que se dieron en los gastos de funcionamiento en esos años. Por lo contrario, los años en que se registraron disminuciones reales de los gastos fueron 2002 (-1,6%), 2005 (-4,8%) y 2008 (-2,9%), comportamiento explicado por la caída que se dio en los gastos por intereses y comisiones de la deuda pública. De esta manera, y debido a la conducta que tuvieron los gastos totales, éstos representaron en promedio el 6,2% del PIB departamental (figura 12).

**Figura 12. Evolución de los gastos totales del gobierno central de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales. Dane.

Los gastos del departamento se dividen en corrientes y de capital. Los primeros que representaron en promedio el 81,7% del total de los gastos, se dividen en tres: funcionamiento, intereses y comisiones de la deuda, y de transferencias. Los gastos de capital, que participaron con el 18,3% del total, están compuestos principalmente por la formación bruta de capital fijo<sup>21</sup>, la compra de terrenos, edificios e intangibles, y los aportes de cofinanciación.

y comisiones de la deuda, el 4,4%, y los de transferencia, el 4,7%. Los gastos de funcionamiento los componen cuatro ítems: remuneración al trabajo, que concentró el 66,1% de estos gastos en el 2008; la compra de bienes y servicios de consumo, que participó con el 9,9%; el régimen subsidiado, con el 18,5%, y otros gastos en especie, con el 5,4%. De todos estos gastos, el que presentó un mayor incremento fue el régimen subsidiado (tabla 6).

Dentro de los gastos corrientes, los de funcionamiento representaron en promedio el 90,9%; los intereses

**Tabla 6. Composición de los gastos de funcionamiento del gobierno central de Cundinamarca (cifras en millones de pesos de 2008)**

Concepto	2001	2008	Variación	Participación	
			promedio anual (%)	2001 (%)	2008 (%)
Total gastos de funcionamiento	948.716	1.132.600	2,70	100,00	100,00
Remuneración del trabajo	710.684	748.655	11,60	74,90	66,10
Compra de bienes y servicios de consumo	60.771	112.594	13,50	6,40	9,90
Régimen subsidiado de salud	128.324	210.067	164,70	13,50	18,50
Gastos en especie pero no en dinero	48.938	61.283	49,70	5,20	5,40

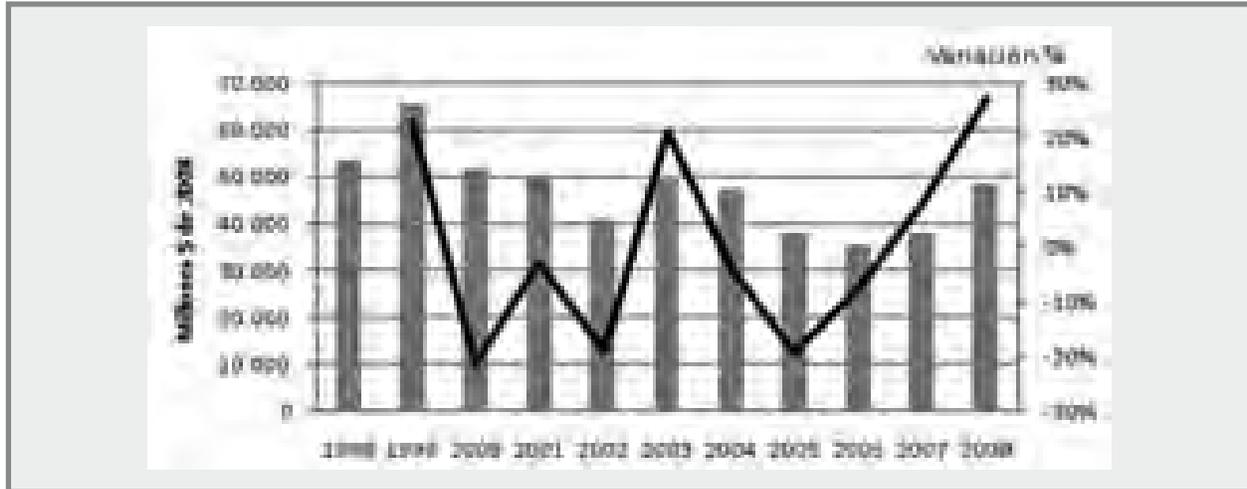
**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

21 Inversiones públicas creadoras de nuevos activos productivos en la economía.

En cuanto a los gastos por intereses y comisiones de la deuda pública registraron sus mayores valores entre 1998 y 2000. Sin embargo, en los últimos años

muestran una tendencia creciente y en 2008 alcanzaron un valor de \$48.368 millones de pesos.

**Figura 13. Evolución de los intereses y comisiones de la deuda pública del gobierno central de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

Por su parte, los gastos por transferencias, entre 1998 y 2001, tuvieron un fuerte dinamismo, porque por intermedio de algunas entidades descentralizadas del orden departamental se administraban los recursos de educación y salud de los municipios de Cundinamarca, y pasaron a partir de 2002, a registrar valores cercanos a los \$16 mil millones de pesos para, finalmente, alcanzar un valor de \$22.482 millones de pesos en 2008.

Los gastos de capital pasaron de registrar un valor, a precios de 2008, de \$289.069 millones en 1998 a \$359.064 millones en 2008, mostrando un creci-

miento real promedio anual del 11,4% durante todo el periodo. Estos gastos se canalizaron, principalmente, a la formación bruta de capital.

## GASTO SEGÚN FINALIDAD

El gasto según la finalidad, de acuerdo a los propósitos de la administración del gobierno central del departamento de Cundinamarca, se canalizó principalmente hacia los sectores de educación, sanidad y servicios públicos generales, servicios que en conjunto concentraron el 78,5% de los gastos del departamento (tabla 7).

**Tabla 7. Composición del gasto según finalidad del gobierno central de Cundinamarca (cifras en porcentajes)**

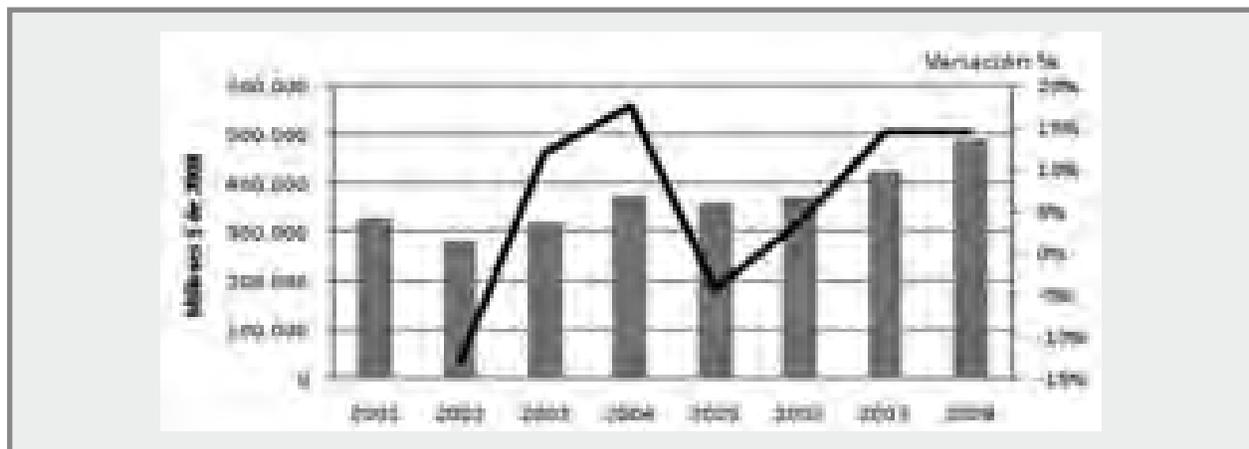
Finalidades	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Servicios públicos generales	22,5	24,6	25,9	28,2	26,8	27,0	29,1	29,0
Educación	37,5	31,3	32,3	35,1	34,0	27,7	28,4	30,7
Sanidad	23,0	20,5	21,1	20,0	22,5	18,0	16,1	17,0
Seguridad, asistencia y bienestar social	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,6	0,6	0,9
Vivienda y ordenación urbana y rural	0,8	2,5	2,0	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4
Otros servicios sociales y comunitarios	0,8	2,3	2,2	2,0	0,8	2,4	1,6	1,0
Servicios económicos	7,2	12,1	10,6	6,8	9,7	15,5	21,0	15,6
Otras finalidades	7,9	6,4	5,7	7,3	5,6	8,4	3,0	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

Los mayores aportes se contabilizaron por erogaciones destinadas al sector de la educación, en valores de 2008: pasaron de \$329.953 millones en 2001 a \$489.248 millones en 2008, registrando las mayores

tasas de crecimiento en 2004 (17,6%), 2007 (14,5%) y 2008 (14,4%). La mayor reducción en este tipo de gastos se presentó en el 2002 con 13,1% (figura 13).

**Figura 13. Evolución de los gastos en educación del gobierno central de Cundinamarca**



Fuente: Banco de la República, Ejecuciones presupuestales.

Estas sumas de dinero dedicadas a este sector, de alguna manera, han contribuido a mejorar la cobertura y la calidad de la educación en el departamento. En el 2006, la cobertura total de departamento en educación se ubicó en 68,7% en preescolar, 118,6% en

primaria (incluye extra edad), 97,7% en educación básica secundaria y de 70,9% en el nivel medio.

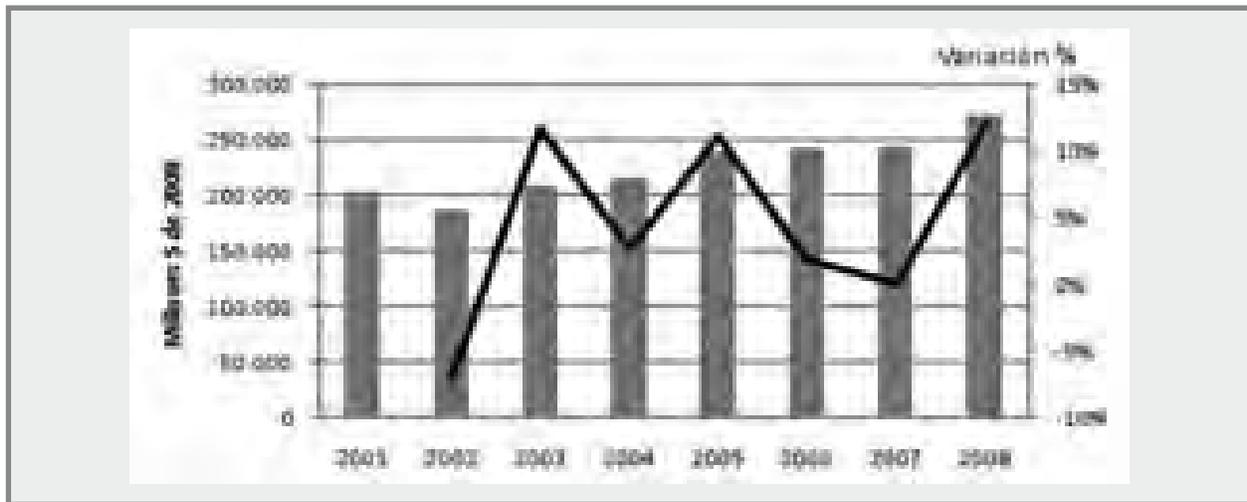
También se registraron avances en la calidad educativa del departamento al aumentar entre el 2000 y el

2006 el número de establecimientos educativos que se encontraban, según las pruebas del Icfes, en el nivel muy superior y superior; se pasó de 2 a 42 en la primera categoría y de 21 a 79 en la segunda.

Para el sector salud, la administración central del departamento dedicó, en valores del 2008, \$202.284

millones en el 2001 y ascendieron a \$271.618 millones en el 2008. En todos los años los recursos canalizados hacia este sector presentaron tasas de crecimiento real positivas, excepto en el 2002, cuando decrecieron en términos reales un 7,1% (figura 14).

**Figura 14. Evolución de los gastos en salud del gobierno central de Cundinamarca**



**Fuente:** Banco de la República (2008), Ejecuciones presupuestales.

El departamento de Cundinamarca cuenta en su infraestructura hospitalaria con tres hospitales de tercer nivel, ubicados en los municipios de Facatativá, Girardot y Bogotá (Hospital Universitario la Samaritana), siete de segundo nivel que se encuentran en La Mesa, Fusagasugá, Ubaté, Zipaquirá, Pacho, Gachetá, y Cáqueza, veintiocho hospitales de primer nivel, cincuenta y seis centros de salud y ciento dieciocho puestos de salud.

La clasificación de servicios públicos generales comprende la Administración Pública y sus oficinas de apoyo en la planificación, formulación y aplicación de políticas relacionadas con los asuntos gubernativos y de relaciones exteriores, el orden público, el fomento de la investigación, y el manejo adecuado

del medio ambiente y el control fiscal (Banco de la República, 2004). Las erogaciones por este concepto pasaron, en precios reales de 2008, de \$296.194 millones en 2001 a \$462.032 millones en el 2008. Otros gastos que fueron relevantes los constituyen los de servicios económicos que comprenden la construcción de carreteras, suministro de agua, la generación de electricidad y turismo, entre otros.

## CONCLUSIONES

A medida que el proceso de descentralización se ha desarrollado en Colombia, los departamentos, además de contar con sus recursos propios fortalecidos por la Ley 14 de 1983, cuentan con todo un sistema de cooperación nacional para el desarrollo de programas

sociales, que se ha venido perfeccionando, buscando mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, en especial, los de educación y salud, y a partir del 2007 en saneamiento básico.

Ese proceso de traslado de responsabilidades del Gobierno Nacional a los entes territoriales se ha dado con apoyo financiero mediante cinco grandes mecanismos: transferencias automáticas de recursos financieros cada vez más grandes, regalías, legislación encaminada a fortalecer fiscos locales, créditos y sistemas de cofinanciación.

El primer mecanismo, que es el más importante, propició inicialmente que algunos entes territoriales se sobre endeudaran comprometiendo los resultados fiscales y la estabilidad macroeconómica. Esto fue corregido con toda una normatividad encaminada a mejorar y disciplinar la situación financiera de los

entes locales, y motivó el cambio de un sistema de reconocimiento de costos a uno que premiara los resultados en términos de cobertura y calidad.

El departamento de Cundinamarca, a pesar que ha sido cuidadoso con el manejo de sus finanzas públicas, mostrando indicadores de solvencia y liquidez buenos, únicamente en tres años presentó superávit fiscal (1998, 2004 y 2005).

La administración central del departamento, durante el periodo analizado, presentó indicadores fiscales, de esfuerzo fiscal y de cobertura de transferencias buenos y con valores superiores al 40% en el primer caso, e inferiores al 50% en el segundo.

La mayor parte de las erogaciones de la administración central del departamento las canalizó hacia los sectores de educación y salud.

## REFERENCIAS

- Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.
- Acto Legislativo 04 de 2007, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.
- Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J. (2000). *Descentralización en Colombia. Reformas institucionales en Colombia*. Bogotá: Alfaomega.
- Arbeláez, M. y Echavarría, J. (2001). Crédito, liberalización financiera e inversión en el Sector Manufacturero en Colombia. *Coyuntura Económica Volumen XXXI*, Colombia, Bogotá diciembre.
- Artículo 365. Constitución Nacional de 1991.
- Banco de la República (2008). *Boletín Económico Regional*. BER Centro-SUR. Tolima, Caqueta, Cundinamarca y Huila. Número 11. Ibagué, Colombia. Diciembre
- Banco de la República (2004). *Finanzas públicas territoriales: nota metodológica. Finanzas Públicas Sucursal Medellín*, Agosto.
- Banco de la República (2002). *Informe de Coyuntura Económica Regional de Cundinamarca*.
- Comités de Seguimiento a la Inversión de las Regalías (CSIR) (2010). <http://www.csircolombia.org/quesonlasregalias.shtml>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2001). *Metodología Cuentas Departamentales*. Bogotá.
- Decreto 1300 de 2003, por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.
- Departamento Nacional de Planeación (2007). *Actualización de la cartilla: Las Regalías en Colombia*. Bogotá: Dirección de Regalías.

- Echavarría, J, Rentería, C. y Steiner, R. (2003). Descentralización y salvamentos (bail outs) en Colombia. *Coyuntura Social*, 29, 79-124.
- Fernández E. y Vásquez J. (1983) Descentralización: el punto de vista fiscal. *Economía Colombiana*, serie documentos No. 2, Bogotá, noviembre.
- Gobernación de Cundinamarca (2004). *Estudio técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Secretaría de la Función Pública, Dirección de Desarrollo Organizacional.
- Gobernación de Cundinamarca (2006). *Anuario Estadístico*.
- Iregui, A., Ramos, J. y Saavedra, L. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía*, 175.
- Ley 8 y 10 de 1909. Sobre descentralización administrativa.
- Ley 33 de 1968. Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.
- Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.
- Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
- Ley 12 de 1932. Sobre autorizaciones al Gobierno para obtener recursos extraordinarios.
- Ley 69 de 1946. Por la cual se elevan las tarifas de algunos impuestos indirectos y se dictan otras Disposiciones.
- Wiesner, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación.
- Wiesner, E. (2003). *Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política*. *Archivos de Macroeconomía* 227. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Zapata, J. G., Acosta, O. L. y González, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: ¿se consolidó la sostenibilidad fiscal en los municipios colombianos durante los años noventa? *Archivos de Economía*, 165.