

Nivel de dependencia de las transferencias de la Nación en el Occidente y el Oriente del departamento de Antioquia: vigencia 2023

DOI: 10.58373/OBSCGA.029

Autor: Asdrúbal Gutiérrez Valdés¹
Contralor Auxiliar

Revisó: Natalia Trujillo González²
Contralor auxiliar de proyectos especiales

Contraloría General de Antioquia
Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales
Autor Institucional

Línea de Investigación:
Gestión pública y control fiscal

RESUMEN

Colombia, al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, enfrentó una crisis social y económica a comienzos de la década de 1980. En muchos casos, esta crisis fue resultado de la centralización del poder, lo que generó demoras en la respuesta a las necesidades de la ciudadanía. En ocasiones, los problemas ni siquiera llegaban a ser atendidos, debido a la distancia entre los territorios y el centro de las decisiones políticas.

Una de las estrategias implementadas para abordar esta situación fue la descentralización política y económica. En el ámbito político, se promovió la elección popular de alcaldes y gobernadores, lo que buscaba acercar el poder de decisión a las comunidades locales. En el plano económico, se perfeccionaron los mecanismos para permitir que el gobierno central transfiriera recursos a las entidades territoriales, tanto para el funcionamiento administrativo como para la ejecución de programas sociales e infraestructura.

El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) son las entidades encargadas de evaluar el impacto de las transferencias del gobierno nacional a las

¹ Economista, Estudiante de derecho, agutierrez@cga.gov.co

² Magister en Administración de Empresas, Especialista en Gerencia, Economista, natalia.trujillogo17@gmail.com

entidades territoriales. Este proceso es complejo, pues implica considerar una gran cantidad de variables tanto en términos de ingresos como de egresos. No obstante, a pesar de las dificultades inherentes, la descentralización en Colombia ha demostrado ser un modelo efectivo, no solo para acercar la inversión a las regiones, sino también para transferir la responsabilidad de la elección de los gobernantes a los ciudadanos, así como para fortalecer el control sobre los recursos públicos.

El objetivo del presente artículo es analizar el nivel de dependencia de las transferencias nacionales en dos subregiones del departamento de Antioquia: el Occidente, que agrupa a 19 municipios, y el Oriente, que incluye 21 municipios, de donde se excluyó el municipio de Rionegro del análisis, en primer lugar, por ser un municipio que no es sujeto de control de la CGA y en segundo lugar porque sus características presupuestales y poblacionales superan por mucho a los demás municipios.

Para este propósito, se examinan diversas variables, siendo las más relevantes: (i) la autonomía financiera, entendida como la proporción de los ingresos totales que provienen del recaudo efectivo de los ingresos tributarios, y (ii) la dependencia de las transferencias, que refleja la importancia relativa de las transferencias nacionales dentro de los ingresos totales. A través de estas dos variables, se realiza un análisis comparativo de ambas subregiones, clasificando los municipios según distintas categorías, con el fin de evaluar el grado de profundización de la descentralización."

Palabras clave: Ingresos tributarios, Ingresos Corriente de Libre destinación, Ingresos no Tributarios, Transferencias, Sistema General de Participación, esfuerzo fiscal, dependencia y descentralización.

ABSTRACT

Colombia, like most Latin American countries, faced a social and economic crisis in the early 1980s. This crisis was often the result of centralized power, which led to delays in responding to citizens' needs. At times, problems were not even addressed due to the distance between the territories and the political decision-making center.

In fact, one strategy implemented to mitigate this situation was political and economic decentralization. In the political realm, the popular election of mayors and governors was promoted to bring decision-making power closer to local communities. In the economic sphere, mechanisms were enhanced to allow the central government to transfer resources to territorial entities, both for administrative operations and for the implementation of social programs and infrastructure.

In Colombia, the Ministry of Finance and the National Planning Department (DNP) are the entities responsible for evaluating the impact of transfers from the national government to

territorial entities. This process is complex, as it involves considering numerous variables concerning both revenues and expenditures. Despite the inherent difficulties, decentralization in Colombia has proven to be an effective model—not only in bringing investment closer to the regions but also in transferring the responsibility of electing governors to the citizens and strengthening control over public resources.

This article aims to analyze the level of dependence on national transfers in two sub-regions of the department of Antioquia: The West, comprising 19 municipalities, and the East, including 21 municipalities (excluding Rionegro from the analysis because it is not subject to control by the CGA and its budgetary and population characteristics far exceed those of the other municipalities).

To this end, several variables are examined, the most relevant being: (i) financial autonomy, defined as the proportion of total revenues derived from the effective collection of tax revenues, and (ii) dependence on transfers, which reflects the relative importance of national transfers within total revenues. Using these two variables, a comparative analysis of both subregions is conducted, classifying the municipalities according to different categories to evaluate the degree of deepening of decentralization.

Keywords: Tax Revenues, Free Destination Current Revenues, Non-Tax Revenues, Transfers, General Participation System, fiscal effort, dependency, decentralization.

1. INTRODUCCIÓN

Antes de la constitución de 1991, Colombia era un país centralista, es decir el poder político y económico se concentraba en el gobierno central, todo tipo de inversiones, grandes o pequeñas eran decididas desde allí, sin embargo, este método empezó a tener detractores y la insatisfacción de la población sobre la solución a sus problemas fue creciendo cada vez más, los obstáculos burocráticos limitaban el acceso a los recursos, la solución a los problemas con frecuencia se retrasaba, pero lo más importante es que desde el nivel central era imposible conocer los problemas de cada región.

Era perentorio un cambio de modelo en Colombia, entendiendo que la constitución de 1886 no representaba los avances sociales, políticos y económicos del país, fue así que al expedirse la Constitución de 1991 Colombia cambio en muchos sentidos, en el ámbito político y económico se establece que Colombia será una Republica unitaria, es decir, con un presidente y una organización territorial conformada por departamentos y municipios elegidos por elección popular, allí mismo se establece que los departamentos y municipios serán descentralizados y con autonomía administrativa, con el propósito de promover una herramienta que mejore la eficiencia administrativa, a tal punto que desde las regiones se administren los recursos para una solución

más efectiva a las necesidades de la población, estas dos estrategias representan una carga ideológica que busca incentivar más a los ciudadanos a tomar conciencia sobre las decisiones que deben tomar a la hora de buscar la solución a sus problemas y corregir los desequilibrios regionales con responsabilidad en lo político con elecciones democráticas y estar atentos a la ejecución de sus recursos con el fin de evitar los problemas generados por la corrupción y malos manejos administrativos.

Por lo tanto, la descentralización es entendida como una estrategia donde se transfieren unas competencias y los recursos necesarios para asumirlas, en Colombia la descentralización se materializa en los municipios y las gobernaciones como unidades básicas del estado, este proceso implica la redistribución del poder político, administrativo y fiscal, permitiendo a las entidades municipales y departamentales tomar decisiones para resolver los problemas de sus ciudadanos.

A pesar de los avances, la descentralización en Colombia enfrenta varios desafíos, como las desigualdades regionales, la corrupción y la falta de capacidades administrativas. Los municipios más pobres y rurales suelen tener menos recursos y capacidades técnicas, lo que genera diferencias en la calidad en la prestación de los servicios públicos. La descentralización ha incrementado el riesgo de corrupción, debido a que no se tienen mecanismos efectivos de control sobre los recursos públicos, buena parte de este problema se genera por la falta de transparencia en su ejecución y rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las autoridades locales. Además, muchos municipios carecen de la experiencia administrativa y los conocimientos técnicos suficientes con los cuales enfrentar los continuos desafíos que tiene la administración pública.

La descentralización municipal en Colombia, por lo tanto, ha sido un proceso crucial para fortalecer la democracia y mejorar la gestión pública. Sin embargo, persisten desafíos significativos que requieren atención para lograr una descentralización efectiva y equitativa. Es fundamental seguir fortaleciéndola capacidad administrativa, especialmente en el fortalecimiento de las finanzas y sus procedimientos contractuales, se debe de igual forma promover la transparencia y buscar mecanismos que permitan asignarle recursos a las poblaciones que más lo necesitan, con el propósito de que todos los municipios y departamentos puedan cumplir sus responsabilidades y responder a las necesidades de sus ciudadanos.

2. METODOLOGÍA

2.1. Método de investigación

Este artículo utiliza el método cuantitativo para comprender relaciones correlativas entre las variables presupuestales asociadas a los indicadores que calculan la autonomía financiera,

inversión con transferencias recibidas y grado de dependencia de las transferencias, de acuerdo con lo relacionado en la **Tabla 1**.

Dado que este artículo se enfoca en un estudio sobre el presupuesto de las subregiones del Occidente, Suroeste y el Oriente Antioqueño frente a la evolución de los recaudos fiscales y las transferencias de la nación, que se convierten en dos mecanismos que se pueden establecer para determinar, de forma preliminar, si el proceso de descentralización ha madurado en las subregiones de la muestra, por lo tanto la información que será recopilada se realiza a través de dos fuentes claves: los registros proporcionados por cada entidad en el Consolidador de Hacienda de Información Pública CHIP – CUIPO y los datos disponibles en el Sistema de Información Fiscal y Financiera (*SIFFMA*) de la Gobernación de Antioquia.

En consecuencia, con la información recopilada se calculan los dos indicadores presupuestales relacionados en párrafos anteriores (autonomía financiera y grado de dependencia de las transferencias) como punto de comparación en cada subregión sobre el grado de madurez del proceso de descentralización, de tal forma que se logra identificar en cual subregión se ha logrado obtener mayor grado, además se verifica cuáles son los municipios mejor calificados y los que no.

Finalmente, el presente trabajo permite dar una mirada general al cumplimiento normativo por parte de los entes territoriales sobre el proceso de descentralización en Colombia desde un punto de vista de la eficiencia fiscal de las entidades territoriales, estableciendo si los compromisos adquiridos han logrado un mayor avance en la búsqueda de la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

2.2. Alcance

El producto académico construido, tiene como objetivo analizar la descentralización fiscal de los municipios de Antioquia en el año 2023, evaluando su impacto en la autonomía fiscal, la eficiencia en la ejecución de sus gastos de funcionamiento y la mejora en la prestación de servicios. Se abordará el contexto normativo y administrativo que regula la descentralización fiscal en Colombia, con énfasis en las variables de autonomía fiscal y en la dependencia de las transferencias con el propósito de establecer inicialmente si el proceso descentralizador ha avanzado en relación a la vigencia 2023 y su implementación en los municipios antioqueños.

El alcance del estudio se limita a dos subregiones del departamento, la del Oriente y la del Occidente, considerando las diferencias en tamaño, población y capacidad fiscal. Se recogen datos cuantitativos a través de los informes fiscales y financieros de la vigencia estudiada.

2.3. Fuentes de recolección de información

La fuente de recolección de los datos con la que se construyó el presente producto académico corresponde a fuentes secundarias, debido a que son de una fuente de datos externa que corresponde a los informes fiscales y financieros de las subregiones de Occidente y del Oriente Antioqueño durante la vigencia 2023.

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Marco legal

La descentralización en Colombia ha sido una estrategia que abarca no solo la autonomía presupuestal y financiera de las entidades territoriales, sino también la autonomía política al establecer periodos de elección popular para alcaldes y gobernadores, esta última estrategia fue rápidamente evolucionando y hoy en día se puede constatar fácilmente que su desarrollo normativo fue poco. No obstante, la descentralización económica ha sido un proceso de constante ajuste y progreso de los diferentes instrumentos que se han utilizado a lo largo de los años para garantizar los mejores resultados.

La Constitución de 1991 y la Ley 136 de 1994, conocida como el Régimen Municipal, son los pilares del marco legal que regula la descentralización en Colombia, sin embargo, el esquema de transferencias ha venido obteniendo un desarrollo normativo más profundo, toda vez que es a través de este mecanismo que se han desarrollado los instrumentos para saber la cantidad de transferencias que le son giradas a las entidades territoriales. Sin embargo, fue a partir de 1990, cuando son diseñadas las primeras herramientas para asignarle las transferencias de la nación a las entidades territoriales con el fin de avanzar en el proceso de consolidación de la descentralización hasta el día de hoy, este tema se convirtió en uno de los más importantes para el gobierno nacional y se puede notar fácilmente por el desarrollo normativo que ha evolucionado a lo largo de todos estos años.

Una de las normas más importantes en este proceso, fue el de la ley 715 del 21 de diciembre del año 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento básico, y otros sectores”, concediendo de esta forma competencias y responsabilidades a los municipios y departamentos en Colombia, estas competencias se desarrollan en procesos claves para el desarrollo integral de país, es decir que no solo se tiene en cuenta la infraestructura, sino que se pretende mejorar los sectores sociales, educativos, culturales y deportivos.

El desarrollo normativo de la descentralización en Colombia ha sido significativo, a continuación, se presentan los más importantes:

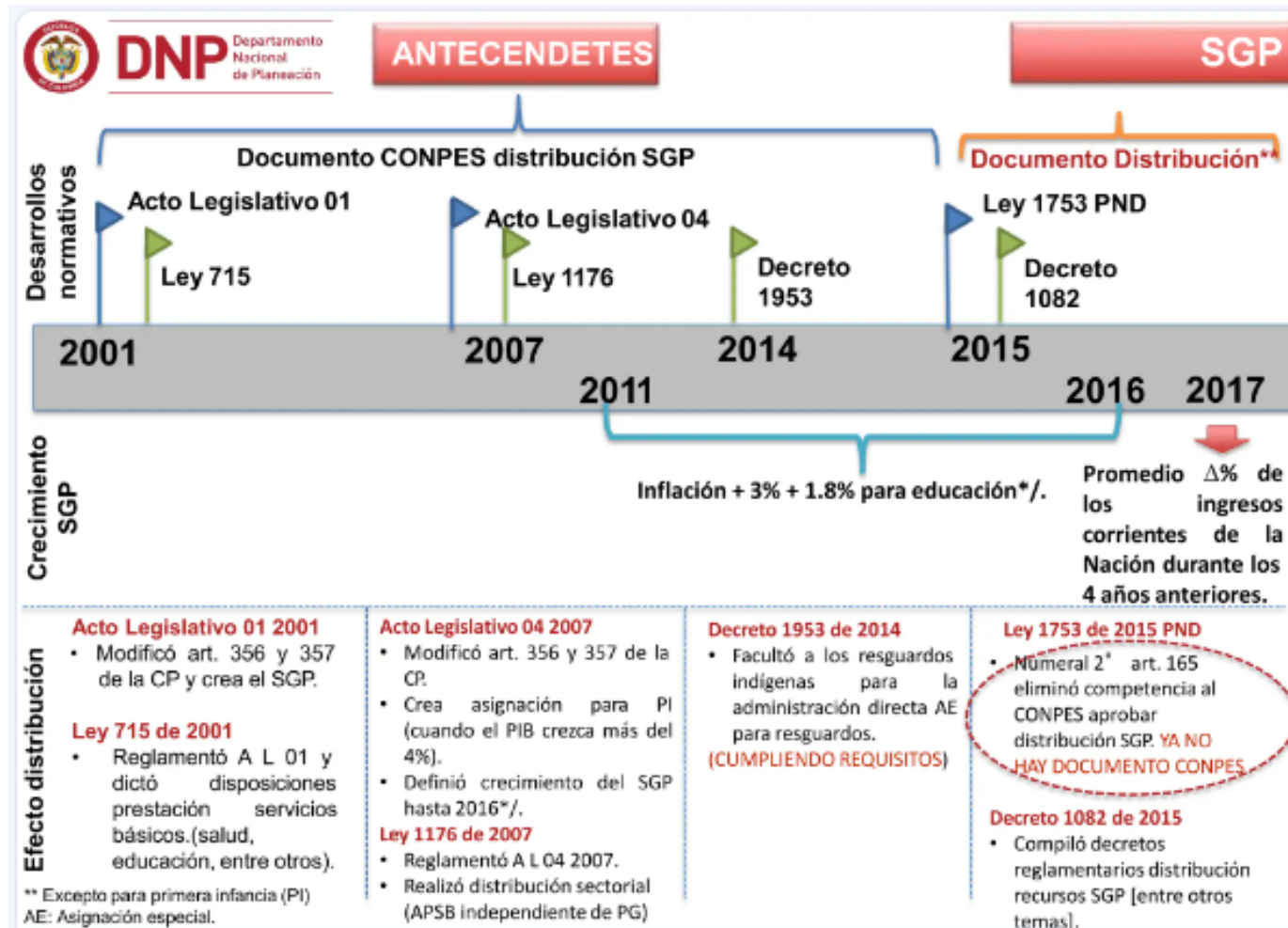
Tabla 1. Legislación y referencias de la descentralización en Colombia: político, fiscal y administrativo

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA		DESCENTRALIZACIÓN FISCAL		DESCENTRALIZACIÓN	
LEGISLACIÓN	REFERENCIA	LEGISLACIÓN	REFERENCIA	LEGISLACIÓN	REFERENCIA
AL. 01/1986	Elección popular de alcaldes	AL. 01/1986	Fortalecimiento de las administraciones municipales	AL. 01/1986	Aumento de funciones y responsabilidades de las entidades territoriales
Ley 11/1986	Participación ciudadana y Juntas Administradoras locales	Ley 12/1986	Transferencia del impuesto nacional de las ventas	Ley 12/1986	Nuevas responsabilidades para entidades territoriales
AC. 91: 303	Elección de gobernadores				
AC. 91: 314	Aumento del periodo de gobierno de los alcaldes a 3 años				
		Ley 60/1993	Transferencia de ingresos corrientes de la nación	Ley 60/1993	Mayores responsabilidades
				Ley 99/1993	Ley medio ambiente: planes de ordenamiento territorial
Ley 100/1993	Participación de usuarios en el SGSSS				
Ley 101/1993	Consejo municipal de desarrollo rural				
		Ley 141/1994	fondo nacional de regalías		
Ley 142/1994	Ley de los servicios públicos domiciliarios			Ley 142/1994	Responsabilidades en la prestación de servicios públicos
		Ley 358/1997	Endeudamiento territorial	Ley 388/1997	Ley de desarrollo territorial POT
		Ley 488/1998	Sobretasa a la gasolina y al ACPM		
Ley 489/1998	Democratización de la administración pública	Ley 549/1999	Creó el fondo nacional de pensiones		
		Ley 550/1999	De intervención económica para reestructurar deudas de largo plazo		
		Ley 617/2000	De ajuste fiscal para las entidades territoriales		
		AL. 01/2001	Sistema general de participaciones SGP - Sobre un monto determinado	AL. 01/2001	Funciones para cada nivel de gobierno
		Ley 715/2001	Reglamento del Sistema General de Participaciones	Ley 715/2001	Reglamentó el Sistema General de Participaciones

Fuente: Departamento Nacional de planeación “Cronología de la descentralización en Colombia”

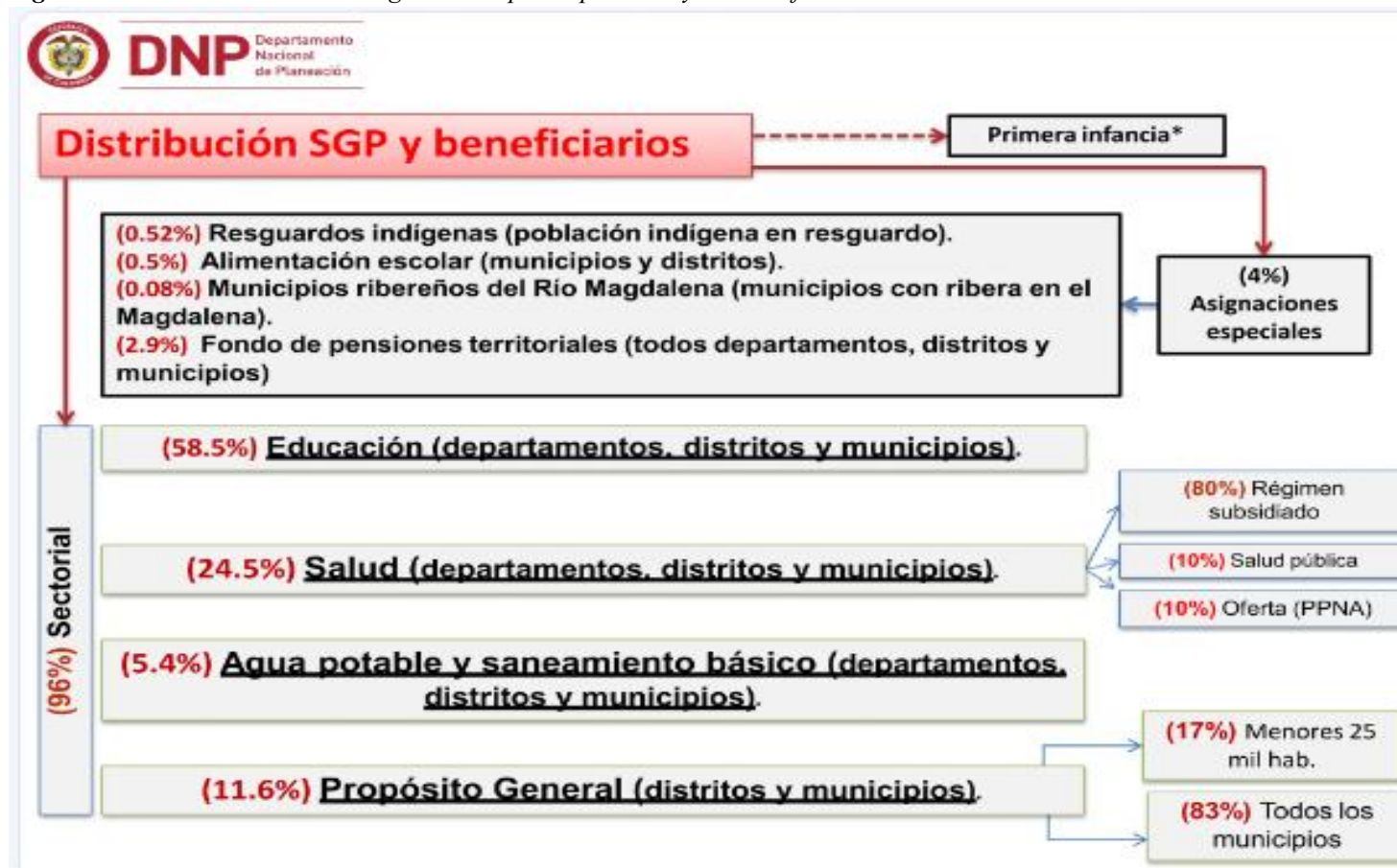
Todo este proceso finaliza con la expedición de la ley 715 de 2001, sin embargo, a medida que pasó el tiempo el desarrollo normativo hizo que varios de los planteamientos iniciales se fueran adaptando a las necesidades del país, con el fin de ilustrar las condiciones que hay en la actualidad sobre el proceso de las transferencias en Colombia, se relacionan los avances más relevantes del proceso.

Figura 1. Evolución normativa y crecimiento del sistema general de participaciones en Colombia



Fuente: Sicodis (2024). Disponible en: <http://sicodis.sgp.dnp.gov.co/>

Figura 2. Distribución del sistema general de participaciones y sus beneficiarios



Fuente: Sicodis (2024). Disponible en: <http://sicodis.sgp.dnp.gov.co/>

3.2. Marco Antropológico

El marco antropológico de la descentralización en Colombia es un tanto complejo de definir, no solo por las herramientas que utiliza para la asignación de recursos económicos a los departamentos y municipios, sino también por la gran variedad de variables económicas y sociales que son necesarias para alimentar de datos y cifras a los modelos que manejan conjuntamente el ministerio de Hacienda y el DNP.

La descentralización en Colombia al desarrollar el principio de autonomía regional busca reconocer y respetar la diversidad cultural, social y económica, permitiendo que las regiones adopten medidas que persigan de manera más rápida y eficaz la satisfacción de las necesidades fundamentales no cubiertas para la población.

El cambio en las dinámicas de poder fue uno de los factores que más trabajo tuvo en el proceso de descentralización en Colombia, toda vez que se introdujeron nuevas concepciones de gobernanza, de tal forma que el desarrollo de las entidades territoriales dependía no solo del número de habitantes, del mayor porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas o los niveles de pobreza, uno de los factores de mayor peso en esta fórmula fue la de lograr, a través de las elecciones populares, elegir una persona responsable y eficiente en el manejo de los recursos públicos.

A medida que pasaron los años, se fue presentando un fenómeno que cambió la forma de ver los procesos descentralizadores en Colombia, la relación entre las autoridades locales con los grupos comunitarios era fría, porque a los gobernantes no les gustaban las preguntas y los ciudadanos no se interesaban en hacerlas, sin embargo, a medida que pasó el tiempo la dinámica fue cambiando y los ciudadanos cada vez más se interesaban en el buen manejo de los recursos públicos.

Consiguiendo de esta forma cumplir uno de los objetivos de la descentralización que se había olvidado, por lo tanto, al involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales y haciéndolos responsables por los dirigentes que eligen, el interés por elegir buenos gobernantes fue creciendo toda vez que de ellos depende la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y con ello mejoró la forma de invertir en las verdaderas necesidades de los ciudadanos.

4. RESULTADOS

Colombia es una república unitaria, con un proceso de descentralización en marcha, los Departamentos, Distritos y Municipios hoy gozan de una autonomía presupuestal y financiera que los separa de las decisiones centrales, sin embargo el gobierno central aun goza de grandes recursos para inversión y funcionamiento que de alguna manera atrae a las entidades territoriales a solicitar

a menudo apoyo para la construcción de grandes obras de infraestructura con el fin seguir la ruta que los lleve al progreso de sus regiones.

Si bien es cierto que el proceso descentralizado fue una respuesta a una crisis de estado, donde la población no se veía representada y la desesperanza alcanzó su más alto nivel, Colombia se acoge a la tendencia mundial, donde se elaborará un sistema que le permita a sus entidades territoriales desarrollarse desde adentro hacia afuera, tanto a nivel político como económico.

La descentralización debe entenderse como una estrategia estatal que se está convirtiendo en un referente para las economías en desarrollo como la nuestra, debido a que se concibe el desarrollo como la decisión consciente de los habitantes de cada territorio, que son los que conocen sus problemas y más grandes necesidades los llamados a priorizar los recursos que tienen, totalmente diferente al estado centralista donde la solución viene desde un gobierno alejado de la población y que en muchos casos no apuntaba a las necesidades más apremiantes.

El proceso descentralizador es un modelo que apunta en varias vías, desde el punto de vista político, se reconocen las divisiones territoriales asignando competencias y responsabilidades que se diferencian a las que tiene el gobierno central, es así como Departamentos, Distritos y Municipios en sus diferentes niveles asumen el papel político administrativo para asegurar la entrega y suministro de servicios y bienes públicos. La segunda vía es la descentralización económica, la que complementa la idea de otorgarle mayores competencias a las entidades territoriales, toda vez que para ese propósito el gobierno central a través de las transferencias de la nación, le asigna los recursos para funcionamiento e inversión, con el firme propósito de minimizar el riesgo de corrupción e ineficiencia cuando las decisiones se tomaban desde el gobierno central.

El análisis del proceso puede abordarse desde diversas perspectivas; sin embargo, para el presente artículo, resulta fundamental destacar que para que este funcione es fundamental la autonomía fiscal y administrativa. Esta autonomía se traduce en una mayor eficiencia y rapidez para solucionar las dificultades y peticiones de la población. Para el Departamento Nacional de Planeación, este aspecto es uno de los principales atractivos del proceso, ya que permite una comprensión ágil de las preferencias ciudadanas y promueve un uso eficiente de los recursos públicos.

4.1. Fortalecimiento del proceso de descentralización.

Dentro del Gobierno Nacional, la Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal se encarga de analizar el grado de descentralización de los departamentos, distritos y municipios del país. Para llevar a cabo esta tarea, utilizan una serie de variables que, entre otros aspectos, miden el desempeño institucional de las entidades territoriales. Por lo tanto, los indicadores empleados no solo reflejan el avance fiscal, que es el objetivo de este estudio, sino que

también evalúan la capacidad institucional y el gasto en inversión a través del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

De acuerdo con lo establecido en este documento, el proceso de descentralización en Colombia es un mandato constitucional, lo que implica la necesidad de un monitoreo y seguimiento constantes para evaluar la eficiencia de dicho proceso. Este puede abordarse de diversas maneras, como a través de un componente relacionado con la inversión en los territorios y otro enfocado en la eficiencia del gasto. El propósito de este artículo es investigar el avance del proceso de descentralización en los municipios de la muestra seleccionada, mediante la evaluación de su fortalecimiento fiscal en dos subregiones. Se considerarán dos indicadores fundamentales: primero, la evaluación de la autonomía fiscal, y segundo, la dependencia financiera de las transferencias.

Los datos presentados a continuación provienen de informes fiscales y financieros elaborados anualmente por la Contraloría General de Antioquia. En este caso, se han utilizado los datos correspondientes a la vigencia de 2023 de las subregiones del Occidente y del Oriente Antioqueño. Estos datos incluyen el recaudo de ingresos totales, los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), los gastos de funcionamiento, el recaudo de ingresos propios, los recursos destinados a la inversión, las transferencias, así como información sobre el servicio de la deuda.

Con los ICLD y los gastos de funcionamiento se calcula los límites establecidos por la ley 617 del año 2000, certificado que elabora la Contraloría general de la república, dato que por sí solo no constituye un elemento adecuado para evaluar la autonomía presupuestal por razones que más adelante se explican. Por lo tanto, es necesario tener para la valoración elementos como la capacidad de generar recursos propios, la capacidad para generar ahorro y la influencia de las transferencias sobre el total de recursos recaudados.

A continuación, se presenta una tabla construida con la información de los informes fiscales y financieros en la vigencia 2023, con la cual se consulta el cumplimiento de la ley 617 de 2000 y con la que son construidos las variables de autonomía financiera donde se calcula el porcentaje de recursos propios sobre el total de los recaudos totales y dependencia de las transferencias, donde se calcula el peso que tienen las transferencias sobre el recaudo total.

Las cuales en su conjunto ayudan a resolver, uno de los interrogantes que se plantean para comprender la profundidad de la descentralización en dos regiones de Antioquia, seleccionadas debido a la gran diferencia que hay entre ellas y cuyas características las hacen tan distantes que se puede evaluar como a pesar de pertenecer en su mayoría a la sexta categoría, sus resultados son muy diferentes.

Tabla 2. Indicadores de autonomía financiera y dependencia fiscal en municipios de la subregión occidente

Subregión	Municipio (Categoría)	Eficiencia recaudo	ICLD 2023	GF 2023	Autonomía (según ley 617)	Autonomía financiera	Dependencia financiera
Occidente	ABRIAQUI (6)	99,49%	1144	888	77,68%	11,23%	70,39%
Occidente	ANZA (6)	98,50%	2547	1865	73,23%	13,26%	86,99%
Occidente	ARMENIA (6)	94,51%	1929	1251	64,83%	10,08%	68,19%
Occidente	BURITICA (6)	96,80%	8412	4183	49,73%	13,67%	69,23%
Occidente	CAICEDO (6)	99,51%	3023	2399	79,37%	7,33%	81,90%
Occidente	CAÑASGORDAS (6)	75,21%	10324	3946	38,22%	21,12%	62,54%
Occidente	DABEIBA (6)	100,18%	14570	6516	44,72%	17,36%	70,43%
Occidente	EBEJICO (6)	94,42%	3051	2370	77,67%	12,03%	76,58%
Occidente	FRONTINO (6)	103,46%	4951	2861	57,77%	20,89%	72,89%
Occidente	GIRALDO (6)	98,64%	6741	3039	45,08%	20,87%	66,98%
Occidente	HELICONIA (6)	104,03%	2586	2057	79,54%	10,38%	86,95%
Occidente	LIBORINA (6)	80,39%	2635	2100	79,67%	8,46%	84,17%
Occidente	OLAYA (6)	73,07%	2099	1491	71,06%	10,54%	85,51%
Occidente	PEQUE (6)	99,54%	2696	1699	63,01%	6,70%	86,40%
Occidente	SABANALARGA (6)	85,61%	2623	2742	104,54%	8,52%	85,93%
Occidente	SAN JERONIMO (6)	86,17%	13763	7263	52,77%	31,67%	58,12%
Occidente	SANTA FE DE ANTIOQUIA (5)	100,87%	24833	13840	55,73%	35,41%	54,21%
Occidente	SOPETRAN (6)	126,99%	11726	7007	59,76%	18,94%	71,28%
Occidente	URAMITA (6)	103,44%	3818	2632	68,93%	10,11%	87,67%
Oriente	ABEJORRAL (6)	94,04%	5619	3743	66,62%	12,35%	76,55%
Oriente	ALEJANDRIA (6)	93,90%	2134	1992	93,35%	7,82%	67,31%
Oriente	ARGELIA (6)	98,25%	1793	1400	78,08%	9,67%	85,42%
Oriente	COCORNA (6)	94,25%	4242	3811	89,84%	13,29%	80,29%
Oriente	CONCEPCION (6)	90,32%	2375	1784	75,13%	8,85%	68,70%
Oriente	EL CARMEN DE VIBORAL (3)	94,86%	45833	20857	45,51%	40,98%	39,56%
Oriente	EL PEÑOL (6)	95,68%	13560	5770	42,55%	22,37%	55,18%
Oriente	EL RETIRO (3)	99,17%	57856	22158	38,30%	56,15%	18,96%
Oriente	EL SANTUARIO (6)	103,87%	15948	8047	50,46%	26,19%	62,77%
Oriente	GRANADA (6)	94,43%	2818	2096	74,38%	7,98%	75,22%
Oriente	GUARNE (2)	103,13%	74621	17274	23,15%	42,16%	30,53%
Oriente	GUATAPE (6)	97,34%	11023	6235	56,57%	28,03%	50,34%
Oriente	LA CEJA (3)	97,98%	59363	22422	37,77%	39,56%	35,79%

Subregión	Municipio (Categoría)	Eficiencia recaudo	ICLD 2023	GF 2023	Autonomía (según ley 617)	Autonomía financiera	Dependencia financiera
Oriente	LA UNION (6)	100,35%	11793	6886	58,39%	22,92%	57,28%
Oriente	MARINILLA (3)	97,91%	35016	24050	68,68%	31,24%	44,87%
Oriente	NARIÑO (6)	85,57%	2558	1839	71,88%	6,90%	88,99%
Oriente	SAN CARLOS	99,09%	7116	5890	82,77%	10,44%	70,85%
Oriente	SAN FRANCISCO (6)	86,89%	2378	1760	73,99%	5,42%	89,10%
Oriente	SAN LUIS (6)	94,81%	4211	3194	75,86%	11,65%	82,19%
Oriente	SAN RAFAEL (6)	95,97%	5507	4399	79,89%	10,68%	67,15%
Oriente	SAN VICENTE (6)	99,85%	9379	6931	73,89%	16,72%	67,98%
Oriente	SONSON (5)	86,46%	25472	13491	52,96%	29,90%	57,93%

Fuente: Informes fiscales y financieros subregiones del Occidente y Oriente vigencia 2023, Elaboración propia

5. DISCUSIÓN

Como todo nuevo proceso, los cambios fueron inicialmente difíciles, pasar cada vez en mayor medida de un estado centralista a uno descentralizado no fue fácil, debido a que las nuevas responsabilidades para las entidades territoriales fueron causando inquietudes tanto en sus gobernantes como en los propios ciudadanos. Paso casi una década desde la adopción de un nuevo modelo, para que el estado empezara a reconocer que, para obtener la duración en el tiempo del proceso, era necesario fomentar la responsabilidad fiscal, entendida como la proporción que debe existir entre los gastos de funcionamiento y los ICLD, es decir que las entidades territoriales debían controlar sus gastos de funcionamiento con el propósito de utilizar la mayor cantidad de recursos en programas sociales e inversión pública poder deben comprometer con sus propios ingresos, los gastos de funcionamiento.

Con el fin de cumplir con los requerimientos necesarios para que el proceso funcione, es necesario tener en cuenta varias medidas de responsabilidad fiscal entre las que se destacan las de: generar estrategias para incrementar la ampliación de la base gravable de los ingresos tributarios; controlar el endeudamiento territorial, no solo con los índices de solvencia y sostenibilidad definidos por medio de la ley 358 de 1997, sino con el cálculo real de los ingresos y egresos de la entidad; realizar el cálculo actuarial en las entidades territoriales y hacer el seguimiento a los recursos del FONPET, de tal forma que se pueda utilizar la opción del desahorro; reestructurar los pasivos corrientes; finalmente es necesario que se establezca el gasto de funcionamiento con el fin de cumplir con los requisitos de la ley 819 de 2003, de igual forma realizar los cálculos suficientes para que los Ingresos Corrientes de Libre Destinación no superen los límites establecidos por la ley 617 de 2000.

Ahora bien, la construcción del indicador es una proporción entre los ICLD y los gastos de funcionamiento, para realizarlo, hay que tener en cuenta que los municipios en Colombia están clasificados por categorías, van desde la especial (E) como Medellín hasta la 6ta categoría que para el caso del Departamento de Antioquia representa el 80% de sus municipios, la clasificación se realiza con un cálculo cada año por el número de habitantes y el presupuesto que ejecutó en la vigencia fiscal inmediatamente anterior.

Son varios los usos para este concepto, uno de los más importante es que de acuerdo con su categoría se establece un límite de gastos de sus Ingresos Corrientes de Libre destinación para el funcionamiento de la entidad, cuya finalidad es que el porcentaje restante sea utilizado como inversión con recursos propios, los que obliga a las entidades a utilizar la mayor proporción de su presupuesto en inversión.

En la siguiente tabla se muestra la categoría y el límite establecido por la ley 617 de 2000 y la clasificación de la muestra seleccionada.

Tabla 3. Clasificación de municipios según categoría y límites establecidos por la ley 617 de 2000

Categoría	Límite	# de Municipios de la muestra	% de participación
E	50%	0	0%
1	65%	0	0%
2	70%	1	2%
3	70%	4	10%
4	80%	0	0%
5	80%	2	5%
6	80%	34	83%

Fuente: Ley 617 del 2000

En la muestra seleccionada sucede algo muy similar a lo que ocurre en todo el departamento, ya que, de los 41 municipios de las dos subregiones seleccionadas, 34 de ellos pertenecen a la sexta lo que en términos porcentuales corresponde al 83%, a las demás categorías en su conjunto les corresponde el 17% de participación en la muestra.

Teniendo en cuenta la tabla anterior y la información contenida en los informes fiscales y financieros que realizó la Contraloría General de Antioquia, para la vigencia 2023, los municipios que incumplen con los límites de la ley 617 son los siguientes:

Tabla 4. Distribución de municipios por categoría y nivel de participación en la muestra

Subregión	Municipio	Autonomía (según ley 617)
Occidente	SABANALARGA	104,54%

Subregión	Municipio	Autonomía (según ley 617)
Oriente	ALEJANDRIA	93,35%
Oriente	COCORNA	89,84%
Oriente	SAN CARLOS	82,77%
Oriente	SAN RAFAEL	79,89%
Occidente	LIBORINA	79,67%
Occidente	HELICONIA	79,54%
Occidente	CAICEDO	79,37%

Fuente: Informe de viabilidad financiera – secretaria de planeación departamental Vigencia 2023

Un municipio del Occidente (Sabanalarga) y tres del Oriente (Alejandría, Cocorná y San Carlos) no cumplen con el espíritu de la Ley, cuya principal meta es mejorar la eficiencia fiscal y garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales, estableciendo límites y controles en el gasto. El incumplimiento de estas disposiciones conlleva diversas implicaciones fiscales y consecuencias para los entes territoriales, que pueden variar según los siguientes parámetros:

Uno de los mecanismos de control es la reducción de transferencias de la Nación a aquellos municipios y departamentos que no respeten los límites de gasto de funcionamiento establecidos. Esta disminución afecta directamente los recursos disponibles para que las entidades territoriales puedan operar adecuadamente.

La Contraloría General de la República tiene la facultad de imponer una vigilancia fiscal especial a los municipios y departamentos que incumplan los límites y directrices fiscales. Esto implica un monitoreo constante de la gestión financiera para evitar el aumento del endeudamiento y el déficit fiscal, toda vez que les es obligatorio presentar un plan de saneamiento fiscal y financiero que será evaluado por la Contraloría General de República y la Secretaría de Planeación Departamental.

Los municipios y departamentos que no cumplen con la Ley 617 se enfrentan a restricciones en la contratación de nuevo personal, en la celebración de contratos de cualquier tipo y en la obtención de nuevos créditos, lo que limita su capacidad operativa e impide la inversión en proyectos locales, afectando con esto los indicadores de Solvencia y Sostenibilidad.

Los funcionarios responsables, como alcaldes, gobernadores y secretarios de Hacienda, pueden ser objeto de procesos de responsabilidad fiscal si el incumplimiento causa un perjuicio patrimonial al Estado. Esto podría resultar en sanciones monetarias y administrativas que impacten directamente a los responsables, además de la sanción disciplinaria al representante legal de la entidad de acuerdo con el artículo 84 de la propia ley 617.

No obstante, a pesar de todas las consecuencias que este problema conlleva, la más grave es la pérdida de viabilidad financiera. El incumplimiento de la Ley 617 puede conducir a la incapacidad del municipio para cumplir con sus obligaciones y proyectos, afectando no solo a los ciudadanos, sino también a la confianza de los inversores y la reputación de la entidad toda vez que cobra más validez el control político de los ciudadanos que cada día se empoderan de la vigilancia y control fiscal territorial.

Como se ha logrado establecer hasta el momento, el alcance de la Ley 617 contribuye a mejorar la eficiencia fiscal de los municipios de Colombia, para el caso de las dos subregiones escogidas para la muestra el 93% de los municipios cumplieron con ese parámetro, aunque existen, como se muestra en el cuadro anterior, que hay resultados que pasaron con una línea muy delgada el cumplimiento del indicador, lo que puede apuntar que tanto los 4 municipios que incumplieron como los 4 que están en el límite deben suscribir el programa de saneamiento fiscal mencionado anteriormente que los ayude a superar las dificultades que hoy presentan.

El indicador analizado es un factor con el que se inicia a comprender uno de los temas más importantes que lleva consigo el proceso de descentralización, toda vez que del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales depende la fortaleza que el proceso requiere. Sin embargo, por sí solo no logra demostrar si la descentralización en las dos subregiones escogidas ha logrado obtener los resultados esperados, debido a que para ello hacen falta incorporar otras variables que en su conjunto nos den una aproximación para comprender si el modelo ha funcionado o no.

Uno de los datos que se deben analizar con mayor profundidad son los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que a diferencia de los gastos con destinación específica son más flexibles, por medio de los cuales además de fortalecer el pago de los gastos de funcionamiento, pueden utilizarse en diversas áreas según las necesidades prioritarias del municipio. Esto otorga mayor autonomía en la gestión del presupuesto, permitiendo responder a situaciones imprevistas o urgentes.

Estos Ingresos se deben dividir en dos grandes grupos, los ingresos generados por el cobro de los impuestos, tasas y contribuciones municipales y por los ingresos que transfiere el gobierno central como ingresos de libre destinación, los cuales en todos los municipios de sexta categoría entran a los rubros de pago de salarios o contribuciones inherentes a la nómina.

La sostenibilidad financiera entonces proviene de impuestos locales como el predial, el de industria y comercio, y las rentas no tributarias (tasas, multas y contribuciones), los que en términos generales pueden ser una fuente de recursos estables, sin embargo, a medida que se avance en el análisis veremos que no es tan cierto esta hipótesis en los municipios de sexta categoría sin una vocación económica.

Sin embargo, son los ingresos que representan una base para la sostenibilidad fiscal a largo plazo, pues no dependen exclusivamente de las transferencias del gobierno central. La capacidad institucional instalada en cada municipio hará de estos ingresos un punto de apoyo o en su defecto un embudo con el que se mide el esfuerzo propio de cada entidad territorial, es decir que el esfuerzo fiscal guarda una proporción inversamente proporcional con las transferencias de libre destinación, ya que a menor dependencia de las transferencias mayor autonomía presentaran los municipios de la muestra.

Aunque estos ingresos no están destinados específicamente para inversión, su disponibilidad permite liberar otros recursos para proyectos de desarrollo. Esto es esencial para mejorar infraestructura, educación, salud y servicios públicos que benefician directamente a la comunidad.

La Ley 617 establece límites de gastos de funcionamiento basados en los ingresos corrientes. Un alto nivel de ICLD puede ayudar a los municipios a cumplir estos límites, evitando restricciones en la asignación de recursos y medidas correctivas tal y como se explicaron anteriormente.

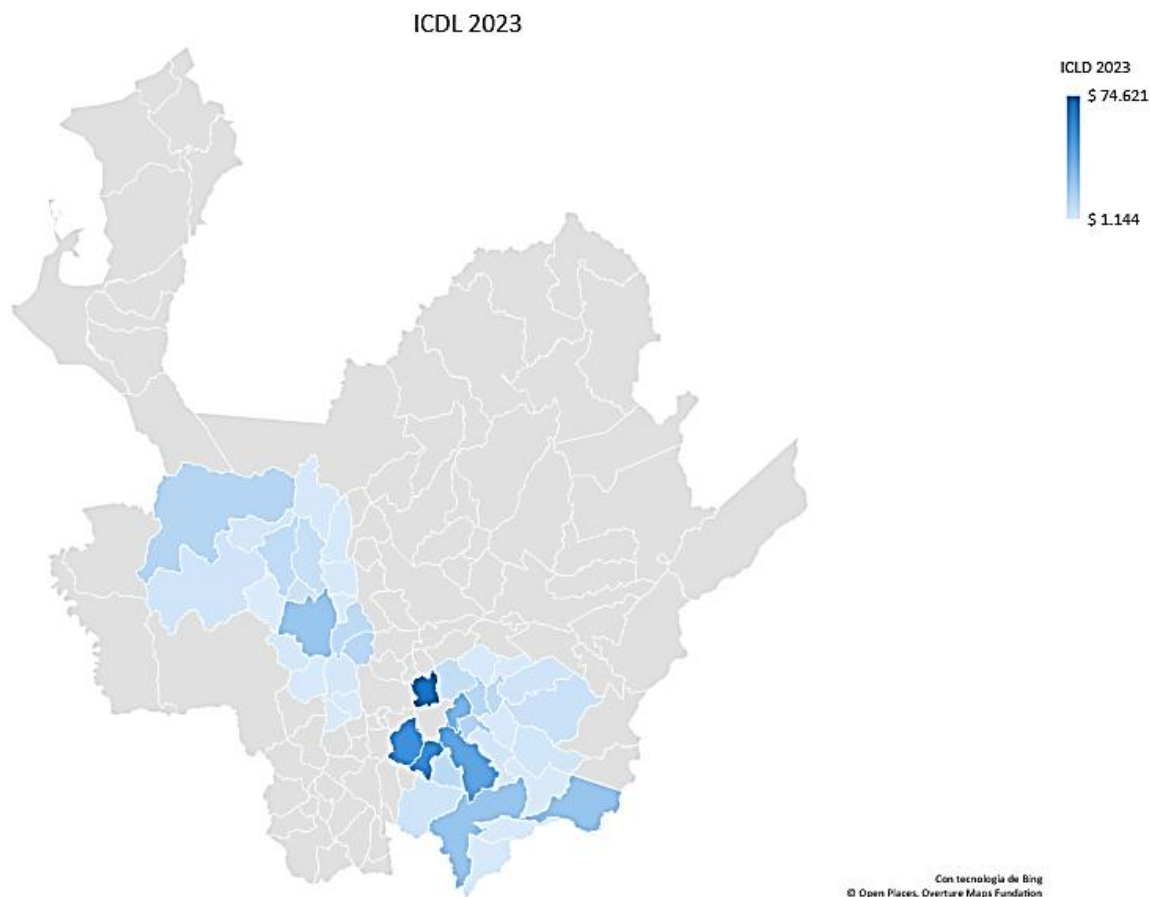
Los ICLD también son considerados por entidades financieras al evaluar la capacidad de pago de los municipios. Un flujo estable de estos ingresos puede mejorar el perfil crediticio del municipio y facilitar el acceso a créditos y financiamientos, tanto nacionales como internacionales, para proyectos de inversión.

Estos ingresos reflejan la capacidad de los municipios para recaudar sus propios recursos, fortaleciendo la autonomía fiscal. Esta autonomía es esencial en el marco de la descentralización, ya que permite a los municipios depender menos de las transferencias y más de sus ingresos generados localmente.

El comportamiento de estos ingresos en las dos subregiones se presenta en el siguiente mapa, donde se puede observar que, a más concentración del color azul, mayores son los recaudos de los ICLD, mientras que el color azul claro representa aquellos municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación son menores.

Son los municipios de Oriente Antioqueño que en su conjunto obtienen el 76% de los recursos presupuestados para las dos subregiones, mientras que el 24% restante le corresponden a la subregión del Occidente. Encontrando así una de las grandes diferencias de las dos subregiones, toda vez que municipios como Guarne o El Retiro quienes obtiene por este concepto \$4.261 y \$57.856 millones de pesos respectivamente, superan las rentas anuales de la mayoría de los municipios de sexta categoría, por ejemplo, como Abriaquí o Argelia que solo logran recaudar \$1.144 y \$1.793 millones de pesos respectivamente, lo que inicialmente muestra una brecha que agrupa a las entidades territoriales en dos, las que cuentan con las condiciones para profundizar el proceso de descentralización y las que aún tienen un largo camino por recorrer para poder llegar a dicha descentralización.

Figura 3. Distribución de ingresos corrientes de libre destinación en los municipios de Antioquia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de Antioquia (2024)

Son varias las razones por las que se presenta esta gran diferencia entre una subregión y otra, una de ellas tiene que ver con que el oriente juega un papel muy importante para el desarrollo del departamento de Antioquia e incluso a nivel nacional, principalmente por su cercanía con la capital del departamento y su importancia en la generación de energía, lo que conlleva un acompañamiento directo en inversión y desarrollo por parte de EPM (Empresas Públicas de Medellín) sea una garantía de ingresos para los municipios que están bajo estas condiciones. Esta subregión cuenta con seis embalses los cuales generan el 29 % de la energía nacional y el 73 % del total departamental.

Su cercanía al municipio de Medellín, lo que la convierte en una despensa del Valle de Aburrá con una gran producción de productos agropecuarios, al igual que papa, frijol y café, además tiene municipios que se dedican exclusivamente a la ganadería de doble propósito y la gran diferencia con la mayoría de las subregiones es el asentamiento de industrias que generan mejores tributos. En los últimos años se ha dado un gran impulso a la construcción de obras de infraestructura y con los proyectos de generación de energía se ha captado una mano de obra importante.

Estas condiciones geoestratégicas han hecho que más habitantes del departamento quieran vivir en esta región, especialmente por la capacidad instalada para la oferta de servicios institucionales que los atrae enormemente. Del total departamental, el Oriente Antioqueño representa el 10.42% de la población, con un total de 717.384 personas, con un crecimiento promedio de 1.7% durante los últimos 3 años, lo que la convierte en la segunda subregión más poblada de Antioquia, donde el primer puesto lo ocupa la subregión del Valle de Aburrá.

Por su parte los Municipios de la subregión del occidente tienen un desarrollo económico incipiente, su producción es casi que exclusiva del sector agrario, ya que tienen en sus tierras ganadería de doble propósito, cultivo de frutas, de frijol, café, en muchos municipios la explotación de la madera es uno de los renglones más importantes, no obstante los procesos industriales no son representativos, lo que ha hecho que municipios como Santa fe de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán encuentren su vocación en el turismo.

En general la región del occidente antioqueño tiene muy poco desarrollo, con necesidades cada vez más crecientes, con dificultades para encontrar su vocación económica, con una topografía que, en muchos casos, los aleja de las ventajas comparativas de estar cerca de la capital del departamento. Si comparamos el Índice de NBI con sus vecinos del oriente, los resultados no son muy alentadores, ya que tiene un porcentaje del 34.28%, mientras que las NBI del oriente antioqueño llegan tan solo al 18.74%; un punto de partida para analizar un poco más a fondo esas necesidades básicas, lo encontramos en la cobertura de acueducto, con un porcentaje del 67,8%, alcantarillado del 36,6%, la educación superior 1,1%, cifras muy inferiores a las que se obtienen de la otra subregión.

De acuerdo a las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la región del occidente en el año 2020 cuenta con 212.446 habitantes, cuyo comportamiento porcentual es del 51% para los hombres y del 49% para las mujeres, saber si esas personas están ubicadas en la zona rural o la zona urbana es difícil de medir en la actualidad, si bien es cierto el porcentaje se lo llevaba el campo, a medida que han pasado los años se puede verificar como el campo cada vez está más solo, ya que a los jóvenes de la actualidad no les gustan esas labores y prefieren migrar a otras regiones o principalmente al municipio de Medellín.

Una de las premisas que reflejan la diferencia entre una región y otra, es que la subregión del Oriente está mucho más conectada con Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá gracias a vías modernas, como la autopista Medellín-Bogotá y el Túnel de Oriente. Esta accesibilidad ha facilitado el desarrollo de infraestructura y ha atraído inversión tanto en industria como en el sector inmobiliario y logístico. El Aeropuerto Internacional José María Córdova en Río negro también es un elemento clave, promoviendo la conectividad nacional e internacional y fomentando actividades industriales y comerciales.

Con el fin de entender las diferencias que prevalecen en las dos subregiones y su importancia a la hora de entender porque unos municipios tienen mejores condiciones para avanzar en su proceso de descentralización se expondrán algunas de ellas.

El Occidente Antioqueño, Aunque se han mejorado las vías de acceso, esta subregión aún enfrenta limitaciones en términos de conectividad. Las dificultades topográficas y la menor cercanía a Medellín ralentizan el flujo de inversión, lo que limita el desarrollo de infraestructuras y restringe el crecimiento económico. El transporte de mercancías es menos eficiente y encarece los costos para los sectores productivos locales, la debilidad fiscal de sus municipios se presenta en primer lugar por la falta de voluntad de las administraciones locales en fortalecer sus instrumentos de planeación municipal.

El Oriente Antioqueño, se caracteriza por un enfoque en la industria y los servicios. Esta subregión ha experimentado un auge industrial y logístico, además de un fuerte crecimiento en el sector de la construcción y el inmobiliario, especialmente en municipios como Rionegro, Guarne, La Ceja y Marinilla. El desarrollo de parques industriales y zonas francas, además del crecimiento de empresas en tecnología y servicios, han impulsado el empleo y dinamizado la economía de la zona.

El Occidente Antioqueño, en contraste, esta región mantiene una vocación predominantemente agropecuaria, con énfasis en cultivos como el café, el cacao y la producción ganadera. La industria es menos desarrollada en comparación con el oriente, aunque recientemente el turismo de naturaleza y cultural ha comenzado a ganar importancia en municipios como Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo, brindando una fuente de ingresos alternativa.

El Oriente Antioqueño, tiene mayores niveles de inversión lo que ha generado mejores condiciones de vida y acceso a servicios básicos. Esto se traduce en indicadores de desarrollo humano más elevados, con mejores servicios de salud, educación y vivienda, que atraen a la población y contribuyen a su crecimiento demográfico, y finalmente se traduce en la valorización de las tierras lo que trae consigo mejores ingresos para la subregión.

En el Occidente Antioqueño, el acceso a servicios públicos y educación de calidad es menor en comparación con el oriente, lo cual refleja menores niveles de desarrollo humano en algunas áreas. Aunque la calidad de vida es alta en ciertos municipios turísticos, la inversión en infraestructura educativa, de salud y en servicios sigue siendo un reto para el crecimiento integral de la región.

En el Oriente Antioqueño, la cercanía a Medellín ha facilitado la atracción de inversión nacional e internacional, especialmente en sectores estratégicos. El capital se ha orientado hacia la expansión de zonas industriales y complejos residenciales, así como hacia proyectos de infraestructura que mejoran aún más la conectividad. Esta atracción de capital es un motor clave para el dinamismo económico de la región.

La región del Occidente, por su parte, ha recibido menor inversión en comparación con sus vecinos del Oriente, en parte debido a la limitada conectividad y a su perfil económico agropecuario. Sin embargo, el desarrollo turístico ha empezado a atraer inversión, principalmente para la construcción de hoteles, restaurantes, especialmente en los municipios de Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo, que son municipios con una vocación turística definida y sostenida en el tiempo.

En el Oriente, la expansión de las industrias y los servicios ha generado una mayor demanda de mano de obra, lo que ha impulsado la migración hacia esta región. Las oportunidades de empleo son mayores y más diversas, desde el sector industrial y comercial hasta el tecnológico, lo cual ha fomentado un mercado laboral más robusto y competitivo.

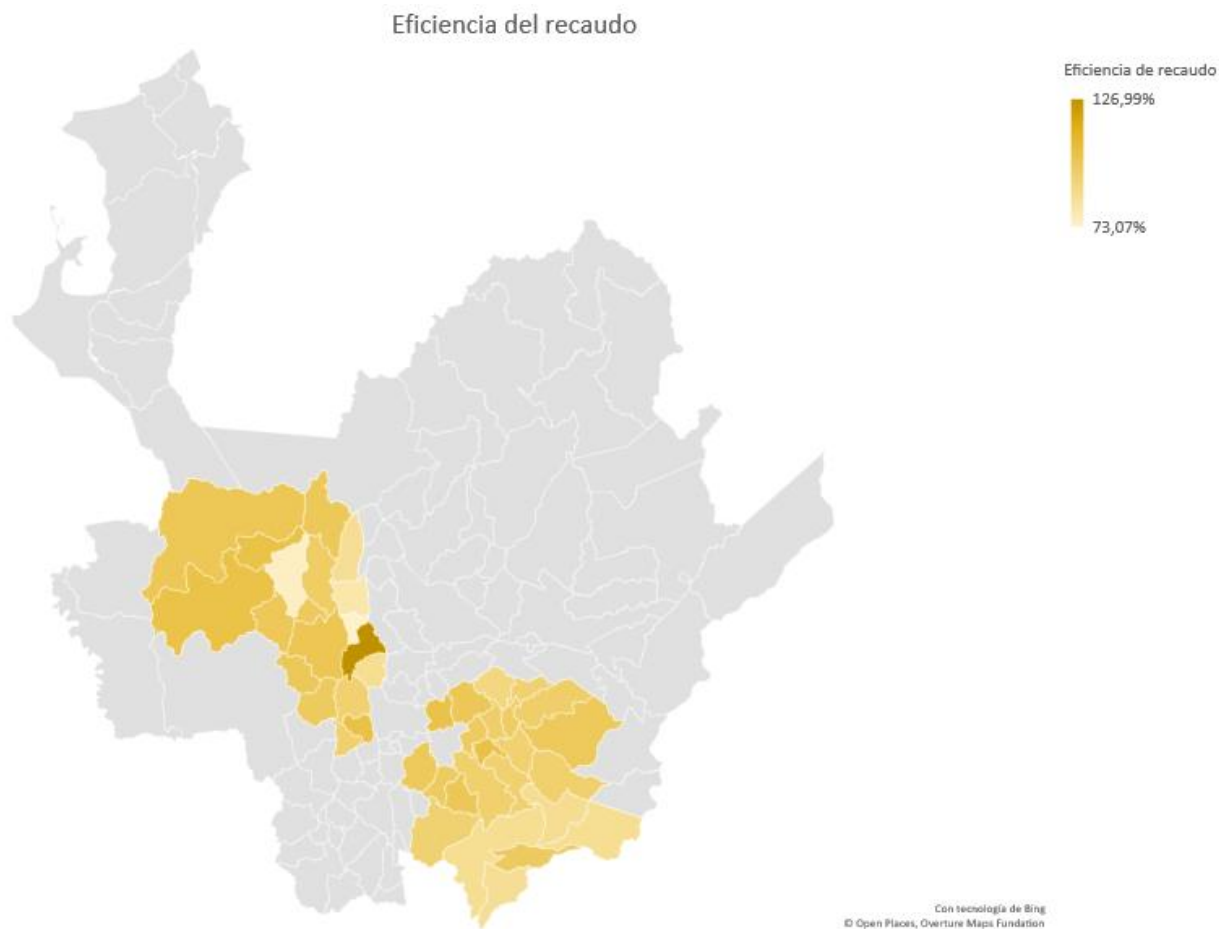
En contraste, la economía del occidente depende en gran medida de la agricultura y el turismo que, si bien generan empleo, lo hacen en menor escala y, en algunos casos, de manera temporal. Esto ha llevado a una migración hacia el oriente y Medellín en busca de mejores oportunidades laborales.

En resumen, el oriente antioqueño se ha beneficiado de su proximidad a Medellín, su conectividad y su diversificación económica, lo que ha impulsado su crecimiento en industria y servicios. El occidente antioqueño, en cambio, mantiene una economía más tradicional, enfocada en el sector agropecuario y en los últimos años, en el turismo. Estas diferencias estructurales son clave para entender la dinámica económica y el potencial de desarrollo de cada subregión dentro de Antioquia, lo que va ligado directamente con su desempeño fiscal, toda vez que las condiciones

de mayor número de habitantes, más y mejores tierras por la valorización y mejores condiciones de vida sumadas a mejores oportunidades de empleo han incrementado la capacidad económica, lo que a su vez se traduce en un mayor pago de los impuestos que son generados en la región.

Es necesario, para complementar el aporte de las variables analizadas, sumarle otras tres más, con el fin de ir construyendo un modelo más sólido que nos dé cuenta de la dependencia o no de las transferencias de la nación de los municipios de la muestra, por eso se revisará el porcentaje de recaudo de los recursos programados al interior de su presupuesto municipal, debido a que de nada sirve proyectar sus ICLD si no tienen la capacidad de recaudarlos. El mapa que se presenta a continuación da cuenta de este resultado.

Figura 4. Mapa de eficiencia de recaudo en los municipios de Antioquia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de Antioquia (2024)

Como en el caso anterior, a medida que el color se concentra más, quiere decir que se ha incrementado el recaudo en cada una de las dos subregiones, por ejemplo es la región del Occidente la que mayor concentración tiene, se puede apreciar fácilmente que Sopetrán es en municipio que más color tiene, por lo tanto al revisar la tabla de los porcentajes de recaudo se logra evidencias que este municipio representa el 126.99%, de igual forma superan el porcentaje de recaudo municipios como Heliconia, Frontino, Santa fe de Antioquia y Uramita.

Esta situación no debería presentarse debido a que, si es un problema la baja ejecución del recaudo, también debe ser objeto de revisión los saldos por exceso que se generan al no incorporar los recursos de más recaudados llevándolos a su contrapartida en el gasto, por lo tanto, el porcentaje no debe superar el 100%. Sin embargo, si se toma en cuenta un promedio general, el de la subregión fue del 95.83% porque también hay municipios como por ejemplo Cañasgordas y Frontino con el 75.21% y del 73.07% respectivamente donde se presentó una baja eficiencia en el recaudo.

En la subregión del Oriente, la situación es muy similar, debido a que existen municipios que recaudan más de lo presupuestado como: El santuario con un 103.87%, Guarne con un porcentaje de recaudo del 103.13% y la Unión con el 100.35%, de igual forma deben tomar las medidas del caso para que en el futuro no se presenten saldos por exceso, sin embargo, el porcentaje de recaudo en los demás municipios fue muy bueno, si tomamos en cuenta como punto de partida el municipio de Nariño cuyo porcentaje es del 85% y los demás municipios van superando ese promedio, lo que significa que su gestión fue mejor que la de sus vecinos del Occidente.

La mejor calidad de vida, el menor porcentaje de Necesidades Básicas Insatisfechas, un menor porcentaje de pobreza multimodal, Menores tasas de desempleo, empleos predominantemente en actividades comerciales o industriales, con una densidad empresarial sostenible, con el segundo lugar en número de habitantes de Antioquia, solo superado por el valle de Aburrá, es la subregión del Oriente la que presenta mejores condiciones para que los recaudos de en su carga impositiva sea más eficiente que la subregión del occidente.

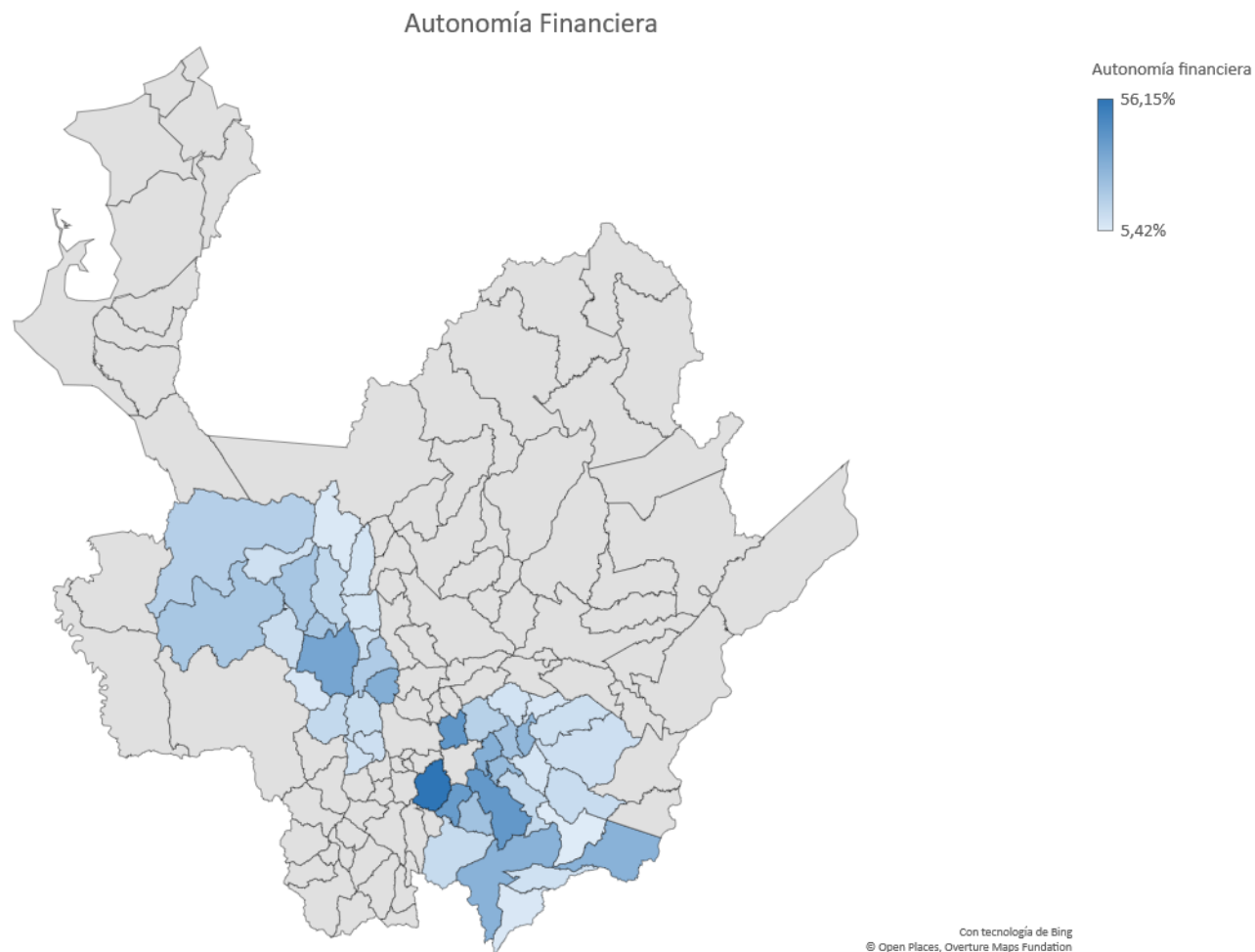
Con la aproximación que nos brindan estos indicadores, nos centraremos en los dos finales, que son la autonomía financiera y la dependencia de las transferencias, el primer indicador mide la capacidad que tiene una entidad territorial (como un municipio o departamento) para generar sus propios ingresos sin depender de transferencias o ayudas del gobierno nacional. Este indicador evalúa qué porcentaje de los ingresos de una entidad proviene de fuentes propias, como impuestos locales, tasas y contribuciones, en comparación con los ingresos totales.

Un alto nivel de autonomía financiera indica que la entidad es menos dependiente del gobierno central y tiene mayor capacidad de responder a sus necesidades financieras mediante ingresos propios.

Este indicador separa de los ingresos corrientes de libre destinación, los recursos que el gobierno central entrega a las entidades territoriales para ser ejecutados como libre inversión, los que en su mayoría son utilizados para gastos de funcionamiento y solo se concentra en los ingresos que logra recaudar con impuestos, con el propósito de corroborar si los municipios de la muestra tienen la posibilidad de alcanzar una autonomía financiera que no depende en nada de las transferencias.

El resultado de este indicador se muestra a continuación:

Figura 5. Nivel de autonomía financiera en los municipios de Antioquia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de Antioquia (2024)

Como en los otros mapas analizados hasta el momento el color determina que municipios presentan mayor autonomía y cuales menor, es decir que los colores más definidos representan a los municipios con mejoras capacidades de generar mayor cantidad de ingresos fiscales como producto de sus impuestos locales.

La idea principal del indicador es verificar si con su propio esfuerzo las entidades territoriales son capaces de gestionar y atender sus propias necesidades de desarrollo. El indicador de autonomía financiera es una herramienta clave para evaluar este proceso, ya que mide la capacidad de estas entidades para generar ingresos propios y reducir su dependencia de las transferencias del gobierno central.

La Constitución de 1991 en Colombia impulsó la descentralización, asignando competencias y responsabilidades a los municipios y departamentos del país. El objetivo era promover un desarrollo más equitativo, fortalecer la democracia local y hacer más eficiente la administración pública. Sin embargo, esto ha requerido un incremento en la capacidad financiera de las entidades territoriales, lo cual se ha demostrado que sin este requisito se trataría de una transferencia de recursos sin responsabilidad sobre el desarrollo de las entidades territoriales,

El indicador de autonomía financiera es central en este análisis porque, a través de este se evalúa el grado de autosuficiencia económica de una entidad territorial. Un porcentaje alto significa que la entidad tiene una base sólida de ingresos propios (impuestos, tasas y contribuciones), lo que le permite responder mejor a sus necesidades y requerimientos de sus habitantes, mide la dependencia del gobierno central, reflejando qué tanto dependen los municipios de la muestra seleccionada de las transferencias (como las del Sistema General de Participaciones - SGP) para financiar su funcionamiento.

En el entendido que es con el ajuste de su funcionamiento uno de los caminos a través de los cuales las entidades territoriales les pueden inyectar mayor cantidad de recursos en la generación de programas sociales e incentivar la construcción de infraestructura que resuelva las necesidades de la población en salud, Educación y otros sectores.

Este tipo de indicador refleja entonces el éxito de la descentralización, debido a que un alto indicador de autonomía financiera señala que la descentralización ha fortalecido las finanzas locales, mientras que un indicador bajo muestra que la entidad aún depende en gran medida de los recursos del gobierno nacional.

Los resultados iniciales muestran que no todos los municipios seleccionados tienen la misma capacidad para generar ingresos propios. Los que tiene mayor número de habitantes, sumado a zonas industriales y comerciales suelen tener una mayor autonomía financiera, mientras que las zonas rurales y las regiones menos desarrolladas dependen en gran medida de las transferencias.

Como se ha visto hasta el momento las diferencias entre una región y otra son muy dicientes, son los municipios que tienen mayor capacidad en su oferta instalada los que logran diversificar sus ingresos propios y no se limitan solo a lo que logren recaudar por el impuesto predial, pero la constante en la mayoría de los municipios de sexta categoría de las dos subregiones escogidas en la muestra, carecen de mecanismos para diversificar sus ingresos propios, limitándose a pocos impuestos o tasas, lo cual afecta su autonomía.

En algunas regiones, especialmente en zonas rurales y apartadas, las capacidades administrativas son débiles, lo que afecta la recaudación de impuestos y la gestión eficiente de los recursos.

Aunque la descentralización ha logrado avances, muchos municipios y departamentos continúan siendo altamente dependientes de las transferencias nacionales. Los recursos del SGP representan una parte significativa de los ingresos de las entidades con menor autonomía financiera, lo cual limita su capacidad de implementar políticas propias y priorizar sus inversiones de acuerdo con sus necesidades.

Si el análisis se realiza en base a las dos subregiones de la muestra, se puede apreciar como la del Oriente tiene una proporción mayor de municipios con mejores indicadores de autonomía financiera, con la ayuda visual del mapa, se puede ver cómo hay municipios de sexta categoría están logrando buenos resultados como por ejemplo, El Santuario, El Peñol, y Guarne los demás siguen el comportamiento de los demás municipios de sexta categoría cuyo indicador muestra un porcentaje que no supera el 12%.

En la subregión del Occidente a diferencia de Santa Fe de Antioquia que es el único de 5ta categoría y su indicador da cuenta de un municipio con un proceso de autonomía mejor que los demás municipios de la subregión, los demás tienen un comportamiento fiscal deficiente, toda vez que sus resultados no superan el 12% y en muchos de esos casos el nivel de autonomía financiera es de un solo dígito.

Ahora bien, si el análisis se realiza en base a la categoría municipal se puede apreciar fácilmente que son los municipios de sexta categoría los que aún siguen con problemas para lograr un mínimo de autonomía financiera y dependen de las transferencias de la nación para poder sufragar los gastos de funcionamiento, los indicadores en este grupo que tiene la mayor cantidad de municipios 34, tienen un promedio del indicador de autonomía financiera del 13.95%, lo que quiere decir que son municipios que para poder funcionar necesitan las transferencias de libre destinación del gobierno central. En un estado ideal, las transferencias deberían utilizarse en la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población.

Para el caso de los municipios de quinta categoría, los que para la muestra seleccionada le corresponde a dos, la situación mejora aunque no en las condiciones ideales, Santa fe de Antioquia

y Sonsón, son municipios con una mayor cantidad de habitantes, con una capacidad instalada para la prestación de servicios gubernamentales y en general con condiciones de vida un poco mejores que los municipios descritos en el párrafo anterior, el indicador en promedio alcanza el 32%, duplicando el resultado de los municipios de sexta categoría pero aún en condiciones que no son las ideales para lograr la autonomía que se requiere, por lo tanto son dos municipios que siguen dependiendo de las transferencias para poder cumplir con todos los gastos de funcionamiento.

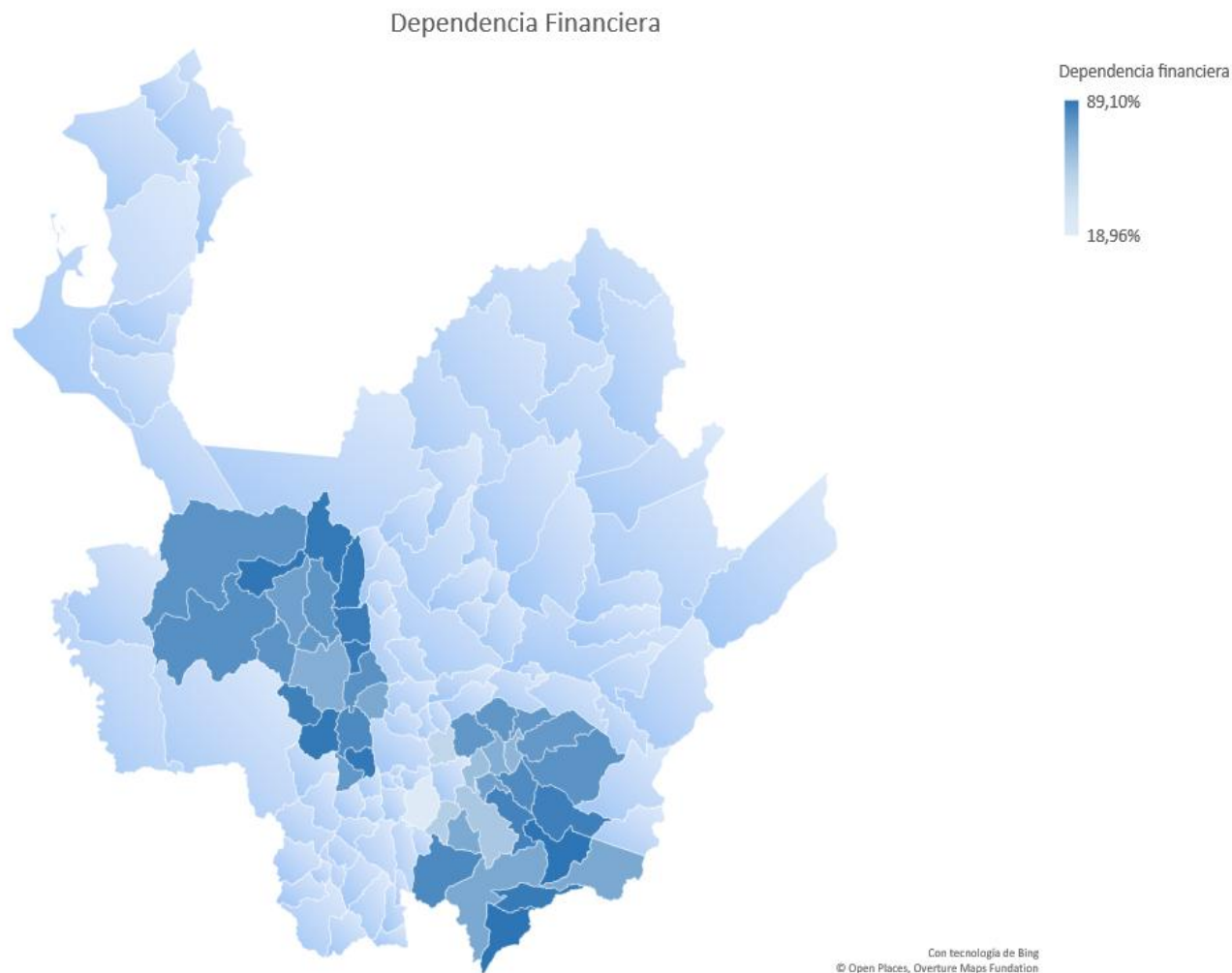
Los municipios de tercera categoría solo se ubican en la subregión del Oriente, El Retiro, El Carmen de Viboral, La Ceja y Marinilla, obtiene un resultado en su indicador de autonomía financiera del 42%, un indicador que mejora mucho con relación a los demás municipios de las categorías anteriores y que de acuerdo a los análisis realizados anteriormente, son municipios cuya capacidad instalada es más eficiente, sus condiciones de vida sobresalen ante las demás categorías, su población y economía se concentran en labores de comerciales o industriales, con empresas asentadas en sus territorios que generan una importante oferta de empleo, en general obtienen mejores ingresos que se transforman en mejores recaudos.

El municipio de Guarne, de segunda categoría, es un municipio que se sale del molde de cualquier de los demás municipios, si las condiciones de los municipios de tercera categoría mejoraron, las condiciones de este superan a todas expectativas, convirtiéndose en el único municipio del total de la muestra que no necesita de las transferencias de la nación para poder funcionar debido a que, por el propio esfuerzo fiscal y lo diversificado de sus impuestos, el recaudo que el municipio obtiene, son suficientes recursos para soportar los gastos de funcionamiento.

Finalmente, se tienen los resultados de la variable Dependencia financiera, que guarda una estrecha relación con la anterior, por medio de la cual se puede determinar de manera general si los municipios de la muestra sumada a los demás resultados dependen de las transferencias del gobierno central o no.

Los resultados son los siguientes:

Figura 6. Mapa de dependencia financiera en los municipios de Antioquia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de Antioquia (2024)

En esta ocasión a medida que el color se vuelve más claro en el mapa, quiere decir que su grado de dependencia es menor y viceversa, el resultado corrobora que los municipios de sexta categoría continúan siendo altamente dependientes de las transferencias, y a medida que se sube en las categorías la dependencia es menor, si se toma la muestra seleccionada se puede apreciar que la mayoría de los municipios de sexta categoría 34 en total, son los que mayor relación guardan con las transferencias del gobierno central, debido a que sin ellos no alcanzan los recursos para sufragar todos los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Los de quinta categoría son dos de la muestra, mejoran un poco, pero siguen con el mismo problema que los anteriores, los de tercera categoría mejoran notablemente por las características que se han mencionado a lo largo de este trabajo y el de segunda categoría es el único municipio que por sus propios ingresos logra responder por todos los gastos de funcionamiento si se realiza el ejercicio de quitarle las transferencias de libre inversión.

La dependencia de los municipios colombianos de las transferencias del gobierno central plantea una serie de problemas económicos que afectan su desarrollo, capacidad de gestión y sostenibilidad financiera, donde las principales implicaciones de dicha son las siguientes:

La dependencia de los municipios de las transferencias nacionales genera un desincentivo a la generación de ingresos propios. Al depender en gran medida de estos fondos, los municipios pueden mostrar menos interés en fortalecer sus sistemas de recaudo. Esto crea un círculo vicioso en el que la entidad no invierte en su capacidad para recaudar impuestos y tasas locales, anticipando la llegada de recursos nacionales. A largo plazo, esta dependencia limita el desarrollo de autonomía financiera y aumenta la vulnerabilidad ante cambios en las políticas nacionales o restricciones en el presupuesto central.

6. CONCLUSIONES

El proceso descentralizador en Colombia surge principalmente por dos elementos, el primero por la necesidad de ajustar las condiciones económicas del país a un modelo más moderno que permitiera el desarrollo regional desde adentro hacia afuera, cambiando la concepción de un estado totalizador que pensaba que era capaz de llegar a todas partes y como complemento a esto su incapacidad de resolver las necesidades de los ciudadanos de todas las regiones del país. Este cambio de paradigma llevó a una nueva concepción económica y política en el país, donde se pasó de ser un país centralista a uno descentralizado y se fortalece la participación ciudadana, la elección popular y los mecanismos de participación.

Casi una década después, el gobierno central se da cuenta que las transferencias por si solas no logran cerrar la brecha entre las entidades territoriales, de esta idea surge la posibilidad de fomentar un mayor esfuerzo fiscal, buscando el ordenamiento institucional, el fortalecimiento de

las rentas fijas y la búsqueda en la diversificación de los impuestos locales, todo ello apuntando a utilizar la mayor cantidad de recursos en los programas sociales y en la capacidad institucional para responder a las necesidades de los ciudadanos.

A pesar de las bondades del proceso descentralizador en Colombia, le fueron detectados varios problemas, uno de ellos es que la dependencia de las transferencias son las que las que fomentan las desigualdades entre los municipios. Aquellos más desarrollados, que generan mayores ingresos propios, pueden invertir en infraestructura y servicios, mientras que los menos desarrollados dependen casi exclusivamente de las transferencias, perpetuando así la desigualdad. Estas transferencias, además, son insuficientes para cerrar las brechas entre regiones con diferentes niveles de desarrollo económico, perpetuando la concentración de recursos en áreas urbanas y afectando negativamente el desarrollo de zonas rurales y apartadas.

Las entidades territoriales que dependen de las transferencias tienen poca capacidad para enfrentar gastos imprevistos o crisis económicas, ya que no cuentan con una base de ingresos propios estable. Esto los hace vulnerables a reducciones en las transferencias, como las que podrían ocurrir en tiempos de crisis fiscal nacional, afectando su capacidad para proporcionar servicios básicos y cumplir con su función estatal.

El triunfo de un procedimiento descentralizador se basa en dos clases de variables: de las que el gobierno local tiene conocimiento y en ciertos casos puede regular y las que no. Entre las primeras se incluyen el crecimiento institucional, la administración fiscal, la corrupción, el clientelismo y el inadecuado uso de los recursos públicos. No obstante, hay variables que dependen de elementos que a menudo se les escapan a los mandatarios, como por ejemplo el respaldo técnico de las instituciones.

Es necesario que las entidades territoriales, especialmente las de sexta categoría, adquieran el compromiso de mejorar sus indicadores de autonomía fiscal, para este propósito se debe diversificar el recaudo de los ingresos tributarios.

Para incrementar la autonomía fiscal, es necesario crear, diseñar o renovar los instrumentos de gestión de las entidades territoriales como el estatuto tributario, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), o el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), o los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los planes de desarrollo enfocados en Resultados y la actualización catastral multipropósito, herramientas que desde el año 2008 deben estar en óptimas condiciones, pero que hoy en día se evidencia que en los municipios de sexta categoría, especialmente, no funcionan, o lo hacen a media marcha o los desconocen.

7. REFERENCIAS

Congreso de la República, (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.

DNP, D. N. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. Presentación en Power Point: “Desempeño Fiscal de los Departamentos y Municipios año 2010”.

Decreto 735 de 2001. “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000”

Herrera MATIZ, C. (2001). *Regímen Municipal y Departamental*. Bogotá: Leyer.

Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.

Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

OSPINA, José; ARIZA, Juan y ZARAMA, Fernando. Abril de (2007). “Herramientas para la Gestión Tributaria de los Municipios”. GTZ & Federación Colombiana de Municipios.

OSPINA, José; ARIZA, Juan y ZARAMA, Fernando. Abril de (2007). “Herramientas para la Gestión Tributaria de los Municipios”. GTZ & Federación Colombiana de Municipios.

SILVA Ruiz, J., PÁEZ Pérez, P., RODRÍGUEZ Tobo P., “Finanzas Públicas Territoriales”. Escuela Superior de Administración Pública. Documento PDF en la web.



Nivel de dependencia de las transferencias de la Nación en el Occidente y el Oriente del departamento de Antioquia: vigencia 2023

by

[Contraloría General de Antioquia, Asdrúbal Gutiérrez Valdés](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2024/11/NIVEL_DEPENDENCIA_TRANSFERENCIAS_OCCIDENTEORIENTE_VIGENCIA_2023.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2024/11/NIVEL_DEPENDENCIA_TRANSFERENCIAS_OCCIDENTEORIENTE_VIGENCIA_2023.pdf

Fecha de publicación: 13 de noviembre de 2024

