

Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia

**Diana Ricciulli-Marín, Jaime Bonet-Morón y Gerson Javier
Pérez-Valbuena**

Lecturas de Economía - No. 100. Medellín, número especial 2023



Diana Ricciulli-Marín, Jaime Bonet-Morón y Gerson Javier Pérez-Valbuena

Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia

Resumen: *Este artículo presenta cien años de historia de finanzas públicas territoriales en Colombia, a través del análisis de series históricas de ingresos y gastos ejecutados por municipios, departamentos y el gobierno nacional durante el periodo 1923-2020. El artículo destaca cuatro grandes momentos en la historia fiscal de las entidades territoriales. Las décadas de 1910 y 1920 representan un primer momento de fortalecimiento de la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Con la República Liberal en los años de 1930, inició un segundo periodo caracterizado por reformas centralizadoras que buscaron robustecer los ingresos del gobierno nacional central. En el lapso de 1960-1990, se corrigen los desbalances fiscales existentes con el aumento de las transferencias, la creación de institutos descentralizados y un nuevo estatuto tributario territorial. Un último momento inicia con la Constitución Política de 1991, la cual impulsó la descentralización y abrió el camino hacia reformas que construyeron el actual marco normativo.*

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

Clasificación JEL: H77, N96, R51.

One hundred years of territorial public finance in Colombia

Abstract: *This article presents one hundred years of territorial public finance history in Colombia, through the analysis of historical series of revenues and expenditures executed by municipalities, departments and the national government during the period 1923-2020. The article highlights four major moments in the fiscal history of territorial entities. The 1910s and 1920s represent a first moment of strengthening the fiscal autonomy of subnational governments. With the Liberal Republic in the 1930s, a second period began, characterized by centralizing reforms that sought to strengthen the revenues of the central national government. In the 1960-1990 period, the existing fiscal imbalances were corrected with an increase in transfers, the creation of decentralized institutes and a new territorial tax statute. A final moment began with the 1991 Political Constitution, which promoted decentralization and opened the way for reforms that built the current regulatory framework.*

Keywords: *Colombia, decentralization, centralization, public finances.*

Cent ans de finances publiques territoriales en Colombie

Résumé: *Cet article présente cent ans d'histoire des finances publiques territoriales en Colombie, à travers l'analyse de séries historiques de recettes et de dépenses exécutées par les municipalités, les départements et le gouvernement national au cours de la période 1923-2020. L'article met en évidence quatre moments majeurs dans l'histoire fiscale des entités territoriales. Les années 1910 et 1920 représentent un premier moment de renforcement de l'autonomie fiscale des gouvernements infranationaux. Avec la République libérale des années 1930, une deuxième période s'ouvre, caractérisée par des réformes centralisatrices visant à renforcer les recettes de l'État central. Au cours de la période 1960-1990, les déséquilibres fiscaux existants ont été corrigés grâce à l'augmentation des transferts, à la création d'instituts décentralisés et à un nouveau statut fiscal territorial. Un dernier moment s'ouvre avec la Constitution politique de 1991, qui renforce la décentralisation et ouvre la voie aux réformes qui ont construit le cadre réglementaire actuel*

Mots clés: *Colombie, descentralización, centralización, finanzas públicas.*

Cómo citar / How to cite this item:

Ricciulli-Marín, D.; Bonet-Morón, J.; Pérez-Valbuena, G.J. (2023). Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia. *Lecturas de Economía*, 100, 85-133.

<https://doi.org/10.17533/udea.le.n100a354059>

Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia

Diana Ricciulli-Marín ^a, Jaime Bonet-Morón  ^b y Gerson Javier Pérez-Valbuena  ^c

–Introducción. –I. Entre el centralismo político y la descentralización fiscal (1920-1930). –II. Centralización fiscal y desequilibrios verticales (1930-1960). –III. Un nuevo impulso a la descentralización (1960-1990). IV. La Constitución Política de 1991 y los cambios en el régimen fiscal territorial (1990-2020) – Reflexiones finales. –Anexos.

–Agradecimientos. –Referencias.

Primera versión recibida el 26 de junio de 2023; versión final aceptada el 30 de septiembre de 2023

Introducción

La estructura de gobierno de cualquier país alrededor es un reflejo de su historia (Bird, 1981). En el caso de Colombia, la diversidad y heterogeneidad de la población, se ha traducido en una historia de vaivenes entre descentralización y centralización. Solo en el último siglo, y específicamente en lo fiscal, es posible identificar al menos tres períodos de cambios en el grado de autonomía de los gobiernos territoriales frente al poder del Gobierno Nacional Central (GNC).

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, 2015). Reyes redujo el poder y la independencia en las regiones, entre otros, a través de la supresión de sus principales fuentes de recursos propios (Ocampo, 2022). Esto

^a Diana Ricciulli-Marín: Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena. Dirección electrónica: driccima@banrep.gov.co <https://orcid.org/0000-0002-6660-0813>

^b Jaime Bonet-Morón: Gerente del Banco de la República, Sucursal Cartagena. Dirección electrónica: jbonetmo@banrep.gov.co <https://orcid.org/0000-0003-1079-3369>

^c Gerson Javier Pérez-Valbuena: Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República en Cartagena. Dirección electrónica: gperezva@banrep.gov.co <https://orcid.org/0000-0002-0929-5517>

se revirtió con la victoria del movimiento republicano y la llegada de Carlos E. Restrepo a la presidencia en 1910. Restrepo inició reformas descentralizadoras para fortalecer las finanzas regionales (Bird, 1981; Ocampo, 2022). En 1923 la carga tributaria de municipios y departamentos representó 3,1 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional¹, una cifra importante comparada con el 3,9 % del GNC.

Luego del triunfo de Enrique Olaya Herrera en 1930, los esfuerzos de reforma del sistema tributario se concentraron en el orden nacional, con cambios marginales en municipios y departamentos (Manrique, 1975), lo cual originó una separación más aguda entre las responsabilidades del gasto y la obtención de ingresos, profundizando los desequilibrios fiscales verticales² (Calderón, 1989). En 1983, mientras que el GNC 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.

Aun cuando se iniciaron unas reformas descentralizadoras a finales de la década de 1960 y en las de 1970 y 1980, esta política se profundiza con la Constitución de 1991. La nueva carta política representó un esfuerzo por corregir los desequilibrios fiscales, tanto verticales como horizontales, a través de la creación de un complejo sistema de transferencias a las entidades territoriales (Bonet et al., 2020).

Este artículo presenta cien años de historia de finanzas públicas territoriales en Colombia, cubriendo el periodo 1923-2020. Para cuantificar la situación fiscal territorial, se construyeron series de tiempo de los ingresos y gastos de municipios y departamentos consistentes metodológicamente³. A diferencia de trabajos previos, se desagregan las series a través de sus principales componentes y por departamentos, permitiendo un análisis profundo de la situación fiscal regional. Las principales fuentes de información son los Anuarios de

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

² Se refieren al desbalance entre la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno. Se dan desequilibrios verticales cuando el mayor poder de recaudo lo concentra el gobierno nacional. Los desequilibrios horizontales hacen referencia a las diferencias entre un mismo nivel de gobierno en la generación de recursos propios

³ Ver detalles de metodología de empalme en las tablas A1-A4, del anexo.

Estadística General de la Contraloría General de la República (CGR), 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 GNC para el siglo XX construidas por Junguito y Rincón (2007).

Estas fuentes tienen 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 incluían los ingresos de las entidades descentralizadas. A partir de 1990, esta información se contabiliza de forma independiente del GNC de los entes territoriales. En las tablas A1 a A4 del anexo se presenta el detalle de las distintas fuentes utilizadas por variable y periodo.

Este texto se divide en seis secciones aparte de esta introducción. La segunda analiza el centralismo político con descentralización fiscal de los años de 1920; la tercera examina el espíritu centralista de las reformas entre 1930-1960; la cuarta presenta los nuevos impulsos a la descentralización que se inician con el Situado Fiscal en 1968; y la quinta estudia el actual régimen fiscal territorial que inició con la Constitución de 1991. La sexta realiza unas reflexiones finales.

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

La situación fiscal en las primeras décadas del siglo XX es el resultado de la construcción del Estado durante el siglo XIX y la falta de consenso en lo político. La Constitución de 1886 marcó el tránsito del federalismo al sistema centralista con su postulado de “centralización política y descentralización administrativa” (Vidal, 1978). No obstante, 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 concejos y asambleas solo podrían crear nuevos impuestos con la autorización de la ley y modificarlos según la legislación (Banco de la República, 1990). Esta concentración de poder en lo nacional condujo a una reasignación de recursos desde los territorios hacia el

GNC; en particular, de aquellos que pertenecían a los antiguos Estados Soberanos —baldíos y salinas, y los impuestos de timbre y papel sellado— y los departamentos —rentas de licores y degüello de ganado— (Manrique, 1975). Estas políticas mantuvieron la baja participación de los tributos regionales, los cuales representaron en promedio 15 % de los impuestos nacionales durante la administración de Rafael Reyes (Bird, 1981).

Este centralismo fiscal extremo terminó con la victoria del movimiento republicano en 1910 y la llegada de Carlos E. Restrepo a la presidencia. Los departamentos lograron de nuevo el control de las rentas de licores, degüello de ganado y registro y anotación, y del impuesto al consumo de tabaco (Banco de la República, 1990; Calderón, 1989). Por ejemplo, la Ley 12 de 1923 reiteró que el monopolio de licores y el impuesto a su consumo serían administrados por los departamentos (Banco de la República, 1990). Igualmente, el artículo 4 de la Ley 64 de 1923 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 el caso de los municipios, el Código de Régimen Político y Municipal en 1913 estableció leyes básicas para su organización política y fiscal, permitiendo la creación de nuevos impuestos en su favor. Siguiendo estos lineamientos, el predial se convierte en un tributo municipal con la Ley 20 de 1908 y es perfeccionado por las leyes 88 de 1910, 4a de 1913, 34 de 1920 y 94 de 1931. Estas fijaron una tarifa máxima de 2 por 1000 y establecieron que el catastro se renovaría cada dos años. Por su parte, el impuesto municipal de industria y comercio, con antecedentes en las patentes de funcionamiento de los establecimientos industriales y comerciales, se convierte en renta municipal con la Ley 97 de 1913 (Banco de la República, 1990). Además, la Ley 25 de 1921 crea la contribución por valorización como un gravamen directo a las propiedades raíces beneficiadas de la ejecución de obras públicas.

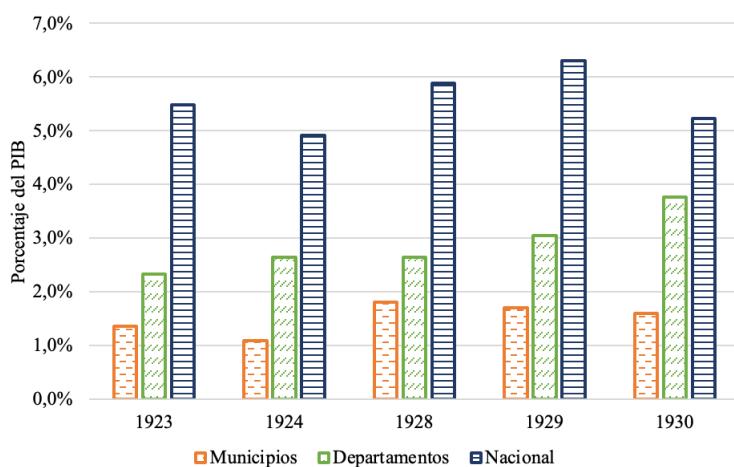
El espíritu descentralizador coincidió con una coyuntura favorable en el país. Entre 1923 y 1926 se recibió la indemnización por el canal de Panamá

(US\$25 millones⁴), representando diez veces las reservas internacionales del país y 50 % de las exportaciones anuales (Junguito & Rincón, 2007; Patiño, 1981). Adicionalmente, el aumento de los precios internacionales del café condujo a un aumento de las importaciones y de la afluencia 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.

Esta coyuntura económica favorable llevó a un crecimiento del recaudo del GNC desde 5,5 % del PIB en 1923 hasta 6,3 % en 1929 (Figura 1). Por su parte, en departamentos y municipios, el aumento en este mismo periodo fue de 2,3 % a 3,0 %, y de 1,4 % a 1,7 %, respectivamente. En general, las reformas descentralizadoras mantuvieron una alta participación de los ingresos propios de las entidades territoriales en el total recaudado por el gobierno general. En 1923, los ingresos propios de los gobiernos territoriales representaban el 40 % del recaudo total, participación que aumentó a 50 % en 1930.

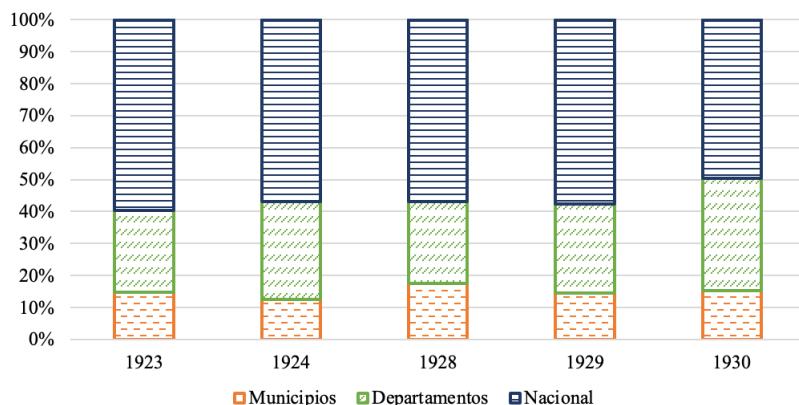
Figura 1. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1923-1930

A. Como porcentaje del PIB



⁴ 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.

B. Distribución porcentual



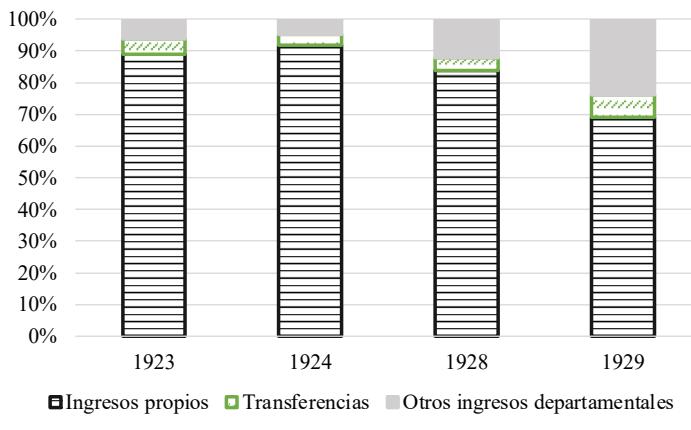
Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República (CGR) y Junguito y Rincón (2007).

En cuanto a las principales fuentes de ingreso en los territorios, en el caso de los departamentos, 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 el 70 % (Figura 2). Aunque los ingresos propios mantuvieron su importancia en este periodo, otras fuentes de ingreso —empréstitos, créditos de vigencias anteriores, etcétera— comenzaron a crecer a finales de esta década. En particular, el monto de las obligaciones que contrajeron los territorios entre 1925 y 1928 fue superior a las del GNC, y obligaron a la nación a establecer controles al endeudamiento de municipios y departamentos a través de la Ley 6^a de 1928 (Ocampo, 2022).

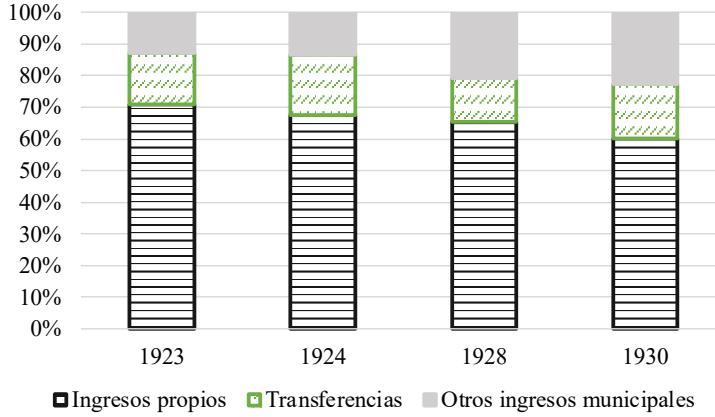
En línea con el crecimiento de los ingresos, los gastos totales como porcentaje del PIB en los departamentos pasaron de representar 2,5 % en 1923 a 3,1 % en 1928, y en los municipios aumentaron desde 1,6 % hasta 2,5 % (Figura 3). En el caso de los departamentos, la mayor participación la tenían los gastos en hacienda, obras e instrucción públicas (Figura 4). 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.

Figura 2. Composición de los ingresos subnacionales, 1923-1930

A. Departamentos

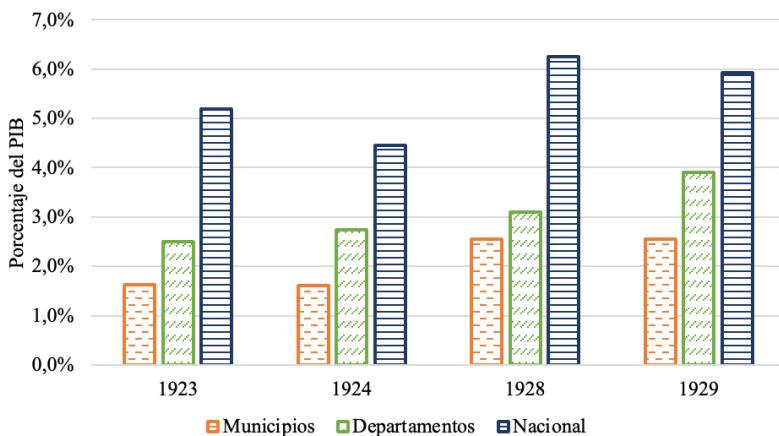


B. Municipios



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

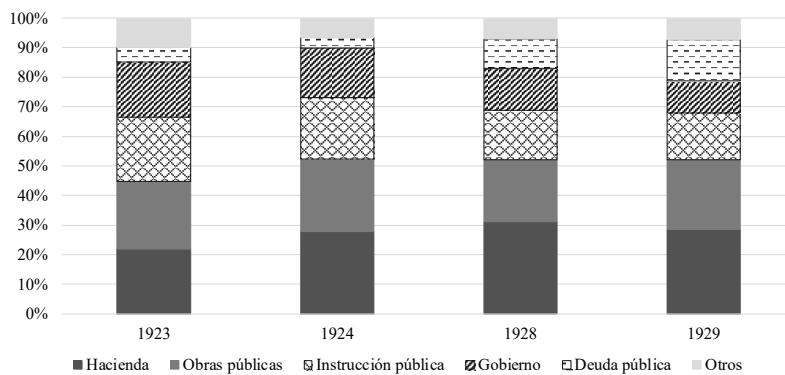
Figura 3. Gastos totales por nivel de gobierno, 1923-1929 (porcentaje del PIB)



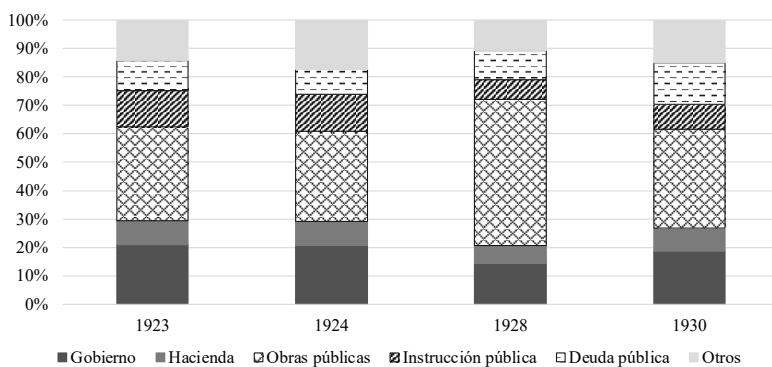
Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios de Estadística General de la Contraloría General de la República y Junguito y Rincón (2007).

Figura 4. Composición de los gastos subnacionales, 1923-1930

A. Departamentos



B. Municipios



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

Hacia finales de la década de los veinte, las responsabilidades de departamentos y municipios en materia de gastos sociales e infraestructura y fomento eran significativas (Calderón, 1989). En 1928 los gastos en obras e instrucción públicas de los gobiernos regionales superaban los gastos en estas mismas dimensiones por parte del orden nacional (Tabla 1). En obras públicas, los departamentos y municipios ejecutaron en su conjunto 24,9 millones de pesos de la época, frente a 18,9 millones por parte del GNC.

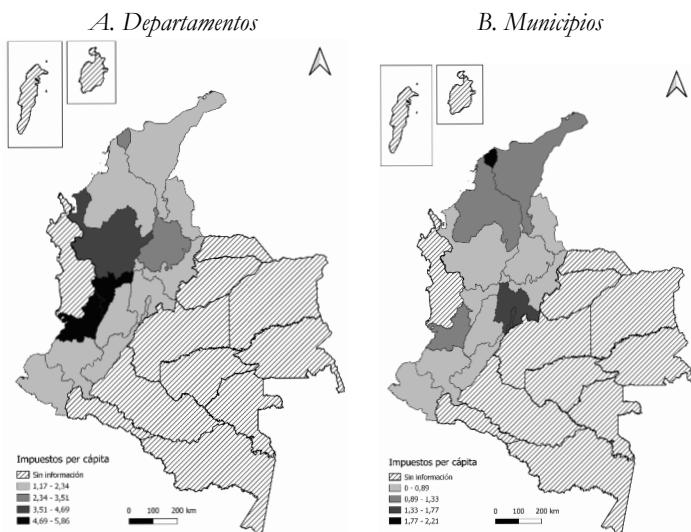
Tabla 1. Comparación de los gastos por nivel de gobierno, 1928 (Millones de pesos corrientes)

	(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.

A pesar de que las reformas buscaron corregir desequilibrios verticales, los horizontales continuaron y se profundizaron. Las regiones más ricas contrajeron un mayor endeudamiento y su capacidad fiscal las llevó a sacar un mayor provecho de la descentralización. Así, los impuestos per cápita se concentraban en las regiones con mayor dinamismo económico (Figura 5). El auge cafetero coincide con el mayor recaudo per cápita de tributos departamentales en las regiones más favorecidas por el crecimiento de este sector (Antioquia, Valle del Cauca y Caldas)⁵. En Valle del Cauca, el impuesto a los licores participó con el 40 % del total en 1928, seguido del impuesto al tabaco con 20 % (República de Colombia, Departamento de Contraloría, 1928). En Caldas los impuestos a licores y tabaco participaron con el 30 % y 20 %, respectivamente. Por su parte, y en el caso de los impuestos municipales, se destaca Cundinamarca impulsado por Bogotá, y Atlántico por Barranquilla (Meisel, 1987).

Figura 5. Mapa de impuestos per cápita subnacionales, 1924



Nota: Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

Fuente: elaboración propia a partir de Anuario General de Estadística 1924.

⁵ Caldas correspondía a territorios de los actuales Caldas, Quindío y Risaralda.

En general, 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 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 GNC. Asimismo, se destacan en este periodo los desequilibrios horizontales con una mayor capacidad fiscal en Antioquia, Valle del Cauca, Caldas, Barranquilla y Bogotá.

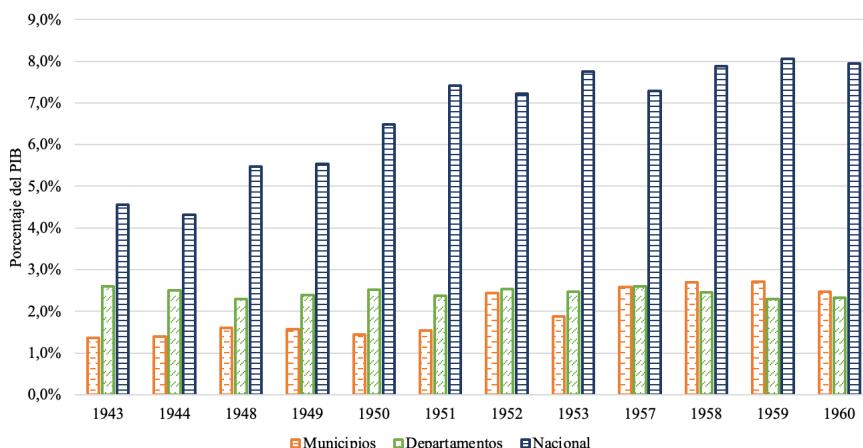
II. Centralización fiscal y desequilibrios verticales (1930-1960)

La década de los años de 1930 inicia con un ambiente de incertidumbre por la débil coyuntura internacional resultado de la Gran Depresión en 1929. La caída en los precios internacionales del café y las menores reservas internacionales resultaron en un menor recaudo de impuestos en el GNC (Junguito & Rincón, 2007). Los liberales en cabeza de Olaya Herrera enfrentaron en 1930 esta difícil coyuntura, planteando la recuperación del crédito externo, la inversión en obras públicas y el impulso a la actividad petrolera y cafetera (Junguito & Rincón, 2007). Por su parte, las reformas en lo fiscal se concentraron en fortalecer el poder central (Manrique, 1975). Las leyes 78 de 1935 y 63 de 1936 introdujeron cambios en el impuesto de renta y complementarios, y al impuesto de herencias y donaciones, respectivamente. Esto llevó a que el recaudo de impuesto de renta pasara de representar 6 % de los ingresos tributarios del gobierno nacional entre 1931-1935 al 24 % entre 1936-1940 (Manrique, 1975). Mientras que el recaudo de ingresos tributarios y no tributarios por parte del GNC 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 con el aumento en los municipios de 1,4 % a 2,6 % del PIB en 1960 (Figura 6).

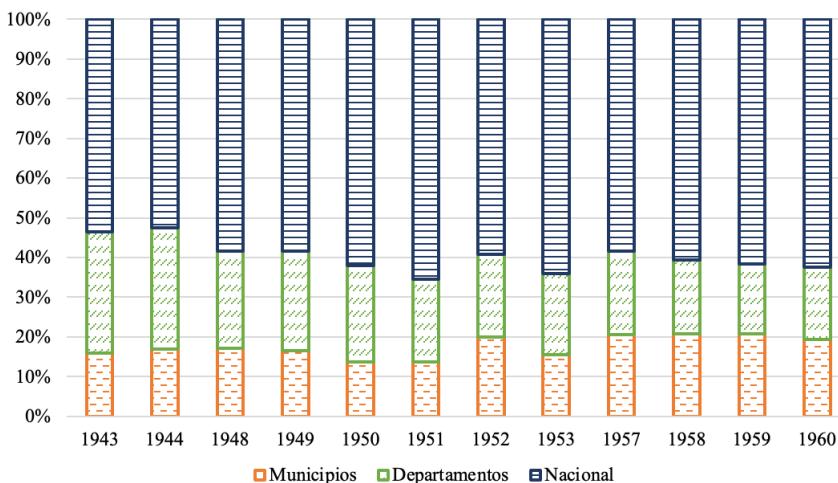
En particular, en los municipios el crecimiento fue impulsado por la introducción de la revaluación automática de los avalúos catastrales y el aumento en la tarifa del impuesto a la propiedad raíz de 2 a 4 por 1000 (Manrique, 1975; Taylor & Richman, 1965). Además, se destaca el papel de los ingresos no tributarios, que lograron una participación del 30 % entre 1943 y 1960 como resultado del desarrollo de los servicios públicos domiciliarios (Figura 7).

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

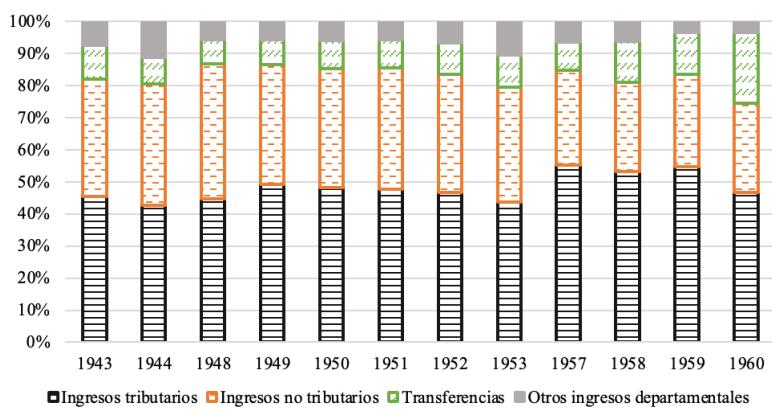
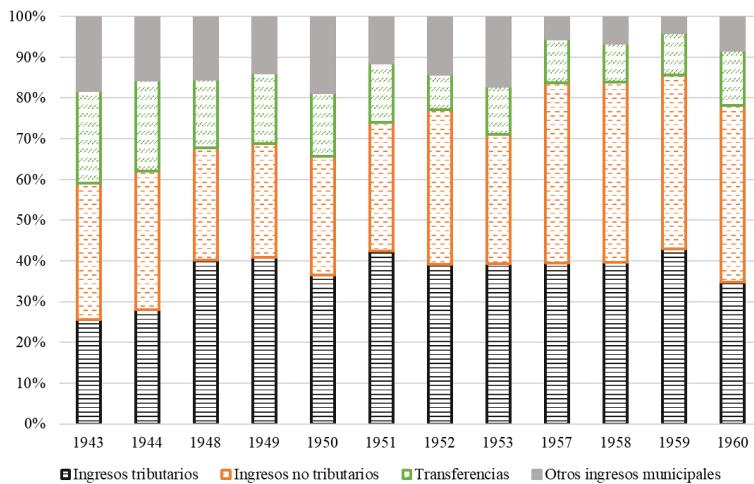
A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual



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

Figura 7. Composición ingresos subnacionales, 1943-1960*A. Departamentales**B. Municipales*

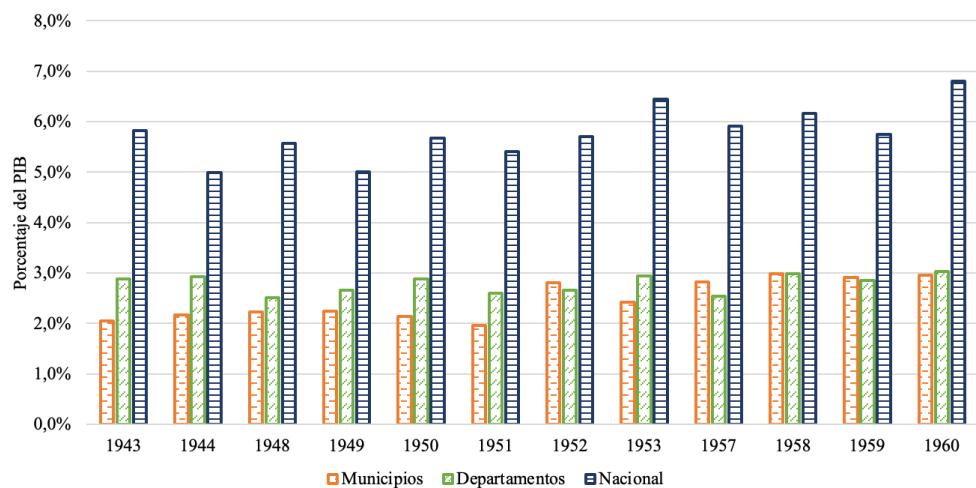
Fuente: elaboración propia a partir de Informes Financieros del Contralor y Estadísticas Fiscales del DANE.

El aumento de la cobertura de los servicios públicos inició en la década de 1930 (Ley 109 de 1936) con el Fondo de Fomento Municipal (luego convertido en Instituto de Fomento Municipal - Insfopal) adscrito al Ministerio de Hacienda (Decreto 503 de 1940), y que financió en un 20% los acueductos e

infraestructura en los municipios y en un 50 % a los departamentos (Valencia & Tobón, 2005).

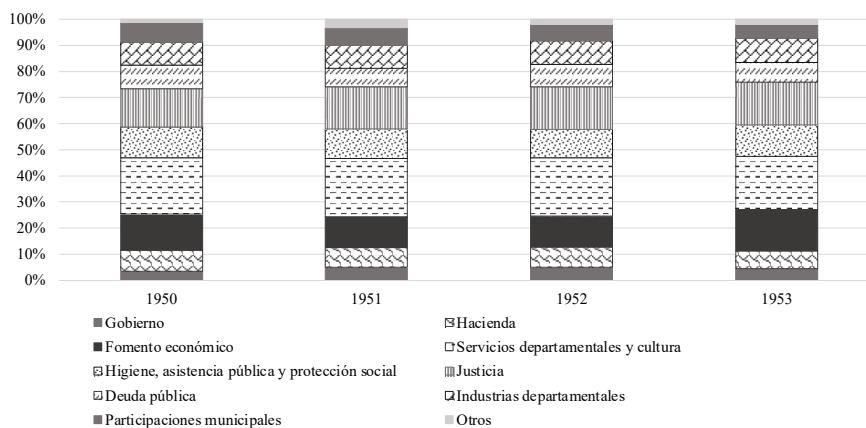
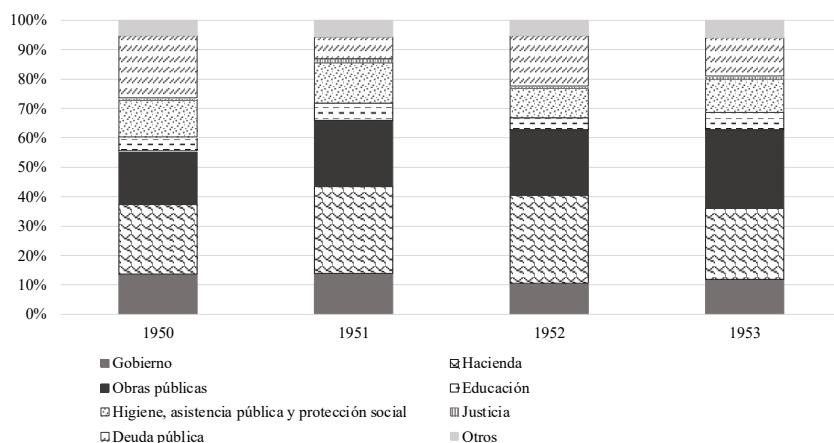
Este creciente centralismo administrativo y fiscal que caracterizó este periodo resultó en un bajo dinamismo de los gastos territoriales, especialmente de los departamentos. Los gastos totales como porcentaje del PIB en los departamentos pasaron de 2,9 % en 1943 a 3,0 % en 1960, mientras que en los municipios 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 producto de la Segunda Guerra Mundial, aumentó sus gastos totales desde 5,8 % a 6,8 % del PIB entre 1943 y 1960 (Figura 8).

Figura 8. Gastos totales por niveles de gobierno, 1943-1960



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

A principios de la década de 1950, los principales gastos municipales eran en el rubro de Hacienda, seguidos de los gastos en obras públicas, higiene, asistencia pública y protección social (Figura 9). Por su parte, en los departamentos se destacaban los gastos en servicios departamentales y cultura.

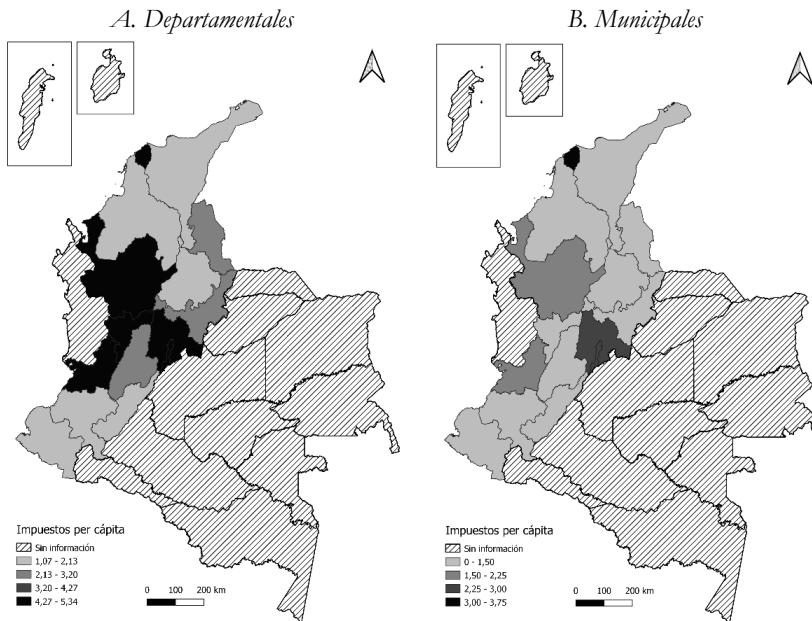
Figura 9. Composición gastos subnacionales, 1950-1953*A. Departamentales**B. Municipales*

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

En cuanto a las diferencias regionales, siguen siendo evidentes las brechas en capacidad fiscal de municipios y departamentos. En los últimos, los mayores impuestos per cápita se observan en Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Caldas y Atlántico, y en los municipios se destacan Atlántico, Cundinamarca y Bogotá (Figura 10). En el primer grupo, sobresalen los impuestos

al consumo de tabaco y cerveza, mientras que, en los municipios, el mayor recaudo en Bogotá y Barranquilla se lograba por concepto del impuesto predial (DANE, 1960).

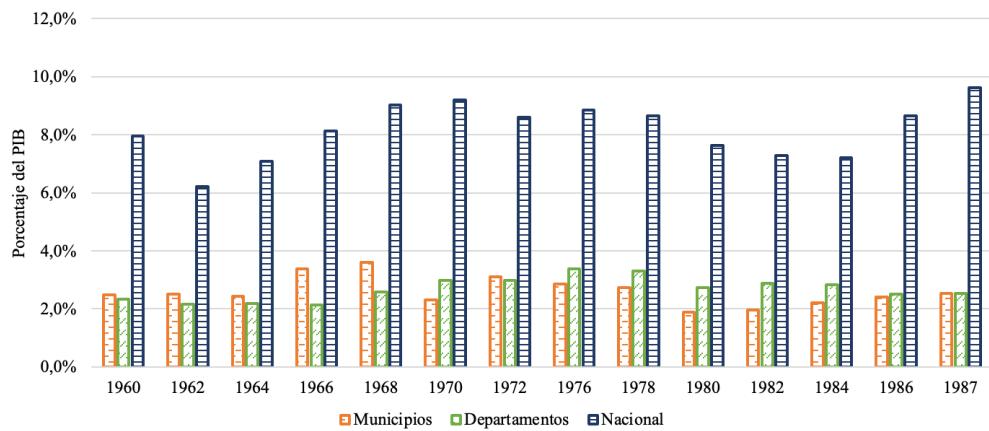
Figura 10. Mapa de impuestos per cápita subnacionales, 1943



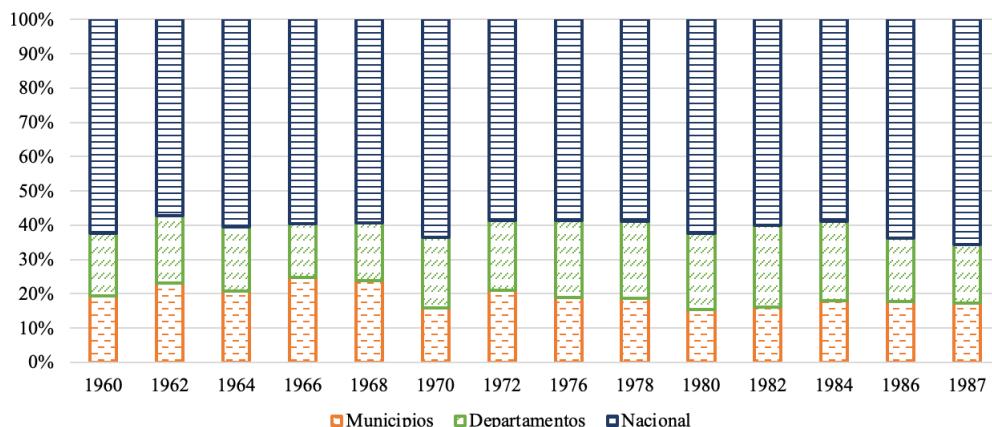
y el consecuente deterioro de las exportaciones cafeteras resultaron en una balanza comercial negativa (Junguito & Rincón, 2007). Los ingresos propios del GNC cayeron desde 8,0 % del PIB en 1960 a 6,2 % en 1962, aumentando el déficit fiscal desde 1,7 % del PIB en 1961 a 4,2 % en 1962 (Figura 11) (Giraldo, 1994). En los municipios, el recaudo pasó de 2,7 % a 2,5 % del PIB entre 1959 y 1962, y en los departamentos de 2,3 % a 2,2 %, caídas que fueron compensadas con endeudamiento (Manrique, 1975). Para hacer frente a esto, la Ley 21 de 1963 aprobó un impuesto general a las ventas, que luego sería el IVA. Además, esta ley fijó una sobretasa descendente sobre el impuesto a la renta desde 20,1 % en 1963 hasta 5 % en 1965 (Junguito & Rincón, 2007). En su conjunto, estas leyes permitieron el crecimiento de los ingresos propios de la nación desde 6,2 % a 9,2 % del PIB entre 1962 y 1970 (Figura 11).

Figura 11. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1960-1987

A. Departamentales



B. Municipales



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

Comparado con el GNC, los ingresos tributarios subnacionales tuvieron un menor dinamismo en la segunda mitad de la década de 1960. Mientras que el GNC logró un crecimiento promedio anual nominal de sus tributos de 55 % entre 1962 y 1968, en los departamentos y municipios el crecimiento promedio fue de 25 % y 31 %, respectivamente.

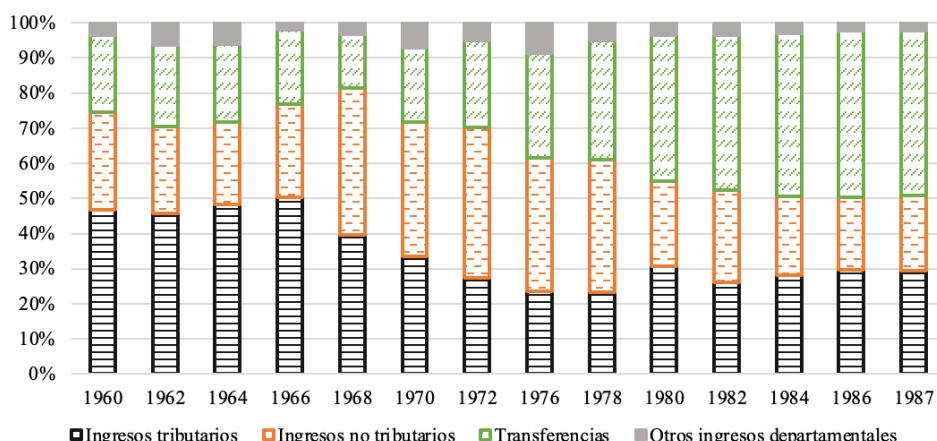
En este contexto de menor dinamismo en las arcas territoriales, surge la necesidad de un nuevo impulso a la descentralización. La Ley 33 de 1968 creó la cesión del impuesto a las ventas como una transferencia a los territorios de una porción creciente de su recaudo por parte del GNC (Vargas & Sarmiento, 1997). De manera similar, la reforma constitucional de 1968 crea el Situado Fiscal, estableciendo que los departamentos tendrían independencia para la administración de asuntos seccionales y ejercerían sobre los municipios la tutela administrativa para planificar 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 GNC. La ley estipulaba que la transferencia sería equivalente al 13 % de los ingresos ordinarios del GNC 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 resto a gastos en salud (Rosas, 1990)⁶.

La cesión del impuesto a las ventas y el Situado Fiscal coincidieron con una bonanza inédita en el sector externo, producto de las heladas en las regiones cafeteras de Brasil de finales de 1970 (Bird, 1981), favoreciendo el crecimiento de los ingresos del GNC. La participación de las transferencias en los ingresos departamentales pasó del 20 % en 1968 a casi 40 % en 1980 (Figura 12). Por su parte, las transferencias en los municipios mantuvieron una baja participación con menos del 20 % de los ingresos totales en 1980.

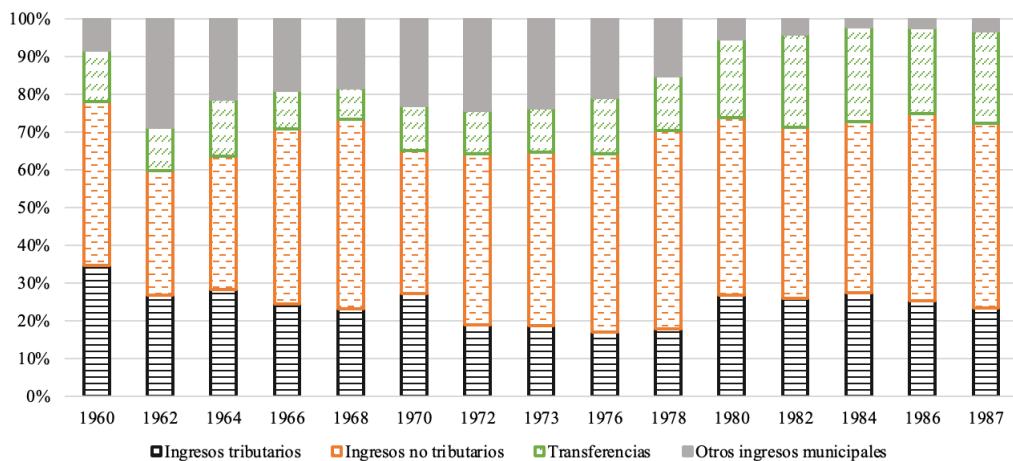
Figura 12. Composición ingresos subnacionales, 1960-1987

A. Departamentales



⁶ El 30 % debía repartirse entre las entidades territoriales y el restante 70 % se asignaría de acuerdo con la población (Junguito & Rincón, 2007)

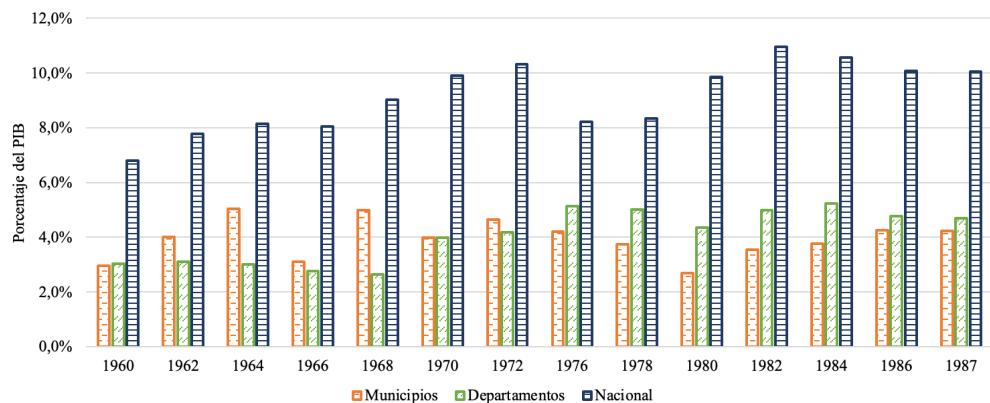
B. Municipales



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

Si bien el Situado Fiscal condujo a un crecimiento en las transferencias, esta fue vista como una estrategia de financiamiento centralizada (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. En general, estas reformas aceleraron el proceso de nacionalización del gasto público social, que terminó de consolidarse con la Ley 43 de 1975. Además de promover la mejora en los esquemas de nacionalización de la educación primaria, esta ley introdujo la transferencia de la financiación de la educación secundaria al gobierno central (Ramírez & Téllez, 2007). Los gastos como porcentaje del PIB aumentaron en los departamentos desde 2,6 % hasta el 5,1 % entre 1968 y 1976, lo cual se revierte en 1976, llegando a 4,4 % en 1980 (Figura 13).

Figura 13. Gastos totales por niveles de gobierno, 1960-1987 (porcentaje del PIB)



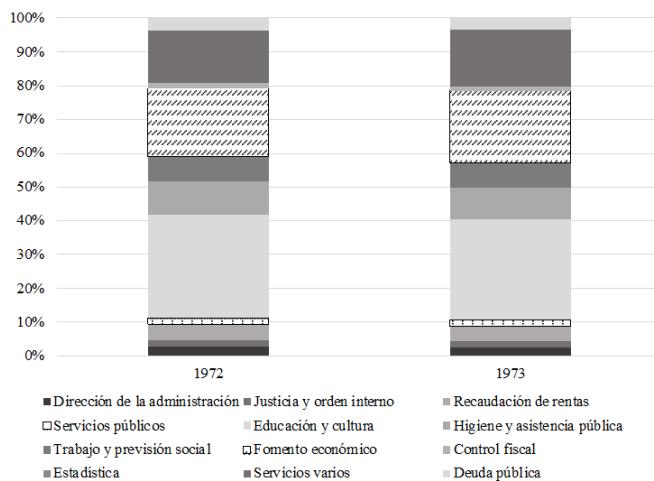
Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito y Rincón (2007) y Ejecuciones presupuestales DNP.

Al analizar los gastos departamentales, se destaca la importancia del gasto social resultado de las reformas de 1968 (Figura 14). Estos eran destinados a educación y cultura con un 30 % de los gastos totales en 1972 y 1973, y fomento económico con alrededor de un 20 %. En los municipios, además de fomento económico con una participación del 40 % en 1972, se contaba con un gasto en servicios públicos con una participación del 20 %.

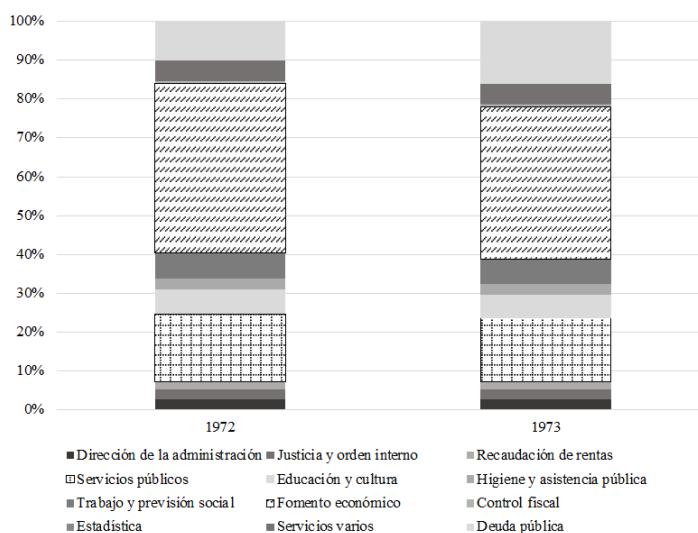
A pesar de la intención de las reformas de las décadas de 1960 y 1970 de dar un nuevo impulso a la descentralización, estas dejaron de lado algunas dimensiones. Por ejemplo, no estimularon la autonomía local, ni resolvieron los desequilibrios fiscales (Ramírez & Téllez, 2007; Rosas, 1990). La participación de los ingresos tributarios de departamentos y municipios en el recaudo consolidado se redujo de un promedio anual del 30 % entre 1960 y 1962 a un 20 % entre 1978 y 1980 (Figura 15).

Figura 14. Composición de los gastos subnacionales, 1972 y 1973

A. Departamentales

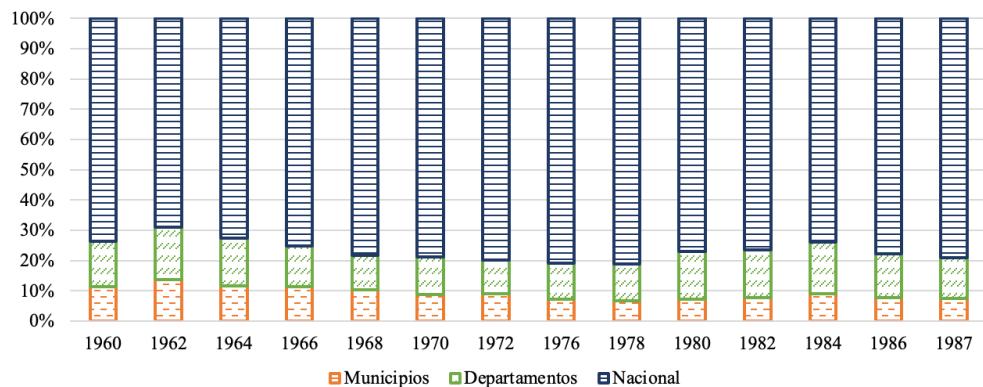


B. Municipales



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

Figura 15. Ingresos tributarios por niveles de gobierno, 1960-1987

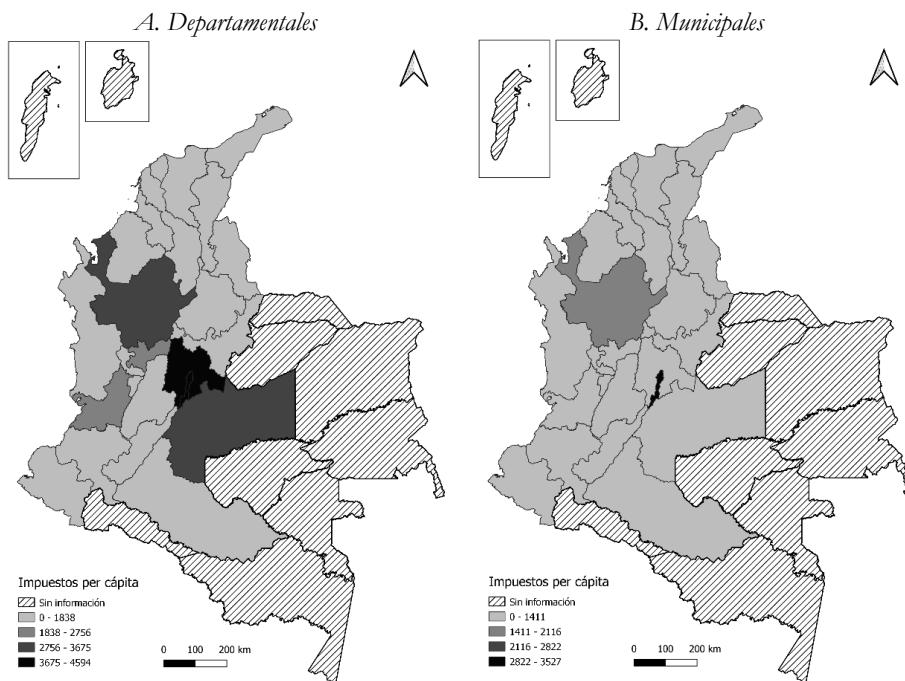


Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas Fiscales del DANE, Junguito y Rincón (2007) y Banco de la República (1990).

Según Ocampo y Perry (1983), el crecimiento real de los impuestos de los gobiernos subnacionales fue de 21 % entre 1967-1981, un porcentaje bajo si se compara con el crecimiento de 117 % del PIB en estos mismos años. La elasticidad-ingreso de los impuestos territoriales fue de solo 0,24, exceptuando el impuesto de industria y comercio en las capitales de departamento con una elasticidad de 1,37 (Ocampo & Perry, 1983). Esto estaba asociado a la baja capacidad de tributación de las entidades territoriales y la desequilibrada distribución de las bases tributarias (Rosas, 1990; Vidal, 1978).

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. En 1984, los departamentos con mayor recaudo per cápita eran Antioquia, Meta y Cundinamarca, mientras que en los municipios se destacaba Bogotá (Figura 16). En Antioquia y Meta el mayor recaudo se debió al impuesto a los licores, mientras en Meta por el impuesto a la cerveza. Bogotá concentraba su recaudo en industria y comercio.

Figura 16. Mapa de impuestos per cápita subnacionales, 1943



Nota: Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

Fuente: elaboración propia a partir de Ejecuciones presupuestales DNP.

Para corregir los retos de las reformas de 1960 y 1970, la década de 1980 inicia con un impulso a la autonomía local (Ocampo, 2022; Rosas, 1990). Entre 1983 y 1986 se aprobaron reformas políticas y fiscales que constituyeron el marco de descentralización de la década de 1980 (Calderón, 1989). La Ley 14 de 1983 introdujo una reforma integral a la tributación territorial (Ocampo, 2022), con la cual se entregó a los departamentos el impuesto al consumo de gasolina —luego sobretasa—, y el impuesto de timbre nacional sobre automóviles (Ocampo, 2022; Calderón, 1989). Igualmente, simplificó el régimen de los gravámenes departamentales de licores y cigarrillos (Banco de la República, 1990; Calderón, 1989). Para los municipios, se reformó la estructura del impuesto de industria y comercio y de avisos y tableros para hacerla más

simple y uniforme (Calderón, 1989). Sobre el predial, estableció la forma de hacer ajustes automáticos al avalúo catastral (Banco de la República, 1990).

En cuanto a las transferencias, la Ley 12 de 1986 estableció que la participación de los municipios en el impuesto a las ventas, que se había mantenido en 30 % desde 1971, debería aumentar gradualmente hasta el 50 % en 1992. Además, el Acto Legislativo 1 de 1986 estableció la elección popular de alcaldes, y se crearon el Fondo de Cofinanciación de la Inversión Rural-DRI, el Fondo Nacional Hospitalario, el Fondo de Caminos Vecinales. Además, se creó la Financiera de Desarrollo Territorial-Findeter (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.

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

Este periodo estuvo marcado por dos de las mayores crisis de la economía colombiana. La primera a finales de la década de los noventa que resultó en la pérdida masiva de viviendas en propiedad y que llevó a un crecimiento económico real de -4,2 %, (Caballero & Machado, 2020; Pérez-Reyna, 2017), y la segunda con el COVID-19 que llevó a una caída de la economía del 7,0 %. Otro hecho importante fue el auge petrolero entre 2008 y 2016. Marín-Llanes et al. (2018) encontraron que dicha bonanza generó, en el acumulado del periodo, 68,8 % de ingresos reales inesperados con respecto a los proyectados, lo cual fue cinco veces la bonanza cafetera de la década de 1970. También se registró un aumento significativo en la inversión pública total del país, al pasar de 4,87 % del PIB en 2007 a 6,14 % en 2013 (Bonet et al., 2020).

En materia de descentralización, la Constitución Política de 1991 estableció que Colombia es un país unitario y descentralizado con autonomía de las entidades territoriales. Esto se impulsó con la elección popular de gobernadores, complementando la ya existente de alcaldes, y la descentralización fiscal,

dando nuevas competencias y transferencias a los municipios y departamentos. En particular, se tenían dos fondos: el Situado Fiscal y las participaciones municipales⁷. El situado fiscal llegaría a constituir el 24,5 % y las participaciones el 22,0 % de los ICN. La consecuencia no esperada es que a finales de los noventa los gobiernos subnacionales presentaron un alto gasto (de 2,8 % del PIB en 1990 a 9,4 % en 1999), endeudamiento (de 0,9 % a 3,0 % del PIB entre 1990 y 1999) y déficit (de 0,18 % del PIB en 1990 a 0,43 % del PIB en 1999), comprometiendo la sostenibilidad fiscal nacional (MHCP & DAF, 2015). Esto llevó a un desbalance macroeconómico y una caída en la actividad económica de 4,2 %. El tamaño del Estado se duplicó, pasando del 8,9 % del PIB en 1991 al 16,9 % en 1999 (Pérez-Reyna & Osorio-Rodríguez, 2018). Los ingresos del gobierno no crecieron en la misma forma⁸. En consecuencia, el déficit fiscal se incrementó hasta el 6,4 % del PIB en 1999 (Pérez-Reyna & Osorio-Rodríguez, 2018).

Esto llevó al GNC a promover cambios en las transferencias. El objetivo era desligarlas de los ICN, garantizando su crecimiento sin comprometer la sostenibilidad macroeconómica. El Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones (SGP), que agruparía en una sola bolsa el Situado Fiscal y las participaciones municipales, con un periodo de transición hasta 2016 en el cual crecería en función de la inflación (Bonet et al., 2016). A partir de 2017, el crecimiento del SGP está atado al promedio de la variación porcentual de los ICN en los últimos cuatro años.

Desde 1997 se establecieron algunas normas que buscaban la sostenibilidad fiscal de los gobiernos subnacionales —Ley 358 de 1997, Ley 488 de 1998, Ley 550 de 1999, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003— (Pérez-Valbuena et al., 2021). Otro cambio en estos años fue la reforma a las regalías. La Constitución

⁷ El primero destinado a los departamentos, al distrito capital y a los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, y el segundo destinado a municipios.

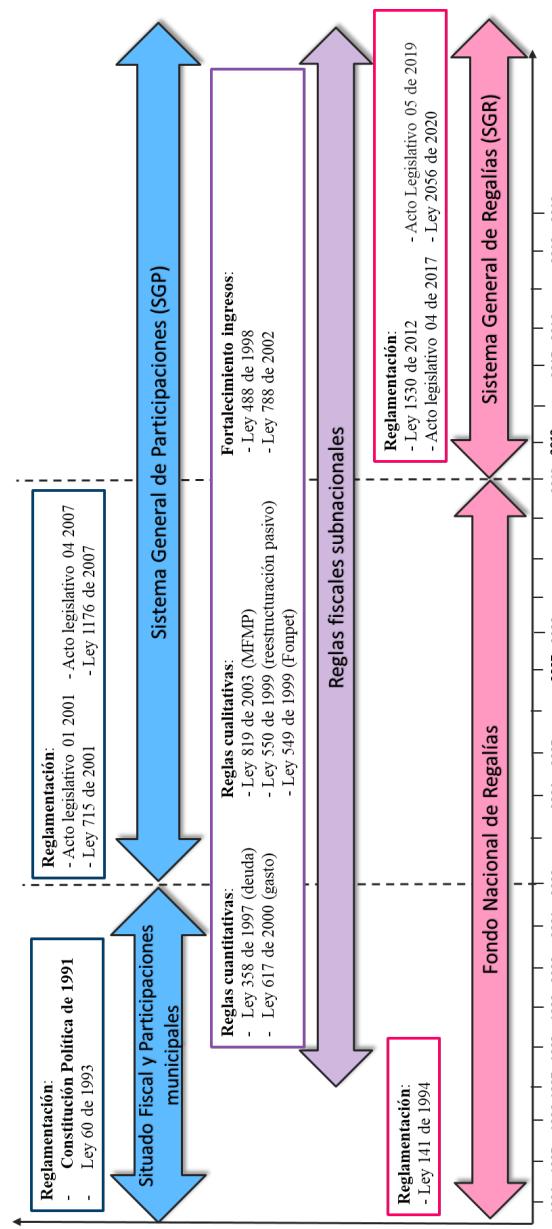
⁸ En 1992 el gobierno de Cesar Gaviria aprobó una reforma tributaria (Ley 6 de 1992) que aumentó el IVA del 12 % al 14 %. En 1995, con Ernesto Samper, la tarifa se elevó al 16 % (Ley 223 de 1995). Posteriormente, con Andrés Pastrana, se extendió la base de bienes y servicios gravados con IVA (Ley 488 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).

de 1991 estableció que estas debían destinarse a las entidades productoras y aquellas involucradas en su transporte, concentrando estos recursos en pocos territorios (siete departamentos que recibían 70 % de los recursos en 2002-2011). En 2011, se crea el Sistema General de Regalías (SGR) reduciendo los recursos a los productores y creando fondos que asignaban recursos a todas las entidades territoriales (Bonet & Urrego, 2014). En 2017, se reformó el SGR creando un fondo para atender compromisos del Acuerdo de Paz y, en 2019, un cambio adicional para aumentar las regalías directas a los municipios y departamentos productores.

Algunos autores argumentan que a pesar de los esfuerzos para lograr una mayor y más equitativa descentralización algunas de estas reformas fueron en dirección contraria, llevando a lo que López-Murcia (2022) llama una re-centralización. 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 de cerca del 50 % de los ICN en 1998, el SGP ha estado por debajo del 30 % en los últimos años (Ocampo, 2022). Adicionalmente, la creación de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) en 2015 implicó el manejo centralizado de los fondos públicos de salud.

A modo de resumen, la Figura 17 presenta los principales cambios de las finanzas territoriales. El conjunto de reformas resultó en modificaciones en la distribución de ingresos y gastos entre los niveles de gobierno. Se consolidó el GNC como el principal receptor de ingresos y se observa un aumento en la participación de los ingresos propios municipales, mientras que en los departamentos este perdió importancia. La Figura 18 muestra que el GNC recauda el 80 % del total de ingresos del gobierno general, los municipios un 15 % y los departamentos el 5 %.

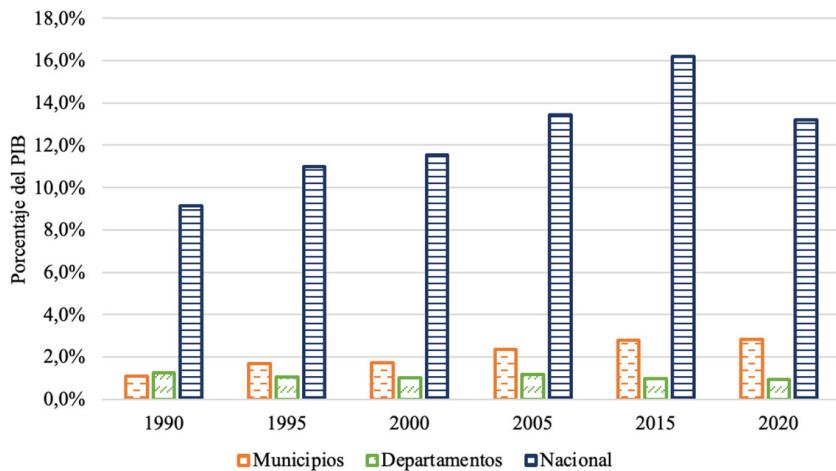
Figura 17. Principales cambios en el régimen fiscal subnacional colombiano, 1990-2022



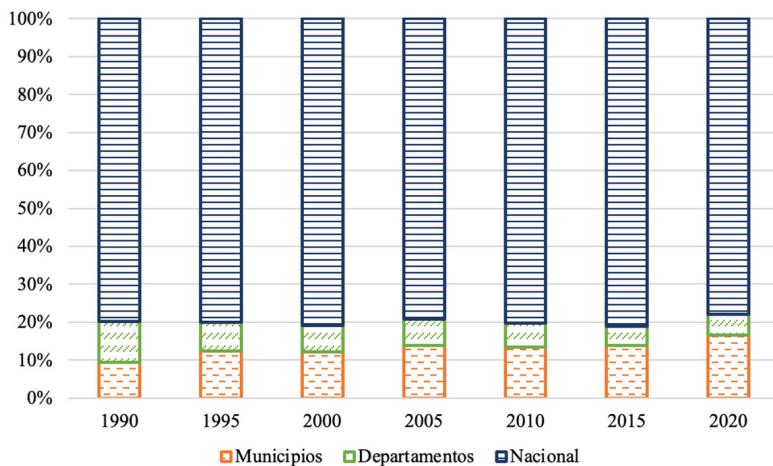
Fuente: elaboración de los autores con base en la legislación correspondiente.

Figura 18. Ingresos propios (tributarios y no tributarios) por niveles de gobierno, 1990-2020

A. Como porcentaje del PIB



B. Distribución porcentual

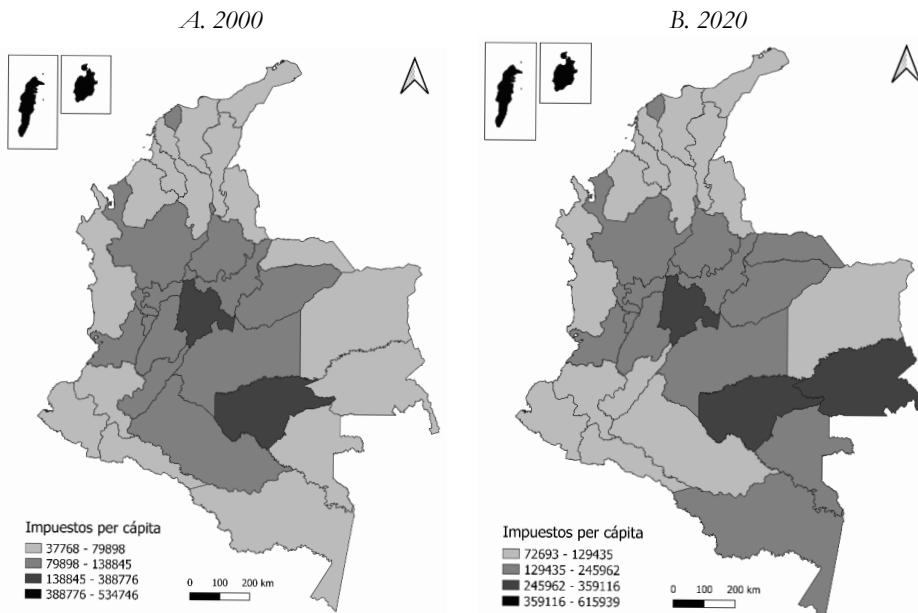


Nota: los resultados aquí presentados no son comparables con los de las secciones anteriores debido a que esos incluyen información de las entidades descentralizadas.

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

Uno de los factores detrás del mayor recaudo de los municipios es el crecimiento de las bases tributarias (Bonet-Morón et al., 2017). Bogotá es un ejemplo, con un valor de avalúos que pasó de \$59,6 billones en el año 2000 a \$365,2 en 2015 (Lozano & Ricciulli, 2017). Según IGAC (2010), entre 2002 y 2010, el avalúo catastral nacional aumentó 154,2 % y el número de predios inscritos se incrementó en 20,7 %.

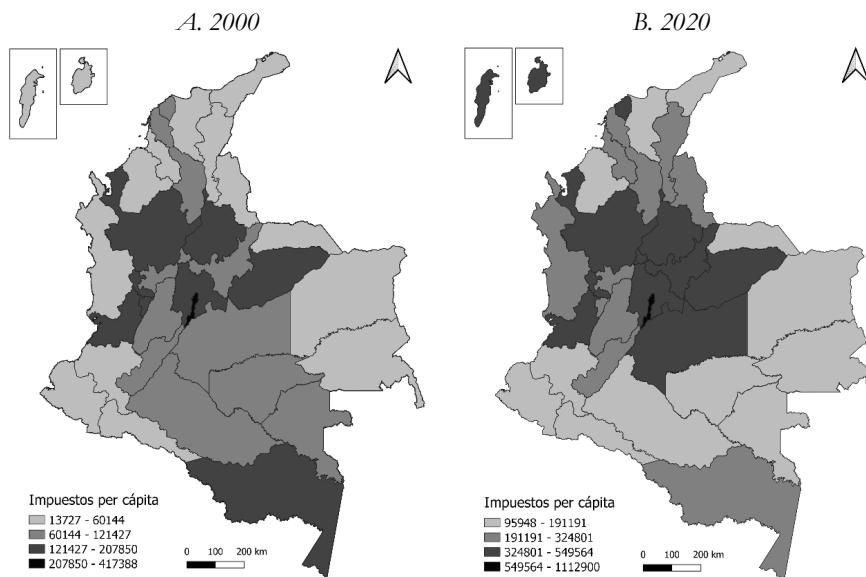
Figura 19. Mapa de impuestos per cápita departamentales, 2000 y 2020



Fuente: elaboración propia a partir de las Ejecuciones Presupuestales del DNP. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

En cuanto al recaudo tributario per cápita para los departamentos y municipios en este periodo, existen dos elementos a destacar. El primero es la persistencia en los patrones regionales, y el segundo es la existencia de un patrón centro-periferia relacionado con la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales. Las regiones Caribe, Pacífico y los Nuevos Departamentos se encuentran rezagadas en términos de los montos de impuestos per-cápita, situación que no parece haber cambiado a lo largo de todo el siglo (figuras 19 y 20).

Figura 20. Mapa de impuestos per cápita municipales, 2000 y 2020



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

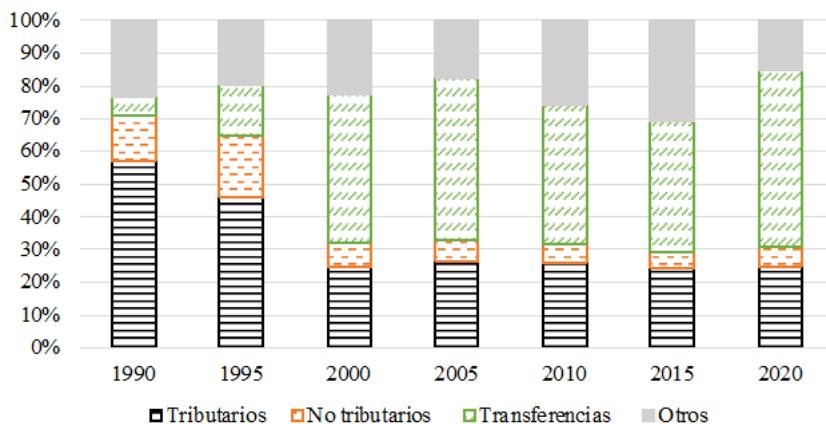
Fuente: elaboración propia a partir de las Ejecuciones Presupuestales del DNP. Cifras en pesos colombianos (precios corrientes).

El régimen especial del distrito capital (Ley 1421 de 1993) fue uno de los impulsores del crecimiento de los ingresos (Zapata, 2010). Además de aumentar los ingresos de la capital, este sirvió 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. También se menciona la creación de la sobretasa a la gasolina (Ley 86 de 1989) y las consideraciones sobre los impuestos al consumo de licores, vinos y aperitivos (Ley 788 de 2002).

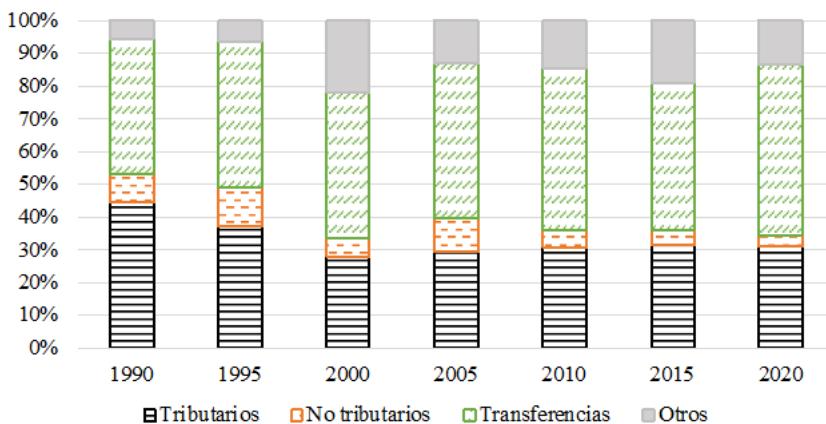
En este periodo se registró un aumento en la dependencia de las transferencias y las regalías en los territorios, especialmente en los departamentos donde estos rubros representan el 70 % de los ingresos totales. También se destaca la pérdida de participación de los ingresos tributarios en los departamentos, los cuales pasaron de representar el 50 % en 1990 a menos del 25 % en 2020 (Figura 21).

Figura 21. Composición ingresos subnacionales, 1990-2020

A. Departamentales



B. Municipales

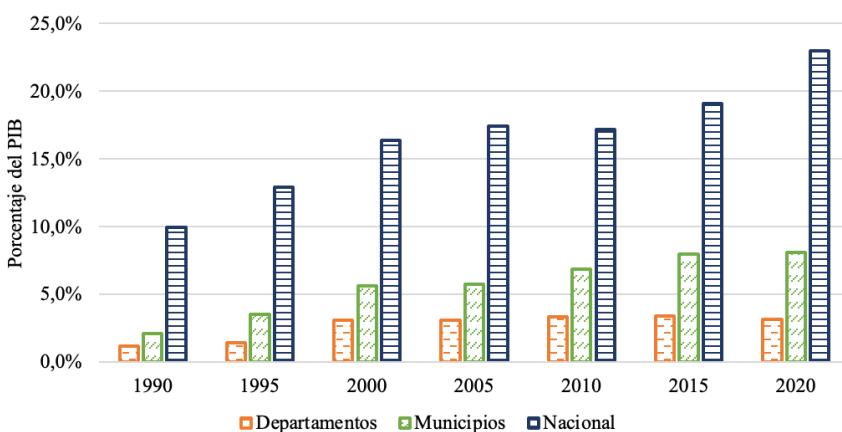


Nota: los resultados aquí presentados no son comparables con los de las secciones anteriores debido a que esos incluyen información de las entidades descentralizadas.

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

Por su parte, en los municipios, la dependencia de transferencias depende de la categoría⁹. Los municipios más grandes —categorías especial, primera, segunda y tercera— tienen una alta participación de sus ingresos propios —entre 46,0 % y 74,0 % entre 1990-2018—, y los municipios de menor población y presupuesto —categorías cuarta, quinta y sexta— muestran una alta participación de transferencias —entre 69,1 % y 76,1 % del total de ingresos— (Ricciulli-Marín et al., 2021).

Figura 22. Gastos totales por niveles de gobierno, 1990-2020



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

Con el aumento de las transferencias, se observaron cambios en la distribución del gasto (Figura 22). Se destaca el incremento en el gasto público del gobierno consolidado, que pasó del 13 % al 34 % del PIB entre 1990 y 2020. El GNC aumentó el gasto del 10 % al 23 % del PIB, mientras los municipios pasaron del 2 % al 8 % del PIB y los departamentos del 1 % al 3 %. Esto

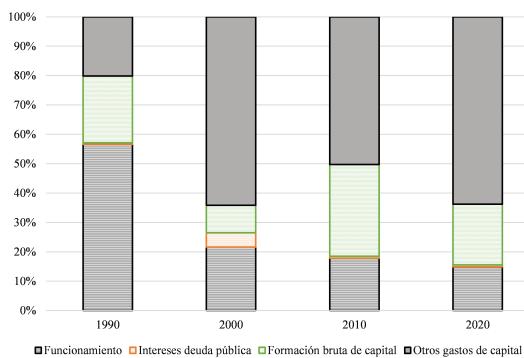
⁹ Los municipios y departamentos se clasifican en categorías por su tamaño e ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) (Ley 617 de 2000). Para los departamentos existe la categoría Especial y otras cuatro (1era, 2da, 3era y 4ta), en donde las primeras corresponden a los departamentos de mayor tamaño y mayor ICLD. Para los municipios, existe también la categoría Especial y otras seis categorías (1era, 2da, 3era, 4ta, 5ta y 6ta), en donde las primeras corresponden a los más grandes y con mayor disponibilidad de recursos

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 %.

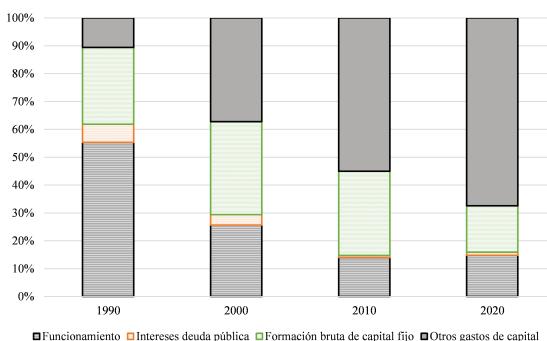
Consistente con la dependencia de las transferencias y su condicionalidad, el gasto de los gobiernos subnacionales está destinado a educación y salud. Por finalidad, la Figura 23 muestra cómo después de la profundización de la descentralización, se dio una recomposición del gasto, orientándolo a inversión social.

Figura 23. Composición de los gastos subnacionales, 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 GNC y fijando topes a los gastos y la deuda de las entidades territoriales.

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 enfrentadas con el fortalecimiento de los tributos nacionales, resultando en mayor estabilidad macroeconómica con sostenibilidad fiscal. Además, el escaso desarrollo e integración de los territorios han hecho de Colombia un país de regiones aisladas y con profundas disparidades, lo cual se ha enfrentado con mayor descentralización.

Una mirada histórica a los desequilibrios verticales en el ingreso y el gasto 1923-2020, han permitido identificar los períodos de descentralización y centralización de la economía colombiana. El hecho de que durante el siglo XX y en el XXI se fortalecieran los tributos del GNC ha llevado a que estos sean la fuente principal para financiar los gastos del Estado. También, la descentralización ha estado orientada a la forma en que se ejecutan los gastos, desde los esquemas de administración delegada hasta la transferencia de competencias a los gobiernos locales.

Considerando las mejoras en el bienestar en el siglo XX, se podría afirmar que los vaivenes mencionados han permitido mejorar las condiciones de vida de los colombianos. Jaramillo-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. De igual forma, otros autores han considerado que los recientes logros en coberturas en educación y salud se deben a la descentralización impulsada por la Constitución de 1991 (Ayala-García, 2021; Bonet et al., 2016).

A pesar de los avances realizados en este trabajo en la construcción de datos sobre finanzas públicas territoriales de largo plazo, hay áreas 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.

Anexo

Notas metodológicas

- Las series fiscales de ingresos se construyeron según la metodología de Operaciones Efectivas de Caja (OEC), tal como se hace actualmente por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). En particular, los ingresos se desagregan entre ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) e ingresos de capital (transferencias y otros ingresos de capital).
- Para los años previos a 1990, todas las fuentes corresponden a ejecuciones presupuestales. En todos los casos se realizan las reclasificaciones respectivas con el fin de tener una aproximación a las OEC. A continuación, las tablas ilustran dicha reclasificación.
- En el caso de los gastos, las series no son empalmadas ya que representan desagregaciones por finalidad que cambian a través de los períodos. Estos se analizan de manera independiente para cada periodo con única fuente.

Tabla A1. *Fuentes de las series de ingresos de los municipios*

Fuente	Cuentas	1923-1931	1940-1953	1957-1973	1974-1978	1980-1987	1990-2020
Anuarios de Estadística General	Producto de bienes municipales						
	Producto de impuestos municipales						
	Entradas procedentes del techo departamental						
	Entradas extraordinarias						
	Créditos						
Informes Financieros del Contralor	Ingresos totales						
	Bienes municipales						
	Servicios y empresas municipales						
	Impuestos						
	Ingresos varios						
	Entradas de otros recursos						
	Vigencias expiradas						
	Ingresos extraordinarios						
Anuarios de Estadísticas Fiscales y Financieras (DANE)	Ingresos tributarios						
	Ingresos no tributarios						
	Ingresos por transferencia						
	Ingresos de capital						
	Ingresos totales						
Bird (1981) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>	Ingresos tributarios						
	Ingresos no tributarios						
	Ingresos por transferencia						
	Ingresos de capital						
	Ingresos totales						
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia 1960-1987</i>	Ingresos tributarios						
	Ingresos no tributarios						
	Ingresos por transferencia						
	Ingresos de capital						
	Ingresos totales						
Ejecuciones presupuestales (DNP) ^a	Ingresos tributarios						
	Ingresos no tributarios						
	Transferencias						
	Otros ingresos de capital						
	Ingresos totales						
	Ingresos tributarios						
	Ingresos no tributarios						
	Transferencias						
	Otros ingresos						
	Ingresos totales						

Nota: *Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A2. *Fuentes series ingresos departamentos*

Fuente	Cuentas
Anuarios de Estadística General	Producto de bienes departamentales Producto de impuestos departamentales Entradas procedentes del tesoro nacional Entradas extraordinarias
Informes Financieros del Contralor	Creditos Ingresos totales Bienes departamentales Servicios departamentales Monopolio departamentales Industrias departamentales Impuestos departamentales Entradas del tesoro nacional Fonente municipal Entradas del tesoro municipal Ingresos varios Viencias explotadas Ingresos extraordinarios Ingresos totales Ingresos tributarios Ingresos no tributarios Ingresos por transacción Ingresos de capital Ingresos totales Ingresos tributarios Ingresos no tributarios Transferencias Otros ingresos de capital Ingresos totales
Bird (1981) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>	
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987</i>	
Ejecuciones presupuestales (DNP)*	
	Ingresos tributarios Ingresos no tributarios Transferencias Otros ingresos Gastos totales

Nota: *Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A3. *Fuentes series gastos municipios*

Fuente	Clasificación	Periodo
Annuarios de E. estadística General		
	Gobierno	1923-1931
	Hacienda	1940-1953
	Obras públicas	1957-1973
	Institución pública	1974-1978
	Justicia	1980-1987
	Deuda pública	1990-2020
	Otros gastos	
	Gastos totales	
Informes Financieros del Contralor		
	Gobierno	
	Hacienda	
	Obras públicas	
	Investigación	
	Hiigiene, asistencia pública y protección social	
	Justicia	
	Deuda pública	
	Otros gastos	
	Gastos totales	
Annuarios de E. estadística Fiscales y Financieras (DANE)		
	Dirección de la administración	
	Justicia y orden interno	
	Recaudación de rentas	
	Servicios públicos	
	Investigación y cultura	
	Hiigiene y asistencia pública	
	Trabajo y promoción social	
	Economía económica	
	Control y fiscalización	
	Estadística	
	Servicios varios	
	Deuda pública	
	Gastos totales	
Bird (1981) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>		
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia 1960-1987</i>		
Ejecuciones presupuestales (DNP)*		
	Gastos totales	

Nota: *Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.

Fuente: elaboración propia.

Tabla A4. Fuentes de las series de gastos de los departamentos

Fuente	Cuentas
Anuarios de Estadística General	
	Gobierno
	Hacienda
	Obras públicas
	Instucción pública
	Justicia
	Deuda pública
	Otros gastos
	Gastos totales
Informes Financieros del Contralor	
	Gobierno
	Hacienda
	Fomento económico
	Servicio 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 (1991) <i>Finanzas intergubernamentales en Colombia</i>	
Banco de la República (1990) <i>Las finanzas públicas regionales de Colombia a 1960-1987</i>	
Ejercicios presupuestales (DNP) ^a	
	Gastos totales
	Gastos totales

Nota: * Excluye cuentas de entidades y empresas descentralizadas.

Fuente: elaboración propia.

Agradecimientos

Los autores agradecen a María Teresa Ramírez, María Modesta Aguilera, Olga Lucía Acosta, Jhorland Ayala, José Antonio Ocampo 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.

Declaración de ética

Este artículo de investigación no realizó trabajo con una persona o grupos de personas para la generación de datos empleados en la metodología, por tanto no requirió ni obtuvo un aval de Comité de Ética para su realización.

Referencias

- 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), 157-209. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/161>
- Ayala-García, J. (Intérprete). (2021, 18 de noviembre). *Del situado fiscal al SGP: evolución y logros de las participaciones territoriales en Colombia* [presentación de seminario]. Universidad del Norte - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Colombia.
- Banco de la República. (1990). *Finanzas públicas regionales de Colombia 1980-1987*. Banco de la República.
- Bird, R. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia: informe final de la misión*. Departamento Nacional de Planeación.
- Bonet, J., & Urrego, J. (2014). *El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?* [Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU) No. 198, 1-55]. Banco de la República - Centro de

Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J. y Pérez-Valbuena, G. J.: Cien años de finanzas públicas...

Estudios Económicos Regionales (CEER). <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*. (pp. 81-128). Banco de la República. <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 (DTSERU), (261), 1-54. Banco de la República - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). <https://doi.org/10.32468/dtseru.261>

Bonet, J., Pérez, G., & Montero, J. (2020). Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios. En J. Bonet & G.J. Pérez-Valbuena (eds.), *20 años de estudios sobre el Caribe colombiano* (pp. 225-275). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/Ebook.664-409-9>

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*, 50, 15-74. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11445/4057>

Calderón, J. (1989). *Finanzas públicas regionales y locales: metodología y cobertura*. Banco de la República, Departamento de Investigaciones Económicas.

Contraloría General de la República. (s.f.).

Departamento administrativo nacional de estadísticas - Dane. (1960). Estadística fiscal y administrativa 1960-1961-1962. Bogotá: Imprenta Nacional.

El Congreso de Colombia (1923, 20 de octubre). Ley 64 de 1923. *Sobre loterías*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornORMATIVO/norma.php?i=270#:~:text=%2D%20Fac%C3%BAltase%20a%20los%20Departamentos%20para,valor%20nominal%20de%20cada%20billete>

El Congreso de Colombia (1989, 29 de diciembre). Ley 86 de 1989. *Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3426#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,proveen%20recursos%20para%20su%20financiamiento>.

El Congreso de Colombia (2000, 6 de octubre). Ley 617 de 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

El Congreso de Colombia (2002). Ley 788 de 2002. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7260>

Giraldo, C. (1994). *Hacienda pública en Colombia, 1934-1990.* Contraloría General de la República y Tercer Mundo.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2010). *Informe de gestión 2002-2010.* Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

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 (eds.), *Economía colombiana del siglo XX* (pp. 239-308). Banco de la República.

Lewin, A. (2008). Historia de las reformas tributarias en Colombia. En E. Lozano (ed.), *Fundamentos de la tributación*, (pp. 1-35). Temis. <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2014/09/18235605/HISTORIA%20>

[DE%20LAS%20REFORMAS%20TRIBUTARIAS%20EN%20COLOMBIA%20-%20ALF%20%283%29.pdf](#)

López-Murcia, J. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan Cham. <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. <https://doi.org/10.32468/be.1016>

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

Marín-Llanes, L., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2018). *¿Cuál es la dimensión y en qué se gastó la reciente bonanza en Colombia?*. [Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana (DTSERU), No. 273, 1-50]. Banco de la República - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER). <https://doi.org/10.32468/dtsru.273>

Meisel Roca, A. (1987). ¿Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla? *Lecturas de Economía*, (23). 57-84. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n23a7773>

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.ihc.2015.07.00>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), & Dirección de Apoyo Fiscal (DAF). (2015). *Ministerio de Hacienda y Crédito. Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*. Dirección de Apoyo Fiscal y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ocampo, J. A. (2022). Centralismo, descentralización y federalismo en la historia de Colombia. En B. Herrera-Valencia (ed.), *Colombia control fiscal en la república* (pp. 76-91). Contraloría General de la República y Academia Colombiana de Ciencias Económicas.

- Ocampo, J. A., & Perry, G. (1983). *La Reforma Fiscal, 1982-1983*. Fedesarrollo.
- Patiño, A. (1981). *La prospectiva al debe y la gran crisis 1925-1935*. Banco de la República.
- Pérez-Reyna, D. (2017). Historia del Banco de la República: Crisis de 1999. En J. Uribe, & J. Uribe (eds.), *Historia del Banco de la República 1923-2015* (pp. 437-463). 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, No. 61]. <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 (DTSERU), (297), 1-73. Banco de la República - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)]. <https://ideas.repec.org/p/bdr/region/297.html>
- Ramírez, M., & Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. Robinson, & M. Urrutia (eds.), *Economía colombiana del siglo XX* (pp. 459-513). Banco de la República.
- República de Colombia - Departamento de Contraloría (1928). Anuario de estadística General. Imprenta Nacional. https://biblioteca.dane.gov.co/media/libros/LD_70104_1929.PDF
- 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. <https://doi.org/10.32468/dtsuru.295>
- 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]. Universidad de los Andes. <http://hdl.handle.net/1992/7927>

Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J. y Pérez-Valbuena, G. J.: Cien años de finanzas públicas...

Sanín, B. (s.f.). *Administración Reyes 1904-1909*. Editorial Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-administracion-reyes-1904-1909.html>

Taylor, M., & Richman, R. (1965). *Fiscal Survey of Colombia*. Joint Tax Program of The Organization of American States and the Inter-American Development Bank.

Valencia, G., & Tobón, D. (2005). La participación privada en el sector de agua potable en Antioquia. *Territorios*, (14), 13-25. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35711623002>

Vargas, J., & Sarmiento, A. (1997). *Características de la descentralización colombiana*. CEPAL.

Vidal, J. (1978). *Evolución del régimen departamental y municipal*. Cámara de Comercio.

Zapata, J. (2010). *Las finanzas territoriales en Colombia*. Fedesarrollo.

**Disponible en:**

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=155281663003>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la
academia

Diana Ricciulli-Marín, Jaime Bonet-Morón,
Gerson Javier Pérez-Valbuena

Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia

**One hundred years of territorial public finance in
Colombia**

Cent ans de finances publiques territoriales en Colombie

Lecturas de Economía

núm. 100, Esp. 1 p. 85 - 133, 2023

Universidad de Antioquia,

ISSN: 0120-2596

ISSN-E: 2323-0622

DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.le.n100a354059>