

El proceso de descentralización fiscal en Colombia

Grupo de Investigación: Desarrollo y Equidad
Línea de Investigación: Finanzas Públicas
Mauricio García Garzón*

Recibido: Enero 31 de 2.013 Aceptado: marzo 22 de 2.013

RESUMEN

El proceso de descentralización fiscal en Colombia ha experimentado una transformación estructural muy profunda en las últimas décadas. Es así como, los municipios del país han contado con una suma importante de recursos proveniente de la financiación de las competencias asignadas por la Nación, con los cuales han podido atender sus gastos de inversión, e incluso parte de su funcionamiento. No obstante lo anterior, las últimas reformas aprobadas respecto a sus instrumentos generan interrogantes frente a la consolidación del proceso.

Palabras clave: Descentralización fiscal, desconcentración, delegación, recursos tributarios, regalías, transferencias.

ABSTRACT

The process of fiscal decentralization in Colombia has experienced an intense structural transformation in recent decades. As a result, the country's municipalities have received a significant amount of resources from the funding of the powers conferred by the nation, which have been able to meet their capital expenditure, and even part of their operation. Nevertheless, recent reforms passed over their instruments raise questions with the consolidation process.

Key-words: Fiscal decentralization, deconcentration, delegation, tax resources, royalties, transfers

* Economista de la Universidad de América, Especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario y Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Investigador y docente en las asignaturas de Introducción a la Economía, Teoría y Política Fiscal e Historia del pensamiento Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de América.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento está dirigido al estudio de la descentralización fiscal en nuestro País, que se refiere a la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Este proceso se ha llevado a cabo a través de tres instrumentos que son: La tributación territorial, las transferencias intergubernamentales y las regalías; aspectos que han sufrido transformaciones importantes a partir de los años noventa.

Efectivamente, el Constituyente del 91, buscando fortalecer el proceso de descentralización en Colombia, estableció formalmente una norma rectora para la distribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, donde las competencias asumidas por parte de las entidades territoriales quedaron determinadas por una estructura normativa de rango constitucional.

No obstante lo estipulado en la Constitución Política de 1991, (redacción), la base de liquidación de los recursos de las transferencias y el régimen de regalías han sido modificadas por sendas reformas que quedaron plasmadas en los Actos Legislativos 01 de 2001, 04 de 2007 y 05 de 2011. Dichas reformas generan interrogantes frente a la consolidación del proceso de descentralización fiscal, por lo que en este escrito trataremos dar respuesta a algunas de ellas.

Este es un estudio descriptivo-analítico basado en fuentes secundarias con un enfoque de tipo cuantitativo en lo que tiene que ver con la recolección y procesamiento de información estadística. El impacto esperado es presentar una propuesta académica para discusión entre los diferentes estamentos públicos y privados del orden nacional y territorial.

2. ANTECEDENTES Y CONCEPTUALIZACIÓN

2.1 Antecedentes

El proceso de descentralización fiscal en nuestro país inicia formalmente a partir de la década de los años sesenta con el denominado situado fiscal, adoptado a través del Acto Legislativo 01 de 1968 y desarrollado por la Ley 46 de 1971. Dicho sistema, consistía en una transferencia a los entes territoriales en cabeza de los departamentos para financiar gastos (pago de nómina de burocracia, es diferente) en educación primaria, salud pública e inclusive para atender gastos de funcionamiento. Estas transferencias iniciaron con un porcentaje del 13%, de los ingresos ordinarios del Estado, llegando a representar el 25% de los mismos (mejorar redacción). En la década de los años ochenta se hicieron reformas a la participación de los municipios en las rentas del IVA, fue así como con la expedición de la Ley 12 de 1986, y el Código de Régimen Municipal, mediante el decreto 1333 de 1986, se estableció un régimen de transición entre 1986 y 1992 partiendo del 25% hasta llegar al 50% del IVA. El 74.2% de estos recursos debían destinarse a inversión en acueducto y alcantarillado, vías, centros educativos y de salud, electrificación y deporte, entre otros.

Con estas reformas se aumentaron los recursos transferidos a los entes territoriales; se les entregaron funciones desempeñadas en su momento por entidades descentralizadas del orden nacional y se dictaron normas para el fortalecimiento de sus ingresos

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se otorgó un decidido impulso al tema de la descentralización fiscal, reordenando el tema de las transferencias de recursos nacionales hacia las entidades descentralizadas territorialmente. Para ello estableció en los artículos 356 y 357 ajustes al situado fiscal orientado a los departamentos y para el caso de los municipios, creó la participación de éstos en los ingresos corrientes de la nación (ICN). Estas

transferencias sustituyeron y elevaron a nivel constitucional lo que por carácter de Ley venían recibiendo los municipios como porcentaje del impuesto al valor agregado (IVA); (redacción) ampliando de esta manera, los recursos recibidos por los municipios para atender sus gastos de inversión.

El artículo 356 de la Carta Política determina que los recursos del situado fiscal se deben destinar a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media y para la salud. La Ley 60 de 1993 de Competencias y Recursos señaló que el porcentaje de las transferencias se situaría finalmente en el 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y que su distribución se diera de acuerdo con la población atendida y por atender.

Para el caso de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la Constitución política, en su artículo 357, señala que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación y que será la ley la que determine el porcentaje mínimo de esa participación. La Ley 60 de 1993 estipula que ese porcentaje vaya del 14% en 1993 al 22% en el 2001. A sí mismo, establece que su distribución se de en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI), al nivel relativo de pobreza, a la eficiencia y al mejoramiento del nivel de vida del respectivo municipio.

En lo que va corrido del milenio, se han aprobado sendas reformas constitucionales que han modificado sustancialmente los instrumentos de la descentralización fiscal. Es así como, mediante la aprobación de los Acto Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 se unificó el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación en un solo sistema llamado sistema General de Participaciones – SGP, que posteriormente se reglamentó con las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 respectivamente. Definir brevemente en qué consiste el SGP. Con estas reformas se acaba la diferencia que establecía el esquema anterior al utilizar unas

transferencias para los departamentos (Situado fiscal) y otras para los municipios (participación en los ICN), creando un sistema único, a partir del cual, se manejan todos los recursos que se van a transferir.

Otro aspecto importante que se estipula en la nueva normatividad, es que las transferencias se desligan transitoriamente del comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y se parte de un monto establecido para generar incrementos anuales según la inflación causada más unos puntos adicionales, que oscilan entre el 2% y el 4% en su punto más alto.

En el tema de las regalías se aprobó el Acto Legislativo 05 de 2011, donde se crea el Sistema General de Regalías – SGR, el cual se sustenta a través de una serie de fondos que se encargarán de manejar los recursos de las regalías. Su reglamentación se dio mediante la Ley 1530 de 2012. Todo lo concerniente a las reformas al sistema de transferencias y al régimen de regalías, serán discutidas más adelante en este mismo capítulo.

En la siguiente tabla se sintetiza como ha sido el proceso de descentralización fiscal en nuestro país:

2.2 Conceptualización

Algunos autores latinoamericanos como: Abalos 1990, Boisier 1990, Rufián 1991, establecen diferencias entre los siguientes términos: desconcentración, descentralización y delegación, también llamada deslocalización (Restrepo, 2002).

La desconcentración es la transferencia de competencias de decisión y a veces de recursos, desde el gobierno central hacia organismos de jerarquía inferior; es decir, es un proceso “vertical” de transferencias. Por descentralización se entiende la transferencia de poder de una institución a otra, sin que exista dependencia jerárquica entre ellas. En consecuencia, sólo es posible si ambas instituciones tienen personería jurídica y recursos propios. Se trata, pues, de una transferencia “horizontal” de competencias.

Tabla 1. Proceso de descentralización fiscal en Colombia

Fase	Acción política	Reforma	Resultado
Inicio (1968-1982)	Control a la proliferación de paros cívicos reclamando servicios públicos adecuados	Creación de la participación en el IVA (Ley 33/68) y Situado Fiscal (Ley 46/71)	Reforma del Estado 1968: desconcentración de funciones de la Nación
Municipalización (1983-1990)	Elección popular de alcaldes y cuerpos colegiados (1986)	Aumento del porcentaje de participación del IVA (Ley 12/86), reforma a los Impuestos Locales (Ley 14/83); creación del esquema de cofinanciación (Ley 29/89 y 10/90)	Distribución de Competencias: salud y educación desmonte de instituciones nacionales
Constitución de 1991 (1991-1998)	Elección popular de gobernadores y cuerpos colegiados; mecanismos de participación ciudadana (Ley 134/94), revocatoria del mandato, cabildo abierto, plebiscito	Situado Fiscal, Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN; Distribución de competencias (Ley 60/93) Organización Sistema Nacional De Cofinanciación; Ley de Regalías (142/94) Nuevo Régimen Municipal (Ley 136/94)	Distribución de competencias leyes sectoriales de servicios públicos, salud, educación; Nuevo Régimen Municipal
Profundización (1998-2012)	Ampliación del período de mandatarios territoriales (AL 02/02)	Reforma al Sistema de Participaciones (Acto Legislativo 01/01, 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) Acto Legislativo 04/07 SGP Ley 1176/2007 Reforma a la regalías Acto Legislativo 05/11 Ley 1530/2012	Creación del SGP Reorganización de la distribución de competencias en los sectores sociales presentación de la Ley orgánica de Ordenamiento Territorial; delegación de competencias en el sector agropecuario Creación del SGR

Fuente: el autor, con base en información de Restrepo (2002).

Delegación o deslocalización es el traspaso de competencias de decisión y autoridad de gestión en relación con funciones específicas de organismos centrales a instituciones regionales o locales semiautónomas, estatales o privadas, que no están sujetas al control directo del gobierno central. Pero éste conserva una especie de “derecho a veto” acerca de las decisiones regionales y aun locales, y en cualquier momento puede volver a ejercer las competencias transferidas. Es una forma de transición entre la desconcentración y la descentralización.

Autores de habla inglesa (Rondinelli y Cheema 1983) diferencian entre: *deconcentration*, *delegation* y *devolution* (Restrepo, 2002).

El término *deconcentration* corresponde al de “desconcentración” pues denota la transferencia de funciones administrativas y de competencias de decisión de organismos centrales a sus representaciones regionales o locales, bajo control directo de los organismos de jerarquía superior.

Devolution, equivale al término latinoamericano “descentralización”, en su forma territorial: el traspaso de poder y competencias de decisión a los gobiernos regionales o locales, que gozan de autonomía en sus respectivos territorios y cuentan con recursos propios. Forma horizontal de transferir competencias.

Delegation, corresponde al término delegación o deslocalización donde el poder central en cualquier momento puede volver a ejercer las competencias transferidas, así no estén sujetas al control directo éste. Por lo mismo, es una forma de transición entre los términos *devolution* y *deconcentration*.

De esta manera, quedan planteados los diferentes conceptos sobre los cuales se centrará el análisis concerniente al proceso de descentralización fiscal en Colombia, que será planteado a lo largo del estudio.

De otro lado, las competencias están definidas en el ámbito de aplicación según los niveles nacionales y territoriales así:

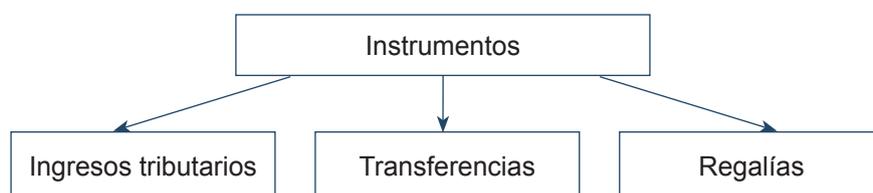
Al nivel nacional le corresponde el diseño de políticas y estrategias de desarrollo regional para la promoción y el equilibrio interregional, las grandes infraestructuras y equipamientos para el desarrollo económico

El nivel departamental debe encargarse de la intermediación entre la Nación y los municipios en materia de desarrollo económico, promover sistemas de apoyo al desarrollo económico- ciencia y tecnología

Al municipio le corresponde generar oportunidades para el desarrollo económico de los diversos sectores y zonas del ente territorial, una inversión pública que promueva el desarrollo de la economía y del capital social local, integrarse a sistemas productivos territoriales subregionales.

3. RESULTADO Y DISCUSION SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

A partir de la conceptualización anterior, se entenderá por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere poder y competencias de decisión desde el nivel central a los gobiernos regionales o locales que gozan de autonomía en sus respectivos territorios y cuentan con recursos propios. Esta descentralización puede ser política, fiscal y administrativa, la cual se basa en la transferencia efectiva de poder político, de recursos y responsabilidades del nivel nacional hacia las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le fueron asignadas. Para el caso que nos ocupa, abordaremos el tema de la descentralización fiscal, entendida como la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Para el caso colombiano, este proceso se ha realizado a través de tres instrumentos, que se detallan a continuación:

Figura 1. Proceso de descentralización en Colombia

Fuente: Porras, 2007

3.1. Sobre los Ingresos Tributarios

Los municipios del País recaudan 23 impuestos diferentes de los cuales, en promedio, el 90% de los recaudos se concentra en tres impuestos: industria y comercio con el 41%, el predial con el 33% y la sobretasa a la gasolina con el 16%.

El 10% restante corresponde al recaudo de los otros impuestos entre los que se destacan: alumbrado público, avisos y tableros, estampillas, delineación y urbanismo.

A continuación se explican las principales características de estos impuestos:

Impuesto de industria y comercio

El sustento normativo del impuesto se encuentra definido en la Ley 14 de 1983, que en sus capítulos II y III reglamentan el tema, estableciendo el hecho imponible, la base gravable y la unificación de tarifas. Al respecto, la norma estipula lo siguiente:

El Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. Así mismo, la Ley determina que el impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año

inmediatamente anterior, con una tarifa que es determinada por los concejos municipales dentro de los siguientes límites: del dos al siete por mil mensual para actividades industriales y del dos al diez por mil mensual para actividades comerciales y de servicios.

Para el caso de Bogotá, existe una normatividad especial que estipula que el período de causación sea bimestral y la tarifa aplicable esté en un rango del 2 por mil al 30 por mil, la cuál será fijada por el Concejo Municipal. Este marco normativo especial para la ciudad de Bogotá explica el hecho de que algunas empresas que se encontraban radicadas en la capital se estén desplazando a municipios cercanos a ella.

El impuesto de industria y comercio se encuentra altamente concentrado en Bogotá y otras 3 ciudades del país, las cuales recaudan alrededor del 70%, junto con 37 que concentran el 20% del agregado nacional. Lo anterior determina las disparidades propias de los recursos tributarios territoriales. (Porras, 2004)

Impuesto predial

El segundo recaudo tributario más importante a nivel municipal es el impuesto predial, que ha representado históricamente el 33% del total. Este impuesto, además de presentar ventajas debido a su fácil implementación y de significar una fuente de recursos para el financiamiento de los equipamientos, bienes y servicios públicos locales, genera efectos positivos sobre el mercado inmobiliario, la estructura de tenencia de la tierra y los usos del suelo, entre otros.

El predial es uno de los principales instrumentos para el autofinanciamiento local y para la autonomía fiscal. Sin embargo, históricamente han existido obstáculos que han impedido el adecuado aprovechamiento del impuesto, tales como la falta de recursos financieros para la ejecución de procesos masivos de actualización catastral a escala rural, la falta de voluntad política de los concejos municipales, el establecimiento de tarifas del impuesto muy bajas y la deficiente cultura de pago de las comunidades, lo cual ha conllevado a un recaudo menor al de su potencial.

La normatividad establece que la base gravable del impuesto se fije sobre el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando esté establecido. La tarifa nominal del impuesto predial se fija por los respectivos concejos municipales y oscila entre 1 por mil y 16 por mil del avalúo catastral. Además la ley establece que las tarifas deben fijarse de manera diferencial y progresiva teniendo en cuenta entre otros aspectos: los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación catastral, los terrenos urbanizables y los urbanizados no edificados

Sobretasa a la gasolina

La sobretasa a la gasolina es un impuesto tributario indirecto, que nace como alternativa para mejorar los indicadores de cobertura y calidad vial del país sobre la base que los municipios y los departamentos deben responder

por las vías secundarias y terciarias. Su sustento normativo se encuentra definido en la Ley 105 de 1993, donde autoriza a los municipios y a los distritos, para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

El hecho generador está constituido por el consumo de gasolina motor extra y corriente, nacional o importada, dentro de la jurisdicción de cada municipio, distrito y departamento, y si bien es cierto, que la destinación del recurso de la sobretasa se relaciona con obras de infraestructura vial y a financiación de proyectos de transporte masivo, el Gobierno Nacional ha autorizado que dichos recursos se dirijan al pago y prepago de la deuda pública en procura del saneamiento fiscal.

Los responsables mayoristas están obligados a efectuar la declaración mensualmente y realizar el pago dentro los 15 días calendario del mes siguiente a la causación. Los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina podrán titularizarse (artículo 126 de la Ley 488) y tenerse en cuenta como ingreso para el cálculo de la capacidad de pago de los municipios.

Identificadas las características de estos impuestos, pasamos a ver el comportamiento que han tenido en los últimos años como porcentaje del PIB:

Tabla 2. Comportamiento de los principales ingresos tributarios departamentales como porcentaje del PIB Nacional

Porcentaje del PIB

INGRESOS TRIBUTARIOS	2006	2007	2008	2009	2010
Predial	0,57	0,53	0,53	0,6	0,63
Industria y comercio	0,79	0,82	0,83	0,84	0,85
Sobretasa a la gasolina	0,33	0,3	0,28	0,27	0,26

Fuente: DNP

La evolución que han tenido estos impuestos en los últimos años no es representativa, tanto el impuesto predial como el de industria y comercio aumentaron su participación en tan solo 0,06 puntos, mientras que la sobretasa a la gasolina perdió participación en 0,07 puntos. Lo anterior permite inferir que se deben tomar acciones por parte de las administraciones municipales para tratar de mejorar el esfuerzo fiscal, en procura de guardar una relación directa con los otros instrumentos de la descentralización fiscal.

3.2. Sobre las Transferencias

Como se mencionó en el apartado anterior, la Constitución Política de 1991 otorgó un decidido impulso al tema de las transferencias al sustituir lo que recibían los municipios como porcentaje del impuesto al valor agregado - IVA, por una base mayor al liquidarse como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, ampliando de esta manera los recursos recibidos por los municipios para atender sus gastos de inversión e incluso de funcionamiento.

El régimen de transferencias se reformó a partir del 2001, mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año, lo que implicó que se diera una nueva fórmula para su liquidación partiendo de una cifra de \$10.9 billones y aumentos según inflación causada más 2 puntos adicionales en los primeros cuatro años y 2,5 puntos en los últimos cuatro años. La nueva norma estableció un sistema único llamado Sistema General de Participación – SGP, desde el cual se manejan todos los recursos que se van a transferir, acabando con ello la diferencia que establecía el sistema anterior de utilizar unas transferencias para los departamentos (Situado fiscal) y otras para los municipios (participación en los ICN).

A partir del año 2009 las transferencias quedarían atadas nuevamente a la evolución de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), cuya fórmula fue cuestionada por el Ministerio de Hacienda por afectar la estabilidad macroeco-

nómica del País. Por esto, el Gobierno impulsó otra reforma a través del Acto Legislativo 4 de 2007 reglamentada por la Ley 1176 del mismo año que mantendría la estructura del año 2001 y cuyo período expira en el 2016.

Una vez implementadas estas modificaciones, las finanzas públicas del orden nacional se estabilizaron como consecuencia de la menor presión que ejerce sobre el gasto el nuevo método de cálculo de las transferencias territoriales, sin embargo para los municipios según estudio realizado por la Federación Colombiana de Municipios, le significó una reducción de \$7,5 billones en el período 2002-2006, y en el período 2008-2016 los entes territoriales dejarían de recibir por transferencias la suma de \$66,7 billones (García, 2010)

Adicionalmente, al hacer el siguiente ejercicio podremos mirar el grado de avance del proceso de descentralización fiscal, en el tema de las transferencias:

Tomando el presupuesto de rentas del Gobierno Nacional Central para el año 2010, se liquidan las transferencias según:

Ley 12 de 1986 y Código de Régimen Municipal (decreto 1333 de 1986)

Transferencia en función del impuesto al valor agregado - IVA: valor a precios corrientes en el 2010: \$30,3 billones (50%) = **\$15,2 billones (pesos constantes o corrientes?)**

Reforma constitucional de 1991

Transferencias: Situado Fiscal y Participación en los ingresos corrientes de la Nación, como porcentaje de los ICN: valor a precios corrientes en el 2010: \$70,8 billones (46,5%) = **\$32,9 billones**

Reformas Legislativas 2001 y 2007

Creación del SGP: Incremento a partir de \$10,9 Billones (inflación más puntos porcentuales):

valor de las transferencias a precios corrientes en el 2010 = **\$23,0 billones**

A partir del anterior ejercicio se puede realizar el siguiente análisis:

Si no se hubiese presentado la reforma del 91 los entes territoriales hubiesen recibido en el año 2010 por concepto de transferencias **\$15,2 billones**

Con la reforma del 91 sin modificaciones posteriores las entidades territoriales hubiesen recibido en el 2010 por concepto de transferencias **\$32,9 billones**, correspondiente a un 116% más de recursos por este concepto.

Con las reformas del 2001 y 2007 los entes territoriales recibieron en el 2010 por concepto de transferencias **\$23 billones**, correspondiente a un 30% menos de recursos que con la reforma del 91

Si a esto, le sumamos que la sola reforma del 2007 le significaría a los entes territoriales dejar de recibir por transferencias en el período 2009-2016 la suma de \$66,7 billones, según lo expone García (2010), estaríamos frente a un retroceso en el proceso de descentralización fiscal, contrastando con el modelo descentralista y de autonomías territoriales definido en la misma Carta Magna.

3.3 Sobre las Regalías

El tercer instrumento de la descentralización fiscal se refiere a las regalías, que son definidas como la contraprestación económica para un distrito, municipio o departamento, que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se acuerde, siempre y cuando se encuentre prevista en la ley.

Por mandato constitucional y legal, las entidades territoriales tienen derecho de participación sobre los recursos de las regalías y a compensaciones monetarias derivadas de la ex-

plotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal. Bajo este marco, las regalías, se han distribuido en dos grandes grupos: un porcentaje le corresponde a las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables (regalías directas) y el resto ingresa al Fondo Nacional de Regalías (regalías indirectas) para financiar proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Este esquema cambia con la reforma impulsada por el Gobierno, a través del Acto Legislativo 05 del 2011, reglamentado por la Ley 1530 del 2012, donde se crea el Sistema General de Regalías - SGR y cuyo fundamento se centra en cuatro principios: 1) la equidad social y regional, 2) el ahorro para el futuro, 3) la competitividad regional y 4) el buen gobierno.

Para el cumplimiento de estos principios, se crea una estructura para distribuir los recursos a través de los siguientes fondos:

Fondo de ahorro y estabilización - FAE: tiene como finalidad mitigar las fluctuaciones en el valor de las regalías, para reducir la volatilidad en los ingresos de las mismas. Permite ahorrar en la época de vacas gordas para gastar en períodos de vacas flacas, es una especie de ahorro precautelativo

Fondo de desarrollo regional: busca la integración de los entes territoriales en grupos relativamente homogéneos, de tal manera que los proyectos de desarrollo que se emprendan respondan a necesidades regionales.

Fondo de compensación regional: promueve la equidad social y regional, para que las regiones del País alcancen promedios nacionales en materia de calidad de vida

Fondo de ahorro pensional territorial – FONPET?: su finalidad es preservar el papel de los recursos de las regalías en la financiación del pasivo pensional territorial

Fondo de ciencia, tecnología e innovación: Para este fondo, se destinará un porcentaje fijo consistente en un 10% de los recursos de las regalías, como mecanismo para generar crecimiento económico sostenido.

Así mismo, el SGR, crea los Órganos Colegiados de Administración y Decisión –OCAD, que estarán integrados, a nivel departamental por: ministros o delegados, gobernadores o delegados, alcaldes o delegados y a nivel municipal por: un delegado del Gobierno Nacional, gobernador o su delegado y el alcalde respectivo.

En cabeza de los OCAD, queda la de aprobar los proyectos de inversión tanto a nivel regional como local y definir su ejecutor. Los primeros se financiarán principalmente según el impacto regional y los segundos financiarán hasta un 40% los proyectos de impacto local a través del Fondo de Compensación Regional.

El SGR tendrá su propio presupuesto. Para las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas, éstas se incorporarán por decreto a sus presupuestos. Igualmente, tendrá su propio Banco de Proyectos.

Esta reforma al régimen de regalías afecta la autonomía que tienen los entes territoriales en el manejo de dichos recursos, pues el papel de los OCAD, interviniendo a todo nivel, inclusive en lo que respecta a la participación directa de las entidades productoras y portuarias, representa una tendencia recentralizadora y un retroceso en la consolidación del proceso de descentralización fiscal del País

4. CONCLUSIONES

El proceso de descentralización fiscal en Colombia ha experimentado una transformación estructural muy profunda en las últimas déca-

das; sin embargo, las últimas reformas aprobadas respecto a sus instrumentos (ingresos tributarios, transferencias y regalías) generan interrogantes frente a la consolidación del proceso, (Como cuáles?) por cuanto han generado impactos frente al monto de los recursos transferidos (disminuyéndolos cerca de un 30%), o han significado orientaciones recentralizadoras, afectando la autonomía y responsabilidades de las entidades territoriales.

La evolución que han tenido los principales componentes de los ingresos tributarios municipales no ha sido representativa como porcentaje del PIB en los últimos años, por lo que no se ve que guarden una relación directa con los otros instrumentos de la descentralización fiscal.

El sistema de transferencias se consolidó con la Constitución Política de 1991, pues en sus preceptos, dio un decidido impulso al tema, pero sufrió un retroceso con las reformas constitucionales del 2001 y 2007, por lo que significaron menores ingresos para los entes territoriales por este concepto.

La reforma al régimen de regalías del 2011, afecta la autonomía que tienen los entes territoriales en el manejo de dichos recursos, pues el papel de los OCAD, interviniendo en la distribución de los mismos e inclusive en lo que respecta a la participación directa de las entidades productoras y portuarias, representa una tendencia recentralizadora frente al tema.

A la luz de estas reflexiones, se podría decir entonces, que se ha avanzado unos pasos en la consolidación del proceso de descentralización fiscal, pero se han retrocedido otros tantos, por lo que se puede concluir que el tema pasa por una transición entre la desconcentración y la misma descentralización. Es decir estamos frente a una delegación, según los autores latinoamericanos o frente a un delegation, según los autores de habla inglesa.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP (2007). Actualización de la cartilla "Las Regalías en Colombia". Bogotá.

Barón, J. (2004). Consideraciones para una política económica regional en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

Echeverry, J. & otros. (2003). Origen y diagnóstico de las inflexibilidades del presupuesto general de la nación Bogotá: Ministerio de Hacienda.

García, M. (2010). Impacto de la reforma al sistema de transferencias en el proceso de descentralización fiscal del país. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 20 de noviembre de 2012 de <http://economia.uniandes.edu.co/>

Facultad/eventos_y_noticias/eventos/2010/Congreso_de_Economia_Colombiana/Congreso_2010#presentaciones

García, M. (2010). Análisis y evaluación de la inversión de los recursos de las regalías dentro del proceso de descentralización fiscal del País. Universidad Central. Recuperado el 22 de noviembre de 2012 de <http://www.ucentral.edu.co/sites/publicaciones/images/flippages/semanaeconomica-6/>

Iregui, A. & otros. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Bogotá: Banco de la República.

Porras, O. (2004). Desempeño fiscal de los Departamentos y Municipios. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible.

Porras, O. (2007). Fortalecer la Descentralización y Adecuar el Ordenamiento Territorial. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación -DNP. Dirección Técnica de Desarrollo Territorial Sostenible.

Restrepo, D. (2005). Historias de la descentralización. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, J. C. (2005) Hacienda Pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sánchez, C. (2005) Ajuste estructural de las finanzas públicas 1998-2004. Bogotá: Primera edición, Biblioteca Jurídica de la Universidad del Rosario.

Toro, G. (2007). Reforma al SGP. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.