



# Descentralización en Colombia: estado actual y perspectivas

**Oswaldo Aharón Porras Vallejo**  
**Director Desarrollo Territorial Sostenible**

---

Presentado en el Seminario Internacional “**Descentralización:  
Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de  
Desarrollo**”

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, CID, PRODESPAZ, GTZ, USAID Y ACCI

Bogotá, abril 12 y 13 de 2005

# Contenido

---

1. Antecedentes
2. Qué hemos logrado
3. En dónde estamos
4. Qué hace falta

# Contenido

---

1. **Antecedentes**
2. Qué hemos logrado
3. En dónde estamos
4. Qué hace falta

## 1. Antecedentes

### 1.1 Colombia optó por un modelo descentralizado para:

- Garantizar la apertura política y el ejercicio de prácticas democráticas.
- Garantizar la eficiente provisión de los servicios a cargo del Estado.
- Permitir la adecuada redistribución de recursos entre regiones, con el fin de potenciar un desarrollo económico y social equilibrado.

## 1. Antecedentes

### 1.2 Bajo los principios de:

- **Especialización:** definición de competencias entre niveles de gobierno.
- **Sostenibilidad:** asignación de fuentes de ingreso acordes a dichas responsabilidades.
- **Responsabilidad:** establecimiento de mecanismos de responsabilidad política de los gobernantes con sus electores.
- **Integralidad:** el proceso en Colombia ha sido integral al combinar diferentes instrumentos en las materias política, fiscal e institucional.

## 1. Antecedentes

### 1.3 Cuatro grandes períodos de la descentralización

- El inicio (1968-1982)
- La municipalización (1983-1990)
- La Constitución de 1991 (1991-1998)
- La profundización (1998-2004)

## 1.3 Cuatro grandes períodos de la descentralización

### El inicio (1968-1982)

**Político:** Crisis Política (1978-1982): proliferación de paros cívicos reclamando servicios públicos adecuados.

**Fiscal:** Creación de la Participación en el Impuesto a las Ventas (Ley 33/68) y Situado Fiscal ( Ley 46/71).

**Admtivo:** Reforma del Estado 1968: Desconcentración de funciones de la Nación.

## 1.3 Cuatro grandes períodos de la descentralización

### Municipalización (1983-1990)

**Político:** Elección Popular de Alcaldes (1986)

**Fiscal:** Aumento del porcentaje de participación del Impuesto a las Ventas

(Ley 12/86)

Reforma a los Impuestos Locales (Ley 14/83)

Creación de esquema de Cofinanciación

**Admtivo:** Distribución de Competencias (Ley 12/86)

Distribución de competencias en salud y educación

(Ley10/90 y 29/89)

Desmante Instituciones Nacionales



## 1. Antecedentes

### 1.3 Cuatro grandes períodos de la descentralización

#### La Constitución de 1991 (1991-1998)

##### Político:

Elección Popular de Gobernadores

Mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/94):  
Revocatoria Mandato, Cabildo Abierto, Plebiscito

##### Fiscal:

Ley 60/93 Participaciones y Situado Fiscal (% de ICN)

Organización Sistema Nacional de Cofinanciación

Ley de Regalías (142/94)

##### Admtivo:

Distribución de Competencias (Ley 60/93)

Leyes sectoriales de servicios públicos, salud, educación

Nuevo Régimen Municipal (Ley 136/94)

## 1. Antecedentes

### 1.3 Cuatro grandes períodos de la descentralización

#### Profundización (1998-2004)

##### Político:

Ampliación del período de mandatarios territoriales (AL 02/02)

##### Fiscal:

Reforma al Sistema de Participaciones (AL 01/02, Ley 715/01)

Ajuste Fiscal (Leyes 617/00, 549/99, 550/99)

Fortalecimiento de Ingresos Territoriales ((Leyes 633/00, 788/02 y 863/03)

Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003)

##### Admtivo:

Reorganización en la distribución de competencias en los sectores sociales (Ley 715/01)

Presentación de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial

Delegación de competencias en el sector agropecuario

# Contenido

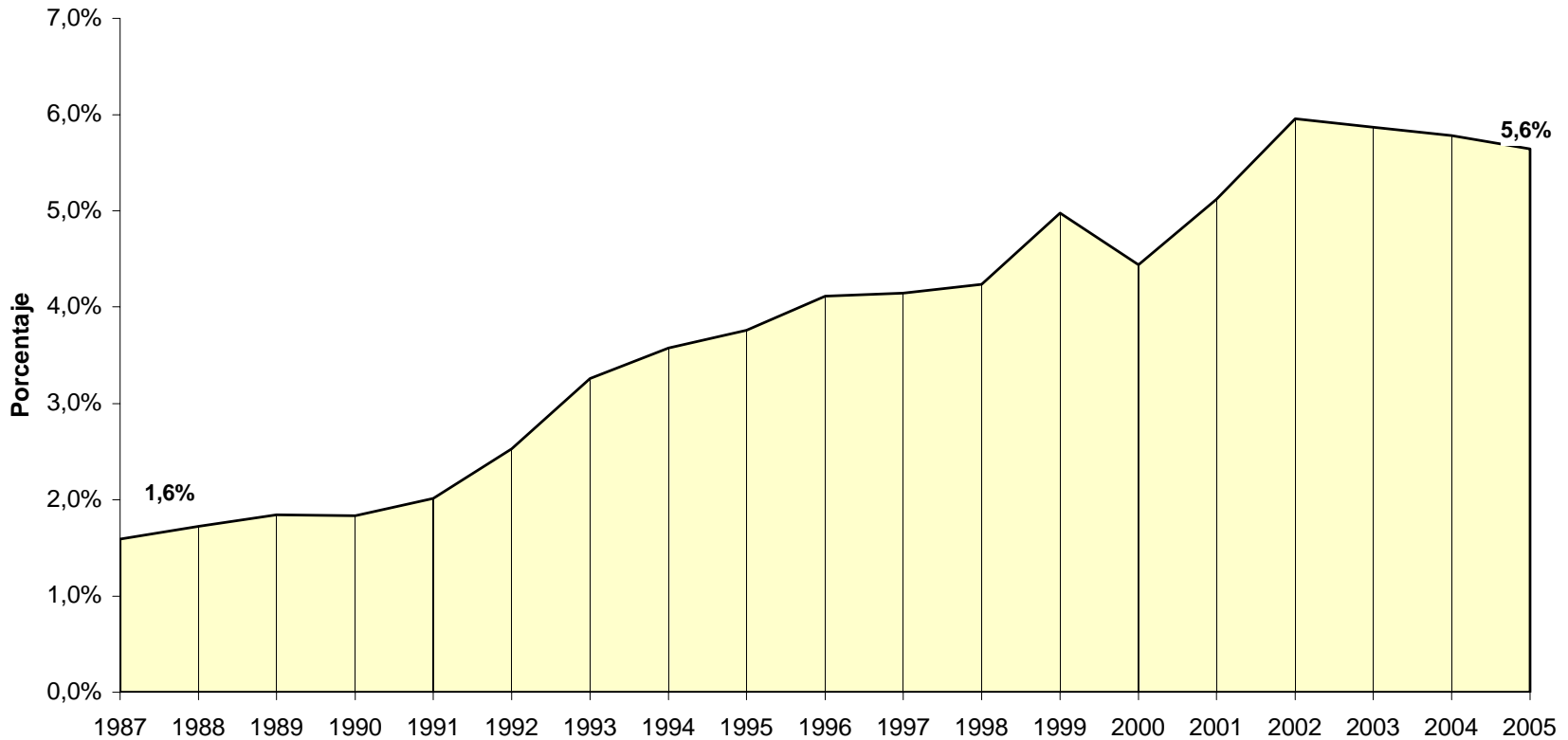
---

1. Antecedentes
2. Qué hemos logrado
3. En dónde estamos
4. Qué hace falta

## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.1 Aumento sostenido de las transferencias a los gobiernos territoriales

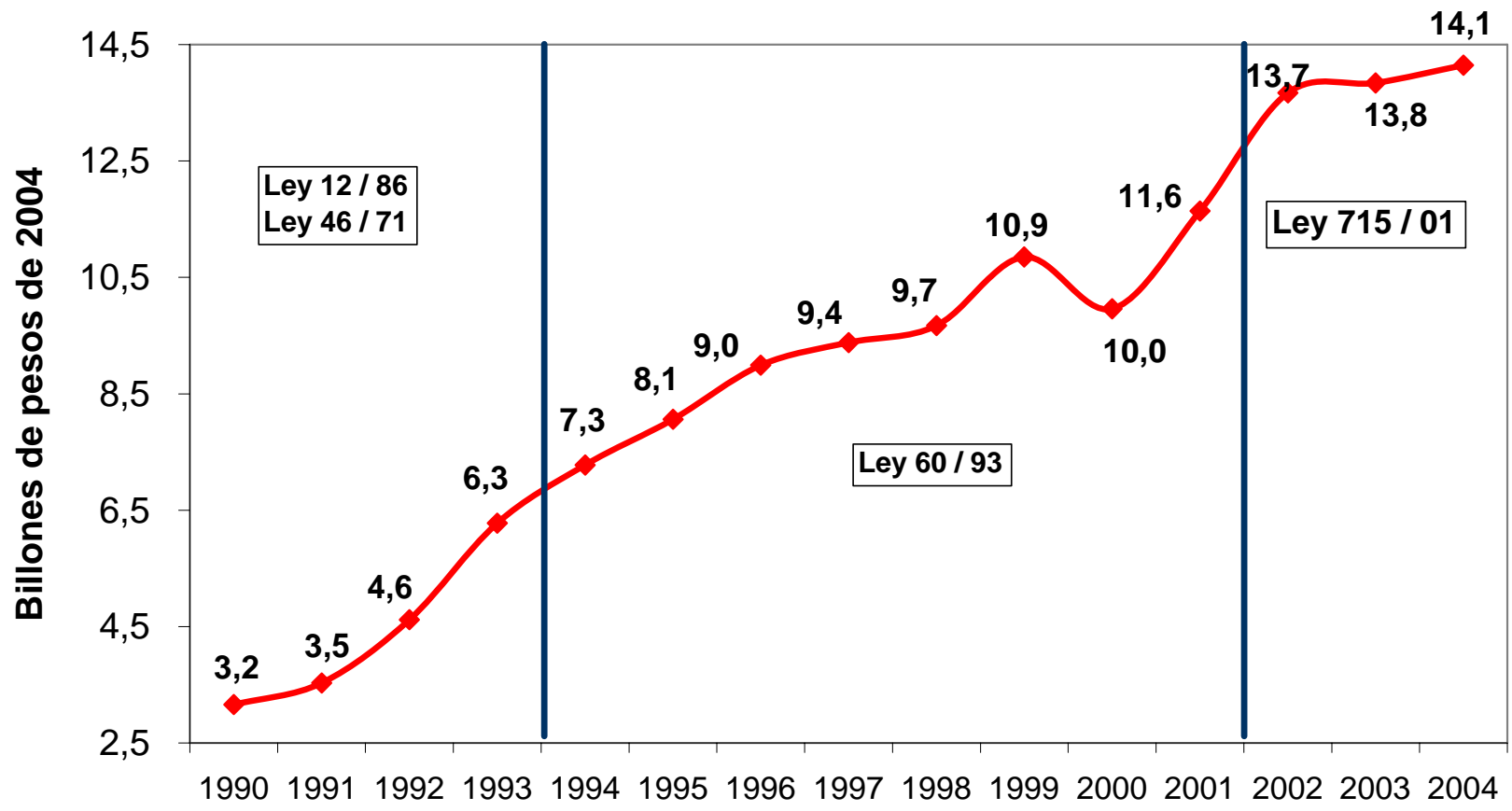
# Las transferencias se han triplicado en menos de dos décadas



## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.1 Aumento sostenido de las transferencias a los gobiernos territoriales

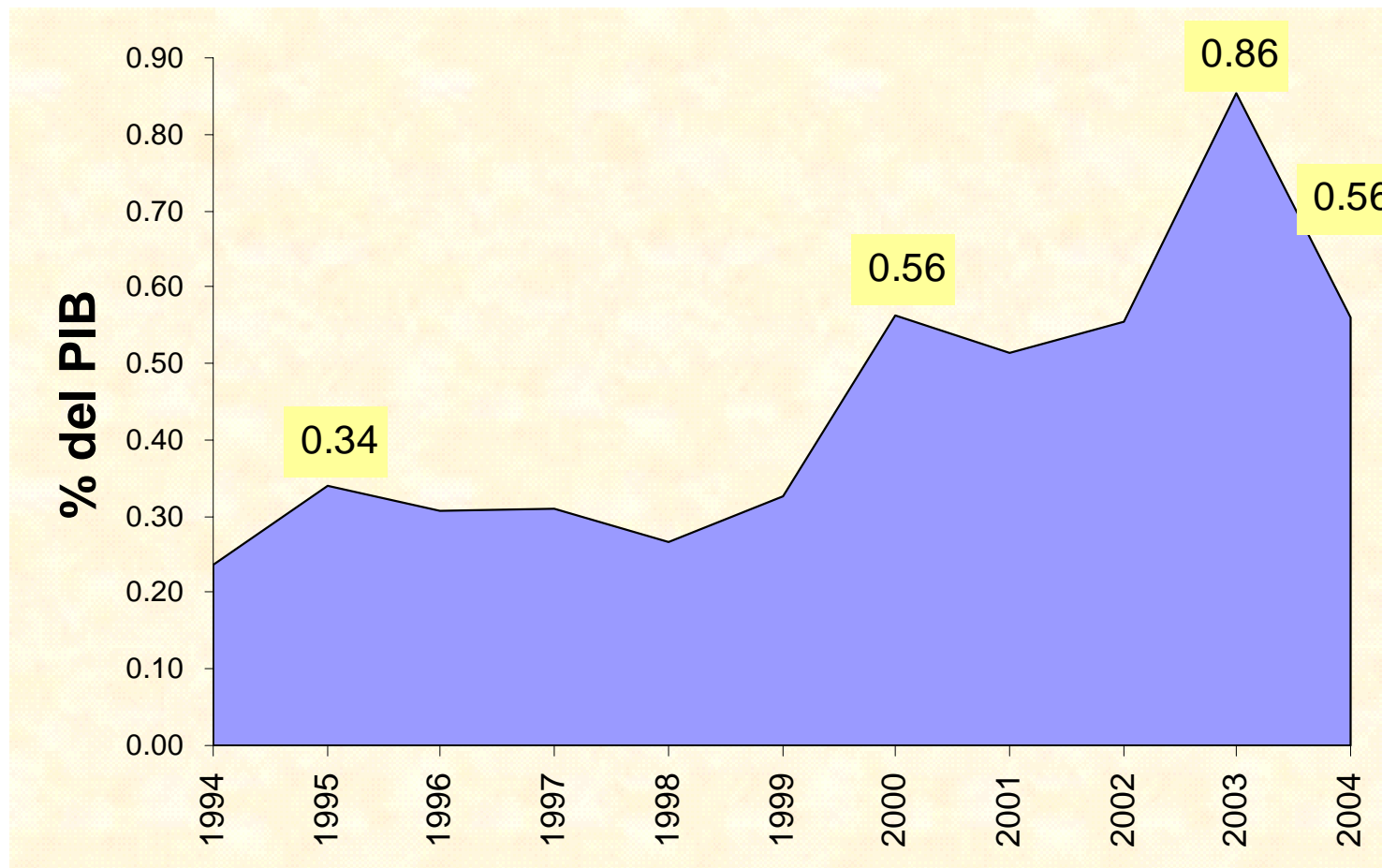
Los recursos de las participaciones asignadas a las Entidades Territoriales durante el período 1990-2004 ascienden a 135 billones de pesos de 2004



## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.2 Incremento de las regalías directas por hidrocarburos

Las regalías han aumentado como % del PIB: \$10.8 billones entre 1994 y 2004

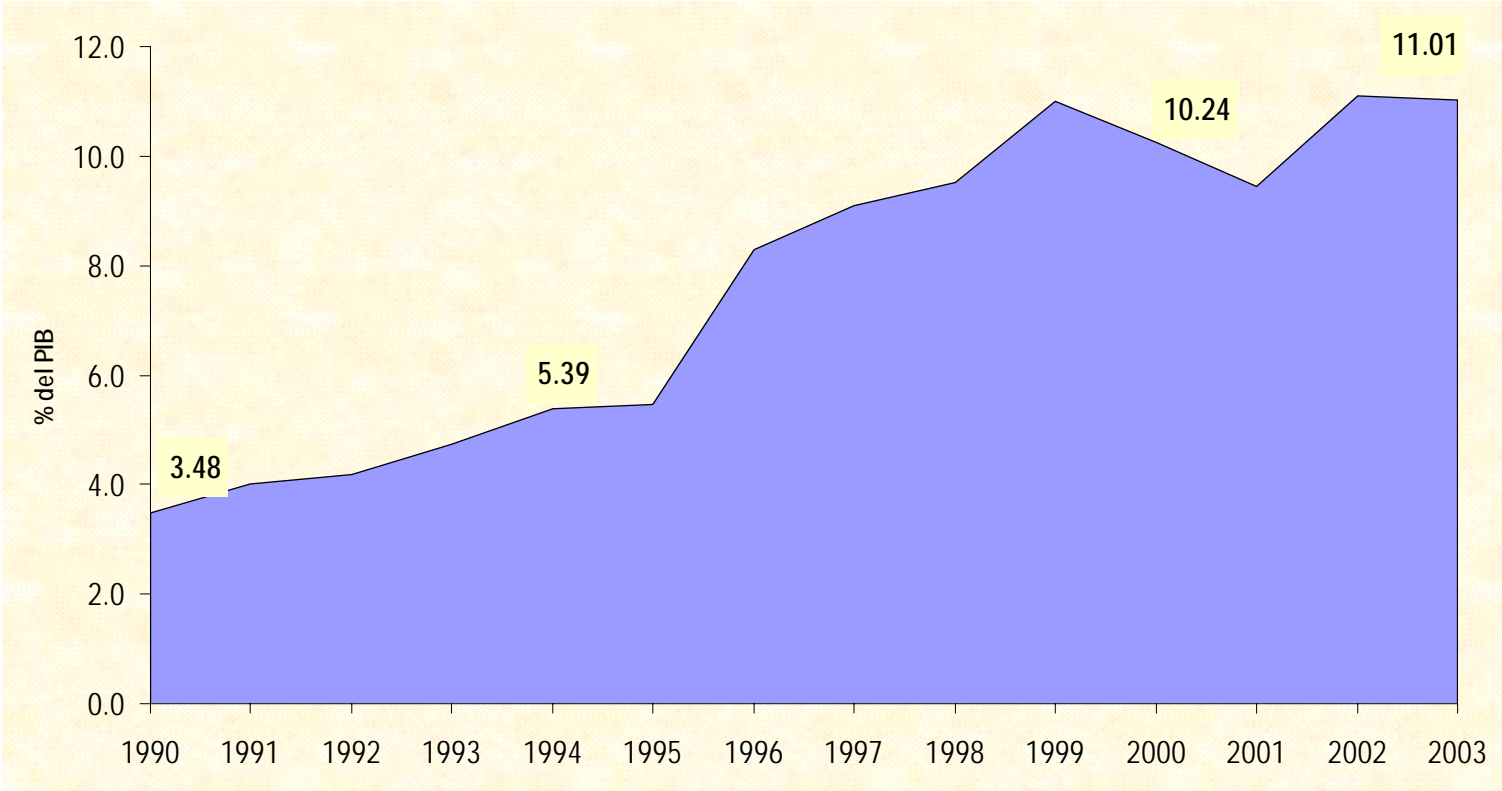


Fuente: Cálculos DDTS-DNP con base en los reportes de ECOPETROL y la ANH

## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.3 Mayor gasto descentralizado

El gasto total ejecutado por los gobiernos territoriales casi se ha cuadruplicado entre 1990 y 2003

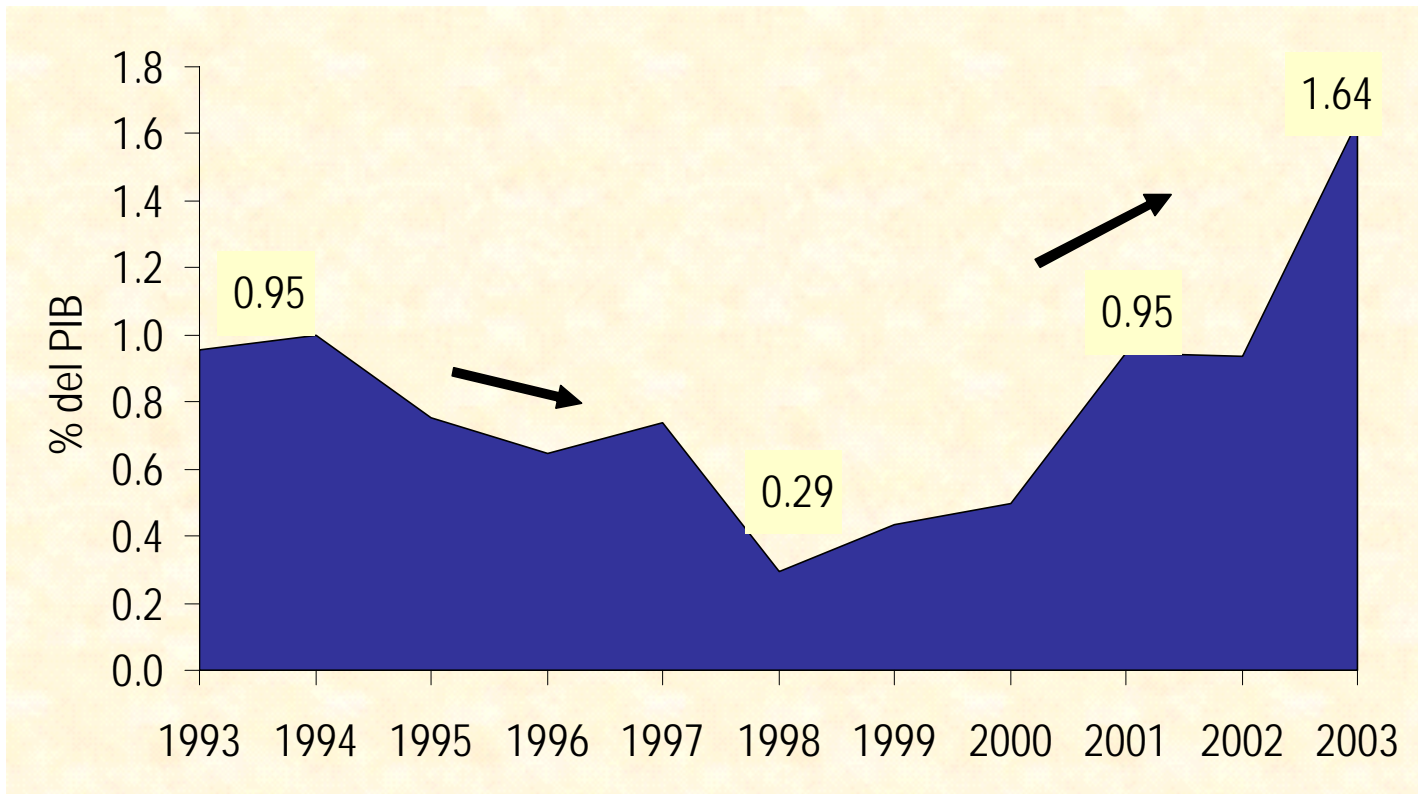


2. ¿Qué hemos logrado?

## 2.4 Viabilidad fiscal de los gobiernos territoriales

El ahorro corriente territorial ha aumentado sostenidamente desde finales de los noventa

### Ahorro corriente municipios y departamentos como % del PIB



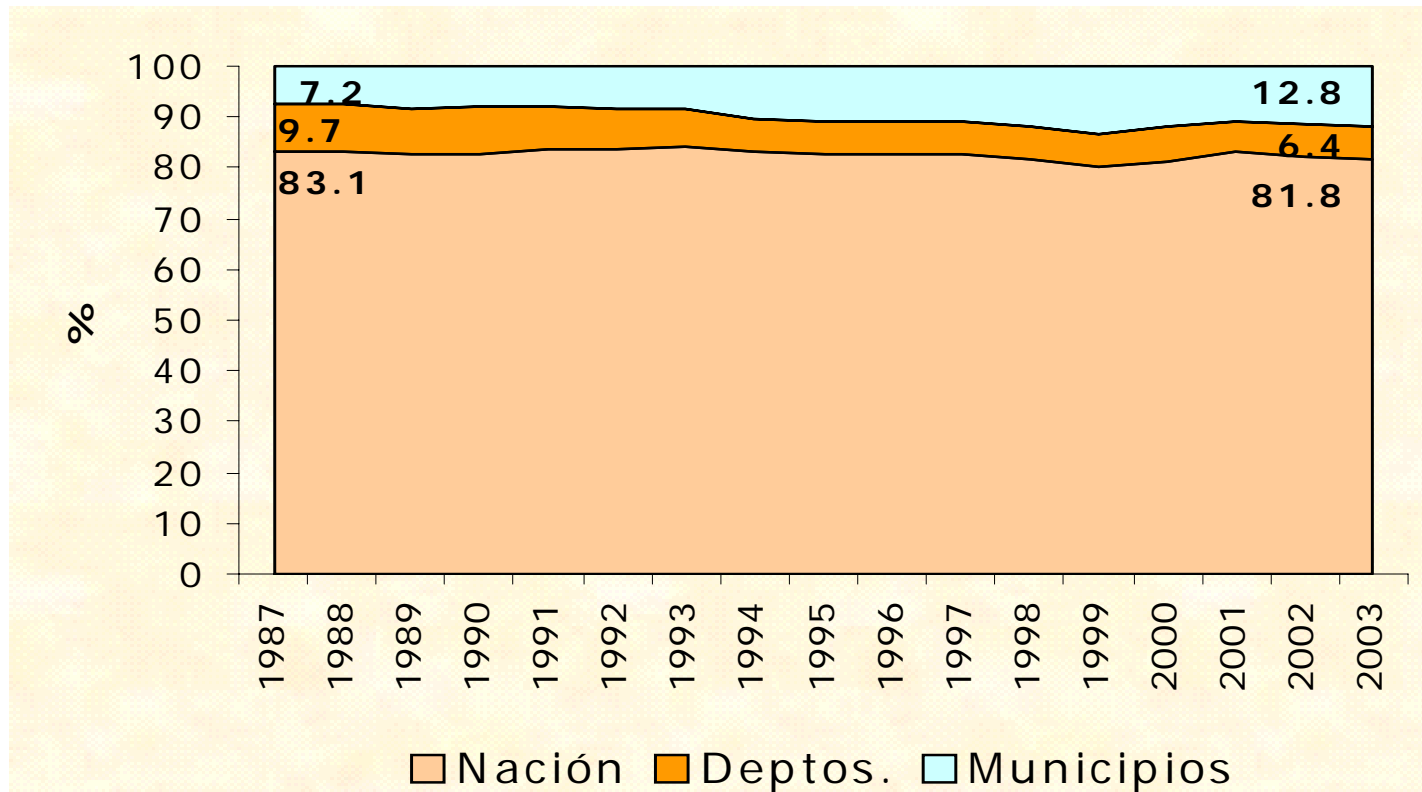


2. ¿Qué hemos logrado?

## 2.4 Viabilidad fiscal de los gobiernos territoriales

Los impuestos municipales han ganado participación dentro del recaudo consolidado del país

**Participación de los impuestos por niveles de gobierno, % del PIB**

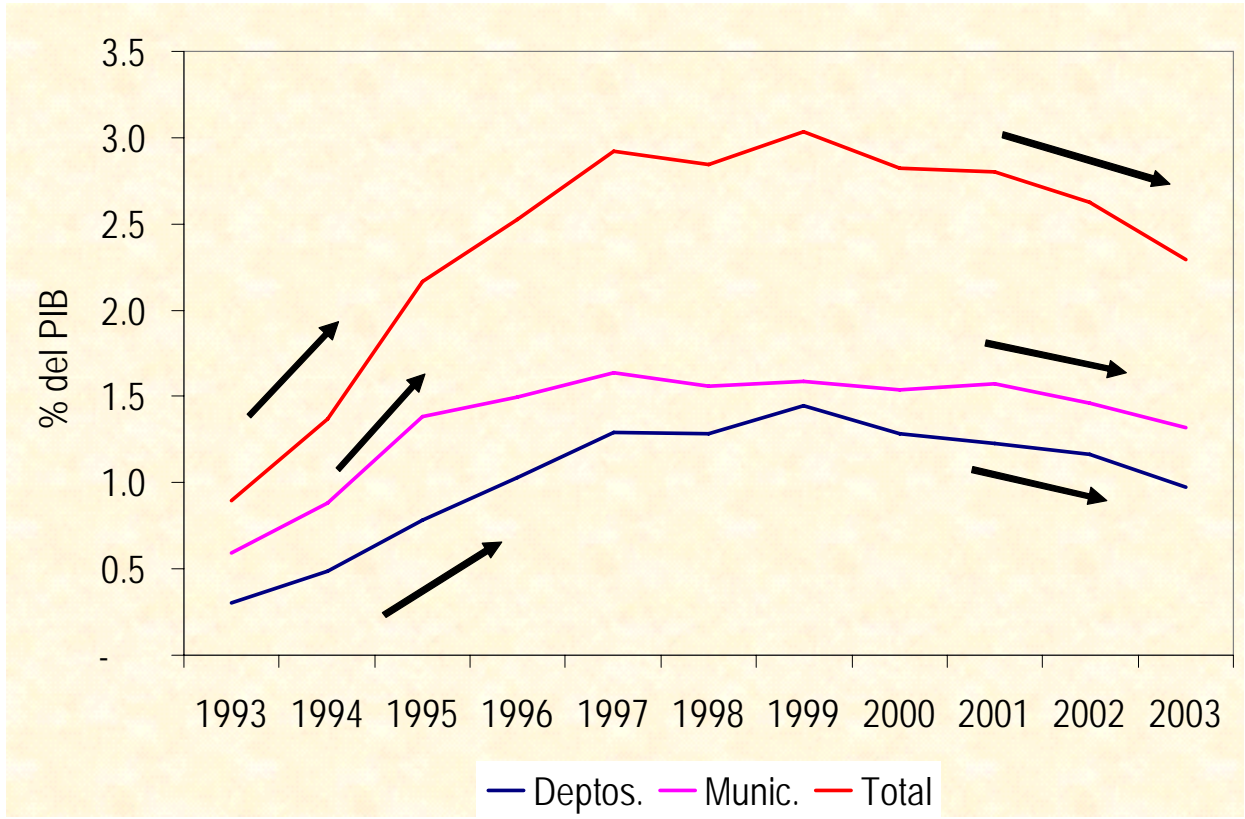


## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.4 Viabilidad fiscal de los gobiernos territoriales

El endeudamiento se ha llevado a niveles sostenibles

**Deuda de los gobiernos territoriales, % del PIB**

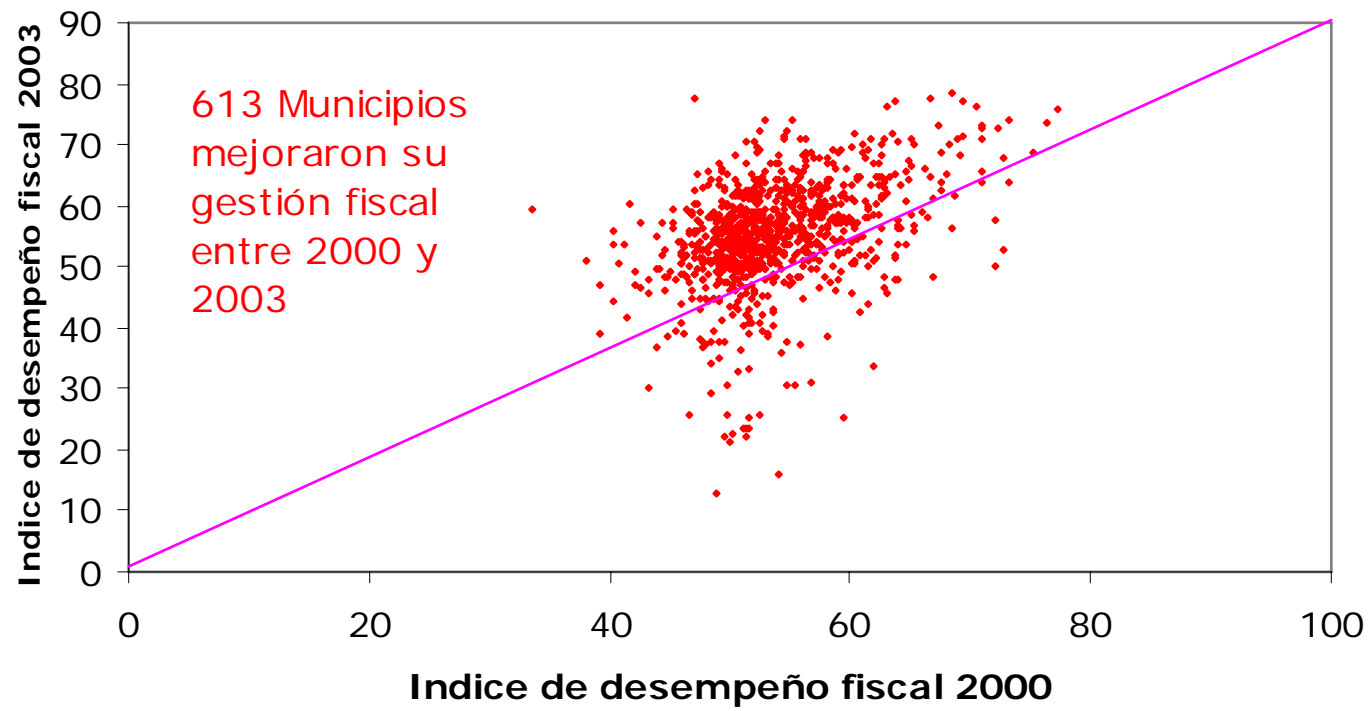


## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.4 Viabilidad fiscal de los gobiernos territoriales

El desempeño fiscal 2000-2003 ha mejorado

#### Evolución del desempeño fiscal municipal, 2000-2003

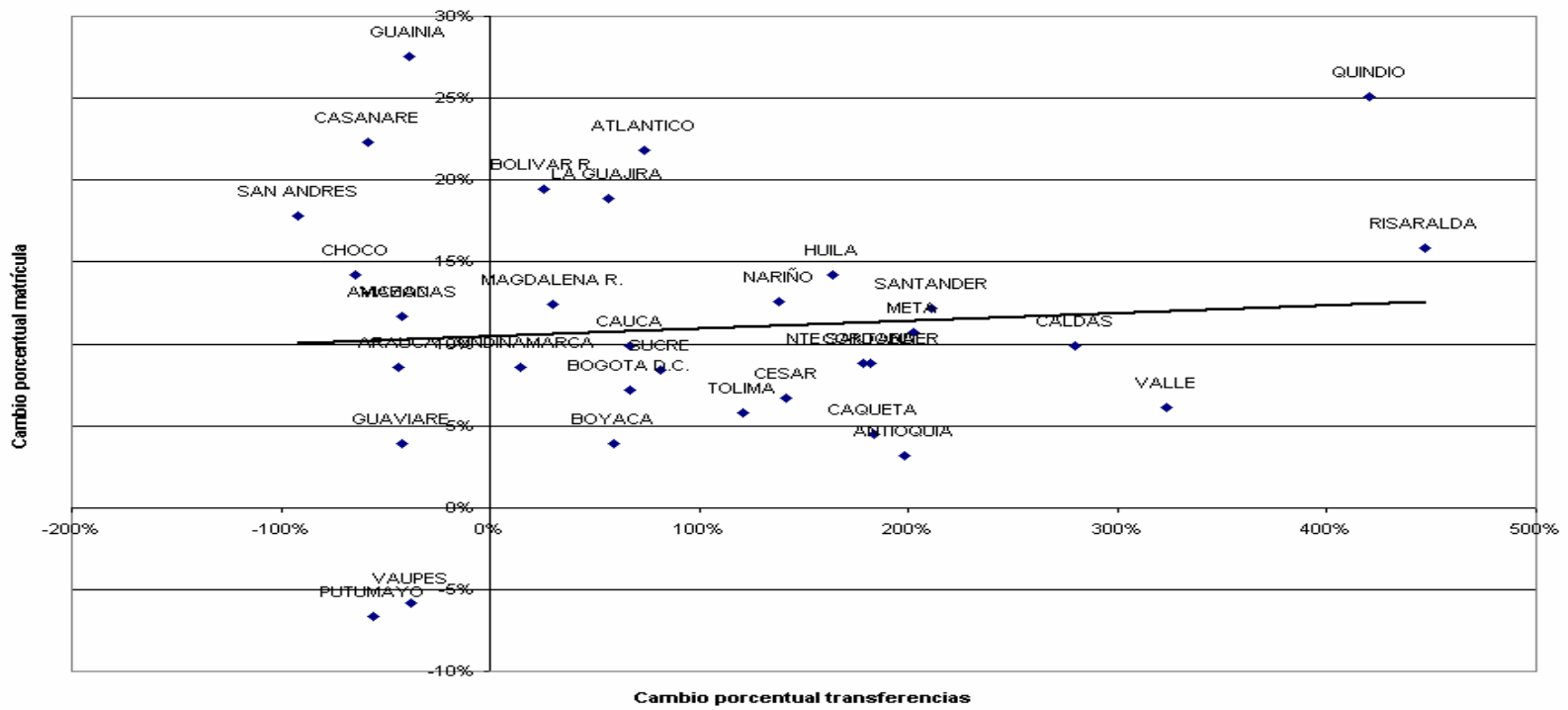


# 2. ¿Qué hemos logrado?

## 2.5 Mayor eficiencia en el gasto social

### El aumento del gasto en municipios generó incrementos en la matrícula educativa

CAMBIO EN MATRÍCULA VERSUS CAMBIO EN RECURSOS ASIGNADOS DE TRANSFERENCIAS MUNICIPALES AGRUPADAS POR DEPARTAMENTO 2001- 2003

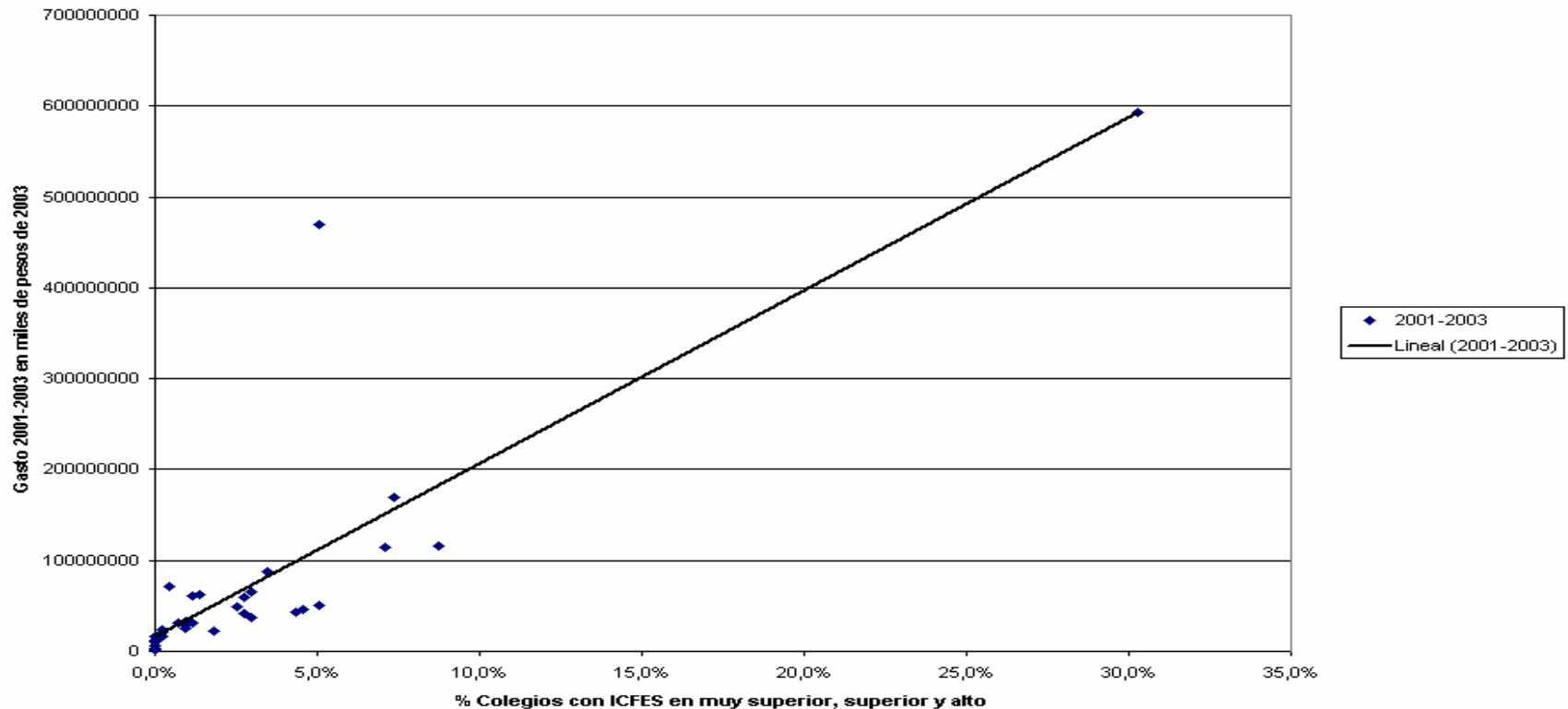


## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.5 Mayor eficiencia en el gasto social

El aumento del gasto en calidad educativa entre 2001-2003 generó variaciones positivas en los resultados en calidad

GASTO EJECUTADO EN CALIDAD MUNICIPAL AGREGADO POR DEPARTAMENTO 2001- 2003 VERSUS PORCENTAJE DE COLEGIOS CON BUEN NIVEL EN 2003

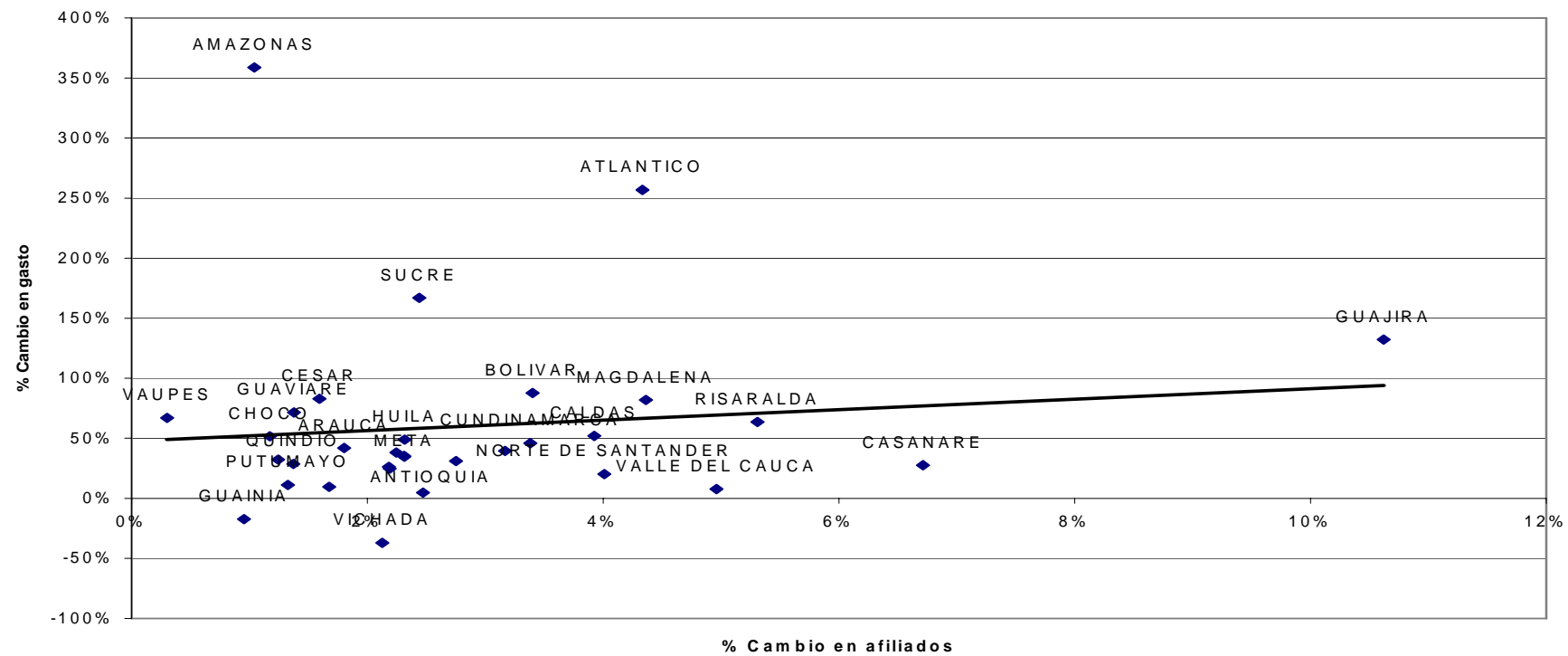


## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.5 Mayor eficiencia en el gasto social

El aumento del gasto en el régimen subsidiado entre 2002-2003 generó aumento en el número de afiliados

**CAMBIO EN GASTO EJECUTADO MUNICIPAL AGREGADO POR DEPARTAMENTO DE TODAS LAS FUENTES EN REGIMEN SUBSIDIADO Y CAMBIO EN AFILIADOS AL REGIMEN SUBSIDIADO 2002-2003**

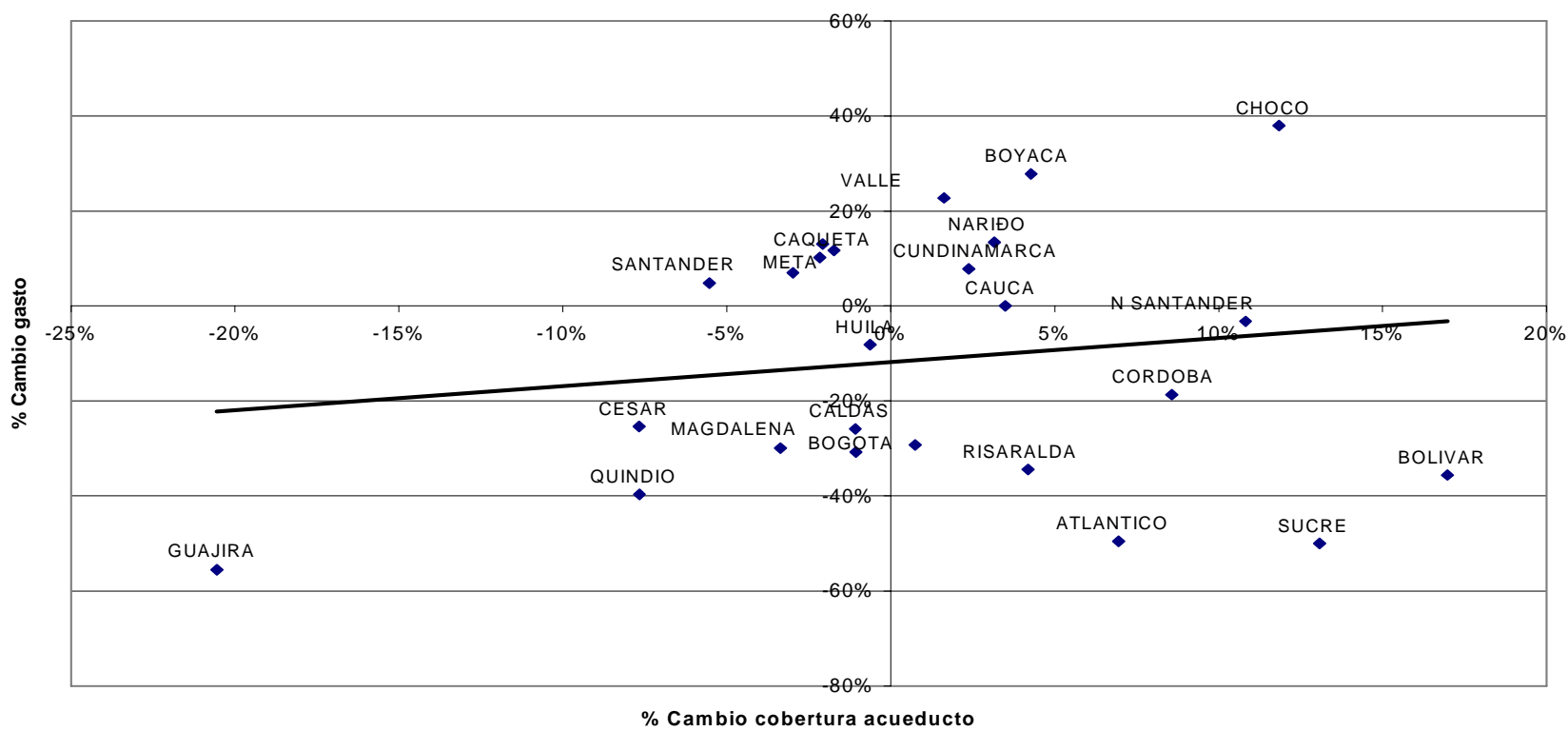


## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.5 Mayor eficiencia en el gasto social

El gasto en agua potable entre 2002-2003 generó aumento de la cobertura en acueducto

CAMBIO EN GASTO PER CAPITA EJECUTADO EN AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO DE TRANSFERENCIAS Y CAMBIO EN COBERTURA DE ACUEDUCTO POR DEPARTAMENTO 2002 - 2003



2. ¿Qué hemos logrado?

## 2.5 Mayor eficiencia en el gasto social

### Avances en los sectores sociales 2002-2004

|  | 2002              | 2004              | Variación        |
|--|-------------------|-------------------|------------------|
| <b>Niños matriculados</b>                            | <b>7.808.110</b>  | <b>8.542.523</b>  | <b>734.413</b>   |
| <b>Afiliados al régimen subsidiado</b>               | <b>10.744.289</b> | <b>15.421.930</b> | <b>4.677.641</b> |
| <b>Niños beneficiados con restaurantes escolares</b> | <b>2.229.687</b>  | <b>2.610.981</b>  | <b>381.294</b>   |
| <b>Cobertura en acueducto</b>                        | <b>87,83%</b>     | <b>89,68%</b>     | <b>1,9%</b>      |
| <b>Cobertura en alcantarillado</b>                   | <b>73,35%</b>     | <b>74,51%</b>     | <b>1,2%</b>      |



## 2. ¿Qué hemos logrado?

### 2.6 En conclusión el proceso de descentralización ha permitido:

- La consolidación de un proceso gradual e integral en lo político, fiscal y administrativo
- Mayor apertura política y participación
- La recomposición del gasto público
- Mayor volumen de recursos para atender los servicios sociales
- La sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales
- La delimitación de las competencias en los sectores sociales
- La evaluación y el seguimiento como instrumentos de rendición de cuentas a la ciudadanía

# Contenido

---

1. Antecedentes
2. Qué hemos logrado
3. **En dónde estamos**
4. Qué hace falta

### 3. ¿En dónde estamos?

#### 3.1 En materia de competencias

- Solamente se han clarificado competencias en los sectores de salud, educación y agua potable.
- Persiste la duplicidad en el gasto entre la Nación y ET en sectores como vías, agropecuario, ambiental, atención población infantil.
- No se cuenta con un estatuto de la descentralización que establezca reglas generales para descentralizar competencias en cualquier sector.

### 3. ¿En dónde estamos?

## 3.2 En materia fiscal

- Concentración de los ingresos territoriales
- Subexplotación del potencial tributario.
- Un sistema de compensaciones desarticulado (SGP, Regalías)
- Un mercado financiero limitado para canalizar el ahorro hacia los requerimientos de inversión local, concentrando la oferta de crédito en los grandes centros urbanos.

### 3. ¿En dónde estamos?

#### 3.2.1 Concentración de los Ingresos Territoriales

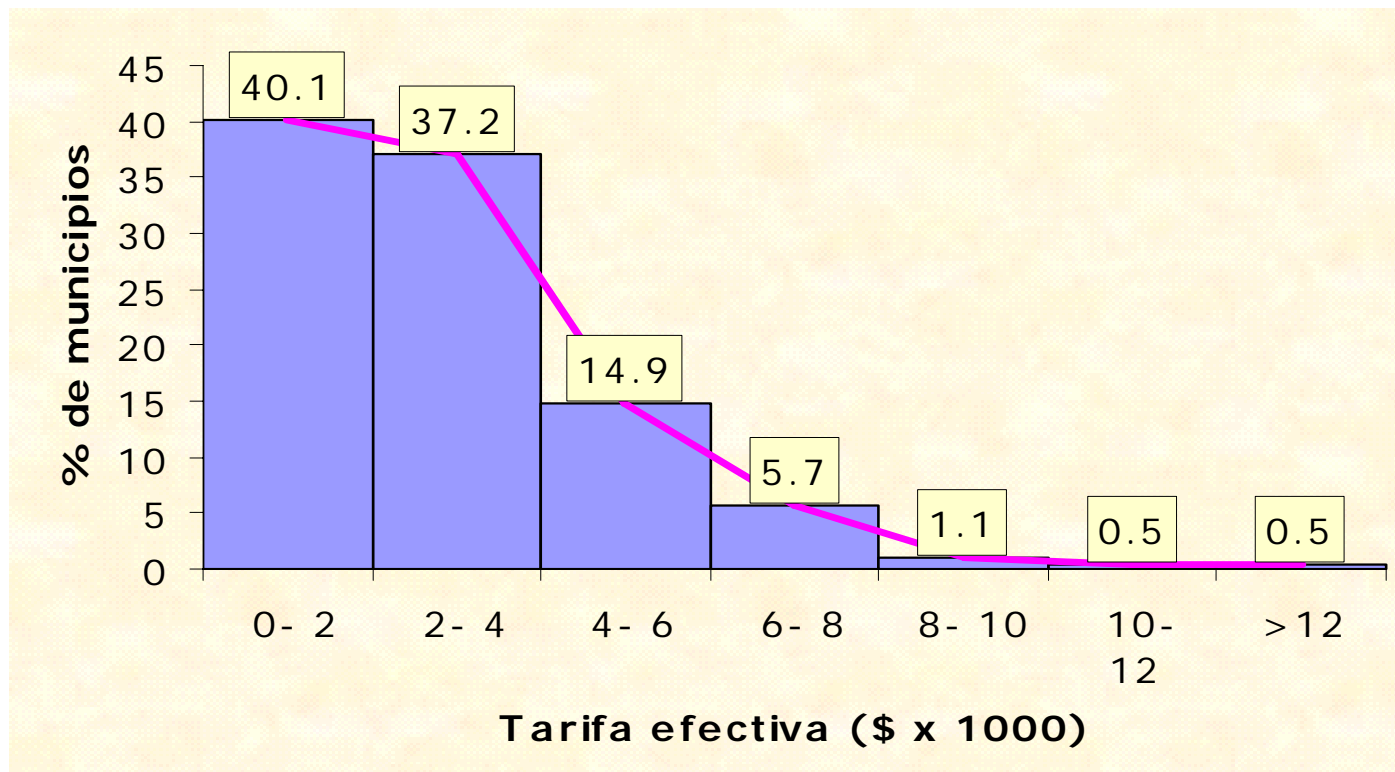
Bogotá + 40 ciudades (de 1098 municipios) concentran el 82% del recaudo tributario municipal

| Ciudad          | \$ miles millones | %     | Ciudad        | \$ miles millones | %             |
|-----------------|-------------------|-------|---------------|-------------------|---------------|
| Bogotá          | 1718.4            | 38.27 | Montería      | 20.3              | 0.45          |
| Medellín        | 442.3             | 9.85  | Valledupar    | 20.2              | 0.45          |
| Cali            | 326.5             | 7.27  | Tunja         | 19.3              | 0.43          |
| Barranquilla    | 145.4             | 3.24  | Armenia       | 18.5              | 0.41          |
| Cartagena       | 129.0             | 2.87  | Soacha        | 18.0              | 0.40          |
| Barrancabermeja | 62.2              | 1.39  | Floridablanca | 17.2              | 0.38          |
| Pereira         | 55.1              | 1.23  | Santa Marta   | 16.7              | 0.37          |
| Bucaramanga     | 49.4              | 1.10  | Chía          | 16.6              | 0.37          |
| Ibagué          | 48.4              | 1.08  | Popayán       | 14.7              | 0.33          |
| Palmira         | 46.4              | 1.03  | Sabaneta      | 14.2              | 0.32          |
| Manizales       | 45.6              | 1.02  | San Andres    | 13.6              | 0.30          |
| Yumbo           | 44.4              | 0.99  | Mosquera      | 13.3              | 0.30          |
| Envigado        | 42.0              | 0.94  | Tuluá         | 12.7              | 0.28          |
| Itagüí          | 40.9              | 0.91  | Buga          | 12.7              | 0.28          |
| Villavicencio   | 33.2              | 0.74  | Dos Quebrados | 12.5              | 0.28          |
| Cúcuta          | 30.2              | 0.67  | Soledad       | 11.6              | 0.26          |
| Pasto           | 30.2              | 0.67  | Tocancipá     | 11.2              | 0.25          |
| Neiva           | 27.6              | 0.61  | Facatativá    | 10.9              | 0.24          |
| Bello           | 26.9              | 0.60  | Yopal         | 10.8              | 0.24          |
| Buenaventura    | 24.4              | 0.54  | Resto         | 814.2             | 18.13         |
| Rionegro        | 22.7              | 0.50  | <b>Total</b>  | <b>4490.5</b>     | <b>100.00</b> |

### 3. ¿En dónde estamos?

## 3.2.2 Subexplotación del potencial tributario

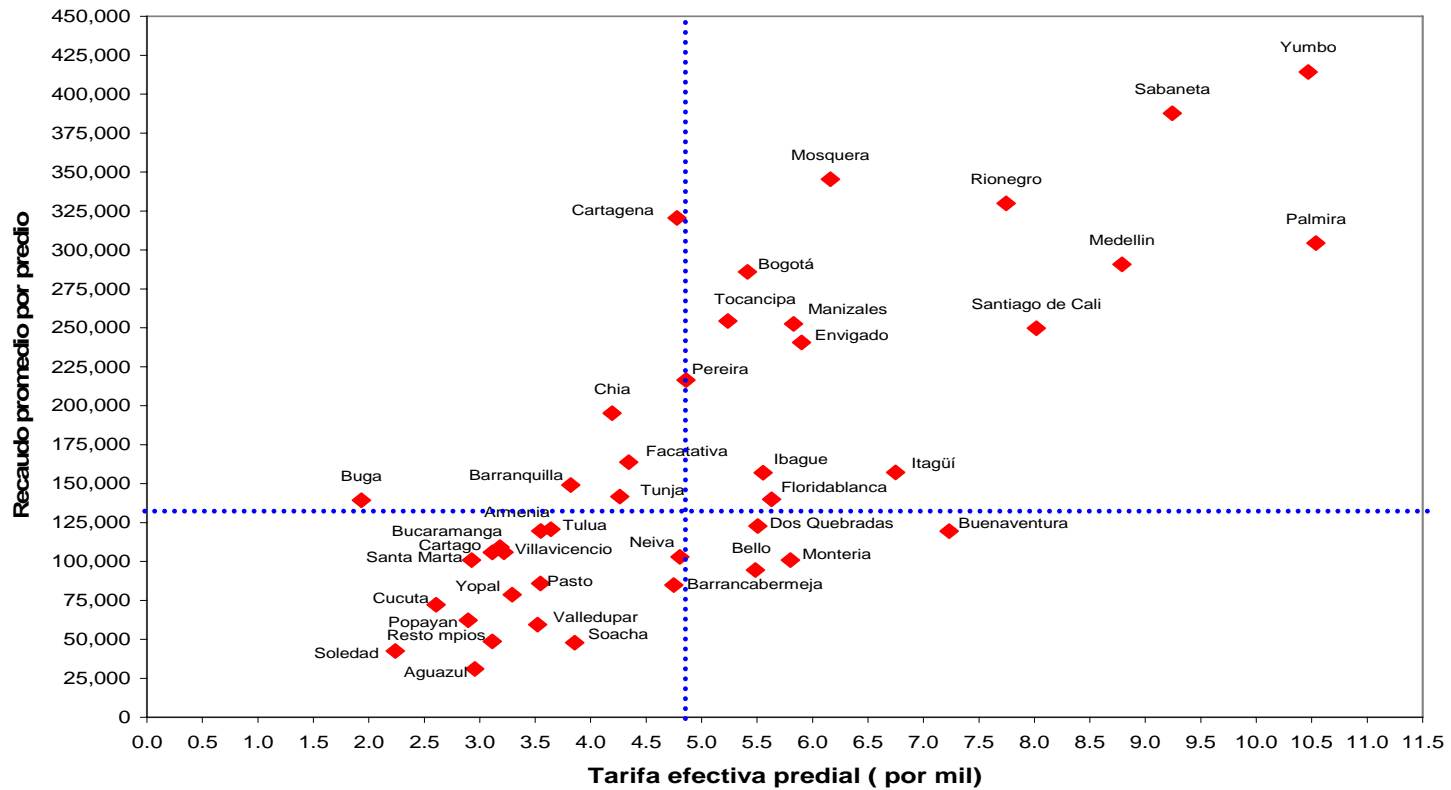
Aunque la ley permite cobrar hasta el 16 por mil, en el impuesto predial, casi el 80% de los municipios cobran apenas el 4 x mil.



## 2. ¿En dónde estamos?

### 3.2.2 Subexplotación del potencial tributario

Mientras las principales ciudades recaudan en promedio \$213.000 por predio, más de 1050 municipios recaudan \$48.000 en promedio por predio.







### 3. ¿En dónde estamos?

#### 3.2.3 Sistema de compensaciones desarticulado

- Los principales mecanismos de compensación territorial en el proceso de descentralización son el *SGP y las Regalías*; sin embargo, los criterios de distribución y su destino no están armonizados.

Esta situación genera inequidad entre regiones y también ineficiencia en el gasto.

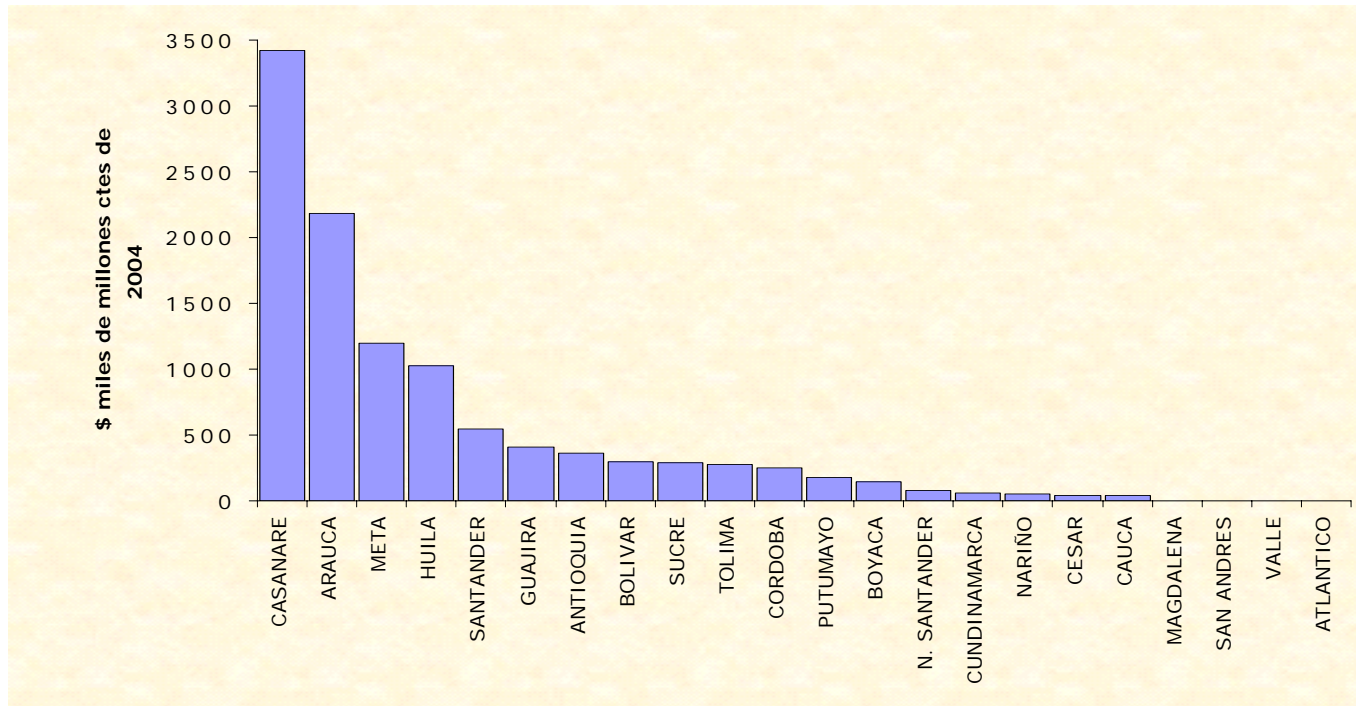
- El diseño constitucional vigente del SGP no garantiza la sostenibilidad de largo plazo.

### 3. ¿En dónde estamos?

### 3.2.3 Inequidad en la distribución de las regalías

Las regalías se han concentrado en unas pocas entidades, principalmente en las productoras de hidrocarburos. El 80% de estos recursos los han recibido seis departamentos y sus municipios

Distribución de las regalías asignadas por hidrocarburos entre 1994 y 2004



### 3. ¿En dónde estamos?

#### 3.2.3 Sostenibilidad del SGP

##### A partir de 2009:

- Los recursos del SGP vuelven a quedar atados al comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).
- Potencial desequilibrio de las finanzas públicas, que atenta contra la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

### 3. ¿En dónde estamos?

## 3.3 En materia de ordenamiento

Visiones de corto plazo,  
parciales y sectoriales

Desarrollo desigual;  
deseconomías  
de escala

Concepción estática e  
inflexible de la división política

Deterioro ambiental; pérdida  
de calidad de vida; conflictos  
en el uso del suelo

Persisten políticas homogéneas

Conflicto de competencias  
entre niveles de gobierno  
y sectores

### 3. ¿En dónde estamos?

#### 3.4 En materia de gestión:

- Limitaciones en sistemas de información
- Desarticulación en procesos de planificación
- Limitada capacidad técnica y administrativa de las E.T.
- Inoperancia de los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad
- Bajo desarrollo de procesos de gestión integral (planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control)
- Bajo nivel de profesionalización de los funcionarios
- Deficientes procesos de comunicación administración – sociedad civil

### 3. ¿En dónde estamos?

## 3.5 La descentralización en función del desarrollo económico

El crecimiento de los recursos territoriales producto de la descentralización (SGP, regalías e impuestos), ha contribuido a la creación de la infraestructura de servicios necesaria para promover el desarrollo territorial.

Sin embargo, esto no ha sido suficiente para potenciar integralmente el desarrollo económico local.

# Contenido

---

1. Antecedentes
2. Qué hemos logrado
3. En dónde estamos
4. **Qué hace falta**

#### 4. ¿Qué hace falta?

### Avanzar en :

- Delegación y/o descentralización de competencias
- Un sistema de compensación fiscal integral
- Evaluación y rendición de cuentas
- Promoción del desarrollo territorial
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión



## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.1 Competencias:

- Descentralizar competencias y recursos en sectores diferentes a salud, educación y agua potable, para buscar mayor eficiencia en la ejecución del gasto y fortalecer la autonomía territorial.
- Conformar un marco institucional que establezca las reglas, los criterios y los procedimientos para la descentralización y/o la delegación de competencias, que permita la especialización de cada nivel de gobierno (estatuto de la descentralización).

#### 4. ¿Qué hace falta?

## 4.2 Sistema integral de Compensación Fiscal Intergubernamental

Armonizar el Sistema de Compensación Fiscal Intergubernamental que permita la adecuada distribución de recursos entre entidades territoriales y garantice equidad, eficiencia y sostenibilidad, potenciando la capacidad fiscal de las E. T. Para ello se requiere:

- Revisar la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones.
- Revisar el Régimen de Regalías
- Revisar el Sistema Tributario Territorial (actualización catastral, incentivos al recaudo).

## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.3 Evaluación y rendición de cuentas

- Tener una mirada integral y periódica de la descentralización, que garantice la efectiva rendición de cuentas (**observatorio de la descentralización**).
- Generar incentivos a la buena gestión y mecanismos correctivos a los desempeños deficientes.
- Producir información veraz, única, en tiempo real, de calidad y pública necesaria para el control ciudadano y para retroalimentar una gestión efectiva.
- Difundir masivamente la información y los resultados de la gestión territorial.

## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.4 La descentralización como instrumento del desarrollo

Potenciar a las E. T. en su función de promover el desarrollo económico. Para ello se requiere clarificar competencias de cada nivel de gobierno y establecer mecanismos de coordinación para la atención integral de áreas del desarrollo.

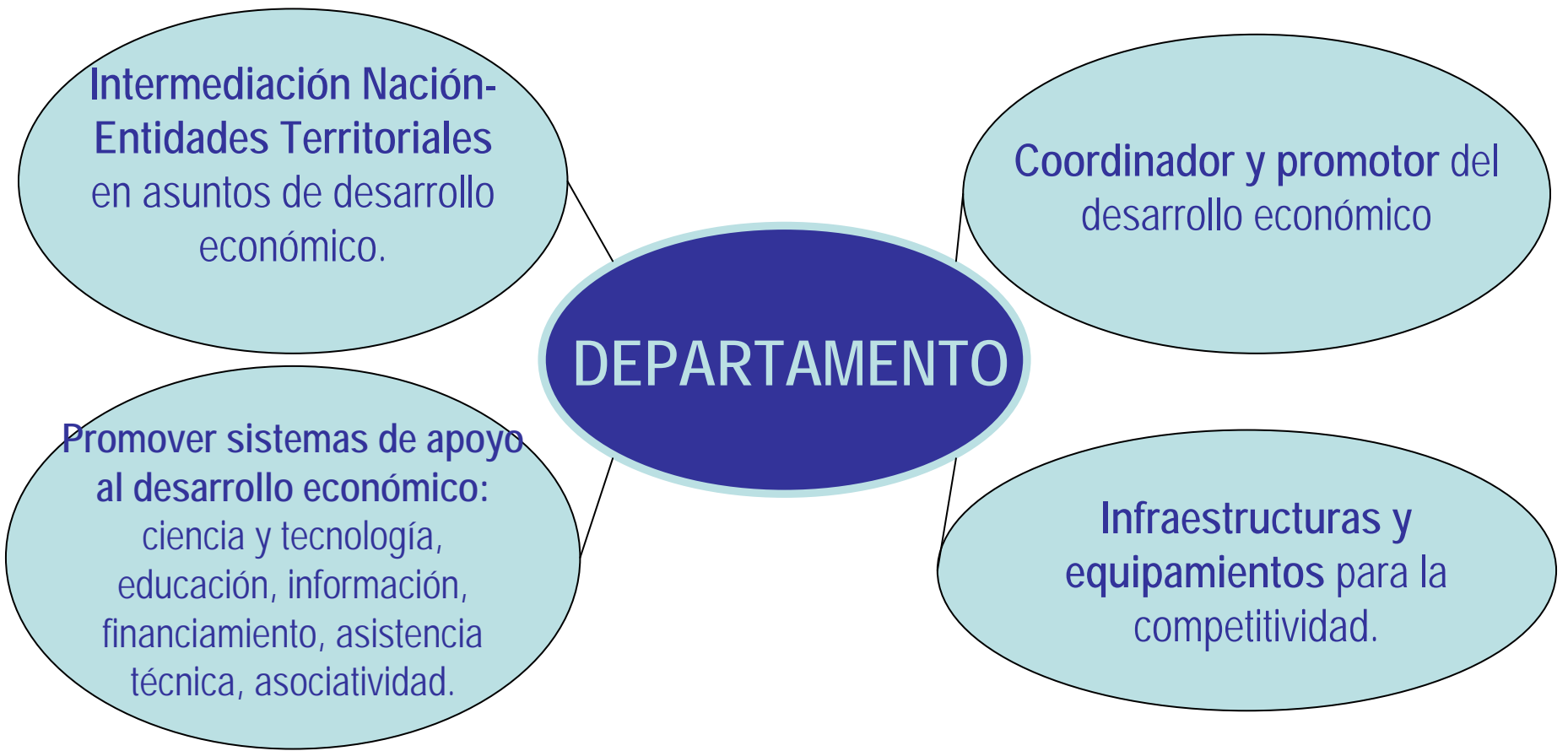
## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.4 Competencias o funciones desarrollo económico



## 4. ¿Qué hace falta?

# 4.4 Competencias o funciones desarrollo económico



# 4. ¿Qué hace falta?

## 4.4 Competencias o funciones desarrollo económico



## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.5 Agenda Interna de Competitividad y Productividad

Consolidar y poner en marcha los acuerdos derivados de la Agenda Interna de Competitividad y Productividad Regional que posibilite a cada entidad territorial aprovechar sus potencialidades y prepararse en forma adecuada para insertarse favorablemente en los diferentes acuerdos comerciales (TLC).



## 4. ¿Qué hace falta?

### 4.6 Fortalecimiento de la capacidad de gestión

- Articulación y coordinación entre los diversos niveles de gobierno.
- Articular las acciones entre sector público, privado, universidades y sociedad civil.
- Fortalecer a los Gobernadores y Alcaldes en su papel de líderes y promotores del desarrollo local.
- Integrar la oferta institucional de asistencia técnica a las E. T.
- Desarrollar instrumentos como: planes estratégicos de competitividad, agencias de desarrollo, asociaciones, agendas de competitividad.
- Reforma de la administración pública en el nivel territorial (transversales).