

Agosto - 2023

REDISEÑANDO LA DESCENTRALIZACIÓN

Producto 4



Cita

Rediseñando la descentralización. Mayo, 2023. Rimisp - UrbanPro, Bogotá.

.....
Director del proyecto: Carlos Córdoba **Coordinador del proyecto:** Diego Dorado

Equipo tecnico: Andrés Casas, Andres Felipe Urrea, Ariel Cifuentes Noyes, Aura Ximena Osorio Torres, Eloísa Isaza Rodríguez, Julián López Murcia, Jose Rafael Sanjuanelo, Juan Diego Dussan Zuluaga, Juan Camilo Perdomo, Mauricio Aguilar Villegas, Marysabel Guillen.

.....
Este producto es elaborado en el marco del contrato No. 49392 celebrado entre PNUD y el APCA RIMISP-URBANPRO, que tiene como objeto “Desarrollar los estudios e investigaciones requeridos para los componentes de competencias entre niveles de gobierno y fuentes y usos de los recursos para el desarrollo en el marco de la implementación de la Misión de Descentralización

INTRODUCCIÓN

La realidad cambia, todos los días estamos siendo testigos del cambio acelerado de cientos de flujos que componen la realidad humana, el medio ambiente y las instituciones que hemos construido. Ya sea porque hemos mejorado nuestras formas de observar y de entender esa realidad, o porque efectivamente su dinámica sea más acelerada, hoy somos más conscientes de esos constantes cambios y eso no nos obliga también a hacer ajustes. Nos ajustamos a esa nueva realidad formulando paradigmas que sean capaces de interpretarla, pero a la vez construyendo modelos que sean capaces de intervenirla. Pasamos de un mundo con énfasis en la anticipación, a uno que reclama mayores capacidades de adaptación.

La forma como se manifiesta el gobierno del territorio no escapa a esa lógica. Hoy existen paradigmas y modelos de intervención que ya se muestran desgastados frente a la mutación de la complejidad territorial. Uno de estos casos es la descentralización. Las motivaciones iniciales que llevaban a reconocer un poco de autonomía y permitir que los gobiernos territoriales atendieran algunos asuntos públicos, que ciertamente era revolucionario hace un poco más de tres décadas, han sido superadas. Nuestro “experimento” descentralizador de más de 30 años ha rendido frutos importantes desde lo social, sin duda también ha permitido una evolución en la participación política y nos ha llevado a conocer que en la práctica somos un país heterogéneo y diverso. Menos avances hemos tenido en desarrollo económico local y a pesar de ser más conscientes de nuestra diversidad, nos hemos quedado cortos en gestionarla de manera positiva, es decir, aún el cuidado del medio ambiente y la atención a la diversidad poblacional y étnica es materia pendiente.

En resumen, nuestro modelo de descentralización ha producido unos avances, pero ya tiene un desgaste que obliga a hacer algunos replanteamientos. El presente documento intenta dar algunos pasos en ese aun inestable terreno de la nueva descentralización. Además de esta introducción, el documento presenta un resumen ejecutivo y cuatro capítulos con sus respectivos anexos. Hemos revisado, ajustado y ampliado lo que denominamos hallazgos del modelo de descentralización, incorporando en esta versión, entre otros elementos, el análisis de los territorios étnicos, en especial los indígenas, así como también definiendo con mayor precisión el alcance que tiene el modelo de transferencias. Hemos caracterizado estos hallazgos como obstáculos que impiden mayor profundidad en términos de inclusión y equidad (capítulo 1). Tomando prestado un término de los estudios de género, es como si estos obstáculos se hubieron convertido en un *piso pegajoso*, que termina normalizando situaciones de inequidad y cerrando las posibilidades de superar estos obstáculos.

Luego de esto, el documento se adentra en la propuesta del nuevo modelo de descentralización (capítulo 2), donde relevamos el papel de la Autonomía de las entidades territoriales y hacemos patente los objetivos a los que debe apuntarle la descentralización en Colombia, es decir, los *para qué* de un nuevo arreglo institucional para el gobierno del territorio. Allí también relacionamos los principios que deben seguirse en la implementación

de ese nuevo modelo, procurando elementos innovadores como el principio de prevalencia, proponemos también una reinterpretación al principio de subsidiariedad e incluimos otros que le deben dar motricidad a la implementación como lo son la experimentación y la gradualidad. En este mismo capítulo se propone también una nueva tipología de entidades territoriales, en este caso de municipios, con la intención de mirar el territorio con unos lentes adicionales a los ya usuales criterios de recursos y población y, como ya se dijo, no sólo reconocer, sino también desarrollar capacidades -especialmente a nivel subnacional-. En este mismo capítulo, proponemos una redefinición de los órdenes de gobierno del territorio, recogiendo la división político-administrativa existente, pero combinándola con un orden supramunicipal y otro supradepartamental, que, armonizado con el principio de competencias prevalentes, pretende mostrar un dispositivo de intervención más acorde con las necesidades y potencialidades, tanto del territorio como de las comunidades y de los individuos, entendiendo a los tres como sujetos de derechos.

Como quiera que al final siempre será necesario involucrar la discusión de los recursos, el siguiente (capítulo 3) se dedica a plantear las finanzas del modelo. Allí nos concentramos en tres abanicos de opciones para fortalecer los ingresos territoriales. En primer lugar, partimos de un conjunto de propuestas para optimizar el esquema de ingresos subnacionales, discriminando opciones para ampliar y fortalecer los recursos para los departamentos, para los municipios y distritos, para los órdenes intermedios, incluyendo la asociatividad territorial, y finalmente para las entidades territoriales indígenas. En segundo lugar, proponemos una serie de escenarios para mejorar el impacto de las transferencias del nivel central, en términos de equidad, inclusión y convergencia. Finalmente nos ocupamos de otras posibles fuentes como los fondos de compensación y el uso del crédito. En conjunto, en este capítulo se encontrarán más 30 posibles medidas, bien sea de ajuste, modificación, reemplazo o creación de nuevas fuentes, algunas de ellas enunciadas en algún momento, pero precisadas aquí y otras nuevas propuestas que se ponen sobre la mesa para su discusión.

En el cierre (capítulo 4) proponemos la ruta de implementación. En el entregable final profundizaremos en la agenda normativa, aquí por ahora se divide por jerarquía de normas para la implementación del nuevo modelo. Es decir, se proponen los ajustes institucionales y normativos generales y sectoriales, así como los pasos en términos de gestión para la implementación del modelo.

Finalmente, al término de cada capítulo y al final del documento completo, anexamos las principales bases de datos trabajadas, las cadenas de valor de los sectores y otros instrumentos utilizados para la construcción del presente entregable. Este documento, inacabado y con muchos elementos por mejorar como es obvio en una propuesta nueva, se pone a disposición de la Misión de Descentralización, por parte de la asociación entre Rimisp y UrbanPro, con la pretensión de centrar la discusión en un nuevo arreglo de competencias y recursos que permita profundizar la autonomía territorial, con responsabilidad y coordinación entre los distintos niveles de gobierno que tienen bajo su tutela el enorme

compromiso de gobernar el territorio con todas sus complejidades y limitaciones. Estamos seguros de que un mejor entendimiento de esa realidad cambiante en el territorio, así como un mayor empoderamiento de los actores públicos, a través del fortalecimiento de sus capacidades para dar resultados, redundará en avances significativos en equidad, inclusión y convergencia territorial. De eso se trata, y a eso le apunta esta propuesta de nuevo modelo.

CONSTRUIR EL ESTADO DESDE EL TERRITORIO: APUESTA POR UN NUEVO “MODELO” DE DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

Tal como lo hemos venido sosteniendo en varios de los documentos de la consultoría, podríamos sintetizar los resultados de la descentralización en Colombia como un éxito en términos del incremento en las coberturas sociales y en general en la provisión de bienes y servicios en los territorios. Ahora bien, este ha sido un proceso lento, lleno de obstáculos, algunos retrocesos y limitaciones fuertemente relacionadas, por una parte, con los problemas de concentración histórica de las decisiones y recursos en la capital del país y de manera específica en las agencias del Estado Central. Por otra parte, las limitaciones también se han relacionado con la precaria institucionalidad territorial y con la toma del poder y de recursos públicos por parte de agentes ilegales.

Hay un relativo consenso en que el Modelo actual de descentralización, si se nos permite llamarlo de esa forma, está agotado. Esto quiere decir que rindió ya determinados frutos y resultados, pero que es necesario hacer ajustes si se quiere profundizar en otros frentes y corregir situaciones no deseadas que se presentaron. Desde nuestra propuesta esta tarea consiste en dejar de entender la descentralización como llevar el Estado al territorio y más bien pasar a un esquema que permita construir el Estado desde el territorio.

Llevar el Estado al territorio

Podríamos afirmar que esta primera ola de consolidación de la descentralización en Colombia se caracteriza por un discurso por llevar el “Estado” al “territorio”. El entrecomillado con los dos términos no es gratis. La verdad es que, a pesar de las reformas,

asignación de competencias, recursos, etc., durante varios años, no hubo mucha claridad sobre lo que se entendía por presencia del Estado y como lo hemos anotado en varios documentos, también es bastante ambiguo como se ha entendido el territorio.

Si embargo, lo que se puede interpretar es que ese *llevar el Estado al territorio* era sinónimo de incluir a las poblaciones que habitan en las distintas entidades territoriales, en los servicios mínimos de agua potable, saneamiento, salud y educación. La razón para calificar esta ola de descentralización con buenos resultados, es que los guarismos en estos sectores crecieron de manera significativa durante las últimas tres décadas, situación que probablemente no se hubiera dado de continuarse con un régimen centralista.

Pero este proceso no ha estado exento de obstáculos, tal como lo mostramos en este documento y como se ha concluido también en evaluaciones sectoriales, el enfoque de llevar el Estado al territorio adolece por lo menos de tres fallas.

En primer lugar, como no se partió de las particularidades y tal vez podríamos decir de las singularidades de cada territorio, o por lo menos de las diferencias entre regiones o subregiones, el modelo o esquema implementando se centró en unas necesidades homogéneas y no fue capaz de desarrollar las potencialidades diferenciadas. En este mismo sentido, este tratamiento, de alguna manera atopológico, se concentró en llevar soluciones y por tanto no profundizó en construir capacidades desde el territorio. De manera consecuente, si bien se han dado los avances que hemos citado, al final los resultados no han sido equitativos y entonces tenemos territorios ganadores y perdedores. Aquellos territorios, gobernados por entidades territoriales que ya tenían una capacidad técnica y económica importante, cercanos a los centros de poder, con economías de aglomeración crecientes y población ciertamente concentrada, lograron adaptarse de mejor forma y apalancarse mejor con los recursos que recibieron como participación en los ingresos corrientes de la nación.

Consecuentemente, aquellos territorios más alejados a los centros de toma de decisiones, con baja capacidad técnica, actividades económicas marcadas por la ruralidad dispersa, baja existencia de bienes públicos territoriales, grandes ecosistemas y sin posibilidad de lograr economías de aglomeración, se vieron relegados.

Claramente esta es una abstracción para ejemplificar los extremos, pero existen muchas tipologías de territorios que presentaron resultados diversos. A esto habría que sumarle la captura del poder político en varias regiones por parte de grupos con intereses particulares (clanes de politiquería y corrupción, grupos al margen de la ley o la combinación de los dos) que terminaban socavando los recursos públicos y retrasando aún más el desarrollo en esos territorios. Situación a la que el gobierno central y los organismos de control han respondido incrementando mecanismos de control y de reporte, mecanismos que la mayoría de las veces han sido tan inútiles para detener la corrupción como engorrosos para las administraciones que quieren avanzar en eficiencia.

Construir el Estado desde el territorio

Frente a este panorama, desde nuestra lectura, la propuesta de una nueva ola, esquema o modelo de descentralización debe focalizarse, no en corregir las fallas y trampas que quedan claras como limitaciones del modelo actual, sino partiendo de las realidades singulares de los territorios y a partir de allí construir capacidades para el desarrollo y el bienestar. Esta es una apuesta de gran complejidad que seguramente tomará tiempo en decantarse completamente, pero sin duda, partir del reconocimiento de esas distinciones entre los territorios y avanzar hacia el desarrollo de sus capacidades puede ser la pauta para superar los obstáculos señalados en este estudio y en muchos otros.

Ese es el enfoque en el que quiere aportar esta propuesta, tanto en su componente de distribución de competencias por niveles u órdenes de gobierno, como en las tipologías para gestionar el empoderamiento de las entidades territoriales, como también en una modernización en la asignación de recursos, que se interprete de mejor manera la realidad y el futuro de los territorios. Veamos un poco cuáles deberían ser los hitos en nuevo esquema de descentralización de este tipo.

Partir de los principios y objetivos, pero llegar a los instrumentos. Hay unas apuestas dentro de la Misión en términos de los *para qué* de la descentralización, entre ellos se destaca que un nuevo esquema de descentralización debería lograr mayores avances en términos de: equidad, inclusión, convergencia y sostenibilidad. También se ha afirmado la necesidad de reconocer la autonomía como una condición de la descentralización y como una característica intrínseca de las entidades territoriales. Todos estos aspectos, no solo son necesarios sino también pertinentes si se quieren superar los obstáculos señalados.

Sin embargo, el hecho de que generen consenso no significa que se vuelvan triviales, o que con solo enunciarlos se vayan a convertir en realidad. Frente a esto hay que tener cuidado de no caer en un animismo discursivo o en lo que suele llamarse *consensos paralizantes*. En los discursos vindicativos de derechos y en muchas políticas públicas, es común encontrar que, si todos están de acuerdo con un cambio, en la práctica nadie hace nada para que suceda.

Es por esto que para transformar y mejorar el esquema de descentralización del país, los principios y objetivos son absolutamente necesarios, pero totalmente insuficientes sino se convierten en instrumentos. Es decir, al final son igual de importantes los *para qué* y los *cómo*. De hecho, la puesta en práctica de los *cómos*, los instrumentos, testea en la realidad dos cosas: i) qué tan de acuerdo están todos los actores e instituciones en los objetivos y principios y ii) qué tan posible es llevarlos a la práctica. Ilustrando con un ejemplo, en principio es común que todos manifiestan estar de acuerdo con una descentralización que avance hacia la equidad, pero en la práctica esto implica tocar intereses de algunos actores en particular, ya sea porque se modifican competencias o se hacen ajustes a las fuentes,

escenarios en los cuales algunos actores salen del consenso. En la práctica ha sido común que las entidades nacionales que ven amenazado su *statu quo* o sus recursos se opongan abierta o soterradamente a las reformas que pretenden dar más competencias y capacidades a las entidades territoriales. Construir el Estado desde el territorio implicará la combinación de *qués* y *cómos* pero sobre todo acordar con los distintos actores los cursos de acción.

Reconocer el territorio. Hemos insistido en la necesidad de entender el territorio de manera compleja, no solo como un espacio o una extensión física de terreno, sino como la mezcla de historia, cultura, personas, un medio natural e instituciones formales, entre otras. También insistimos en este documento en la necesidad de entender la heterogeneidad de este territorio. Sobre esto nadie tiene la última palabra, quizá la discusión sobre un nuevo modelo de descentralización debe convocar muchas más disciplinas del conocimiento y los saberes ancestrales para otear de mejor forma cómo son nuestros diversos territorios. En el entre tanto, consideramos importante juntar los distintos esfuerzos y mecanismos que se han dado para caracterizar y medir lo que sucede en la geografía colombiana. Es decir, cuando se afirma que la geografía importa, para nuestra propuesta esto debe poder llevarse a dimensiones comprensibles en términos cuantitativos y cualitativos. De ahí la importancia de cruzar las distintas miradas sobre la geografía y el territorio, con las mediciones y tipologías que se han venido construyendo. Construir el Estado en el territorio significará en algunos casos equiparar formas autóctonas de gestión y solución de problemas, que en la práctica pueden reemplazar instrumentos técnicos desarrollados desde el centro que no se compadecen de la complejidad del territorio.

De los derechos a las capacidades. Adpotar el enfoque de derechos para ajustar la descentralización parece ser el camino axiológicamente correcto. De hecho, este es uno de los cambios sociales que se aceleró en las últimas décadas y hoy es posible introducirlo en la estructura de la descentralización. Ahora bien, es bien sabido que, en las lecturas liberales contemporáneas, hay una gran relación entre la generación de capacidades y el ejercicio fáctico de los derechos. Consecuentemente hay una conexión entre los dos, en lo que a los individuos se refiere. Si lleváramos esta discusión a los esquemas de descentralización, tal vez la conclusión podría ser que para que las entidades territoriales garanticen derechos deben tener capacidades para ejercer sus competencias. De esta forma, si una nueva descentralización le apuesta a construir el Estado en el territorio, una labor inicial es entender qué capacidades tienen hoy los gobiernos territoriales. De ahí la importancia de que damos en nuestra propuesta, en que la tipología sea capaz de dar cuenta de las capacidades actuales de los gobiernos territoriales.

Combinar la norma y el caso. Una reforma que impacte un territorio de más de 1,14 millones de kilómetros cuadrados y la vida de muchos de los más de 50 millones de habitantes, pero que a la vez debe dar cuenta de las diversidades de todo tipo, no es tarea sencilla. Al final del camino, de lo que se trata es de diseñar y poner en funcionamiento instituciones formales que den cuenta de la complejidad territorial, ambiental y poblacional de las instituciones informales. De esta forma, quizá lo más probable es que un nuevo

esquema de descentralización promovido por la Misión, debe ser capaz de combinar algunas directrices, normas o cláusulas generales, con las posibilidades de que muchas de ellas se adapten a los casos específicos que se encuentran en el territorio. Es decir, el Estado construido desde el territorio debe ser lo suficientemente maleable para que pueda llevar a la práctica las instituciones formales sin aplastar a las informales.

Premisas del esquema o modelo propuesto

En este documento pretendemos conectar los hallazgos que desde nuestra lectura caracterizan la descentralización actual, con una propuesta de objetivos, principios, niveles de gobierno, competencias prevalentes, así como una tipología que busca entender mejor el funcionamiento de las entidades territoriales y a partir de allí adelantar ajustes. Esto se combina con una identificación detallada de posibles fuentes y usos de recursos para el fortalecimiento de la descentralización. Es decir, partimos de los problemas y potencialidades, definimos puntos de llegada, proponemos una estructura y dinámica para llegar a esos puntos y ponemos a disposición un abanico de opciones de financiación. Como quiera que al parecer hemos tenido problemas en comunicar estos mensajes, en esta versión de este entregable, además de los ajustes solicitados y de muchas otras mejoras, nos parece importante resaltar desde el inicio las premisas con las cuales hemos trabajado.

Hemos identificado los problemas que en la práctica tienen las entidades territoriales al existir una polivalencia en la utilización del término competencias. Uno de los propósitos del cambio en el modelo de descentralización es reducir la complejidad de este o por lo menos lograr que esa complejidad sea manejable. Con ese espíritu, podríamos afirmar los siguientes elementos que intentaremos mostrar dentro de este producto:

Primera premisa: La autonomía como principio de la organización territorial del estado colombiano y derecho de las entidades territoriales para que sea real y efectiva según nuestra heterogeneidad necesita de la adopción y ejecución de criterios que reconozcan las condiciones poblacionales, geográficas, económicas, ambientales y sociales del territorio.

Premisa derivada de 1: Declarar la autonomía es condición necesaria en un nuevo modelo de descentralización, pero no es condición suficiente para que los gobiernos territoriales la puedan ejercer, para esto se requiere que cuenten con suficientes capacidades que les permita llevar su autonomía de la teoría a la práctica.

Segunda premisa: Las competencias deben ser asignadas de acuerdo con criterios flexibles, generales y pertinentes como: vocación, proximidad, eficiencia, autonomía en cada nivel u orden territorial, así como también teniendo en cuenta la responsabilidad (prevalente y/o subsidiaria) para que el gobierno territorial cumpla con sus obligaciones (legales y políticas) en términos de desarrollo territorial. Por competencia se entenderá la función que le incumbe de manera prevalente a cada orden territorial, para la cual debe contar o debe ir

adquiriendo gradualmente la pericia y capacidad para ejercer la misionalidad que le corresponde. La competencia no está supeditada a la capacidad actual.

Premisa derivada 2: Asignar mayores competencias diferenciadas por niveles u órdenes de gobierno debe resultar del análisis de pertinencia y debe estar acompañado de la identificación y medición de las capacidades y el empoderamiento de las entidades territoriales. Puede existir una brecha entre la competencia asignada y la capacidad identificada al inicio, pero la tendencia gradual debería ser a igualar la capacidad a la competencia. En este sentido, si bien no como punto de partida, la tendencia de un modelo de descentralización que le apuesta a construir el Estado desde el territorio, debería llevar a entender la competencia como ser competente es decir como ser capaz de... (proveer un bien o servicio, generar rentas, resolver problemas, etc.).

Tercera premisa: La categorización implica el reconocimiento de la diversidad de nuestros departamentos y municipios para que, como mínimo con criterios de población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas se adopten regímenes diversos de organización, gobierno y administración que se concretan en: i) asignar competencias asimétricas y ii) fortalecer o construir capacidades también de manera diferenciada desde el territorio. La categorización debe servir para que las entidades territoriales puedan ser reconocidas en su complejidad territorial, ambiental, geográfica y poblacional, pero a la vez sea posible contar con unos mínimos de similitud grupal que permita gestionar de mejor forma su empoderamiento.

Premisa derivada 3: Las tipologías, por su parte, son dispositivos que permiten entender de mejor manera la situación actual de las entidades territoriales, identificando sus problemas y potencialidades, que a la vez se constituyen en insumos para su caracterización. Contar con varias opciones de tipologías tiene sentido en la medida que su comparación, entrecruce y complementariedad debería permitir tener más argumentos fácticos para elaborar una propuesta de categorización. En el presente documento se propone una tipología que es compatible con cualquier otra existente, permite la comparación y el entrecruce y la da una base a la construcción de las nuevas categorías.

RESUMEN EJECUTIVO

Capítulo 1: Obstáculos para una descentralización que estimule inclusión y equidad

Este capítulo identifica y explica los principales obstáculos para la descentralización en Colombia (transferencia de recursos, responsabilidad y autoridades de niveles superiores a niveles inferiores de gobierno, ver Falletti, 2010), así como sus efectos en términos de inclusión, equidad y autonomía administrativa, política y fiscal.

A pesar de avances en la ampliación de la cobertura de servicios para el respeto y garantía de derechos como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, el exceso de recursos y competencias asignados al gobierno central ha llevado a una exagerada dependencia de los entes territoriales, ha tocado techo en sus posibilidades de seguir progresando en la garantía de derechos, y evidencia que no se han seguido adecuadamente los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en la Constitución.

En este contexto, nos referimos a diez obstáculos o “pecados capitales” de la descentralización en Colombia, identificados y analizados mediante metodologías cuantitativas (análisis econométricos) y cualitativas (basados, entre otros, en “*process tracing*”):

- *Territorio presente, concepto ausente*: el territorio va más allá de los límites político-administrativos e incluye las relaciones sociales, la identidad cultural, la diversidad étnica, las instituciones y las características ambientales. Todo ello es esencial para el diseño de una adecuada gobernanza, sin embargo, en general el actual marco institucional (las “reglas de juego” formales e informales de la descentralización) se ha desarrollado dando prioridad a otros criterios como la organización sectorial.
- *Competencia, un concepto polisémico*: el concepto de competencia ha sido utilizado de diferentes formas en la regulación de la descentralización, lo que ha generado falta de claridad conceptual y limitaciones en su aplicación.
- *Todos en todo*: la distribución de competencias, además, ha generado confusión entre los niveles de gobierno, resultando en instituciones nacionales que ejecutan competencias territoriales y provocando duplicidades en la planificación, ejecución y seguimiento de políticas públicas.
- *Realidad heterogénea, instrumentos homogéneos*: los territorios son espacios geográficos con características particulares que requieren políticas adaptadas a cada contexto. Nuestra topografía y múltiples ecosistemas reflejan una alta

heterogeneidad territorial que plantea desafíos para una adecuada gobernanza que no han sido atendidos suficientemente.

- *La descentralización que centraliza:* después de la Constitución de 1991, las reformas realizadas en el ordenamiento jurídico colombiano en relación con la descentralización han generado un contexto predominantemente recentralizado (López-Murcia, 2022), con impacto en sectores clave como salud, educación, agua, saneamiento y vivienda.
- *Categorizando el desconocimiento:* la clasificación única de la Ley 617 ha ocultado las particularidades territoriales. Con base en variables de población e ingresos, su uso para propósitos diferentes al control fiscal ha desvirtuado su propósito original. Esta falta de especificidad ha llevado a la agrupación de territorios muy heterogéneos, perdiendo así la esencia de la categorización. A pesar de los intentos por capturar la heterogeneidad territorial mediante la regulación sectorial, aún existe la necesidad de mejorar las tipologías de las entidades territoriales.
- *Fraccionando la asociatividad:* la concepción ambivalente del territorio se refleja en la falta de correspondencia entre la división política administrativa y las dinámicas reales. Para promover una gestión efectiva, se han implementado mecanismos como los acuerdos estratégicos, contratos plan y convenios interadministrativos. Sin embargo, los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) enfrentan desafíos, como la falta de competencias claras, dificultades en la delegación de responsabilidades y la escasez de recursos. Es necesario asignar responsabilidades y funciones precisas a los EAT, de modo que puedan contribuir de manera efectiva al desarrollo y cierre de brechas territoriales.
- *Descentralizando recursos, no capacidades:* el proceso de descentralización iniciado en los años ochenta, se basaba en la premisa de que a medida que los entes territoriales tuvieran más recursos, serían capaces de proporcionar mejores servicios. Sin embargo, este tipo de aproximaciones deján atrás a las zonas rurales. Además, el desarrollo de capacidad institucional (capacidad de gestión, disponibilidad de personal, capacidad de contratación y calidad del gasto público) se enfrenta a desafíos como la escasez de talento humano a nivel subnacional, ya que el número de funcionarios no alcanza los niveles recomendados técnicamente, en un contexto a nivel nacional y subnacional caracterizado por la corrupción y el clientelismo.
- *La descentralización de recursos independiente a las competencias:* la distribución de ingresos fiscales en Colombia plantea desafíos en términos de equidad y capacidad de gestión. La Nación concentra los tributos más rentables, mientras

departamentos y municipios se enfrentan a instrumentos muy limitados. Y la pobre participación en los ingresos corrientes de la nación se ha visto afectada por desequilibrios fiscales y el cumplimiento de la Regla Fiscal. Surge así el interrogante sobre la conveniencia de mantener este mecanismo centralizado.

- *Las transferencias se han quedado cortas para el cierre de brechas:* los recursos de los gobiernos subnacionales están regulados a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR). Estos mecanismos han contribuido, de alguna forma, a mejorar la equidad e inclusión territorial. Sin embargo, su capacidad para hacerlo pareciera haber alcanzado su límite máximo. No sólo ha disminuido su monto (como porcentaje del PIB), sino la autonomía para su uso.

En conclusión, la limitada transferencia de recursos, responsabilidades y competencias a los gobiernos subnacionales han tenido efectos negativos en términos de inclusión, equidad y autonomía y, particularmente, en la generación de capacidades. La falta de adaptación a las especificidades territoriales es un obstáculo central para tener un exitoso proceso de descentralización. La prioridad dada a la organización sectorial sobre el territorio, además, nos ha dejado con una gobernanza muy limitada, que ignora las relaciones sociales, la identidad cultural, la diversidad étnica, las instituciones y las características medioambientales.

La actual distribución de competencias, además, ha generado confusión entre los niveles de gobierno, dando lugar a que instituciones nacionales ejerzan competencias territoriales y causando duplicidad en la planeación e implementación de políticas públicas. Todo lo anterior en desmedro de las posibilidades de “accountability” por parte de los ciudadanos que ven como el gobierno nacional recoge los éxitos y le deja los fracasos a los gobiernos subnacionales. Estos factores han dificultado, de forma significativa, el cierre de brechas territoriales.

Con base en estos hallazgos, en los siguientes capítulos de este documento se presenta un conjunto de propuestas de solución, así como un plan para su desarrollo.

Capítulo 2: Un modelo basado en la acción territorial y la generación de capacidades

El modelo de descentralización propuesto, parte de la intención de organizar el ejercicio de la administración pública en el territorio orientándola hacia un goce efectivo de los bienes y servicios a cargo del Estado, teniendo como premisa que la descentralización debe velar porque una mayor autonomía de gestión de los gobiernos más cercanos al ciudadano y al territorio, a partir del reconocimiento y desarrollo de sus capacidades, y de manera gradual, garanticen que los habitantes del país disfruten de manera efectiva sus derechos en el momento y espacio adecuado.

Lo anterior implica que el modelo debe construirse desde un claro entendimiento de los problemas que han frenado el empoderamiento de las administraciones locales y regionales; entre los cuales se destacan, entre otras: la ausencia pragmática del concepto de territorio; el manejo polisémico de las competencias; el exceso del uso del principio de concurrencia; la ausencia de estrategias efectivas en pro de generar capacidades; y la intención de homogenizar y estandarizar comportamientos territoriales, que por definición son heterogéneos; obstáculos transversales que han quedado consignados en el capítulo 1.

Ampliar la visión de la descentralización para que esta sea vista como un dinamizador del desarrollo económico, social y cultural del país, permite asignar seis grandes objetivos. El de inclusión, buscando que todos los entes territoriales estén bajo el radar del proceso de mejoramiento de capacidades; el de convergencia, donde la distancia entre los entes territoriales más desarrollados y los menos, sea cada vez menor; el de equidad, en la que las administraciones, puedan desarrollar sus competencias, acorde con sus condiciones; el de sostenibilidad, buscando que los entes territoriales sean sostenibles, financiera y ambientalmente; el de gobernanza, reconociendo la participación activa de todos los actores sociales; y el de autonomía, en donde, existiendo respeto por la unidad nacional, se reconozca la diversidad étnica, cultural, biológica, política, jurídica y territorial.

Además de los objetivos definidos, el desarrollo de un modelo de descentralización que logre el empoderamiento del territorio requiere guiarse por unos principios de implementación. Se han identificado siete. Los dos primeros, prevalencia y subsidiariedad, recogen la esencia de lo que ha de ser el balance entre la política y la colaboración entre entes territoriales. La prevalencia, se ha de entender, como el principio que asigna las competencias a los entes territoriales, asociado a la misionalidad del mismo, sin tener presente la capacidad. La independencia de la prevalencia a la capacidad implica que las competencias puedan tener un reconocimiento político, y que los entes territoriales, centren su rendición de cuentas en la gestión adelantada para que los ciudadanos gocen de los bienes y servicios asociados a dichas competencias, independiente de quien las presta. Este principio, va de la mano del de subsidiariedad, invitando a que los entes territoriales, sin distinción de jerarquía o contigüidad, se apoyen a fin de prestar los servicios, sin que esto implique sesión de competencias.

Poner en marcha el modelo de descentralización requiere de una combinación de principios que hacen que el modelo, donde sea que se aplique, se adapte y permita que el ente territorial encuentre una senda de mejora de capacidades a fin de poder ejercer de manera específica las competencias que le sean asignadas. Se han identificado un conjunto de cuatro principios: gradualidad, funcionalidad, experimentación y complementariedad.

La gradualidad, busca que el modelo se adapte a las condiciones institucionales, de gobernabilidad, sociales y económicas del ente territorial y no al contrario. La funcionalidad se define como la priorización de soluciones eficaces a los problemas frente a otras opciones

que pueden estar influidas (Hooghe et al., 2016). La experimentación, complementario con los anteriores, busca que los cambios en la distribución de competencias entre niveles territoriales y/o los arreglos institucionales sean anteceditos por pilotos que permitan analizar sus resultados y conveniencia sobre la base de evidencia empírica; y el de complementariedad, busca incentivar que los entes territoriales, independiente de su competencia prevalente, velen por mejorar y complementar los bienes y servicios ofrecidos a sus sujetos, de manera que la oferta supere lo mínimo exigido por las normas existentes.

Un último principio considerado, es el de concurrencia, el cual se presenta como un principio de excepción, dada las confusiones que este pueda generar. Este principio, cuyo sentido es que más de un ente territorial tenga similares competencias en el mismo espacio territorial, se espera sea usado, solo en esos casos en los que los entes territoriales tengan muy bajas capacidades.

Sin embargo, a fin de poner en práctica los principios descritos, permitiendo así alcanzar los objetivos del modelo, este debe contar con una forma de medir el empoderamiento o la capacidad de los entes territoriales de asumir y desarrollar sus competencias. Para esto, y teniendo presente referentes internacionales de medición de capacidad; se identificaron tres dimensiones, que articuladas ayudan a definir una ruta de empoderamiento para cada ente territorial. La primera dimensión es la organizacional, la cual analiza desde la lógica de las organizaciones, la capacidad que tiene el ente territorial para administrar sus recursos. Esta dimensión, contiene cuatro componentes (entorno, gestión, recursos humanos, financiero y capacidad de oferta) y 13 variables. Esta fue diseñada teniendo presente el modelo del CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) del Banco Mundial, entre otros.

La segunda dimensión, gobernabilidad, se construyó teniendo presente los Indicadores Mundiales de Gobernanza, promovidos por el Banco Mundial. En esta, centrada en analizar la capacidad que tienen los entes territoriales para ejercer el poder en el territorio, se identificaron 10 variables, agrupadas en cuatro componentes.

Y la tercera dimensión, o misional, diferente para cada nivel de gobierno, en función de su propia misionalidad, busca medir cómo los individuos, la comunidad y el territorio, está gozando los derechos definidos constitucionalmente y asociados con el nivel de gobierno que se analiza. En el caso del modelo propuesto, solo se presentan los indicadores asociados al nivel de gobierno local, en particular para los municipios, el cual se centra en la medición de la calidad de vida y la lucha contra la pobreza. Esta dimensión está compuesta por cinco variables, distribuidos en tres componentes.

A fin de determinar una ruta de empoderamiento, se trabajó en el diseño de unas tipologías, que no son más que grupos homogéneos entre municipios, en diferentes estados o niveles de empoderamiento. Para la definición de estos grupos, se usaron técnicas de análisis de datos, como componentes principales y el algoritmo de clusterización de propagación de afinidad, además de técnicas econométricas para identificar las variables de mayor

incidencia para pasar de un grupo a otro.

El resultado, centrado en un número amplio de municipios (1047), que corresponden a los no fronterizos, pues la normativa constitucional y las especiales condiciones de los municipios fronterizos hace que ellos constituyan un grupo aparte, los cuales tienen su propia clasificación. Del universo de los no fronterizos, el resultado arrojó nueve grupos homogéneos, entre los cuales se pudo identificar las variables que más inciden en el paso de un grupo a otro.

Variabes aceleradoras en los municipios No fronterizos

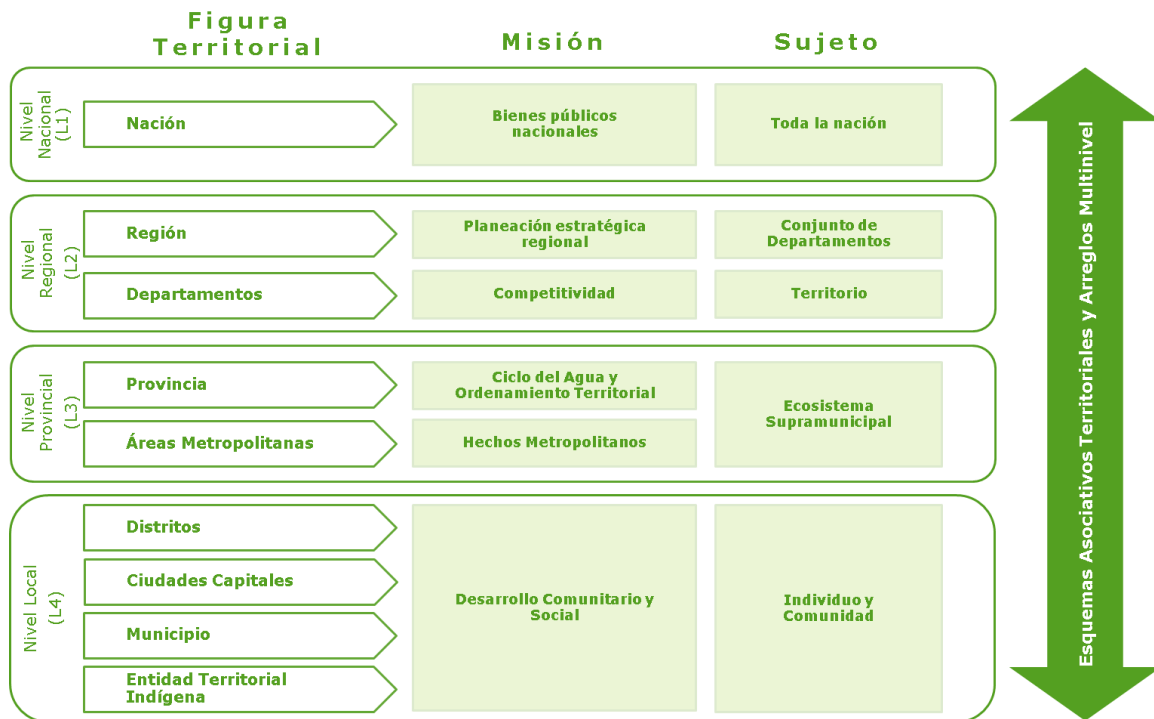
| Grupo | Organizacional | Gobernabilidad | Misional |
|-------|--|--|--------------------------|
| 9 | Capacidad de ejecución de la inversión | Densidad de cultivos ilícitos | Puntaje pruebas saber 11 |
| 8 | Porcentaje de trabajadores profesionales | Densidad de minería ilegal | Puntaje pruebas saber 11 |
| 7 | I72 Actividades de control efectivas | Porcentaje de participación electoral | IPM |
| 6 | Capacidad de ejecución de la inversión | Porcentaje de participación electoral | IPM |
| 5 | Capacidad de ejecución de la inversión | Consolidado de violencia | IPM |
| 4 | Porcentaje de trabajadores profesionales | Densidad de cultivos ilícitos | Puntaje pruebas saber 11 |
| 3 | Io8 Planeación basada en evidencias | Coincidencia de partidos del alcalde y concejo | IPM |
| 2 | Capacidad de ejecución de la inversión | Porcentaje de participación electoral | IPM |
| 1 | - | - | - |

Fuente: Construcción propia Rimisp y UrbanPro.

Paralelo a la identificación de las tipologías, se procedió a distribuir las competencias, lo cual se hizo mediante la aplicación de la cadena de valor a cada uno de los servicios asociados a los sectores tradicionales. La aplicación de esta técnica, la cual se espera sea extendida a todos los sectores, demostró ser útil para la comprensión de la forma como opera cada servicio e identificar el nivel de colaboración potencial que puede existir entre los diferentes niveles de gobierno.

Este proceso, partió de identificar los diferentes niveles de gobierno, teniendo presente la estructura propuesta por la OECD, para luego asignarle a cada uno de estos, y sus expresiones, una misión y un sujeto en específico, los cuales han de guiar la asignación de competencias prevalentes.

Propuesta de Estructura Organizacional territorial



Nota: (*) Se podrán crear más Entidades, sujeto a las normativas definidas.

Fuente: elaboración propia Rimisp y UrbanPro

De esta forma, el modelo de asignación de competencias y fuentes de financiación planteado en la presente consultoría busca consolidar al nivel nacional o central como principal encargado de las políticas que son de interés nacional, como las políticas macroeconómicas, el buen gobierno, los sistemas de transferencias condicionadas, la provisión de un sistema de bienestar, y la seguridad nacional. Así mismo, las competencias de planeación, diseño y definición de las políticas sectoriales, así como su supervisión y regulación, deberán seguir en manos de la nación, en cabeza de los distintos ministerios y departamentos administrativos. Las demás funciones de provisión de bienes y servicios locales, y sus fuentes de financiación respectivas, serán entregas al nivel de gobierno que pueda ejecutarlo de mejor manera, guiados por los criterios de asignación sugeridos en la consultoría y los ejercicios de asignación de competencias sectoriales. Finalmente, es importante resaltar que, de manera temporal, el nivel central deberá desarrollar un fuerte papel subsidiario, en las competencias prevalentes de los demás niveles de gobierno. Esto mientras las respectivas Entidades Territoriales desarrollan las capacidades para prestar de manera eficiente el servicio, de manera que la transición no afecte la provisión de servicios de cara al ciudadano.

El Nivel Regional o nivel de gobierno intermedio, poseería dos figuras: (i) los departamentos, como estructura central y formal, la cual se ha de centrar en el diseño, coordinación y desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo del departamento como un todo, donde la competitividad económica y social del territorio ha de ser su objetivo

misional; y (ii) las regiones como agrupación de departamentos orientados a promover una gestión coordinada entre estos en pro del desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico, como lo resalta el PND 2022 - 2026, haciendo referencia a las Regiones Autónomas, de manera particular, y las RAP consignadas en la Ley 1454 de 2011 y la Ley 11952 de 2019, estas últimas con énfasis en planeación estratégica y coordinación de políticas públicas.

En el tercer nivel o supramunicipal, se distinguen dos opciones: i) esquemas metropolitanos, son los que se dan alrededor de una ciudad núcleo, con fenómenos de conurbación y relacionados con economías de aglomeración y ii) esquemas provinciales que son donde se dan mayores interacciones entre las dinámicas rurales y urbanas, así como se presentan otras complejidades relacionadas con un territorio más extenso. Nivel de gobierno, que ha de estar centrado en los hechos metropolitanos, tales como transporte y vivienda, y en la prestación de servicios, como el agua, el cual requiere del entendimiento del ciclo del agua, lo que implícitamente presume la comprensión de un espacio territorial que suele superar los ámbitos estrictamente municipales.

El cuarto nivel o local, bajo el cual se agrupan cuatro tipos de entidades territoriales: distritos, ciudades capitales, municipios, y Entidades Territoriales Indígenas. Estos, dada su cercanía con la población han de centrarse en la calidad de vida y el bienestar de los individuos y la comunidad. Siguiendo la metodología de asignación de competencias, en materia de resultados y por ende centrado en que los individuos y las comunidades en efecto gocen de los bienes y servicios asociados, el municipio será competente prevalente para: i) la planeación y ordenamiento en el espacio territorial; ii) el derecho a la alimentación; iii) la calidad del agua, el alcantarillado y la vivienda; iv) la educación, nutrición y apoyo de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; v) formación para el trabajo; vii) la atención en salud; viii) la transición educativa de un grado a otro; y ix) la sostenibilidad fiscal y financiera del municipio.

Combinando el ejercicio de los aceleradores con el de distribución de competencias, al menos a nivel municipal, se identificó que la mejora en capacidad de ejecución, profesionalización, y planeación basada en evidencias, establece una ruta de mejora en la dimensión Organizacional; el trabajar en pro de una mejor participación electoral, reducción de la minería ilegal y cultivos ilícitos, y alineación política con el Concejo, ayuda a avanzar en la dimensión de gobernabilidad; y el mejor desempeño en las pruebas saber 11 y la reducción de la población en condición de pobreza, mejora en la dimensión misional.

Por último, están los acuerdos colaborativos entre diferentes niveles de gobierno o coordinación multinivel, sobre la cual, en Colombia, desde 2010, se ha introducido un modelo de gobernanza multinivel asociado a la formulación y desarrollo de políticas públicas, conocido como los “Contratos Plan”, que luego, por efectos de estrategia de gobierno, cambiaron su nombre a “Contratos Paz” y “Pactos Territoriales”. Figura que se identifica como un instrumento de apoyo al principio de gradualidad y el de subsidiariedad.

En general, el modelo planteado, parte de la intención de organizar el ejercicio de la administración pública en el territorio, reconociendo la necesidad de la coordinación entre niveles de gobierno y la gradualidad que debe haber en el momento de asumir las competencias, a fin de que los beneficiarios finales, individuo, comunidad y territorio, disfruten de manera efectiva los bienes y servicios propios del actuar del sector público.

Lo que lleva a una reflexión final, en la que si bien el modelo propuesto, admitiendo la posibilidad de mejoras, invita a una profunda reflexión sobre el objetivo último de la descentralización, donde la administración de lo público y el poder en el territorio, debe ser visto como un paso, en pro de lograr el mayor bienestar, calidad de vida de la población y la competitividad del territorio.

Capítulo 3: Las fuentes del modelo para la inclusión y la equidad

El logro de los objetivos del modelo (equidad, inclusión, convergencia, gobernanza, sostenibilidad y autonomía) necesita de un reparto de fuentes de financiación que además de ser suficiente, y orientado a cubrir las necesidades de gasto impuestas por la asignación de competencias, incorpore una orientación explícita al cierre de brechas territoriales. Siguiendo esta línea, el capítulo tres presenta propuestas en tres frentes principales. El primero, se enfoca en la optimización de los ingresos de recaudo propio en las entidades territoriales, desarrollando nuevas fuentes de financiación, así como la eliminación de algunas fuentes distorsivas. El segundo, le apunta al fortalecimiento de los sistemas de transferencias de recursos, desde el nivel central a las entidades subnacionales, incluyendo lo referente al Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. El tercero, está orientado a otros instrumentos y mecanismos que contribuyen a la inclusión y la equidad territorial, como la implementación de fondos de compensación fiscal y el acceso sostenible a crédito.

En primer lugar, el fortalecimiento de los recursos propios y la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales es fundamental para el empoderamiento territorial y la prestación eficiente de las competencias prevalentes asignadas. Un primer paso en el proceso de delegación de mayor autonomía a las entidades territoriales consiste en la *eliminación de las destinaciones específicas a fuentes de recursos propios (incluidas las denominadas rentas cedidas)*¹. Actualmente, la proliferación de destinaciones que condicionan el uso de los ingresos de recaudo propio de los gobiernos subnacionales impidiendo la reasignación de fuentes específicas de los territorios para las prioridades de gasto en los territorios (Jiménez y Ter-Minsassian, 2016). Las estimaciones realizadas indican un mayor nivel de inflexibilidad en departamentos (51%) que en municipios (32%), pero en ambos casos se agrava en las entidades territoriales con menor capacidad fiscal.

¹ Esta propuesta, contribuye al principio de Autonomía detallado en el capítulo 2.

En este sentido, la propuesta va encaminada a la realización de una reforma profunda a la normativa fiscal territorial, que garantice la eliminación de las destinaciones específicas a fuentes de recursos propios, manteniendo únicamente las destinaciones de recursos que impliquen la transferencia a otros niveles de gobierno territorial. En los demás casos, se sugiere una destinación de carácter preferente, en el que cada gobernación o alcaldía deberá ser la que decida si dicha destinación preferente se materializa o no en una vigencia fiscal. El desmonte de las destinaciones específicas mencionadas implicaría flexibilizar un monto cercano al 0,9% del PIB nacional para departamentos y de 2,6% del PIB para distritos y municipios.

En el frente de los departamentos, se evidencia la necesidad de realinear las fuentes de financiación al objetivo misional y a las competencias prevalentes departamentales. Para consolidar esta visión, se deben reestructurar las fuentes de financiación asignadas (en su mayoría impuestos al “vicio”), por fuentes que fortalezcan las funcionalidades del territorio y puedan ser asignadas con mayor autonomía a las necesidades particulares de desarrollo de cada región. Así, la propuesta contempla la cesión total del Impuesto Nacional al Consumo (Ley 1607 de 2012) a los departamentos, lo cual permitiría una mayor descentralización fiscal, sin quitarle al nivel nacional una fuente principal de financiación, pues el recaudo por este concepto representa únicamente el 1,4% de los ICN (2.4 billones), pero aumentaría en un 7% los ingresos departamentales. Adicionalmente, la propuesta contempla que la distribución de estos recursos se realice a través del Fondo de Compensación de Ingresos Subnacionales, propuesta transversal del documento, incorporando elementos de igualación fiscal horizontal y vertical. Las propuestas encaminadas al fortalecimiento de los impuestos al consumo en el nivel departamental, contemplan, además, la eliminación de las destinaciones específicas de los impuestos al consumo de licores², cerveza³ y cigarrillos⁴; la sustitución del impuesto de degüello de ganado mayor por una participación de renta a actividades ganaderas; y la asignación a los departamentos del impuesto nacional a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, que de acuerdo a la exposición de motivos de la Ley 2722 de 2022 tiene un potencial de recaudo de \$2.116 millones por año (precios 2023).

Además, dado que la movilidad es un aspecto clave para el desarrollo territorial y la competitividad regional, la propuesta también se enfoca en estrategias encaminadas a fortalecer finanzas departamentales desde los impuestos a la movilidad y al tránsito de vehículos automotores. En particular, se propone incluir las motos de hasta 125 centímetros cúbicos de cilindrada en la base gravable del impuesto vehicular, modificación que permitiría aumentar los ingresos departamentales en por \$36.217 millones. De manera paralela, se sugiere evaluar la incorporación de un componente específico ambiental,

² Ley 1393 de 2010, Ley 1696 de 2013, Ley 677 de 2001, Ley 1819 de 2016.

³ Ley 223 de 1995, Ley 1393 de 2010.

⁴ Ley 223 de 1995, Ley 1111 de 2006, Ley 1393 de 2010, Ley 1819 de 2016.

teniendo en cuenta las emisiones que genera el uso de los vehículos de combustión, en línea con las propuestas desarrollados por la CESTT y que viene adelantando la DAF-MHCP. Así mismo, se propone la creación de una Tasa al Tránsito Departamental, equivalente al 1% de las tarifas de los peajes departamentales, la cual podría estar orientada al Fondo de Compensación de Ingresos Subnacionales.

Resumen propuestas departamentales

Millones de pesos

| Departamentos - Ingresos de Recaudo Propio | | | | |
|--|--|--|------------|---------------|
| Tipo de ingreso | Concepto de Ingreso | Propuesta | Estimación | Expectativa |
| Consumo / Actividad económica | Impuesto Nacional al Consumo | 100% cedido para departamentos - Fondo de Compensación | 2,400,000 | Largo Plazo |
| | Impuestos al consumo (Cerveza, cigarrillos y licores) | Liberar destinaciones específicas | 2,774,762 | Largo Plazo |
| | | Estructura impositiva de cerveza similar a licores | * | Corto Plazo |
| | | Tributación para derivados, sucedáneos y similares | * | Corto Plazo |
| | Degüello Mayor | Sustitución por impuesto de Renta actividades ganaderas | 79,527 | Mediano Plazo |
| | Impuesto territorial de bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados | Cesión del impuesto a los departamentos | * | Mediano Plazo |
| Movilidad | Vehículos automotores | Gravar motos de hasta 125 cc | 124,000 | Corto Plazo |
| | | Componente ambiental | * | Corto Plazo |
| | Sobretasa al ACPM | 100% cedido para departamentos | 349,000 | Corto Plazo |
| | Tasa al tránsito departamental | 1% del valor de tarifa de peajes (INVIAS y ANI) - Fondo de Compensación | 43,103 | Mediano Plazo |
| Contratación | Estampillas y contribución sobre contratos de obra pública | (Desmote y creación de Impuesto Unificado a la Contratación Pública - Fondo de Compensación) | 1,997,441 | Largo Plazo |
| Otros | Venta de gestión catastral y administración tributaria | | * | Mediano plazo |
| | Venta de servicios relacionados a la gestión tributaria | | | |
| | Sector descentralizado subnacional como generador de ingresos | | | |

Fuente: Rimisp y UrbanPro

Nota: * Debido a limitaciones en la información disponible, no se pudo realizar una estimación de ingresos para estas propuestas. Sin embargo, el contenido del documento presenta lineamientos cualitativos orientadores.

Por otro lado, y en aras de optimizar y simplificar el recaudo, pero sin perder la fuente de recursos, se propone la sustitución, tanto en el nivel departamental como municipal, de las estampillas, la contribución sobre contratos de obra pública y la tasa Pro Deporte y Recreación, por un impuesto unificado a la contratación pública, el cual estaría orientado a

financiar el Fondo de Compensación de Ingresos Subnacionales. Teniendo en cuenta la información del Sistema Electrónico de Contratación Pública, se estima que cada 3% de tarifa sobre la contratación pública (incluidas todas las modalidades de contratación, régimen especial y Asociaciones Público-Privadas) y todos los tipos de contratos (excepto prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión) generaría un recaudo equivalente al actualmente se genera con las estampillas territoriales.

Ahora, respecto a las fuentes de financiación de los municipios, se evidencia la necesidad de partir del reconocimiento de la heterogeneidad territorial, y de los diferentes contextos sociales y económicos. En este sentido, se pretende que los instrumentos propuestos tengan un impacto diferenciado en ellos, para promover una mayor inclusión y equidad. Sin embargo, a diferencia de los departamentos, los tributos otorgados a los municipios aún tienen un amplio margen de generación de ingresos que no está siendo explotados, para lo cual se necesita del fortalecimiento de la asistencia técnica, la asociatividad territorial, entre otras medidas que no requieren de nuevos desarrollos normativos.

Al respecto, las principales medidas orientadas al fortalecimiento de las finanzas municipales contemplan la sustitución del Impuesto de Industria y Comercio por una sobre tasa al impuesto de renta, siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), esto teniendo en cuenta que la estructura actual del ICA es altamente procíclica, está concentrada en economías de aglomeración y genera importantes distorsiones económicas. En lo relativo al Impuesto Predial Unificado, se observa que, a pesar de ser un instrumento poderoso, tanto fiscal como social y económicamente, su recaudo se encuentra muy por debajo de su potencial. Fortalecer el recaudo del IPU necesita, de manera imperativa, de la actualización catastral bajo enfoque multipropósito, pero además existen otras alternativas de corto plazo que permitirían fortalecer los ingresos obtenidos por el impuesto predial. Por ejemplo, se observa que para la vigencia 2022 la mayoría de los distritos y municipios contabilizaron una tasa efectiva (recaudo sobre avalúo) inferior al 5 por mil (tarifa mínima efectiva). De esta manera, se propone evaluar la pertinencia de incrementar las tarifas mínimas, desde la normativa nacional. En promedio, un incremento del 1 por mil en la tarifa efectiva estimada para 2022, representaría un recaudo adicional por \$1,8 billones.

Sin embargo, también es importante resaltar que, en su estructura actual, las principales fuentes de financiación⁵ otorgadas al nivel municipal (ICA e IPU) contribuyen a la ampliación de las brechas fiscales horizontales, generando un sesgo urbano muy marcado. Los municipios rurales suelen tener una economía menos diversificada que sus pares urbanos, lo que limita su capacidad para generar ingresos fiscales propios. Las actividades rurales centradas en la agricultura, la ganadería y la minería pueden ser menos rentables que otros sectores, además de que están exentas en muchos casos de los tributos

⁵ Incluso otros impuestos de recaudo medio como el impuesto al Alumbrado público y las Sobretasas a la gasolina y al ACPM, también presentan este sesgo.

municipales. En este sentido, se hace necesario reevaluar el portafolio de fuentes asignadas a este orden de gobierno, adaptar fuentes existentes a contextos rurales, así como implementar nuevos mecanismos de igualación fiscal, como el Fondo de Compensación Fiscal Subnacional.

Tabla 2. Resumen propuestas para distritos y municipios

Millones de pesos

| Distritos y Municipios - Ingresos de Recaudado Propio | | | | | |
|---|--|---|--|---------------|---------------|
| Tipo de ingreso | Concepto de Ingreso | Propuesta | Estimación | Expectativa | |
| Financiación de las aglomeraciones urbanas | Industria y Comercio | Sustitución por sobretasa al impuesto de renta empresas (4,8 pp) | 11,187,537 | Largo Plazo | |
| | | Sustitución por sobretasa al impuesto de renta total (2,1 pp) | | | |
| | | Flexibilización actividades sujetas al impuesto | * | Corto plazo | |
| | Impuesto predial unificado | Reducción de dispersión tarifaria. Incremento tarifa mínima en 1x1000 | Liberación destinación específica ambiental (CAR) para supramunicipalidad no urbana | 738,559 | Mediano Plazo |
| | | | Flexibilización marco tarifario predios rurales | * | Mediano Plazo |
| | | | Captura del valor del suelo | * | Mediano Plazo |
| | | | Impuesto a la economía digital | | |
| | Fortalecimiento impuesto asociados a la congestión urbana | | | | |
| Contratación | Estampillas y contribución sobre contratos de obra pública | (Desmonte y creación de Impuesto Unificado a la Contratación Pública - Fondo de Compensación) | 2,691,520 | Largo Plazo | |
| Ambiental (<i>Para departamentos y nivel local</i>) | Impuesto Nacional al Carbono | Ceder los recursos a departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas | 423,904 | Mediano Plazo | |

Fuente: Rimisp y UrbanPro

Nota: * Debido a limitaciones en la información disponible, no se pudo realizar una estimación de ingresos para estas propuestas. Sin embargo, el contenido del documento presenta lineamientos cualitativos orientadores.

De la mano del fortalecimiento de los recursos propios, el modelo de descentralización fiscal contempla distintos sistemas de transferencias intergubernamentales. Tanto en lo correspondiente al Sistema General de Participaciones, como al Sistema General de Regalías, se encuentra que existe espacio para abordar de mejor manera los desequilibrios horizontales, y de aumentar la proporción transferida a los órdenes subnacionales, incluso siguiendo criterios de sostenibilidad fiscal, contribuyendo al cierre de brechas verticales. A pesar de que el Sistema General de Participaciones ha habilitado en gran medida la expansión de la cobertura de los servicios básicos (principalmente salud y educación) en el territorio nacional, el régimen de transición introducido por las reformas constitucionales del 2001 y 2007 modificó estructuralmente la trayectoria del SGP. Se estima que, entre 2001

y 2022, este costo de oportunidad asciende a \$548,7 billones de pesos de 2022, equivalente al 37% del PIB. Como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, el SGP disminuyó sistemáticamente su participación entre 2001 (42%) y 2022 (22%).

De esta manera, un primer escenario de modificación prevé modificar el artículo 357 de la Constitución Política, incluyendo un párrafo similar al transitorio 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, de tal manera que en el largo plazo el SGP cuente con una participación fija con respecto a los ingresos corrientes de la Nación del 42%. Tomando este escenario como techo, la propuesta detallada en el documento provee distintos escenarios asociados al establecimiento de incrementos al monto de los recursos del sistema, presentando de manera preliminar posibles usos que potencien la autonomía y la equidad territorial. Un documento posterior se ocupará de profundizar y precisar aspectos asociados al uso de dichos recursos, así como a la metodología de distribución territorial y sectorial.

Finalmente, y como se ha mencionado hasta el momento, si bien fortalecer la capacidad de generación de recursos propios, es un paso necesario para fortalecer la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales, no es una estrategia suficiente para cerrar las brechas horizontales que existen en materia fiscal entre los territorios del país. Promover la equidad, la inclusión y la convergencia, desde una lógica fiscal, requiere de instrumentos novedosos que den mayores recursos a aquellas entidades territoriales que tienen menos, y que abran puertas que hasta el momento han estado cerradas para municipios y departamentos de menor capacidad. Para esto, el documento apuesta por la materialización de un Fondo de Compensación de Ingresos Subnacionales, que busca captar una proporción de algunas fuentes nacionales y territoriales, y transferirlas a las entidades más pobres (principalmente municipios rurales y rurales dispersos) de tal manera que puedan ofrecer la misma cantidad y calidad de bienes públicos que las de mayor recaudo, manteniendo un sistema de incentivos que promueva la generación de ingresos propios y una adecuada gestión fiscal.

Capítulo 4: La ruta del modelo

El modelo de descentralización asimétrica que desarrolla los objetivos de equidad, inclusión, convergencia, sostenibilidad, gobernanza y autonomía de esta consultoría cierra con la presentación de una ruta para su implementación. Las propuestas expuestas en los capítulos 2 y 3 requieren una adecuada organización para su ejecución de manera lógica y efectiva. Dentro de la estrategia se proponen medidas administrativas en el corto plazo, ajustes normativos en el mediano plazo y reformas constitucionales a largo plazo, con el objetivo de lograr una implementación gradual.

Es fundamental lograr una mayor colaboración entre las diferentes agencias a nivel nacional involucradas en las propuestas y reformas planteadas en los capítulos anteriores, así como establecer una metodología de trabajo conjunto entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, inicialmente a través de sus agremiaciones, para concertar ajustes en el modus operandi, que no necesariamente impliquen reformas normativas profundas. Aquí se

pueden requerir ajustes en actos administrativos existentes o la creación de nuevos, pero este no es el enfoque principal de los ajustes iniciales.

Cada fase incluye propuestas que contienen su objetivo, alcance, tiempo, componente normativo central, pasos iniciales de gestión, implementación gradual de tipologías y competencias prevalentes, y mecanismos de articulación entre niveles. Además, cada una de estas secciones se organizó de la siguiente manera: una sección general que abarca los elementos fundamentales del modelo, como los objetivos, principios y tipología. Además, se incluyen secciones específicas para cada sector (salud, educación, etc.), donde se detallan las reformas correspondientes. El capítulo tiene unas tablas con la propuesta de reforma en la primera columna, y en la columna siguiente se enumeraron las normas que consideramos deben ser modificadas o expedidas en función de las necesidades identificadas. Para mayor claridad, se incluyen breves descripciones de cada una de las propuestas, basadas en los capítulos 2 y 3 y en los productos sectoriales entregados a lo largo de la consultoría.

En las propuestas identificadas para el corto plazo, se propuso mejorar la gestión y coordinación institucional entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno mediante medidas administrativas. Lo más importante de esta etapa es que se expedirá una nueva tipología municipal y se establecerá un espacio multinivel para coordinar las reformas y preparar materiales para la explicación del modelo. Además, se brindará capacitación a funcionarios nacionales y subnacionales, se promoverá la participación ciudadana y se fortalecerá el rol de la sociedad civil en el proceso de descentralización.

En el mediano plazo, se contempla la realización de reformas legislativas para mejorar la asignación de recursos y competencias entre niveles de gobierno. Se avanzará gradualmente en la aplicación de los principios de asignación de competencias basados en la prevalencia y subsidiariedad, con énfasis en el desarrollo de capacidades a nivel subnacional. Estas reformas incluyen la integración de la normativa de la organización territorial en un código de ordenamiento territorial, la definición del concepto de "competencia" de manera integral, la creación de un sistema nacional de competencias, y la asignación de competencias según la misión y sujetos determinados en el modelo propuesto.

Las propuestas de largo plazo suponen reformas constitucionales para incorporar los objetivos y principios del nuevo modelo en la Constitución Política. A través de actos legislativos, se modificarán los artículos y disposiciones constitucionales pertinentes para establecer bases normativas sólidas que respalden la autonomía subnacional, buscando evitar la detallada regulación constitucional de las reformas del SGP y SGR. Estas reformas requerirán la participación de diversos actores y la negociación entre ellos. La implementación continua de las tipologías y competencias del modelo de descentralización dependerá de la creación de espacios de diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, fomentando un enfoque de la autonomía subnacional que trascienda del "self-rule" al "shared rule".

El modelo de descentralización propuesto de forma lógica y efectiva (estratégica) tiene como rasgo distintivo (frente a la línea de las reformas posteriores a 1991) que su centro es la generación de capacidades a nivel subnacional para el cumplimiento de los objetivos pretendidos. De forma general, este modelo enfatiza la importancia de la comunicación y coordinación entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno (así como entre autoridades a nivel nacional).

La implementación exitosa de este modelo de descentralización requiere comenzar con una rápida mejora en la gestión y coordinación institucional. Durante esta fase inicial, se deberían expedir actos administrativos, con altos niveles de familiaridad y claridad, para optimizar ciertos procesos (arriba identificados), con definición de responsabilidades y creación de instancias de coordinación eficientes. Además, es crucial realizar evaluaciones, capacitar a las y los funcionarios, así como promover la participación ciudadana. Por ejemplo, diagnosticar las necesidades y capacidades de los gobiernos subnacionales (con base en las variables de la tipología propuesta), establecer mecanismos de monitoreo con participación de la ciudadanía (cuyo diseño tenga en cuenta los problemas de los sistemas del SGP y SGR), para incentivar o desincentivar mejores comportamientos de las autoridades nacionales y subnacionales.

En resumen, la implementación del modelo de descentralización propuesto implica una serie de medidas administrativas, ajustes normativos y reformas constitucionales a corto, mediano y largo plazo. Se enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades a nivel subnacional, así como de la comunicación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la necesidad de mayor participación ciudadana. Este proceso requerirá varios años y la participación de diversos actores.