

Cuadernos de historia económica



Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia*

La serie **Cuadernos de Historia Económica** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Diana Ricciulli-Marín
Banco de la República

Jaime Bonet-Morón
Banco de la República

Gerson Javier Pérez-Valbuena♦
Banco de la República

Resumen

Usando series históricas de ingresos y gastos ejecutados por los distintos niveles de gobierno para el periodo 1923-2020, este documento describe la evolución de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales entre el gobierno nacional, los departamentos y los municipios en Colombia. El análisis permite identificar cuatro grandes momentos de las finanzas públicas territoriales en Colombia. Las décadas de 1910 y 1920 constituyen un primer momento marcado por el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Posteriormente, con la República Liberal en los treinta, inició un segundo periodo caracterizado por reformas centralizadoras que buscaron robustecer los ingresos del gobierno nacional central, y en menor medida los de municipios y departamentos. En el lapso de 1960-1990, los cambios se enfocaron en corregir los desbalances fiscales existentes a través del aumento de las transferencias a las regiones, la creación de institutos descentralizados y fondos territoriales, y la introducción de un nuevo estatuto tributario territorial en 1983. Finalmente, un último momento inicia con la Constitución Política de 1991, la cual dio un impulso final a la descentralización y abrió el camino hacia las reformas que construyeron el actual marco normativo de las finanzas públicas territoriales en Colombia.

Palabras clave: Colombia, descentralización, centralización, finanzas públicas.

Clasificación JEL: H77, N96, R51.

* Los autores agradecen a María Teresa Ramírez, María Modesta Aguilera, Jhorland Ayala y Haroldo Calvo por sus valiosos comentarios y sugerencias a una primera versión de este documento. El trabajo también se alimentó con los comentarios de los asistentes a la XI Jornadas Iberoamericana de Financiación Local en Montevideo (Uruguay) el 6 de septiembre de 2022. Se agradece también a Hernán Rincón por poner a disposición datos de algunas series históricas fiscales.

♦ Los autores son en su orden: Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena, Gerente del Banco de la República en Cartagena, y Economista del CEER. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos y los pueden enviar a: jbonetmo@banrep.gov.co Las opiniones y posibles errores son solamente responsabilidad de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

One Hundred Years of Subnational Public Finances in Colombia^{*}

The series **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana** is a publication of Banco de la República in Cartagena. The opinions contained in this document are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

Diana Ricciulli-Marín
Banco de la República

Jaime Bonet-Morón
Banco de la República

Gerson Javier Pérez-Valbuena[♦]
Banco de la República

Abstract

Using a novel database of historical series of revenues and expenses of different levels of government between 1923 and 2020, in this paper we describe the evolution of the vertical and horizontal imbalances between central government, states, and municipalities in Colombia. The analysis highlights four big moments of subnational public finances in Colombia. The decades of 1910 and 1920 represent an initial moment that was characterized by the strengthening of local fiscal autonomy. Subsequently, a second period started with the Liberal Republic in 1930 and was driven by centralized reforms that aimed at increasing the revenues of the central government, and to a lower extent of subnational governments. In the lapse 1960-1990, changes focused on correcting the existing fiscal imbalances through the increase in transfers, the creation of decentralized institutes and territorial funds, and the introduction of changes to the territorial tax system. Finally, the last period began with the Political Constitution of 1991, which gave a final boost to decentralization and opened the way to the reforms that built the actual regulatory framework of territorial public finances in Colombia.

Key words: Colombia, decentralization, centralization, public finance.

JEL Classification: H77, N96, R51.

^{*} The authors are grateful to María Teresa Ramírez, María Modesta Aguilera, Jhorland Ayala and Haroldo Calvo for their valuable comments and suggestions to a first version of this document. The work was also fed by the comments of those attending the XI Ibero-American Conference on Local Financing in Montevideo (Uruguay) on September 6, 2022.

We are also grateful to Hernán Rincón who kindly made available some historical public finances data series.

[♦] The authors are Economist at the Center for Regional Economics Studies (CEER) at Banco de la República, Manager at Banco de la República in Cartagena, and Economist at CEER. Comments and suggestions are welcome and can be sent to jbonetmo@banrep.gov.co. Opinions and errors are the sole responsibility of the authors and do not commit Banco de la República or its Board of Directors.

1. Introducción

La estructura de gobierno de cualquier país alrededor del mundo es un reflejo de su historia (Bird, 1981). En el caso de Colombia, la diversidad y heterogeneidad que ha caracterizado a su población y sus regiones, sumado a la tendencia a concentrar las fuentes de ingreso más lucrativas en el orden nacional se ha traducido en una historia de vaivenes entre descentralización y centralización. Solo en el último siglo, y específicamente en el campo fiscal, es posible identificar al menos tres periodos de cambios en el grado de autonomía de los gobiernos territoriales frente al poder del gobierno nacional central.

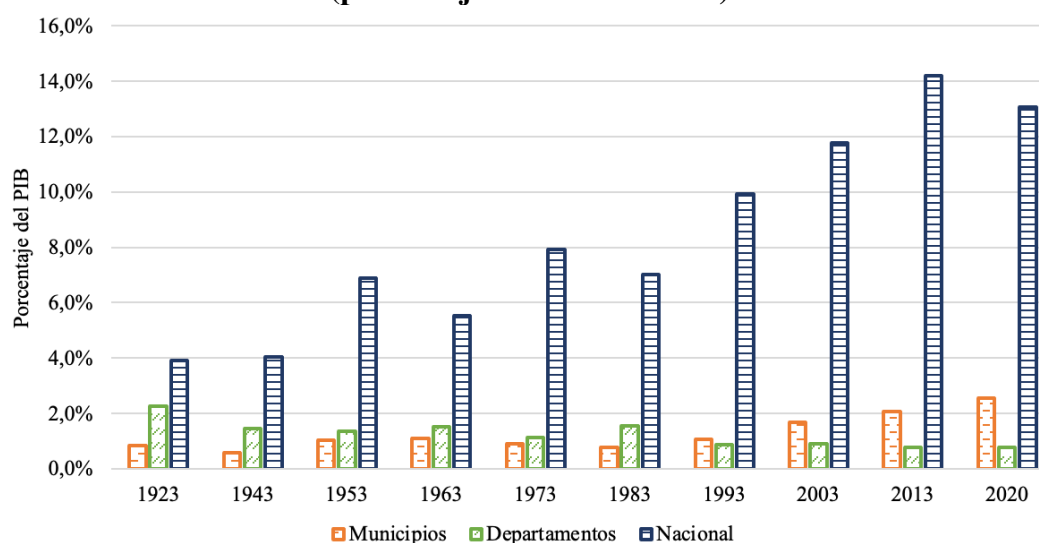
Iniciando en la primera década del siglo XX, el centralismo plasmado en la Constitución de 1886 alcanza su máxima expresión durante la administración del presidente Rafael Reyes entre 1904 y 1909 (Sanín, *s.f.*). Con su movimiento centralizador, Reyes redujo de muchas maneras el poder y la independencia en las regiones, entre otros, a través de la supresión de sus principales fuentes de recursos propios (Ocampo, 2022). Esta tendencia centralizadora se revirtió con la victoria del movimiento republicano y la llegada de Carlos E. Restrepo a la presidencia en 1910. Restrepo inició una serie de reformas descentralizadoras orientadas a fortalecer las finanzas regionales (Bird, 1981; Ocampo, 2022). El aumento del poder fiscal en las regiones se mantuvo hasta entrada la década de 1920. De acuerdo con información del Anuario de Estadística General de 1923, la carga tributaria de municipios y departamentos en este año representó en su conjunto 3,1% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional¹, una cifra importante si se compara con el 3,9% correspondiente al gobierno nacional central (Gráfico 1).

En las décadas siguientes, y en particular luego del triunfo del liberal Enrique Olaya Herrera en 1930, los esfuerzos de reforma del sistema tributario colombiano se concentraron principalmente en el orden nacional, con cambios marginales en la tributación de municipios

¹ La carga tributaria se define como el total del recaudo que realiza cada nivel de gobierno en proporción al PIB nacional.

y departamentos (Manrique, 1975). Esto condujo a una separación cada vez más aguda entre las responsabilidades de ejecución del gasto y de obtención de ingresos, profundizando los desequilibrios fiscales verticales² (Calderón, 1989). En 1983, mientras que el gobierno nacional central recaudaba tributos equivalentes al 6,9% del PIB, los municipios y departamentos solo alcanzaban un recaudo de 0,8 y 1,6% del PIB, respectivamente (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Carga tributaria por niveles de gobierno, 1923-2020
(porcentaje del PIB nacional)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República, Informes Financieros del Contralor, Estadísticas Fiscales del DANE y Junguito & Rincón (2007).

Aunque se dieron impulsos a la descentralización a finales de la década de 1960, y en las de 1970 y 1980, esta solo regresa nuevamente en forma con la Constitución de 1991. La nueva carta política representó un esfuerzo por corregir los desequilibrios fiscales, no solo verticales, sino también horizontales, a través de la creación de un complejo sistema de

² Los desequilibrios fiscales verticales hacen referencia al desbalance entre la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno (nación, departamentos y municipios). Generalmente existen desequilibrios verticales porque el mayor poder de recaudo lo concentra el gobierno nacional, mientras que los departamentos y municipios ejecutan más gastos de los ingresos propios que recaudan. Por su parte, los desequilibrios horizontales hacen referencia a las diferencias entre un mismo nivel de gobierno en la generación de recursos propios.

transferencias a las entidades territoriales (Bonet, Pérez y Montero, 2018). Asimismo, la introducción de cambios en el régimen fiscal territorial condujo al fortalecimiento de las finanzas públicas municipales, ya que su carga tributaria pasó de representar 1,1% del PIB en 1993 a 2,6% en 2020, mientras que la carga tributaria en los departamentos continuó estancada en 0,8% del PIB en 2020 (Gráfico 1).

A pesar de los avances mencionados, las finanzas públicas territoriales, y en general la política fiscal colombiana, tienen aún un largo camino por recorrer con grandes retos y problemáticas por abordar. El estado colombiano continúa siendo relativamente pequeño. Según las estadísticas fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), la carga tributaria y el gasto público del gobierno general como porcentaje del PIB en 2020 fueron 18,7% y 37,2%, respectivamente; comparado con un 33,5% y 47,6% observado en el promedio de los países de la OCDE. Además, por el lado de los ingresos y en el sector público en general, se destaca el bajo dinamismo de los tributos territoriales en los últimos cien años. Como se puede observar en el Gráfico 1, entre 1923 y 2020, a pesar de que la carga tributaria de los municipios aumentó de 0,8% a 2,6% del PIB, este balance positivo resulta contrarrestado por una caída en los departamentos desde 2,2% en 1923 hasta 0,8% en 2020.

Las particularidades de las finanzas territoriales en Colombia y los distintos procesos en los que se han visto enmarcadas a lo largo del tiempo, hacen que el estudio de su historia sea la evidencia más directa para contribuir a su comprensión y a la construcción de una agenda para avanzar en su fortalecimiento. Este documento presenta cien años de historia de finanzas públicas territoriales en Colombia, cubriendo el periodo 1923 - 2020. Específicamente, se estudia la evolución de las principales fuentes de ingresos y componentes de gasto de municipios y departamentos, en el marco de las principales transformaciones económicas y políticas del país y sus territorios a lo largo del siglo.

Para cuantificar la situación fiscal territorial, se construyeron series de ingresos y gastos de municipios y departamentos consistentes metodológicamente durante los años señalados. A diferencia de trabajos previos, en este caso se desagregan las series de ingresos y gastos a través de sus principales componentes y por departamentos, permitiendo un análisis más

profundo de la situación fiscal regional a lo largo del periodo estudiado. En particular, las principales fuentes de información corresponden a los Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República, los Informes Financieros del Contralor, las Estadísticas Fiscales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), las Ejecuciones Presupuestales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y las series fiscales del gobierno nacional central para el siglo XX construidas por Junguito & Rincón (2007).

Estas fuentes tienen algunas características que deben tenerse en cuenta al hacer el análisis. Un primer elemento es que corresponden a ejecuciones presupuestales y pueden diferir de los presupuestos aprobados en cada año. Además, hasta la década de 1980, los ingresos no tributarios incluyen los ingresos de las entidades descentralizadas de los gobiernos subnacionales. A partir de 1990, esta información se contabiliza de forma independiente del gobierno central de los entes territoriales. Otra característica es que hay diferencias en la clasificación de la finalidad del gasto dependiendo de la fuente utilizada, lo cual dificulta la comparación de estos a través del tiempo. En los anexos 1 a 4 se presenta el detalle de las distintas fuentes utilizadas por variable y periodo.

La mayoría de la literatura que aborda la historia de las finanzas territoriales en Colombia se ha concentrado en periodos específicos de tiempo. Forman parte de este grupo, el trabajo del Banco de la República (1990) que analiza las finanzas públicas regionales durante el periodo 1980-1987 y el informe final de la misión sobre finanzas intergubernamentales convocada en 1981 (Bird, 1981). Por su parte, entre los trabajos que presentan una visión global de la política fiscal colombiana en el siglo XX se destacan el de Junguito & Rincón (2007) con mayor énfasis en el nivel central y el ensayo de Ocampo (2022) que analiza el debate centralismo-descentralización en la historia de las finanzas públicas colombianas. El presente estudio construye sobre estos últimos trabajos, presentando un análisis detallado sobre la evolución de las cuentas fiscales de municipios y departamentos a lo largo del periodo 1923-2020.

Este documento se divide en seis secciones que estudian en forma cronológica los distintos momentos de las finanzas territoriales colombianas en el último siglo. La segunda sección

analiza el centralismo político con descentralización fiscal que caracterizó a la década de los veinte; la tercera examina el espíritu centralista de las reformas en el periodo 1930-1960; la cuarta presenta los nuevos impulsos a la descentralización que se inician con la creación del Situado Fiscal en 1968; y la quinta estudia el actual régimen fiscal territorial que comienza a construirse con la Constitución de 1991. Finalmente, la sexta concluye con algunas reflexiones finales que surgen del estudio.

2. Entre el centralismo político y la descentralización fiscal (1920-1930)

La situación fiscal de Colombia en las primeras décadas del siglo XX puede entenderse como un resultado de la tortuosa construcción del Estado durante el siglo XIX y la falta de consenso en el ámbito político. La Constitución de 1886, inspirada en el pensamiento de Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro y José María Samper, marcó el tránsito del federalismo al sistema centralista con su postulado de “centralización política y descentralización administrativa” (Perdomo, 1978). No obstante, y a pesar de esta última premisa, la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX se caracterizaron por un gran centralismo administrativo.

La Constitución de 1886 definió que los concejos y asambleas solo podrían crear nuevos impuestos con la autorización expresa de la ley y modificarlos siguiendo los parámetros definidos por la legislación nacional (Banco de la República, 1990). Esta concentración de poder en el orden nacional condujo a una reasignación de recursos desde los territorios hacia el gobierno nacional central; en particular, de aquellos que pertenecían a los antiguos Estados Soberanos como baldíos y salinas, y los impuestos de timbre y papel sellado (Manrique, 1975). Como resultado, la participación de los tributos territoriales se redujo, llegando a representar el 25% de los impuestos nacionales en 1890 (Bird, 1981).

Esta tendencia centralizadora alcanzó su punto más elevado durante la administración del presidente Rafael Reyes en el periodo 1904-1909. Por medio de la ley 15 de 1905, se transfirieron las rentas de licores y degüello de ganado desde los departamentos a la nación, estableciendo además que de su producto el gobierno nacional debía transferir a los departamentos una suma igual a la recaudada por ellos en el año anterior y en caso de excedente, debía entregar además a los departamentos el 50% (Sanín, *s.f.*). Estas políticas

mantuvieron la baja participación de los tributos regionales, los cuales representaron solo el 15% de los impuestos nacionales durante los años de la administración Reyes (Bird, 1981).

Este centralismo fiscal extremo llegó a su fin con la victoria del movimiento republicano en 1910 y la llegada de Carlos E. Restrepo a la presidencia. Durante este periodo, el gobierno nacional dictó nuevas normas con miras a fortalecer las finanzas de los territorios. Los departamentos lograron de nuevo el control de las rentas de licores, degüello de ganado y registro y anotación, así como del impuesto al consumo de tabaco que había pasado a formar parte del fisco nacional (Calderón, 1989; Banco de la República, 1990). El Código de Régimen Político y Municipal en 1913 estableció leyes básicas para la organización política y fiscal de los municipios, creando varios impuestos en favor de los territorios y adicionando un nuevo artículo en la constitución que establecía que “los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada” (Bird, 1981).

Con esta y otras reformas, el movimiento republicano logró otorgar a los gobiernos regionales un importante poder fiscal que resultó siendo similar al que habían tenido los Estados Federados en el siglo XIX (Ocampo, 2022). De hecho, las normas que siguieron al Código de Régimen Político y Municipal de 1913 continuaron con el espíritu de tener a departamentos y municipios como ejes de la organización regional y local (Vidal, 1978). En el caso de los primeros, se destacan las reformas sobre los llamados impuestos a los “vicios”, en donde la Ley 12 de 1923 reiteró que el monopolio de licores y el impuesto a su consumo sería administrado por este grupo de entidades territoriales (Banco de la República, 1990). Por su parte, la Ley 64 de 1923 en su artículo 4 facultó a los departamentos “para prohibir y reglamentar las loterías en su territorio, y para prohibir en este la circulación y venta de billetes de loterías extranjeras o de las de otros departamentos o para gravarlas hasta con un diez por ciento (10 por 100) del valor nominal de cada billete”. En particular, se estableció que este recaudo iría en su totalidad al fondo de la beneficencia pública.

En el caso de los municipios, el impuesto predial o a la propiedad raíz, cuyos antecedentes como renta municipal se remontan a la Ley 20 de 1908, es perfeccionado por las leyes 88 de 1910, 4a de 1913, 34 de 1920 y 94 de 1931. Estas normas fijaron una tarifa máxima de 2 por 1.000 en el cobro de este impuesto y establecieron que el catastro se renovaría o ratificaría cada dos años. Otro importante impuesto municipal era el de industria y comercio, que tenía sus antecedentes en las patentes de funcionamiento de los establecimientos industriales y comerciales que existieron en la época de la independencia, y que a través de la ley 97 de 1913 se convierte en un impuesto municipal (Banco de la República, 1990). En ese entonces no se precisaron con claridad las bases gravables ni sus tarifas, como tampoco las actividades sujetas al tributo, dejando a los municipios una amplia discrecionalidad para su administración.

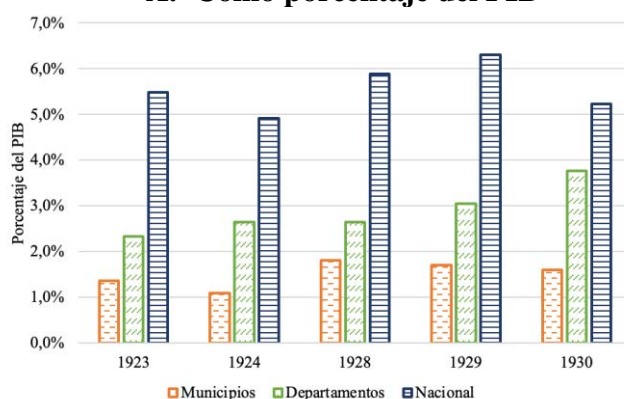
Igualmente, en los fiscos municipales se crearon en este periodo la contribución por valorización y el impuesto de avisos y tableros. El primero se creó a través de la Ley 25 de 1921 como un gravamen directo aplicable a las propiedades raíces que se beneficien de la ejecución de obras de interés público como limpieza y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas. Esta contribución sería destinada exclusivamente a atender los gastos demandados por estas obras. Por su parte, a través de la Ley 97 de 1913, los municipios fueron autorizados a establecer un gravamen sobre la publicidad hecha a través de avisos y tableros.

El espíritu descentralizador coincidió con una coyuntura económica favorable en el país. Entre 1923 y 1926 se recibió la indemnización por el canal de Panamá por un valor de US\$25 millones³, lo que representaba diez veces las reservas internacionales del país y 50% de las exportaciones anuales (Patiño, 1981; Junguito & Rincón, 2007). A esto se sumó además el aumento de los precios internacionales del café que se prolongó hasta 1923 y que permitió

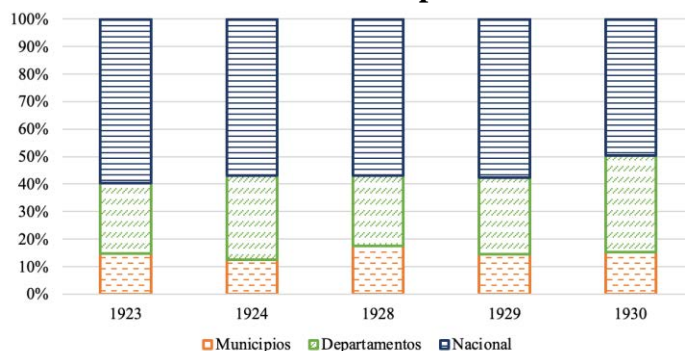
³ Según Avella Gómez (2004), la indemnización fue pagada a plazos: 10 millones de dólares en 1923 y pagos de 5 millones de dólares entre 1924 y 1926.

aumentar las importaciones y los ingresos tributarios (Junguito & Rincón, 2007). Además, se registró una afluencia muy importante de capital extranjero. Meisel-Roca et al. (2016) estimaron que los préstamos del extranjero al país hasta 1929 ascendieron a 257 millones de dólares, los cuales fueron invertidos principalmente en infraestructura. Como consecuencia, y de acuerdo con Junguito & Rincón (2007), la economía colombiana creció en promedio 7% real entre 1920 y 1928.

Gráfico 2. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1923-1930
A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual



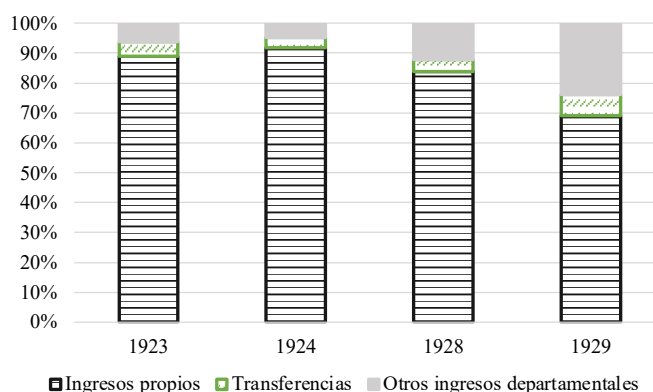
Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República y Junguito & Rincón (2007).

Esta coyuntura favorable impulsó el aumento de los recaudos en todos los niveles de gobierno. El Gráfico 2 presenta los ingresos propios (tributarios y no tributarios) del gobierno nacional central, municipios y departamentos durante algunos años de la década de 1920. Por

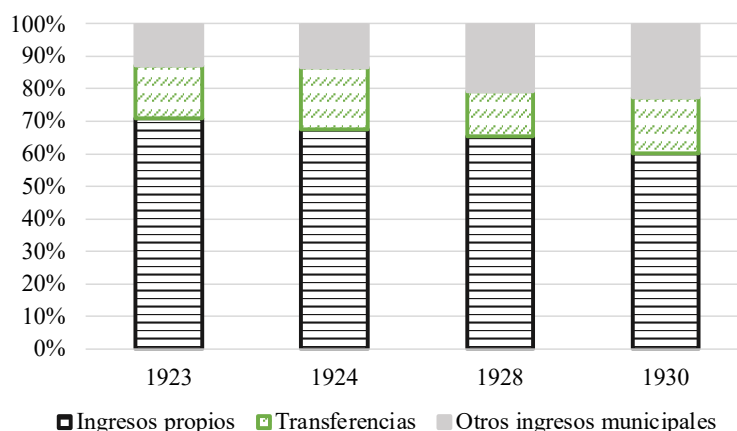
un lado, en el gobierno nacional se observa un aumento en el recaudo desde 5,5% del PIB en 1923 hasta 6,3% en 1929. Por su parte, en departamentos y municipios, el aumento en este mismo periodo fue de 2,3% del PIB a 3,0%, y de 1,4% a 1,7%, respectivamente. Se destaca también en este lapso, el aumento en la participación de ambos grupos de entidades territoriales en el total recaudado por el gobierno general. En 1923, los ingresos propios de los gobiernos territoriales representaban alrededor del 40% del recaudo total del gobierno general, participación que continuó en ascenso hasta alcanzar el 50% del total recaudado en 1930. En particular, es importante destacar aquí el recaudo departamental que correspondía al 35% del total de ingresos del gobierno general en 1930.

Gráfico 3. Composición de los ingresos departamentales y municipales, 1923-1930

A. Departamentos



B. Municipios



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República.

Con respecto a la composición de los ingresos, el Gráfico 3 presenta la desagregación para municipios y departamentos. En el caso de estos últimos, la participación de los ingresos propios (tributarios y no tributarios) alcanzaba el 90% de los ingresos totales en 1923, mientras que en los municipios este rubro representaba alrededor del 70% de los ingresos totales. Además, se destaca en los municipios la alta participación de las transferencias, en particular las departamentales que representaban un poco más del 10% de los ingresos totales en 1923.

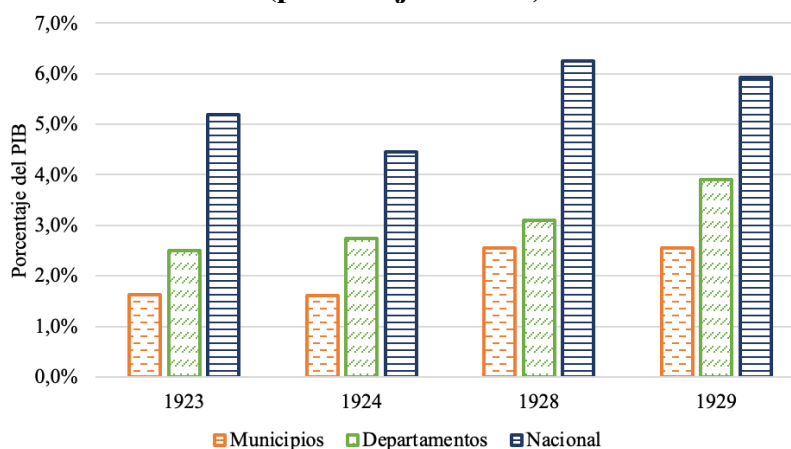
Aunque la participación de los ingresos propios continuó siendo importante a lo largo de la década de los veinte, la categoría de otros ingresos, que incluye empréstitos, créditos de vigencias anteriores y otras entradas extraordinarias, aumentan su relevancia a finales de la década, tanto en municipios como en departamentos. Esta tendencia tiene su origen en la amplia autonomía de la que gozaron los gobiernos subnacionales para contratar crédito externo a finales de esta década, que coincide con uno de los momentos de mayor auge del mercado internacional de capitales (Ocampo, 2022). De hecho, el monto de las obligaciones que contrajeron los territorios entre 1925 y 1928 fue superior a las del gobierno nacional. Estos créditos se destinaron principalmente a la financiación de ferrocarriles, construcción de carreteras y ciertas obras de infraestructura urbana (Banco de la República, 1990; Giraldo, 1994; Meisel *et al.*, 2016). En particular, se dio una gran concentración del endeudamiento en Antioquia y Medellín, que conjuntamente llegaron a representar el 48% de la deuda externa departamental y municipal (Ocampo, 2022).

Los riesgos del creciente endeudamiento fueron tan altos que llevaron al futuro presidente Alfonso López Pumarejo a acuñar el término de “prosperidad al debe” (Junguito & Rincón, 2007). En particular, la capacidad de endeudamiento de municipios y departamentos llegó a tal punto que obligó a la nación a establecer controles estrictos a través de la Ley 6ª de 1928 (Ocampo, 2022). Sobre los contratos de empréstitos externos, esta norma señalaba que, para su validez “es necesaria la aprobación del presidente de la República, previo dictamen del Consejo de Ministros”. Además, se estableció que el gobierno no autorizaría la celebración

de un contrato de empréstito externo sin los detalles de la obra a llevar a cabo y los respectivos estudios que demostraran su conveniencia y utilidad para la entidad territorial.

En general, el aumento en la movilización de recursos locales, tanto propios como asociados a empréstitos, coincidieron también con un incremento del gasto en las regiones. Los gastos totales como porcentaje del PIB en los departamentos pasaron de representar 2,5% en 1923 a 3,1% en 1928, y en el caso de los municipios aumentaron desde 1,6% hasta 2,5% durante ese periodo (Gráfico 4). En el caso de los departamentos, la mayor participación la tenían en su orden, los gastos en hacienda, obras e instrucción públicas, con una participación promedio en los gastos totales durante este periodo de 27,4%, 23,0% y 18,8%, respectivamente (Gráfico 5). De manera similar, en el caso de los municipios, el gasto se concentró en obras públicas, gobierno e instrucción pública con participaciones de 37,7%, 18,6% y 10,4%, respectivamente.

**Gráfico 4. Gastos totales por nivel de gobierno, 1923-1929
(porcentaje del PIB)**



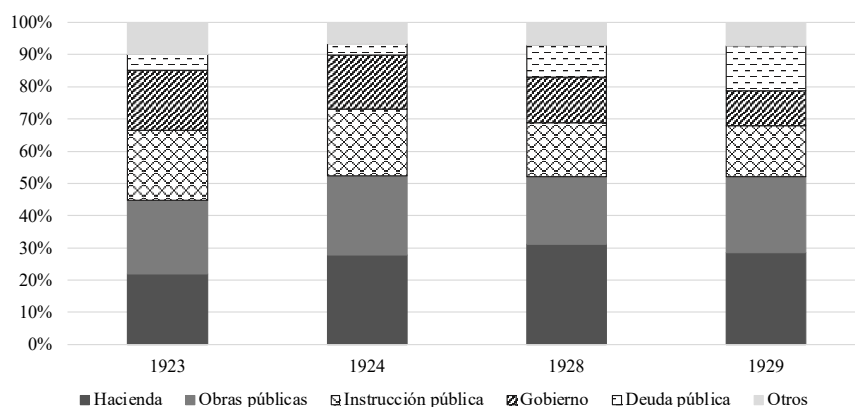
Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República y Junguito & Rincón (2007).

De acuerdo con Calderón (1989), hacia finales de la década de los veinte, las responsabilidades de departamentos y municipios en materia de gastos sociales y de infraestructura y fomento eran significativas y muy similares a los de la nación. Como se observa en el Cuadro 1, y específicamente en el año 1928, los gastos en obras e instrucción públicas de los gobiernos regionales superaban los gastos en estas mismas dimensiones por

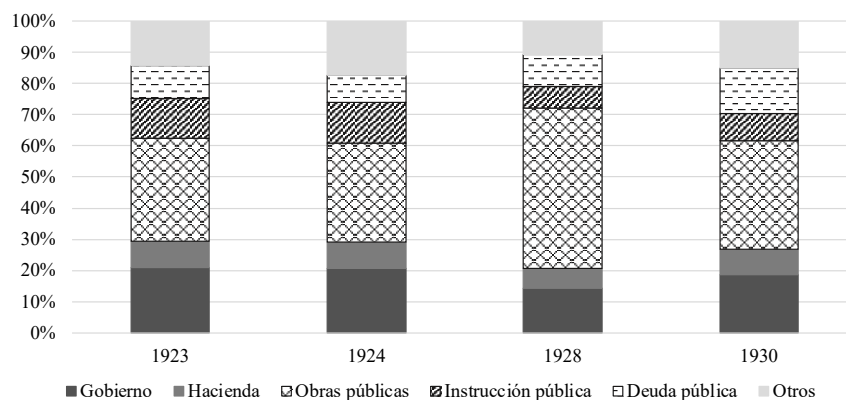
parte del orden nacional. En el caso de las obras públicas, los departamentos y municipios ejecutaron en su conjunto alrededor de 24,9 millones de pesos de la época, frente a 18,9 millones ejecutados en este mismo rubro por parte del gobierno nacional central. Asimismo, en instrucción pública, los gobiernos territoriales ejecutaron ese año alrededor de 8,8 millones de pesos frente a 6,0 millones por parte del gobierno nacional central.

Gráfico 5. Composición de los gastos departamentales y Municipales, 1923-1930

A. Departamentales



B. Municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República.

Cuadro 1. Comparación de los gastos por nivel de gobierno, 1928
(Millones de pesos corrientes)

	(1) Nacional	(2) Departamental	(3) Municipal
Gobierno	11,5	5,6	4,6
Hacienda	8,3	12,3	2,1
Obras públicas	18,9	8,2	16,7
Instrucción pública	6,0	6,6	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República.

Finalmente, es importante señalar que, a pesar de que las reformas en este periodo buscaron corregir los desequilibrios verticales aumentando la autonomía fiscal de los territorios, los desequilibrios horizontales continuaron e incluso se profundizaron. Las regiones más ricas no solo contrajeron un mayor endeudamiento, sino que su capacidad fiscal las llevó a sacar un mayor provecho de las reformas descentralizadoras. A pesar de un aumento general en los ingresos y de la autonomía local en el periodo, como señala Ocampo (2022), la descentralización terminó favoreciendo a las regiones con mayor capacidad fiscal. Sobre la baja capacidad de recaudo en algunas regiones del país comenta el jefe de la Sección Sexta en Informe Financiero del Contralor presentado en 1924:

“El Fisco municipal no está organizado en forma adecuada al cobro del tributo, ni el Tesorero dispone de procedimiento especial, en el ejercicio de funciones remuneradas con cantidades vecinas de la nada. Las cuentas municipales se rinden al Concejo, es decir, a los principales dueños de Finca Raíz, que han de pagar las mayores cantidades, por lo cual aparece el Recaudador bajo el rigor jurídico y la presión social de los contribuyentes, en cuyas manos está removerlo o conservarlo en el puesto, pues del Concejo recibe su nombramiento (...) Gran número de fincas estuvo exento de la liquidación por influencias interesadas en ello, otro gran número se avalúo por la décima parte de su valor cambiante, o por menos” (Informe Financiero del Contralor, 1924, p.138).

En concordancia con estos resultados, los impuestos per cápita se concentraban en las regiones con mayor dinamismo económico y capacidades administrativas en la época (Mapa 1). En particular, el auge cafetero coincide con un importante recaudo per cápita de tributos departamentales en las regiones más favorecidas por el crecimiento en este sector como son

Por su parte, y en el caso de los impuestos municipales, se destaca Cundinamarca impulsado por Bogotá, y Atlántico por Barranquilla. Sobre esta última ciudad, Meisel Roca (1987) destacan su importante dinamismo económico en esa época. De acuerdo con los autores, a comienzos del siglo XX, Barranquilla era la ciudad del país con mayor crecimiento demográfico, que, sumado a la presencia del principal puerto colombiano, permitió el desarrollo de un amplio sector industrial que vendía sus productos a la región y el país.

En general, como se pudo evidenciar a lo largo de esta sección, luego de un periodo de exceso de centralismo en la primera década del siglo XX, esta tendencia se revirtió con la victoria del movimiento republicano en 1910. Las reformas acontecidas en este periodo condujeron a que la importancia de los gobiernos seccionales como recaudadores y ejecutores de gasto fuera igual e incluso en algunos rubros, superior a lo ejecutado por el gobierno nacional central. Asimismo, se destacan en este periodo los profundos desequilibrios horizontales con una mayor capacidad fiscal en los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca y Caldas, y las ciudades de Barranquilla y Bogotá.

3. Centralización fiscal y desequilibrios verticales (1930-1960)

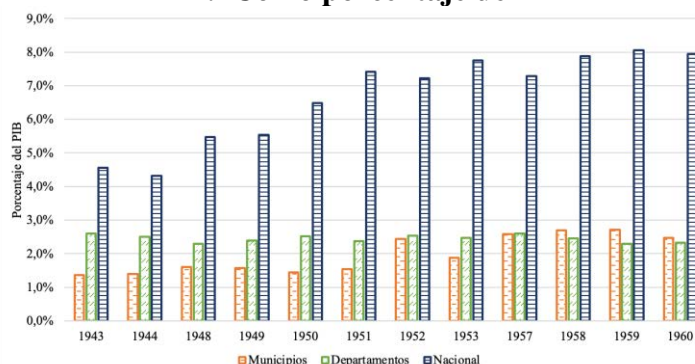
Los primeros años de la década de los treinta se caracterizan por un ambiente de gran incertidumbre económica como resultado de la coyuntura internacional y el inicio de la Gran Depresión en 1929. La caída en los precios internacionales del café, las menores reservas internacionales, y en general el bajo dinamismo económico, resultaron en un menor recaudo de impuestos (Junguito & Rincón, 2007). El presidente Olaya Herrera llegó en 1930 a hacer frente a esta difícil coyuntura, planteando como eje central de sus políticas económicas la recuperación del crédito externo, el restablecimiento del equilibrio presupuestal, la inversión en obras públicas y el impulso a la actividad petrolera y cafetera (Junguito & Rincón, 2007).

Las reformas en el ámbito fiscal se concentraron en fortalecer el poder central de la administración, restando importancia a los departamentos y en menor medida a los municipios (Manrique, 1975). En particular, con la República Liberal comienza un importante esfuerzo por fortalecer los gravámenes directos, especialmente el impuesto a la renta (Junguito & Rincón, 2007). A través de las leyes 78 de 1935 y 63 de 1936, López

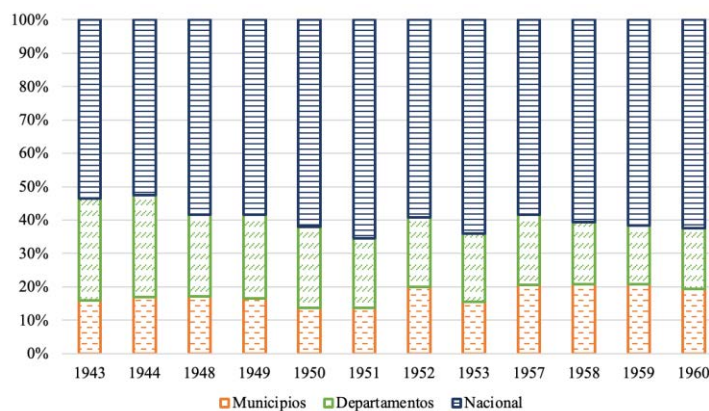
Pumarejo introdujo cambios al impuesto de renta y complementarios, y al impuesto de herencias y donaciones, respectivamente. De acuerdo con Manrique (1975), estos cambios llevaron a que el recaudo de impuesto de renta pasara de representar 6% de los ingresos tributarios del gobierno nacional en el quinquenio 1931-1935 a 24% en el periodo 1936-1940. Este fortalecimiento del fisco nacional se mantuvo a lo largo de las décadas de 1940 y 1950, mientras que en las entidades territoriales el dinamismo de los ingresos continuó siendo bajo.

Gráfico 6. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1943-1960

A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual

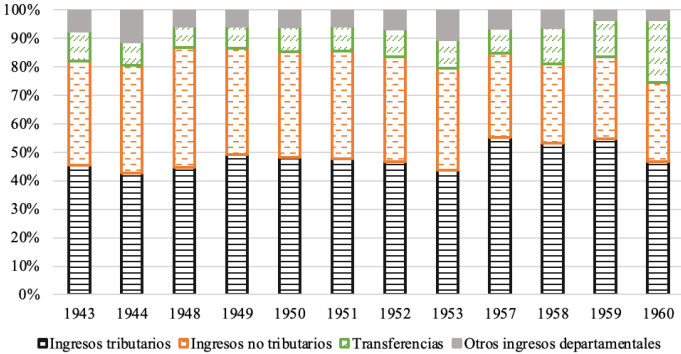


Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Financieros del Contralor, Estadísticas Fiscales del DANE y Junguito & Rincón (2007).

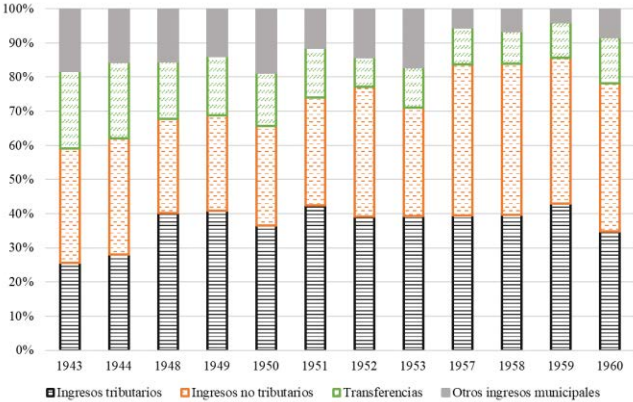
Como se puede observar en el Gráfico 6, mientras que el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios por parte del gobierno nacional central pasó de 4,6% del PIB en 1943 a 7,9% del

PIB en 1960, en los departamentos cayó de 2,6% a 2,3%, caída que se contrarresta un poco con el aumento observado en los municipios de 1,4% a 2,6% del PIB en 1960. En particular, en este último grupo de entidades territoriales, el crecimiento fue impulsado por la introducción de la revaluación automática de los avalúos catastrales y el aumento en la tarifa del impuesto a la propiedad raíz de 2 por 1000 a 4 por 1000 (Manrique, 1975; Taylor y Richman, 1965). Además, es importante destacar, tanto en municipios como en departamentos, el papel jugado por los ingresos no tributarios. Como se puede observar en el Gráfico 7, estos lograron una participación promedio de alrededor de 30% en ambas entidades territoriales entre 1943 y 1960. En particular, la alta participación en departamentos fue impulsada por los ingresos provenientes de las empresas licoreras, mientras que en los municipios jugó un papel clave el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios que se cobraban en forma de tasas a los usuarios (DANE, 1960; Manrique, 1975).

Gráfico 7. Composición ingresos departamentales y municipales, 1943-1960
A. Departamentales



B. Municipales



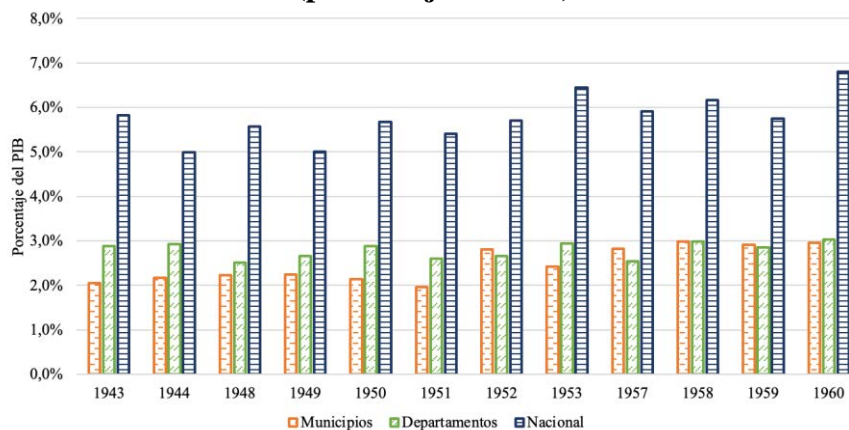
Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Financieros del Contralor y Estadísticas Fiscales del DANE.

En cuanto a los servicios públicos domiciliarios, el aumento de su cobertura inició en la década de 1930 con la ley 109 de 1936, que autorizó la inclusión de partidas en el presupuesto nacional para asegurar la ampliación de la cobertura de estos servicios en los municipios (Botero, 2002). Sin embargo, el crecimiento en las coberturas se aceleró aún más con el Decreto 503 de 1940 que creó el Fondo de Fomento Municipal adscrito al Ministerio de Hacienda y financiado con impuestos de destinación específica y recursos de crédito interno. Este fondo, que luego se convirtió en el Instituto de Fomento Municipal (Insfopal), financió en un 20% la construcción de acueductos e infraestructura en los municipios y en un 50% a los departamentos (Tobón y Valencia, 2006).

A pesar de que este impulso al desarrollo de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios contribuyó a la autonomía fiscal de los municipios, por otro lado, la independencia era cada vez menor debido al crecimiento del sector descentralizado nacional que condujo a relegar funciones que antes correspondían a departamentos y municipios, a entidades y empresas del orden nacional. De acuerdo con Bird (1981), en las primeras décadas del siglo XX se crearon un promedio de siete entidades y empresas nacionales, promedio que subió a 18 en los años cuarenta, 32 en los cincuenta y 43 en los sesenta. Las inversiones en infraestructura de transporte fueron en su mayoría nacionalizadas, mientras que otras obras públicas orientadas a la satisfacción de necesidades locales como construcción de viviendas, escuelas, hospitales y acueductos fueron puestas a cargo de entidades descentralizadas del orden nacional (Calderón, 1989).

Este creciente centralismo administrativo y fiscal resultó en un bajo dinamismo de los gastos territoriales, especialmente de los departamentos. Los gastos totales como porcentaje del PIB en los departamentos pasaron de 2,9% en 1943 a 3,0% en 1960, mientras que en los municipios el aumento fue de 2,0% a 3,0%. Este último aumento fue similar al observado en el orden nacional que, a pesar de un bajo dinamismo a inicios de la década de 1940, producto de la Segunda Guerra Mundial y su impacto en el sector exportador, logró aumentar sus gastos totales desde 5,8% a 6,8% del PIB entre 1943 y 1960 (Gráfico 8).

Gráfico 8. Gastos totales por niveles de gobierno, 1943-1960 (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Financieros del Contralor, Estadísticas Fiscales del DANE y Junguito & Rincón (2007).

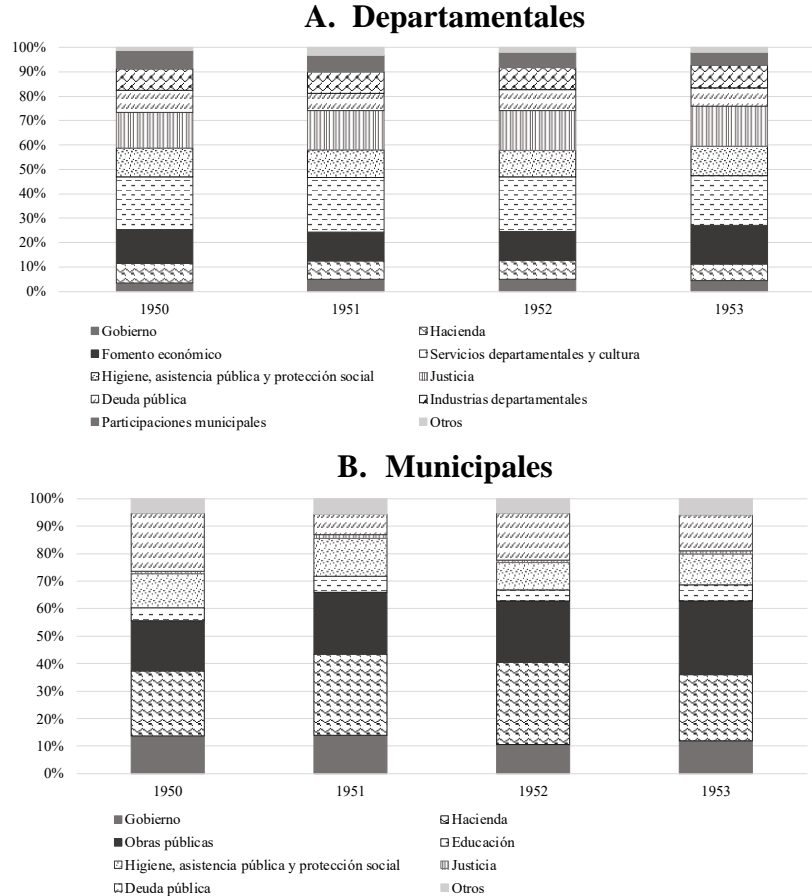
Como señala Ocampo (2022), ante la creciente concentración de funciones de provisión de infraestructura física y de gasto público social en el orden nacional, solo surgió como contrapeso el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios que permitió mantener la autonomía fiscal en las grandes ciudades. En particular, a pesar de que el Insfopal realizaba la inversión inicial en infraestructura, la administración de las empresas quedaba a cargo de los municipios, que recibieron importantes recursos de inversión para su continuo desarrollo.

Como resultado, a principios de la década de 1950, a los gastos en hacienda en los municipios, le seguían en orden de importancia, los gastos en obras públicas, higiene, asistencia pública y protección social (Gráfico 9). En el caso de los departamentos, se destacan en este periodo los gastos en servicios departamentales y cultura, y justicia.

En cuanto a las diferencias regionales, siguen siendo evidentes en este periodo las brechas en capacidad fiscal de municipios y departamentos. Mientras que, en el caso de los departamentos, los mayores montos de impuestos per cápita se observan en Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas y Atlántico, en los municipios se destaca Atlántico, Cundinamarca y Bogotá (Mapas 3 y 4). En el primer grupo, resulta de gran importancia en este periodo el recaudo por impuesto al consumo de tabaco y cerveza, y en menor medida, los recursos por concepto de consumo de gasolina y degüello de ganado mayor. Por su parte, en los municipios, el mayor recaudo en Bogotá y Barranquilla se lograba por concepto del

impuesto predial, seguido por la contribución por valorización y el impuesto de industria y comercio (DANE, 1960).

Gráfico 9. Composición gastos departamentales y municipales, 1950-1953

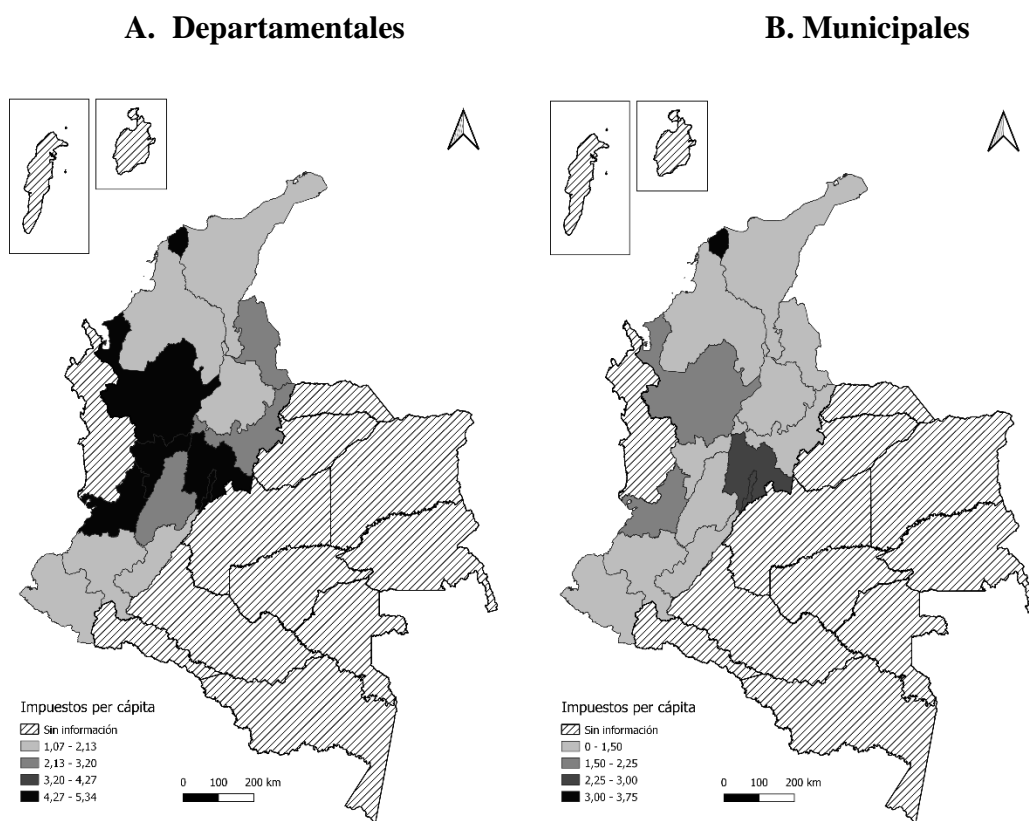


Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Financieros del Contralor.

En cuanto a las diferencias regionales, siguen siendo evidentes en este periodo las brechas en capacidad fiscal de municipios y departamentos. Mientras que, en el caso de los departamentos, los mayores montos de impuestos per cápita se observan en Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas y Atlántico, en los municipios se destaca Atlántico, Cundinamarca y Bogotá (Mapa 2). En el primer grupo, resulta de gran importancia en este periodo el recaudo por impuesto al consumo de tabaco y cerveza, y en menor medida, los recursos por concepto de consumo de gasolina y degüello de ganado mayor. Por su parte, en los municipios, el mayor recaudo en Bogotá y Barranquilla se lograba por concepto del

impuesto predial, seguido por la contribución por valorización y el impuesto de industria y comercio (DANE, 1960).

Mapa 2. Impuestos per cápita departamentales y municipales, 1943



Fuente: Elaboración propia a partir de Informe Financiero del Contralor 1943. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

En general, las reformas de este periodo promovieron el fortalecimiento de los impuestos nacionales, con cambios menores en los municipios, en particular reformas al impuesto predial. Según el Banco de la República (1990), la poca elasticidad frente al ingreso de los tributos territoriales sumado al reducido margen de maniobra en la determinación de las tarifas y posibles deficiencias en la administración y recaudo, redujeron la movilización de recursos en las entidades territoriales. De manera similar, y por el lado de los gastos, el mayor dinamismo se concentró en el gobierno nacional central y los municipios grandes, como

resultado de la creación de empresas y entidades descentralizadas del orden nacional y del desarrollo de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios.

4. Un nuevo impulso a la descentralización (1960-1990)

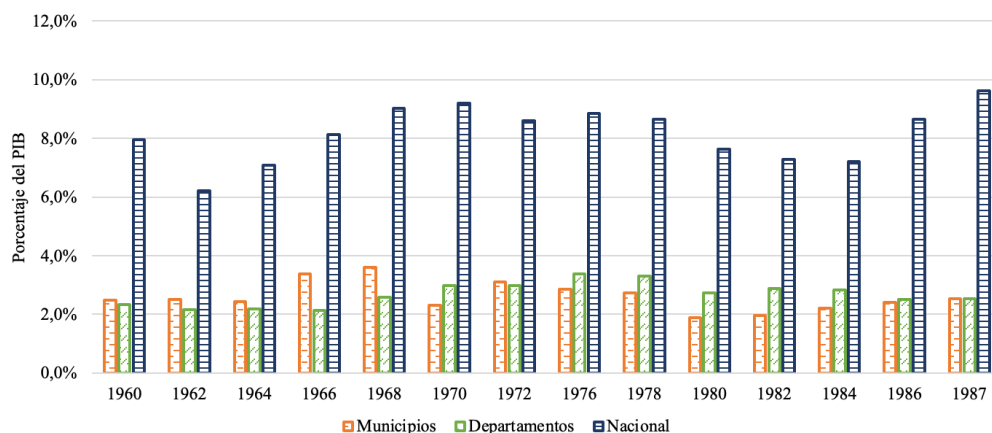
Los primeros años de la década de 1960 fueron de gran inestabilidad económica. La caída en los precios internacionales del café entre 1956 y 1967 y el consecuente deterioro de las exportaciones cafeteras resultaron en una balanza comercial negativa (Junguito & Rincón, 2007). A la débil coyuntura económica, se sumó además la introducción de la Ley 81 de 1960 que profundizó la caída en el recaudo tributario del gobierno nacional central. Entre otras medidas, esta última ley estableció menores tarifas a los ingresos laborales, la posibilidad de división de los ingresos entre los cónyuges y mayores incentivos tributarios a algunas industrias específicas (Espinosa, 1970).

Como se puede observar en el Gráfico 10, los ingresos propios del gobierno central cayeron desde 8,0% del PIB en 1960 a 6,2% en 1962, propiciando a su vez un aumento en el déficit fiscal desde 1,7% del PIB en 1961 a 4,2% en 1962 (Giraldo, 1994). En el caso de los municipios, el recaudo pasó de 2,7% a 2,5% del PIB entre 1959 y 1962, mientras que en los departamentos el cambio fue de solo un punto porcentual, de 2,3% a 2,2% en el mismo período. Estas caídas en los ingresos territoriales, principalmente en los municipios, fueron compensadas con un incremento del endeudamiento público (Manrique, 1975).

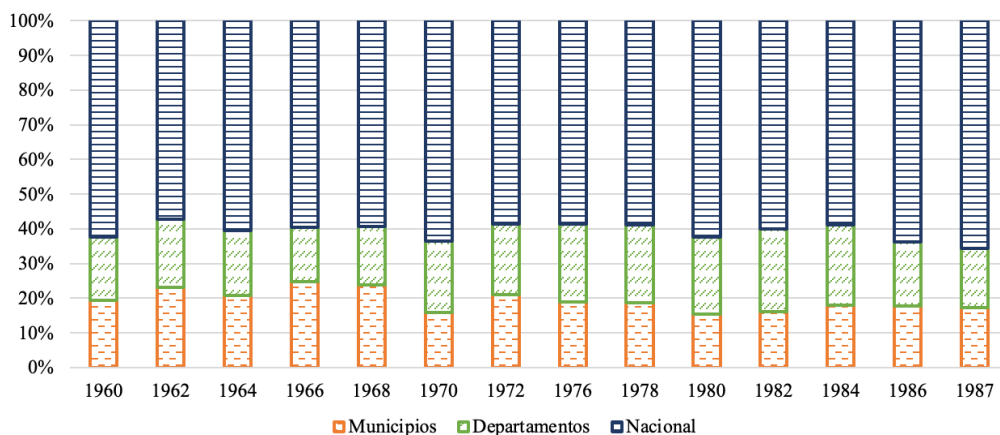
Con el objetivo de hacer frente a la difícil situación fiscal, la Ley 21 de 1963 aprobó un impuesto general a las ventas, que años después se convertiría en el IVA, uno de los principales rubros de ingresos del gobierno nacional central en la actualidad. Además, esta misma ley fijó una sobretasa descendente sobre el impuesto a la renta desde 20,1% en 1963 hasta 5% en 1965 (Junguito & Rincón, 2007). Las anteriores medidas, sumadas a la adopción del régimen de retención en la fuente en 1969 y la expansión de la actividad económica a finales de la década de los sesenta, contribuyeron a la recuperación de los ingresos del gobierno central. Como se puede observar en el Gráfico 10, los ingresos propios de la nación aumentaron desde 6,2% a 9,2% del PIB entre 1962 y 1970.

Gráfico 10. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1960-1987

A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual



Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito & Rincón (2007) y Banco de la República (1990).

Comparado con el gobierno nacional, los ingresos tributarios de municipios y departamentos tuvieron un menor dinamismo en la segunda mitad de la década de 1960. Mientras que el gobierno nacional central logró un crecimiento promedio anual nominal de sus ingresos tributarios de 55% entre 1962 y 1968, en los departamentos y los municipios el crecimiento promedio fue de 25% y 31%, respectivamente. En particular, es en este contexto de menor dinamismo en las arcas territoriales que surge la necesidad de un nuevo impulso a la descentralización, el cual se caracterizaría por ser completamente distinto al acontecido en

las primeras décadas del siglo XX. En este caso, el foco no estaría en fortalecer la autonomía fiscal en las entidades territoriales, sino en incrementar las transferencias que estas recibían por parte del gobierno nacional.

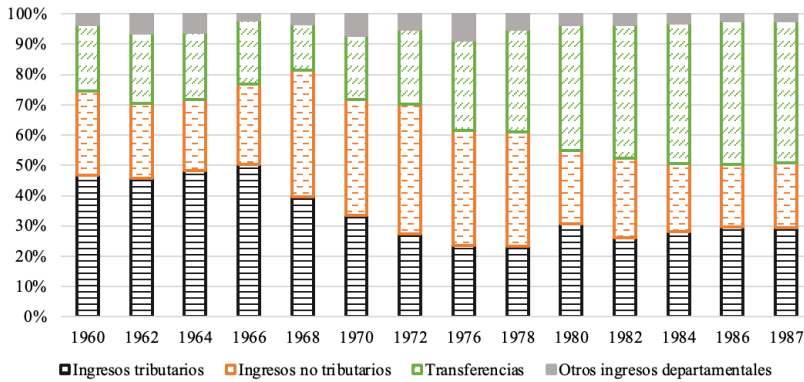
Como primera medida descentralizadora, la Ley 33 de 1968 crea la cesión del impuesto a las ventas, entendido como una transferencia a los departamentos, municipios y el distrito especial de Bogotá, de una porción creciente del monto recaudado por el gobierno central en impuesto a las ventas (Vargas, 1997). En particular, esta transferencia debía ser equivalente al 10% del recaudo en 1969, porcentaje que aumentaría a 20% en 1970 y a 30% en 1971 (Junguito & Rincón, 2007).

Continuando con esta tendencia descentralizadora, la reforma constitucional de 1968 crea el llamado Situado Fiscal, estableciendo que los departamentos tendrían independencia para la administración de asuntos seccionales y ejercerían sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local (Vidal, 1978). El Situado Fiscal, reglamentado por la Ley 46 de 1971, consistía en una transferencia a los departamentos, intendencias y comisarías, y al distrito especial de Bogotá, de una porción creciente de los ingresos ordinarios del gobierno nacional central. En particular, la ley estipulaba que la transferencia sería equivalente al 13% de los ingresos ordinarios del gobierno nacional central en 1973 y que aumentaría a 14% en 1974 y a 15% en 1975 (Bird, 1981). Esta transferencia debía ser destinada en un 74% a gastos de educación primaria y el restante 26% a gastos en salud (Rosas, 1990). En cuanto a su distribución, se estableció que el 30% debía repartirse en partes iguales entre las entidades territoriales, mientras que el restante 70% se asignaría de acuerdo con la población (Junguito & Rincón, 2007).

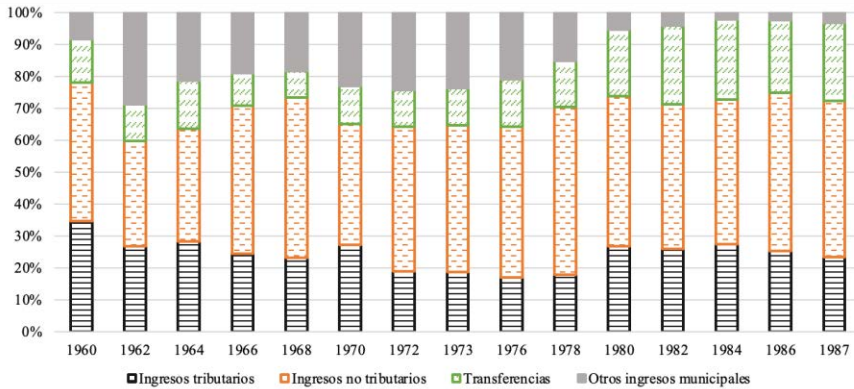
El establecimiento de la cesión del impuesto a las ventas y el Situado Fiscal coincidió además con una bonanza inédita en el sector externo de la economía, producto de las heladas ocurridas en las regiones cafeteras de Brasil a finales de la década de 1970 (Bird, 1981). Esta coyuntura económica favoreció el crecimiento de los ingresos del gobierno nacional central, principalmente de los impuestos de ventas, aduanas y gasolina, impulsando a su vez la descentralización de recursos (Rosas, 1990). Como se puede observar en el Gráfico 11, la

participación de las transferencias en los ingresos departamentales pasó de cerca del 20% en 1968 a casi 40% en 1980. En contraste, las transferencias en los municipios continuaron manteniendo una baja participación con menos del 20% de los ingresos totales en 1980.

Gráfico 11. Composición ingresos departamentales y municipales, 1960-1987
A. Departamentales



B. Municipales



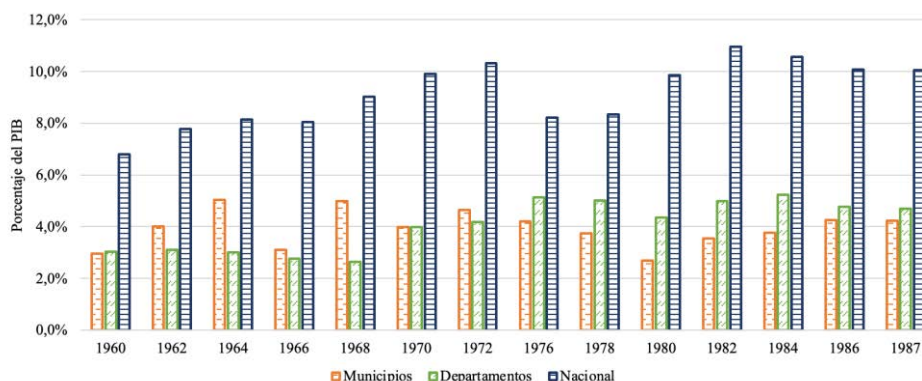
Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito & Rincón (2007) y Ejecuciones presupuestales DNP.

A pesar de que el Situado Fiscal condujo a un crecimiento evidente en los recursos transferidos a las entidades territoriales, se afirma que esta fue en realidad una estrategia de financiamiento sectorial centralizado (Vargas, 1997). De hecho, el Situado Fiscal no se transfería directamente a los gobiernos departamentales, sino a los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud (SSS), los cuales eran manejados por un delegado que designaba el respectivo ministerio. Como menciona Ocampo (2022), esta reforma condujo a la nacionalización de facto de la educación primaria y de la salud

permitiendo cierto grado de control del gobierno central sobre los FER y los SSS existentes en cada departamento.

En términos generales, las reformas acontecidas en este periodo aceleraron el proceso de nacionalización del gasto público social, el cual terminó de consolidarse con la Ley 43 de 1975. Esta última, además de promover la mejora en los esquemas de nacionalización de la educación primaria introducidos en los sesenta, introdujo la transferencia de la financiación de la educación secundaria al gobierno central (Ramírez & Téllez, 2007). Con esta reforma, el dinamismo en los gastos departamentales, que venía en aumento desde 1968, comienza a estancarse. Como se puede observar en el Gráfico 12, los gastos como porcentaje del PIB aumentaron en los departamentos desde 2,6% hasta el 5,1% entre 1968 y 1976, pero esta tendencia se revierte en 1976, llegando a 4,4% en 1980.

Gráfico 12. Gastos totales por niveles de gobierno, 1960-1987 (porcentaje del PIB)

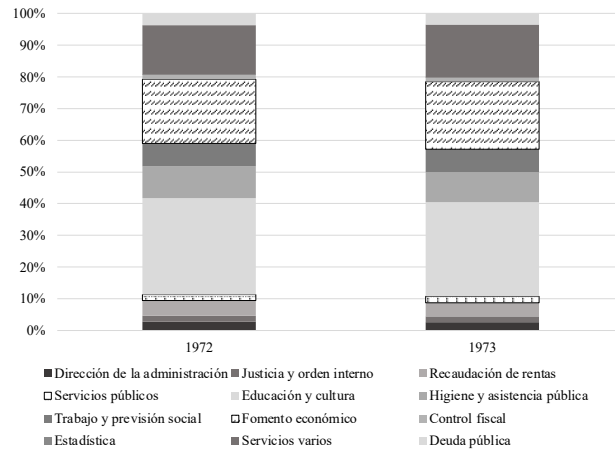


Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito & Rincón (2007) y Ejecuciones presupuestales DNP.

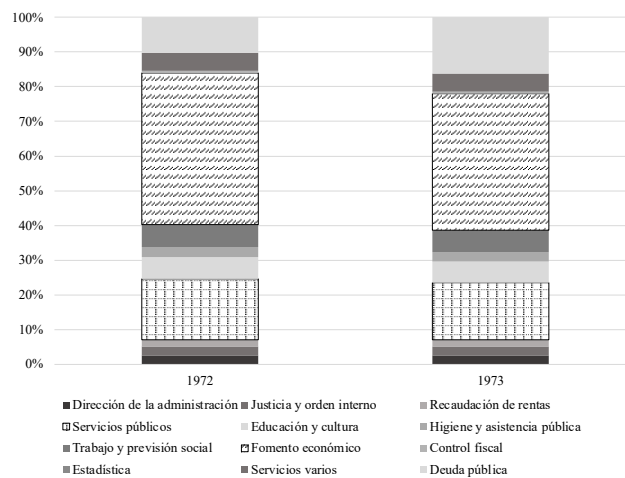
Al analizar en detalle los rubros de gastos departamentales, se destaca la importancia del gasto social resultado de las reformas de 1968 (Gráfico 13). Los gastos departamentales eran destinados principalmente a educación y cultura con alrededor de un 30% de los gastos totales en 1972 y 1973, y fomento económico con alrededor de un 20% en estos mismos años. En el caso de los municipios, además de fomento económico con una participación de cerca del 40% en 1972, los municipios contaban con un gasto importante en servicios públicos con una participación cercana al 20% en 1972.

Gráfico 13. Composición de los gastos departamentales y municipales, 1972 y 1973

A. Departamentales



B. Municipales

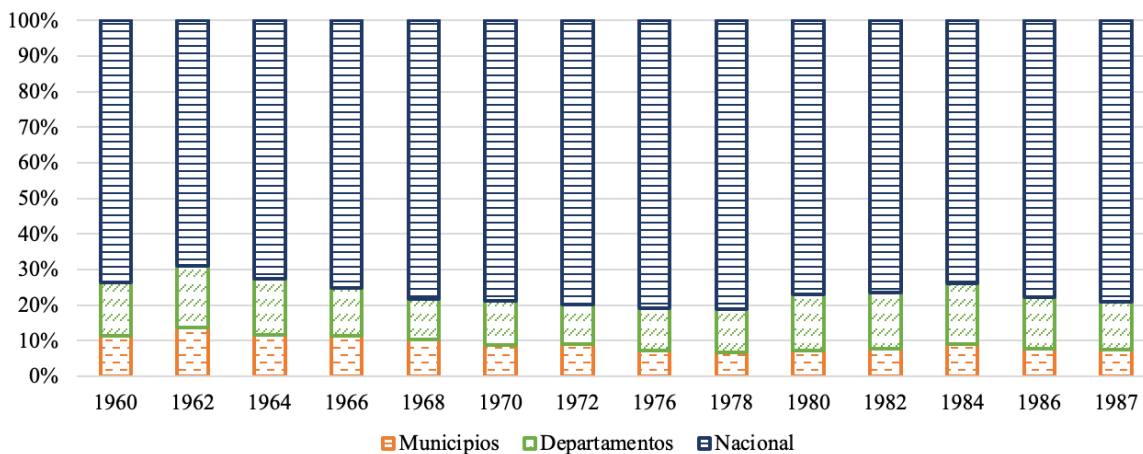


Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE.

A pesar de la intención de las reformas de las décadas de 1960 y 1970 de dar un nuevo impulso a la descentralización, estas dejaron de lado algunas dimensiones claves. En particular, no lograron estimular la autonomía local, ni resolver los desequilibrios horizontales y la problemática separación entre financiación y responsabilidades de gasto entre el gobierno central y los entes territoriales (Ramírez & Téllez, 2007; Rosas, 1990). Como se puede observar en el Gráfico 14, la participación de los ingresos tributarios de

departamentos y municipios en el recaudo consolidado se redujo de un promedio anual de alrededor de 30% entre 1960 y 1962 a un 20% entre 1978 y 1980.

Gráfico 14. Ingresos tributarios por niveles de gobierno, 1960-1987



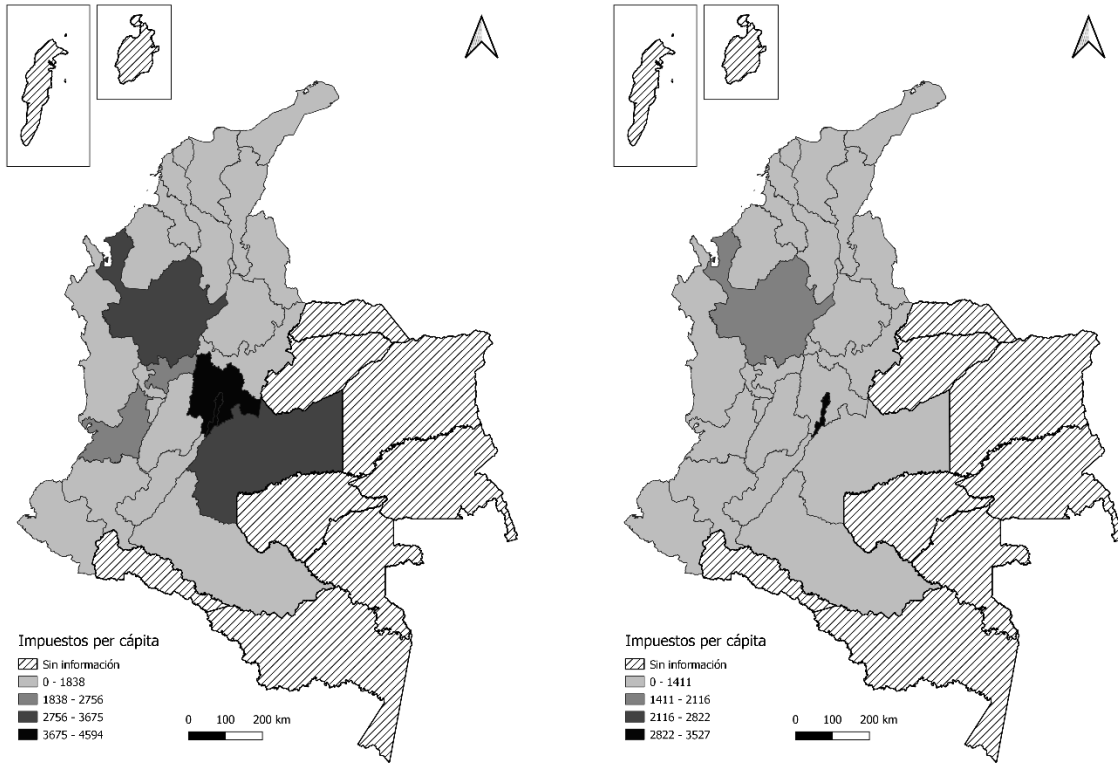
Fuente: Elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito & Rincón (2007) y Banco de la República (1990).

Según Ocampo & Perry (1983), el crecimiento real de los impuestos de los gobiernos subnacionales fue de 21% en el periodo 1967-1981, que resulta bajo si se comparaba con el crecimiento de 117% del PIB en estos mismos años. En particular, la elasticidad-ingreso promedio de los impuestos territoriales fue de solo 0,24 en este periodo, exceptuando solo el industria y comercio en las capitales de departamento que contaba con una elasticidad de 1,37 (Ocampo & Perry, 1983). En general, la baja elasticidad ingreso de los tributos subnacionales estaba asociada a la baja capacidad de tributación de la mayoría de las entidades territoriales, la ineficiente administración que caracterizaba su gestión, y la desequilibrada distribución de bases tributarias entre los distintos niveles de gobierno y regiones (Vidal, 1978; Rosas, 1990).

Mapa 3. Impuestos per cápita departamentales y municipales, 1984

A. Departamentales

B. Municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de Ejecuciones presupuestales DNP. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

Además de la falta de estímulo a la autonomía fiscal, el Situado Fiscal y las reformas tendientes a la nacionalización de los gastos no lograron corregir los desequilibrios horizontales, ya que el recaudo de impuestos per cápita continuaba concentrándose en unos pocos departamentos y municipios. En 1984, los departamentos con mayor recaudo per cápita eran Antioquia, Meta y Cundinamarca, mientras que en los municipios se destacaba Bogotá (Mapa 3). En el caso de Antioquia y Meta, el mayor recaudo se daba por concepto del impuesto a los licores, mientras que en Meta encabezaba el impuesto a la cerveza. Por su parte, Bogotá concentraba su recaudo en el impuesto de industria y comercio.

La existencia de profundos desequilibrios verticales y horizontales hizo más visible la ineficiencia del gobierno central y su distancia de la comunidad. A esta situación se sumó además una gran crisis fiscal a comienzos de la década de 1980, que llevó al país a un déficit fiscal superior al 7% del PIB, inflación superior al 20% anual y agotamiento de las reservas internacionales (Vargas, 1997). En su conjunto, la débil coyuntura económica y social condujo a la explosión de demandas sociales expresadas en paros cívicos nacionales y regionales, huelgas de trabajadores, protestas gremiales, marchas campesinas y expansión acelerada de los movimientos armados (Vargas, 1997).

Con el objetivo de corregir los grandes retos que dejaban las reformas de las décadas de 1960 y 1970, la de 1980 se inicia con un impulso a la autonomía local que luego se complementaría con una reforma al sistema de transferencias (Rosas, 1990; Ocampo, 2022). Sobre este último tema, la misión Bird-Wiesner de 1981 resaltaba la necesidad de eliminar el sesgo en favor de las entidades territoriales con menor población y reflejar mejores criterios de necesidad y esfuerzo fiscal en las fórmulas de asignación (Junguito & Rincón, 2007). Siguiendo estas premisas, entre 1983 y 1986 se aprobó un conjunto de reformas políticas y fiscales que constituyeron el marco del proceso de descentralización en la década de 1980 (Calderón, 1989).

En primera instancia, la Ley 14 de 1983 introdujo una reforma integral a la tributación territorial (Ocampo, 2022). A través de esta se entregó a los departamentos el impuesto al consumo de gasolina, luego conocido como sobretasa, así como el impuesto de timbre nacional sobre automóviles (Ocampo, 2022; Calderón, 1989). Igualmente, simplificó el régimen de los gravámenes departamentales de licores y cigarrillos y propendió por la mayor elasticidad de su recaudo a través de una revisión periódica de su base gravable para protegerla de la inflación (Calderón, 1989; Banco de la República, 1990). En el caso de los municipios, la ley reformó la estructura del impuesto de industria y comercio y de avisos y tableros con el objetivo de hacerla más simple y uniforme (Calderón, 1989). Sobre el impuesto predial, estableció la forma en que se deben efectuar los ajustes automáticos al avalúo catastral y la necesidad de hacer revisiones técnicas obligatorias sobre el uso

económico de los predios (Banco de la República, 1990). Además, la ley otorgó mayor autonomía a los municipios para establecer sus tarifas de impuestos predial y de industria y comercio, dentro de los rangos establecidos por la ley (Ocampo, 2022).

En cuanto a las transferencias, la Ley 12 de 1986 estableció que la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, ahora IVA, que se había mantenido en 30% desde 1971, debería aumentar gradualmente hasta alcanzar el 50% en 1992. Con las mayores transferencias, se delegaron también nuevas responsabilidades de provisión y administración local de bienes y servicios públicos a los municipios, transformando a su vez varias entidades nacionales que hasta el momento ejercían las funciones transferidas. Entre otras responsabilidades se destacaban, inversiones en agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, caminos vecinales, asistencia técnica agropecuaria y construcciones de primer nivel en educación y salud (Vargas, 1997). En particular, se estableció que el 25,8% de los recursos transferidos podría ser empleado según el libre criterio de la municipalidad y que el monto restante debía destinarse a atender las competencias delegadas. Igualmente, se modificaron las fórmulas de distribución de las transferencias, introduciendo premios en relación con el esfuerzo fiscal (Banco de la República, 1990).

A las dos reformas anteriores se sumó además el Acto Legislativo 1 de 1986 que estableció la elección popular de alcaldes, así como la creación de instancias de apoyo técnico y financiero a las entidades territoriales. Para la cofinanciación en los gobiernos territoriales se crearon el Fondo de Cofinanciación de la Inversión Rural- DRI, Fondo Nacional Hospitalario y Fondo de Caminos Vecinales. Además, se creó la Financiera de Desarrollo Territorial- Findeter, como organismo especializado en el otorgamiento de crédito a las entidades territoriales (Vargas, 1997).

En resumen, luego de décadas de centralismo y reformas concentradas en fortalecer las arcas nacionales, el país emprendió desde finales de la década de 1960, el camino hacia una mayor descentralización. Inicialmente, esto se hizo con la creación del Situado Fiscal y luego, fortaleciendo los tributos municipales y sus transferencias a través de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986. No obstante, el dinamismo de los gastos e ingresos públicos subnacionales

continúo siendo modesto. Entre otros factores, se destacaron como obstáculos para una descentralización más eficiente, la baja capacitación técnica y administrativa en los gobiernos subnacionales, el poco esfuerzo fiscal y el reducido dinamismo de sus bases tributarias.

5. La Constitución Política de 1991 y los cambios en el régimen fiscal territorial (1990-2020)

Este último período estuvo marcado por dos de las mayores crisis económicas que ha enfrentado la economía colombiana. La primera ocurrió a finales de la década de los noventa y resultó en un crecimiento económico real de -4,2%. Entre otras consecuencias económicas y sociales, esta gran caída en la actividad económica resultó en la pérdida masiva de viviendas en propiedad (Acosta & Bonet-Morón, 2022), impulsada entre otros factores por la falta de regulación del sector financiero colombiano (Caballero & Machado, 2020; Pérez-Reyna, 2017). Aunque la mayoría de los autores coinciden en que los factores externos fueron los principales impulsores de esta crisis, las características propias, como las fricciones financieras internas, la agravaron (Pérez-Reyna, 2017). Por su parte, la segunda crisis ocurrió al cierre de este periodo con la llegada del COVID-19 al país en 2020, año en el que se registró una caída del crecimiento económico del -7,0%, el peor desplome desde la existencia de registros. Este año también estuvo acompañado de un importante desequilibrio fiscal, explicado parcialmente por un aumento de los gastos transitorios valorados en alrededor de 2,7% del PIB (Caballero & Machado, 2020).

Otro hecho económico de este periodo, en esta ocasión positivo, fue el auge petrolero entre 2008 y 2016. Marín-Llanes et al. (2018) estimaron que la bonanza de combustibles generó, en el acumulado del periodo, ingresos reales inesperados equivalentes al 68,8% de los ingresos proyectados. Comparado con la bonanza cafetera de la década de 1970, el más reciente auge fue, en términos relativos, cinco veces mayor en la generación de ingresos adicionales, reflejándose en mayores ingresos para sector público. Por ejemplo, Ecopetrol pasó de contribuir 0,77% del PIB en ingresos no tributarios a la Nación en 2007 a 1,87% del PIB en 2013. También se registró un aumento significativo en la inversión pública total del país, la cual, como porcentaje del PIB, se incrementó del 4,87% en 2007 al 6,14% en 2013.

En materia de descentralización, la Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es un país unitario y descentralizado con autonomía de las entidades territoriales. Bajo este esquema, la nueva carta política impulsó la descentralización política a través de la elección popular de los gobernadores departamentales, complementando la establecida para los alcaldes municipales con anterioridad, y la descentralización fiscal, creando un nuevo esquema de competencias para los municipios y departamentos, así como un sistema de transferencias para financiar las funciones asignadas. En particular, este sistema estaría constituido por dos fondos: el Situado Fiscal y las participaciones municipales⁵. Los montos de estas transferencias fueron definidos como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). El situado fiscal llegaría a constituir el 24,5% y las participaciones el 22,0% de los ICN. Este fue un cambio importante porque implicaba que el 46,5% de los ICN debía ser trasladado a los departamentos, municipios y distritos.

Con este aumento importante en la descentralización de recursos surgieron también algunas consecuencias no esperadas. A finales de la década de 1990, los gobiernos subnacionales presentaron problemas de altos niveles de gasto, endeudamiento y déficit que comenzaron a comprometer la sostenibilidad fiscal nacional. De acuerdo con MHCP & DAF (2015), luego de la profundización del proceso de descentralización contemplado en la Constitución Política de 1991, se observó un incremento significativo en el gasto público subnacional, que pasó de 2,8% del PIB en 1990 a 9,4% del PIB en 1999, y un aumento en el déficit de los gobiernos territoriales, al pasar de 0,18% del PIB en 1990 a 0,43% del PIB en 1999. Además, se registró un incremento en el endeudamiento de los departamentos y municipios, de tal forma que la deuda de las administraciones centrales en estas entidades territoriales pasó de 0,9% a 3,0% del PIB entre 1990 y 1999.

⁵ El primero se destinaba a los departamentos, al distrito capital y a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, con el fin de financiar la salud y la educación. El segundo fondo estaba destinado a los municipios y también estaba destinado a sectores específicos como educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

En su conjunto, las mayores transferencias, el sobreendeudamiento de las entidades territoriales y la débil coyuntura económica llevaron a la profundización del desbalance macroeconómico y la consecuente caída en la actividad económica de -4,2%. El tamaño del Estado se duplicó en la década de 1990: el gasto del gobierno central pasó de representar el 8,9% del PIB en 1991 a 16,9% en 1999 (Pérez-Reyna & Osorio-Rodríguez, 2018). Los ingresos del gobierno no crecieron en la misma forma a pesar de las reformas tributarias implementadas en estos años⁶. En consecuencia, el déficit fiscal se incrementó hasta alcanzar el 6,4% del PIB en 1999 (Pérez-Reyna & Osorio-Rodríguez, 2018).

Esta coyuntura llevó al gobierno nacional a promover cambios en el esquema de transferencias a los gobiernos subnacionales, considerado una de las principales causas del desequilibrio fiscal. El objetivo principal era desligar el valor de las transferencias de porcentajes fijos de los ICN, para así garantizar el crecimiento real de las transferencias sin comprometer la sostenibilidad macroeconómica. La estrategia utilizada para alcanzar este objetivo fue atar el crecimiento de los montos de las transferencias a la inflación. Es así como, a través del Acto Legislativo 01 de 2001, se reformó la Constitución Política creando el Sistema General de Participaciones (SGP), que agruparía en una sola bolsa lo que antes hacía parte del Situado Fiscal y las participaciones municipales (Bonet et al., 2016). Se estableció un periodo de transición que finalizó en 2016, en el cual el crecimiento del SGP estaría definido en función de la inflación. A partir de 2017, el crecimiento del SGP está atado al promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.

Con respecto a la destinación de los recursos transferidos, a partir del año 2002 el SGP no sólo contemplaría las participaciones para salud, educación, agua potable y saneamiento

⁶ En 1992 el gobierno del presidente Cesar Gaviria logró la aprobación de una reforma tributaria (Ley 6 de 1992) cuyo eje central fue el aumento de la tarifa del IVA del 12% al 14%. El aumento del recaudo del IVA se constituyó en la principal herramienta en las reformas de la década de 1990. En 1995, bajo la administración del presidente Ernesto Samper, la tarifa fue nuevamente elevada al 16% (Ley 223 de 1995). Posteriormente, durante la administración de Andrés Pastrana, se extendió la base de bienes y servicios gravados con IVA (Ley 488 de 1998) (Lewin, 2008). La participación del IVA en el total de los ingresos tributarios pasó de un 19% en 1980 a un 41% en 2003 (Sánchez & Espinosa, 2005).

básico, sino también un rubro de propósito general, correspondiente a recreación, cultura y deporte, libre destinación para los municipios más pequeños, y recursos adicionales para los resguardos indígenas y los municipios ribereños al río Magdalena. Igualmente, se incluyeron rubros para el financiamiento de programas de alimentación escolar en los distritos y municipios, y para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Este último fue creado mediante la Ley 549 de 1999, como una medida para garantizar la cobertura del pasivo pensional público en los gobiernos subnacionales.

Además de estos cambios en el SGP, se establecieron una serie de normas que buscaban la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Como lo señalan Pérez-Valbuena et al. (2021), la primera medida fue la Ley 358 de 1997, también conocida como Ley de Semáforos, que impone condiciones sobre la capacidad de pago y la sostenibilidad. Luego se promulgó la Ley 488 de 1998, que buscaba fortalecer los ingresos territoriales a través de la creación de las sobretasas al ACPM y la gasolina, el impuesto sobre vehículos y el impuesto a la explotación del oro, plata y platino. Más adelante, la Ley 550 de 1999 determinó las condiciones a través de las cuales los municipios y departamentos podrían acogerse a planes de reestructuración de pasivos. En 2000 se introdujeron restricciones directas sobre el gasto corriente a través de la Ley 617. Por último, en 2003 se promulgó la Ley 819, conocida como ley de responsabilidad fiscal, que estableció el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para las entidades territoriales. Además, y a pesar de no imponer límites específicos, se establecieron condiciones para llevar a cabo operaciones de endeudamiento.

Otro elemento de cambio en estos años fue la reforma de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. La Constitución de 1991 estableció que esos recursos debían destinarse principalmente a las entidades territoriales productoras de hidrocarburos y minerales, así como a aquellos territorios involucrados en el transporte de estos. Como resultado, la distribución de las regalías estaba altamente concentrada en pocos territorios: siete departamentos (Arauca, Casanare, Cesar, Guajira, Huila, Meta y Santander) recibieron el 70% de los recursos asignados en el periodo 2002 – 2011; en ellos habitaba aproximadamente 14% de la población nacional. Esta situación llevó a una reforma de la

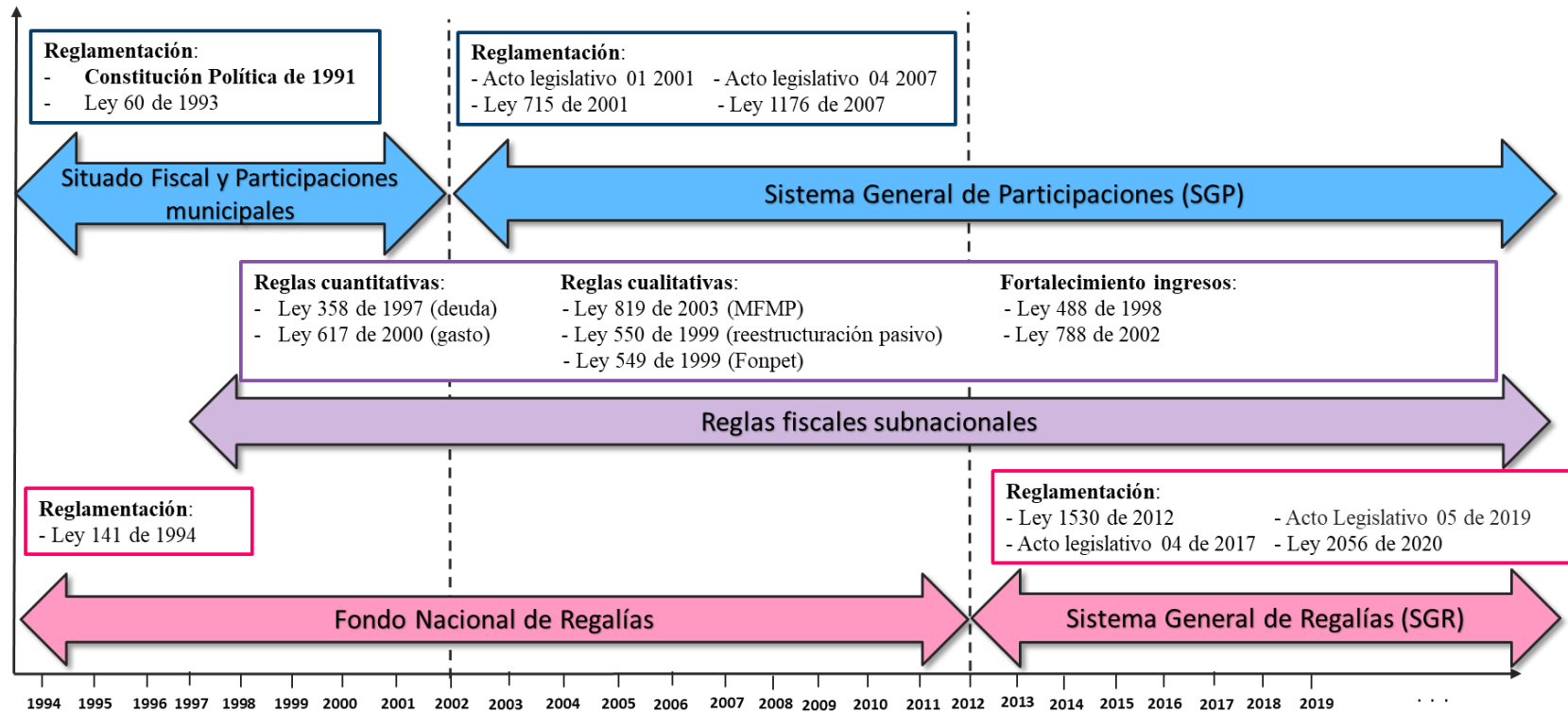
Constitución Política en 2011, mediante la creación del Sistema General de Regalías (SGR) para lograr una distribución más equitativa de las regalías, reduciendo los recursos destinados a los territorios productores y creando unos fondos que serían asignados a todas las entidades territoriales (Bonet & Urrego, 2014). Luego, en 2017, se reformó el SGR cuando se creó un fondo para atender algunos compromisos del Acuerdo de Paz firmado por el gobierno colombiano con el grupo FARC y, en 2019, un cambio adicional para aumentar las regalías directas a los municipios y departamentos productores, así como para simplificar los fondos y procesos de aprobación de proyectos. Estos últimos cambios redujeron el monto de recursos destinados al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) creado en 2011, con el fin de reducir la volatilidad de los recursos provenientes por regalías a través de los años.

A pesar de los esfuerzos realizados en este periodo para lograr una mayor y más equitativa descentralización de recursos, López-Murcia (2022) argumenta que algunas de estas reformas fueron en la dirección contraria, llevando a lo que él llama una recentralización en el país. Por ejemplo, la reforma a las transferencias del 2001 frenó la participación de estas dentro de los ingresos corrientes de la Nación (ICN). Luego del pico alcanzado, se cerca de 50% en 1998, el SGP ha estado por debajo del 30% en los últimos años (Ocampo, 2022). López-Murcia (2022) señala que el Gobierno Nacional impulsó reformas políticas, fiscales y administrativas para lograr un mayor control en la administración pública. Además, los cambios legales introducidos, redujeron los recursos transferidos, limitaron la capacidad de gasto y deuda, y disminuyeron la autonomía en el uso de los recursos por parte de las entidades territoriales. Por ejemplo, la creación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en 2015 implicó el manejo centralizado de todos los fondos públicos orientados al sistema de salud, incluyendo la mayoría de los recursos del SGP transferidos a los municipios y departamentos para este sector. En regalías, a pesar de que hay libertad en la definición de las inversiones por parte de las entidades territoriales, la reforma de 2019 fortaleció el papel que juega el gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación en la aprobación final de los proyectos.

A modo de resumen, la Figura 1 presenta los principales cambios normativos que han experimentado las finanzas públicas territoriales en las últimas décadas. En general, el conjunto de reformas implementadas resultó en cambios importantes en la distribución de ingresos y gastos entre los distintos niveles de gobierno. En cuanto a los primeros, se consolidó el Gobierno Nacional como el principal receptor de ingresos tributarios y no tributarios. Se observa también un aumento en la participación de los ingresos propios municipales, mientras que en los departamentos este rubro perdió importancia. El Gráfico 15 muestra que el Gobierno Nacional recauda aproximadamente el 80% del total de ingresos tributarios y no tributarios del Estado colombiano, los municipios cerca de un 15% y los departamentos el 5% restante. Además, resulta destacable el avance registrado por los municipios que pasaron de tener una carga tributaria de 0,9% a 2,6% del PIB entre 1990 y 2020.

Bonet-Morón et al. (2017) señalan algunos factores que podrían explicar la dinámica de los ingresos propios municipales. Por ejemplo, la ley de restructuración de pasivos contempla el aumento de la capacidad de recaudo en municipios y departamentos. Según MHCP (2014), el crecimiento promedio del esfuerzo fiscal en los municipios que suscribieron acuerdos de pasivos fue superior en 6,9% al de las entidades que no suscribieron dicho acuerdo.

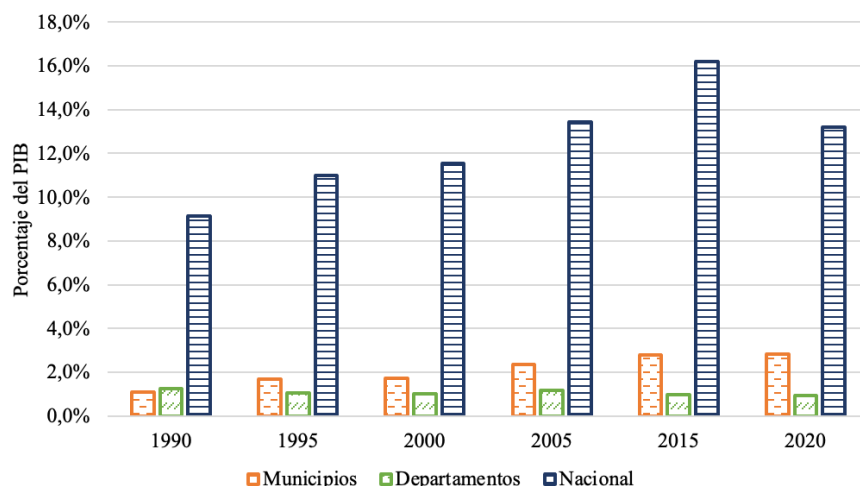
Figura 1: Principales cambios en el régimen fiscal subnacional colombiano, 1990 - 2022



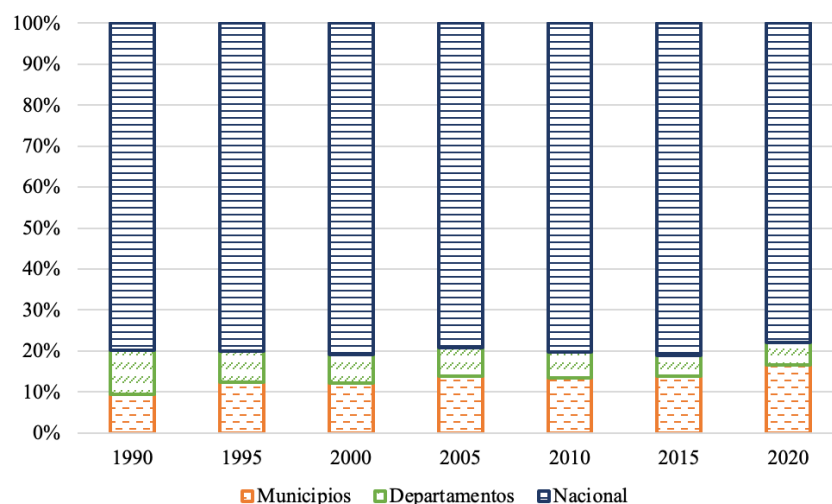
Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

Gráfico 15. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1990-2020

A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual



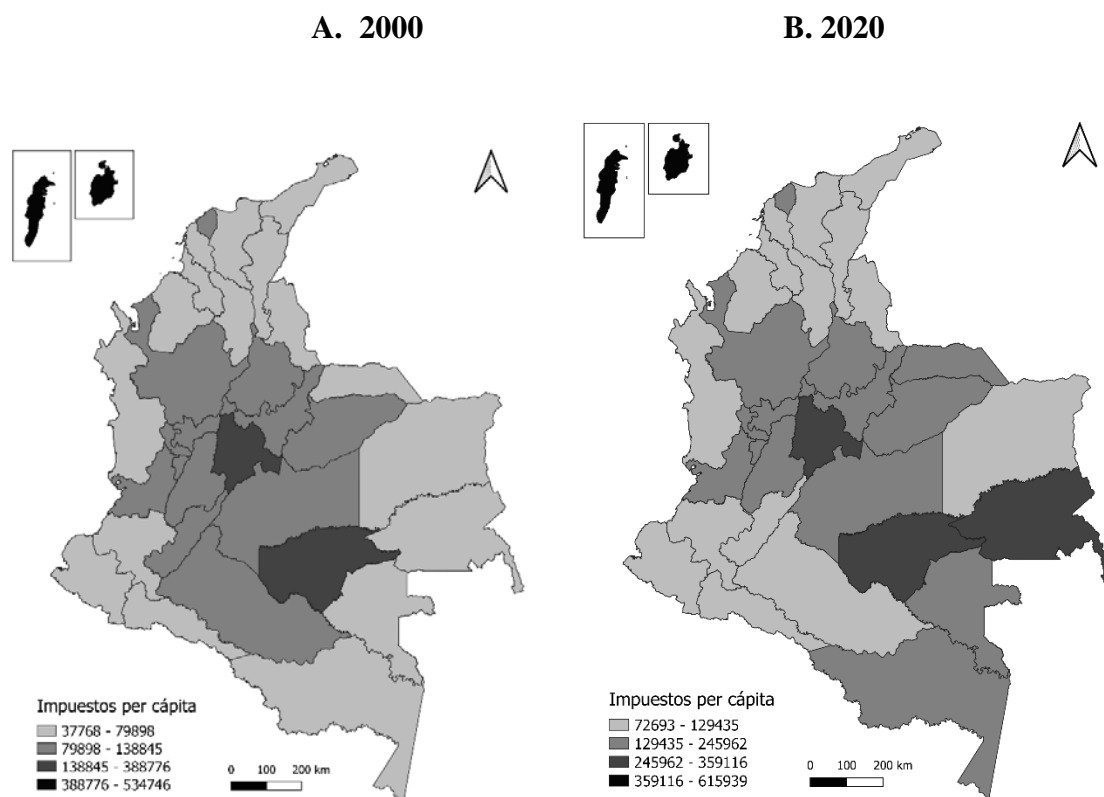
Nota: Los resultados aquí presentados no son comparables con los de las secciones anteriores debido a que esos incluyen información de las entidades descentralizadas.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Ejecuciones presupuestales.

Otro aspecto señalado por Bonet-Morón et al. (2017) es el crecimiento de las bases tributarias. Durante los últimos años, algunas administraciones locales han realizado esfuerzos en materia de actualizaciones catastrales, los cuales han sido diferenciales entre regiones, y entre zonas rurales y urbanas. Bogotá es un ejemplo de ese enorme esfuerzo, con

un valor total de avalúos que pasó de \$59,6 billones en el año 2000 a \$365,2 billones en 2015 (Lozano & Ricciulli, 2017). Según IGAC (2010), entre 2002 y 2010, el avalúo de la base catastral nacional aumentó 154,2% y el número de predios inscritos se incrementó en 20,7%.

Mapa 4. Impuestos per cápita departamentales, 2000 y 2020

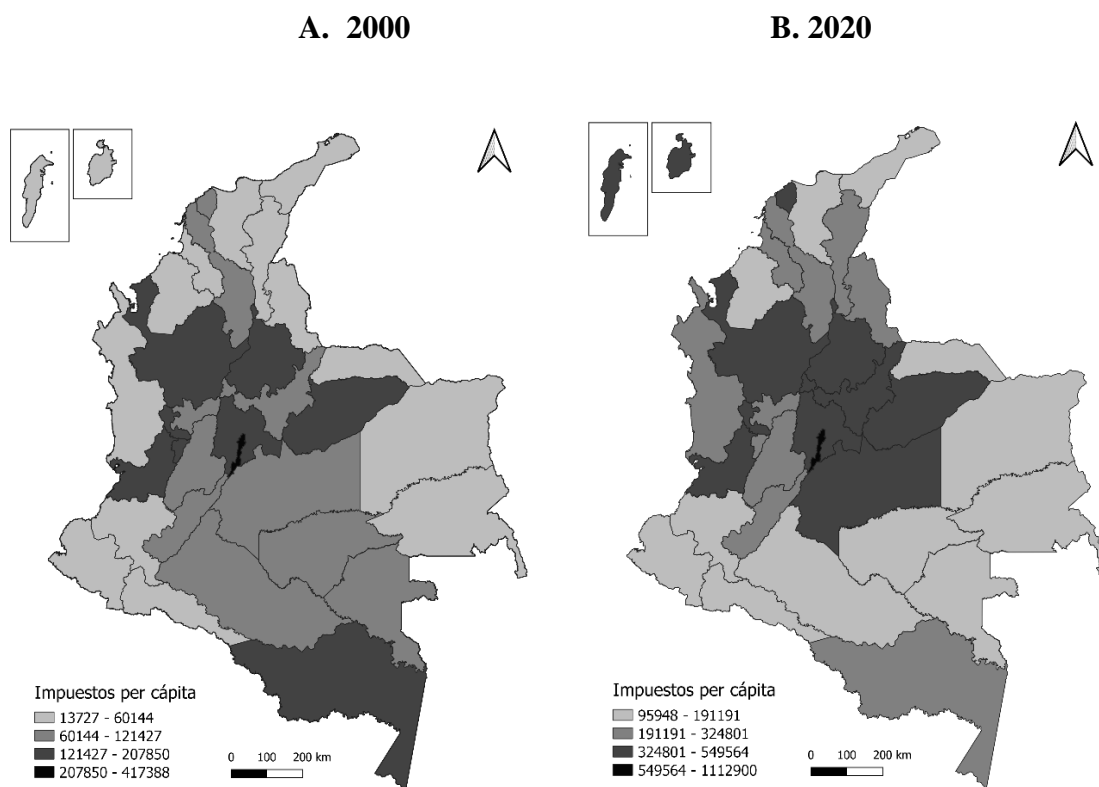


Fuente: cálculos de los autores con base en información de las Ejecuciones Presupuestales del DNP. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

Los mapas 4 y 5 muestran la distribución espacial del recaudo tributario per cápita en 2000 y 2020 para los departamentos y municipios. La distribución espacial de los recaudos per cápita revelan dos elementos clave a destacar. El primero es la persistencia en los patrones regionales de recaudo per cápita, y el segundo es la existencia de un claro patrón centro-periferia que está relacionado con el nivel de desarrollo y la capacidad fiscal de los gobiernos municipales y departamentales. Las regiones Caribe, Pacífico y los Nuevos Departamentos

se encuentran rezagadas en términos de los montos de impuestos per-cápita recaudados, situación que no parece haber cambiado sustancialmente a lo largo de todo el siglo estudiado, ni en los tributos departamentales ni en los municipales.

Mapa 5. Impuestos per cápita municipales, 2000 y 2020



Nota: Los datos de cada municipio fueron agregados a nivel de cada departamento al que pertenecen.

Fuente: cálculos de los autores con base en información de las Ejecuciones Presupuestales del DNP. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

Para el caso particular de los ingresos municipales, Zapata (2010) señala otros elementos que podrían explicar el desempeño positivo, especialmente de los territorios de mayor desarrollo. Este autor establece que el régimen especial del distrito capital (Ley 1421 de 1993) fue uno de los impulsores del crecimiento de los ingresos municipales. Además de aumentar los

ingresos de la capital del país, este estatuto sirvió de base para que otros municipios adoptaran nuevos cobros, modernizando sus catastros, poniendo en marcha el auto avalúo o extendiendo el cobro del ICA a otras actividades. Por otro lado, Zapata (2010) señala la importancia de algunas reformas tributarias nacionales que incluyeron artículos que favorecieron los fiscos de los gobiernos subnacionales. Un ejemplo es la creación de la sobretasa a la gasolina con la Ley 86 de 1989 y las importantes consideraciones sobre los impuestos al consumo de licores, vinos y aperitivos incluidas en la Ley 788 de 2002. Por último, no puede dejar de mencionarse que algunos planes de desarrollo nacionales incluyeron incrementos a las tarifas máximas que los municipios podrían aplicar en el impuesto predial.

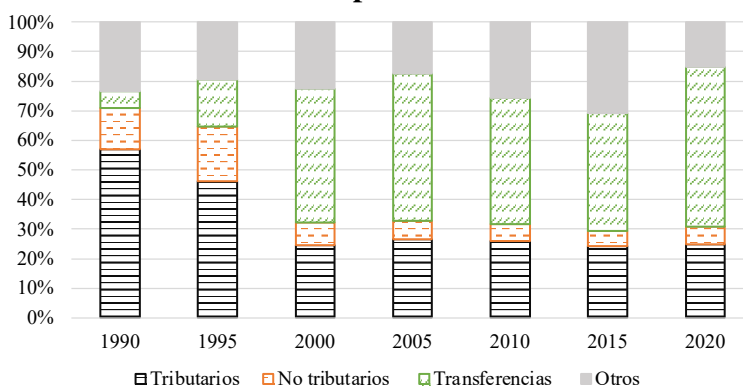
Cuando se analiza la composición de los ingresos de los municipios y departamentos incluidos en el Gráfico 16, se destaca el aumento en la dependencia de las transferencias y las regalías. Estos dos recursos son la principal fuente en estos gobiernos, siendo mayor en los departamentos donde representan cerca del 70% de los ingresos totales. En el caso de estos últimos, se destaca también la pérdida de participación de los ingresos tributarios, los cuales pasaron de representar cerca del 50% de los ingresos totales en 1990 a menos del 25% en 2020. En los municipios, también hay dependencia, pero un poco menor que la observada en los departamentos. Los ingresos tributarios municipales tienen una pérdida de participación menor que los departamentales y representaron un poco más del 30% de los ingresos totales en 2020. Cabe mencionar que existen diferencias entre las categorías municipales y que la dependencia es mayor en los municipios pequeños⁷. Ricciulli-Marín et al. (2021) encontraron que los municipios más grandes (categorías especial, primera, segunda y tercera) tienen una alta participación de sus ingresos propios dentro de los totales (entre

⁷ Los municipios y departamentos pueden ser clasificados en categorías dependiendo de su tamaño y disponibilidad de ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) (Ley 617 de 2000). Así, para el caso de los departamentos existe la categoría Especial y otras cuatro (1era, 2da, 3era y 4ta), en donde las primeras corresponden a los departamentos de mayor tamaño y mayor ICLD. Para el caso de los municipios, existe también la categoría Especial y otras seis categorías (1era, 2da, 3era, 4ta, 5ta y 6ta), en donde del mismo modo las primeras corresponden a los más grandes y con mayor disponibilidad de recursos.

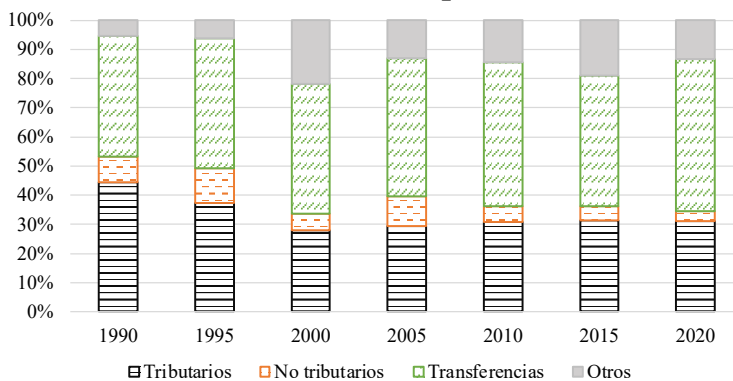
46,0% y 74,0% durante el periodo 1990-2018), mientras que los municipios de menor población y presupuesto (categorías carta, quinta y sexta) muestran una alta participación de transferencias (entre 69,1% y 76,1% del total de ingresos).

Gráfico 16. Composición ingresos departamentales y municipales, 1990 - 2020

A. Departamentales



B. Municipales



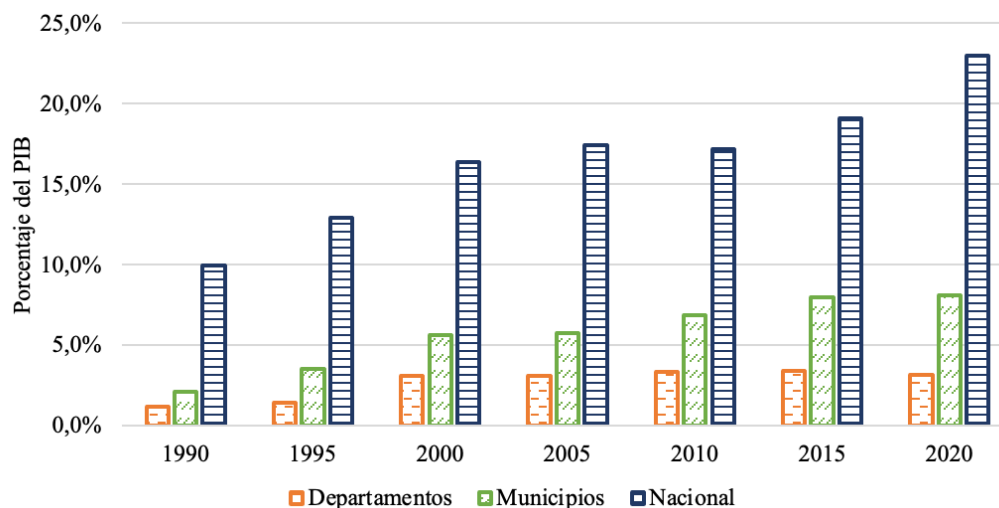
Nota: Los resultados aquí presentados no son comparables con los de las secciones anteriores debido a que esos incluyen información de las entidades descentralizadas.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Ejecuciones presupuestales.

Consistente con el aumento de las transferencias nacionales a las entidades territoriales, se observaron también cambios importantes en la distribución del gasto por nivel de gobierno (Gráfico 17). Un primer elemento que se destaca es el incremento en el gasto público del gobierno consolidado, que pasó de representar el 13% al 34% del PIB entre 1990 y 2020. El gobierno nacional central aumentó el gasto ejecutado del 10% al 23% del PIB en el mismo periodo, mientras que los municipios pasaron de ejecutar el 2% al 8% del PIB y los departamentos del 1% al 3%. Lo anterior implica que, en 1990, la nación ejecutó el 77% del

gasto público total, los municipios el 15% y los departamentos el 8%. Para 2022, esas participaciones fueron, respectivamente, 67%, 24% y 9%.

**Gráfico 17. Gastos totales por niveles de gobierno, 1990-2020
(porcentaje del PIB)**

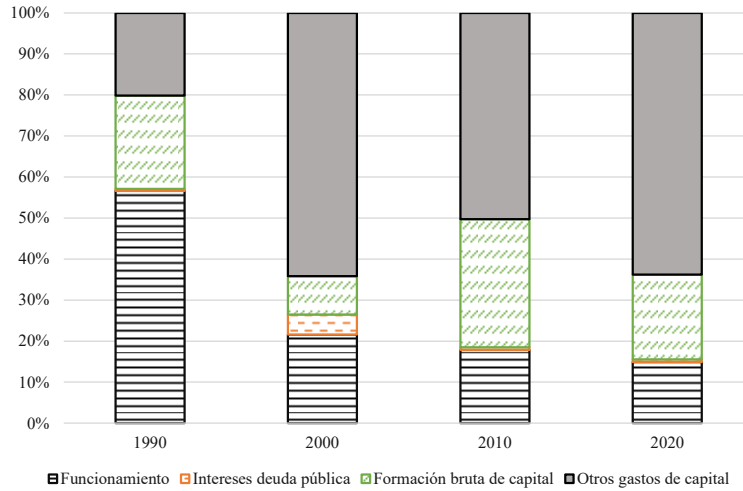


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Ejecuciones presupuestales.

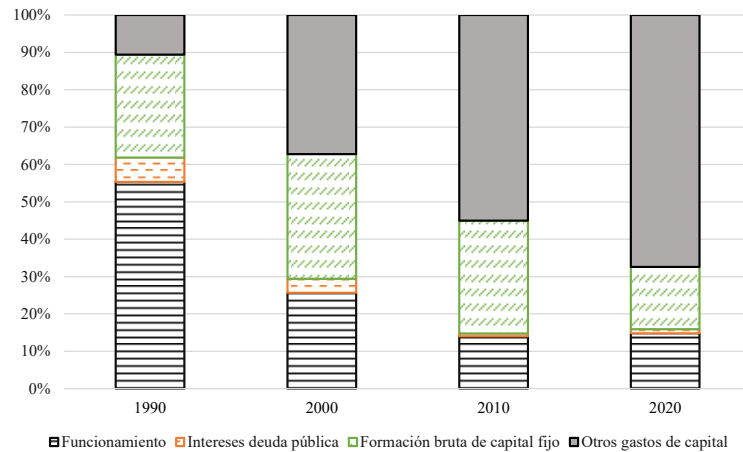
Finalmente, consistente con la alta dependencia de las transferencias y la condicionalidad en el uso de estas, el gasto de municipios y departamentos está destinado principalmente para educación y salud, sectores priorizados por el SGP. En términos de finalidad del gasto, el Gráfico 18 muestra cómo después de la profundización de la descentralización que dejó la Constitución de 1991, se dio una recomposición del gasto, principalmente entre el gasto de funcionamiento y los otros gastos de capital. Este último está orientado a la inversión social, tanto en el caso de departamentos como en municipios, que en su contabilización incluye, entre otros rubros, la nómina de maestros, factor que explicaría esta recomposición.

Gráfico 18. Composición de los gastos departamentales y municipales, 1990-2020

A. Departamentales



B. Municipales



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) – Ejecuciones presupuestales.

En síntesis, entre 1990 y 2020 se profundizó la descentralización de competencias y recursos con los cambios introducidos en la Constitución Política de 1991. La crisis fiscal nacional y territorial de finales de la década de 1990 llevó a cambios en el marco regulatorio de las finanzas territoriales, reduciendo los montos transferidos del gobierno nacional y fijando topes a los gastos y la deuda de las entidades territoriales. Algunas de estas medidas han

reducido la autonomía administrativa de los municipios y departamentos, a través de un incremento en el control de recursos por el gobierno nacional.

6. Reflexiones finales

La administración del Estado colombiano muestra un movimiento pendular entre descentralización y centralización durante la vida republicana del país. Esos cambios se han originado por crisis económicas que fueron enfrentadas con el fortalecimiento de los tributos nacionales y el aumento de la presencia del Estado en las regiones rezagadas. La primera fuerza ha buscado la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal a través de un manejo más centralizado de las finanzas públicas. Por otra parte, las condiciones geográficas, el escaso desarrollo y la limitada integración de los distintos territorios han hecho de Colombia un país de regiones aisladas y grandes divergencias en el acceso a bienes y servicios públicos básicos. Estas últimas circunstancias han sido enfrentadas con una mayor descentralización, entregando más autonomía a las entidades territoriales en las decisiones de asignación del gasto. En general, esta dicotomía entre estabilidad macroeconómica y mayor presencia estatal han conducido a los vaivenes entre el manejo centralizado y descentralizado del sector público colombiano.

Una mirada histórica a los desequilibrios verticales en los ingresos y gastos públicos durante el periodo 1923-2020, han permitido identificar los periodos de descentralización y centralización de la economía colombiana. Es cierto que no existe un esquema único de administración del Estado, sino que en la práctica se observan matices que determinan el manejo de las finanzas públicas a lo largo de los distintos niveles de gobierno que lo conforman. El hecho de que a lo largo del siglo XX y en lo corrido del XXI se fortalecieran principalmente los tributos del gobierno nacional central, ha llevado a que estos sean la fuente principal para financiar los gastos del Estado colombiano. Por su parte, la descentralización ha estado más orientada a la forma en que se ejecutan los gastos, desde los esquemas de administración delegada que ejercen funcionarios del gobierno nacional ubicados en el territorio, hasta la transferencia de competencias a los gobiernos locales, pasando por los esquemas de cofinanciación y gasto directo que ejecuta el gobierno central.

Si se tienen en cuenta las mejoras en las condiciones de bienestar registradas en Colombia en el siglo XX, se podría afirmar que los vaivenes mencionados han permitido mejorar las condiciones de vida de los colombianos, sin distinción de los esquemas particulares de cada periodo. Jaramillo-Echeverri *et al.* (2019) atribuyeron parte importante de los avances en la primera mitad del siglo al aumento en el ingreso per cápita, mientras que en las décadas posteriores a 1950 destacan la mayor inversión pública en educación y salud. Estos autores argumentan que la disminución en la tasa de mortalidad estuvo relacionada en gran medida con la expansión de los servicios de acueductos y alcantarillado impulsada por el Gobierno Nacional a través de los institutos descentralizados. De igual forma, otros autores han considerado que los recientes logros alcanzados en coberturas en educación y salud fueron fruto del proceso de descentralización impulsado por la Constitución de 1991 (Bonet *et al.*, 2016; Ayala-García, 2021).

A pesar de los avances realizados en este trabajo en la construcción de unas series de datos sobre finanzas públicas territoriales de largo plazo, existen áreas en donde deben continuar futuros estudios. Uno de los vacíos es que no se cuenta con información de deuda subnacional para todo el periodo analizado. De igual manera, el tratamiento que dan los datos a las finanzas de los organismos descentralizados en los municipios y departamento obligan a profundizar en estos últimos aprovechando los datos existentes en las últimas décadas. En algunos entes territoriales los organismos descentralizados se convierten en importantes generadores de ingresos y/o ejecutores del gasto público. Profundizar en su estudio es clave para tener una visión integral de las finanzas territoriales.

Bibliografía

- Acosta, K., & Bonet Morón, J. (2022). Convergencia regional en Colombia en el Siglo XXI. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (308), 1-41. doi:<https://doi.org/10.32468/dtseru.308>
- Avella Gómez, M. (2004). Antecedentes históricos de la deuda externa colombiana. De la paz británica a la paz americana. *Revista de Economía Institucional*. 6, 11 (jun. 2004), 157–209.
- Ayala-García, J. (Intérprete). (18 de Noviembre de 2021). *Del situado fiscal al SGP: evolución y logros de las participaciones territoriales en Colombia*. Universidad del Norte – Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)., Colombia.
- Bahl, R., & Linn, J. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Banco de la República. (1990). *Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- Bird, R. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la misión*.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (198), 1-55. doi:<https://doi.org/10.32468/dtseru.198>
- Bonet, J., Pérez, G., & Ayala, J. (2016). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En J. Bonet, & L. A. Galvis, *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Bogotá: Banco de la República. doi:<https://doi.org/10.32468/Ebook.664-313-9>
- Bonet-Morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Ricciulli-Marin, D. (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia?. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*,(261), 1-54. doi:<https://doi.org/10.32468/dtseru.261>

- Caballero, C., & Machado, G. (2020). De la crisis de “fin de siglo” a la del “coronavirus”. *La economía colombiana en el siglo XXI. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 15-74. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11445/4057>
- Calderón, J. (1989). *Finanzas públicas regionales y locales: metodología y cobertura*. Bogotá, D.C.: Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas.
- Clavijo, S. (1997). Impuestos, gasto público y fiscalizadores creíbles: breve historia de las comisiones de finanzas públicas en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*(40).
- Contraloría General de la República. (s.f.).
- Echavarría, J. J. (1978). *El efecto del Situado Fiscal y la cesión del imponentes sobre los ingresos y la estructura del gasto departamental y municipal*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- Giraldo, C. (1994). *Hacienda pública en Colombia, 1934-1990*. Bogotá, D.C.: Contraloría General de la República y Tercer Mundo.
- IGAC. (2010). *Informe de gestión 2002-2010*. Bogotá: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- Jaramillo-Echeverri, J., Meisel-Roca, A. & Ramírez-Giraldo, M.T. (2019). More than 100 years of improvements in living standards: the case of Colombia. *Cliometrica* 13, 323–366. <https://doi.org/10.1007/s11698-018-0181-5>
- Junguito, R., & Rincón, H. (2007). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX* (págs. 239-308). Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- Kalmanovitz, S. (2019). *Nueva Historia Económica de Colombia*. Bogotá, D.C.: Taurus.
- Lewin, A. (2008). Historia de las reformas tributarias en Colombia. En E. Lozano, *Fundamentos de la tributación*, (págs. 1-35.). Bogotá: Temis. Obtenido de

<https://imgcdn.larepublica.co/cms/2014/09/18235605/HISTORIA%20DE%20LAS%20REFORMAS%20TRIBUTARIAS%20EN%20COLOMBIA%20-%20ALF%20%283%29.pdf>

López-Murcia, J. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan Cham. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-030-81674-2>

Lozano, I., & Ricciulli, D. (2017). ¿Está afectando el impuesto predial el precio de la vivienda en Bogotá? Un análisis basado en la econometría espacial. *Borradores de Economía*, (1016), 1-33. doi:<https://doi.org/10.32468/be.1016>

Manrique, R. (1975). *Las reformas tributarias en Colombia, 1886-1974*. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios Colombianos.

Marín-Llanes, L., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2018). ¿Cuál es la dimensión y en que se gastó la reciente bonanza en Colombia?. *Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana*,(273), 1-50. doi:<https://doi.org/10.32468/dtseru.273>

Meisel Roca, Adolfo. (1987). ¿Por qué se dispó el dinamismo industrial de Barranquilla?. *Lecturas de Economía*. 23. Mayo-agosto de 1987. pp. 57 - 84.

Meisel-Roca, A., Ramírez-Giraldo, M. T., & Jaramillo-Echeverri, J. (2016). Too late but profitable: Railroads in Colombia during 1920–1950. *Investigaciones De Historia Económica*, 12(3), 165–180. <https://doi.org/10.1016/j.ihe.2015.07.00>

MHCP. (2014). *Efectos de la Ley de Reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999) en las entidades territoriales*. Bogotá: Dirección General de Apoyo Fiscal - Ministerio de Hacienda y Credito Público.

MHCP, & DAF. (2015). *Ministerio de Hacienda y CréditoResponsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*. Bogotá: Dirección de apoyo fiscal – Ministerio de Hacienda y Credito Público.

- Ocampo, J. A. (2015). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana. En J. Ocampo, *Café, industria y macroeconomía: ensayos de historia económica colombiana* (págs. 42-58). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2022). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia de Colombia. En R. E. Colombiana, *Colombia control fiscal en la república*. Bogotá: Contraloría General de la República – Academia Colombiana de Ciencias Económicas. .
- Ocampo, J. A., & Perry, G. (1983). *La Reforma Fiscal, 1982-1983*. Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.
- Pérez-Reyna, D. (2017). Historia del Banco de la República: Crisis de 1999 . En J. Uribe, & J. Uribe (Ed.), *Historia del Banco de la República 1923-2015* (págs. 437–463). Bogotá: Banco de la República.
- Pérez-Reyna, D., & Osorio-Rodríguez, D. (2018). The Monetary and Fiscal History of Colombia, 1960 – 2017. *Becker Friedman Institute for Economics Working Paper*, 61. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3238183>
- Pérez-Valbuena, G. J., Bonet-Morón, J., Ricciulli-Marín, D., & Barrios-Bueno, P. (2021). Reglas fiscales subnacionales en Colombia: desde su concepción hasta los resultados frente al COVID-19”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*(297), 1-73.
- Ramírez, M., & Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. Robinson, & M. Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX* (págs. 459-513). Bogotá, D.C.: Banco de la República.
- Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2021). Política fiscal subnacional y ciclos económicos en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, (295), 1-32. doi:<https://doi.org/10.32468/dt>

- Rosas, G. (1990). *Apuntes sobre finanzas públicas*. Bogotá, D.C.: Publicación Seguros Colmena.
- Sánchez, F., & Espinosa, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003. *Documento CEDE*, 1-149. Obtenido de <http://hdl.handle.net/1992/7927>
- Sanín, B. (s.f.). *Administración Reyes 1904-1909*.
- Taylor, M., & Richman, R. (1965). *Fiscal Survey of Colombia*. Joint Tax Program of The Organization of American States and the Inter-American Development Bank.
- Vargas, J., & Sarmiento, A. (1997). *Características de la descentralización colombiana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vidal, J. (1978). *Evolución del régimen departamental y municipal*. Barranquilla: Cámara de Comercio.
- Zapata, J. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.

Anexo 3. Fuentes series gastos municipios

Fuente	Cuentas	1923-1931	1940-1953	1957-1973	1974-1978	1980-1987	1990-2020
Anuarios de Estadística General	Gobierno	■					
	Hacienda						
	Obras públicas						
	Instrucción pública						
	Justicia						
	Deuda pública						
	Otros gastos						
	Gastos totales	■					
Informes Financieros del Contralor	Gobierno		■				
	Hacienda						
	Obras públicas						
	Educación						
	Higiene, asistencia pública y protección social						
	Justicia						
	Deuda pública						
	Gastos totales		■				
Anuarios de Estadísticas Fiscales y Financieras (DANE)	Dirección de la administración			■			
	Justicia y orden interno			■			
	Recaudación de rentas			■			
	Servicios públicos			■			
	Educación y cultura			■			
	Higiene y asistencia pública			■			
	Trabajo y previsión social			■			
	Fomento económico			■			
	Control y fiscalización			■			
	Estadística			■			
	Servicios varios			■			
	Deuda pública			■			
	Gastos totales			■			
	Bird (1981) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>	Gastos totales				■	
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987</i>	Gastos totales					■	
Ejecuciones presupuestales (DNP)*	Gastos totales					■	

*Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.

Anexo 4. Fuentes series gastos departamentos

Fuente	Cuentas	1923-1931	1940-1953	1957-1973	1974-1978	1980-1987	1990-2020
Anuarios de Estadística General	Gobierno						
	Hacienda						
	Obras públicas						
	Instrucción pública						
	Justicia						
	Deuda pública						
	Otros gastos						
	Gastos totales						
Informes Financieros del Contralor	Gobierno						
	Hacienda						
	Fomento económico						
	Servicios departamentales y cultura						
	Higiene, asistencia pública y protección social						
	Justicia						
	Deuda pública						
	Industrias departamentales						
	Participaciones municipales						
	Otros gastos						
	Gastos totales						
	Anuarios de Estadísticas Fiscales y Financieras (DANE)	Dirección de la administración					
Justicia y orden interno							
Recaudación de rentas							
Servicios públicos							
Educación y cultura							
Higiene y asistencia pública							
Trabajo y previsión social							
Fomento económico							
Control y fiscalización							
Estadística							
Servicios varios							
Deuda pública							
Gastos totales							
Bird (1981) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>		Gastos totales					
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987</i>	Gastos totales						
Ejecuciones presupuestales (DNP)*	Gastos totales						

*Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.