

Futuro de las finanzas regionales en Colombia

José Miguel Arias Mejía

Estudiante de la Maestría en Economía de la Universidad EAFIT

Gonzalo Felipe Caicedo Esper

Profesor de cátedra de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno EAFIT

Ilustración

Luis Miguel Ocampo Marín

Máster en Arquitectura del paisaje, líder de proyectos en el Centro de Estudios Ambientales y Urbanos (urbam EAFIT)

En Colombia, los departamentos se financian mediante recursos propios y mediante transferencias del Gobierno nacional. A pesar del anhelo de descentralización fiscal, la mayor parte de los recursos con los que cuentan los gobiernos regionales provienen de transferencias del Gobierno central. El recaudo de impuestos y los ingresos de otras fuentes es minoritario.

Para estudiar este fenómeno, se pueden medir los **ingresos corrientes** tributarios y no tributarios de las gobernaciones a partir de los datos oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre las operaciones efectivas de caja, y luego compararlos con las **transferencias** recibidas desde el Gobierno nacional. Pese a que la brecha entre recursos propios y recursos provenientes de transferencias se ha venido acortando, los departamentos han recibido del Gobierno nacional

en promedio 1,43 veces más de lo que están en capacidad de recaudar por sí mismos. En otras palabras, entre los años 2000 y 2023, los ingresos propios de los departamentos representaron en promedio el 41,29 % del total de sus ingresos. Pero ese dato agregado oculta una realidad mucho más compleja: la desigualdad en la proveniencia de los ingresos entre unos departamentos y otros.

Los departamentos de Colombia se clasifican en **categorías fiscales**: Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca son de categoría “especial”, pues concentran una mayor población y obtienen más ingresos corrientes de libre destinación. Otros departamentos se clasifican en las categorías 1, 2, 3 y 4: la categoría 4 es la de menor población y menor nivel de ingreso.

En los tres departamentos de categoría especial, los ingresos corrientes propios han superado a las transferencias recibidas desde otras entidades públicas. Estos departamentos se benefician de grandes aglomeraciones urbanas e intensa

actividad económica, lo que les permite obtener un gran recaudo tributario e incluso desarrollar otras fuentes de ingreso.

Todos los demás departamentos tienen una realidad distinta. En ellos, las transferencias superan a los ingresos propios. Para poner solo un ejemplo, mientras que Cundinamarca genera el 61 % de sus recursos mediante ingresos propios, Amazonas no alcanza a generar el 10 %.

Un país de regiones

Las diferencias entre los departamentos de Colombia implican que un cambio en la política fiscal territorial del país puede tener impactos muy distintos en cada región.

Por lo general, las medidas orientadas a aumentar la **autonomía regional** fortalecen a departamentos con mayor capacidad de generar recursos propios, como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca. Sin embargo, otras entidades territoriales no se beneficiarían en la misma medida, puesto que

pueden enfrentar dificultades para incrementar su recaudo tributario.

En contraste, mantener o fortalecer las transferencias desde la nación hacia los departamentos permite a los departamentos con menor autonomía acceder a recursos cuantiosos que de otra manera no lograrían conseguir. Esta opción puede verse como beneficiosa, ya que previene una mayor desigualdad en los ingresos de los departamentos. Sin embargo, los incentivos que este sistema genera no contribuyen a fortalecer la eficiencia de las administraciones territoriales y pueden limitar la competitividad de los departamentos con mayor dinamismo económico.

Además, la mayoría de las transferencias del Gobierno nacional tienen destinaciones específicas que limitan la capacidad de las gobernaciones para decidir los rubros en los que es más pertinente invertir estos recursos.

Por lo anterior, además del debate sobre las fuentes de financiación —dar mayor autonomía para recaudar o fortalecer las transferencias—, también se discute la posibilidad de fortalecer la capacidad

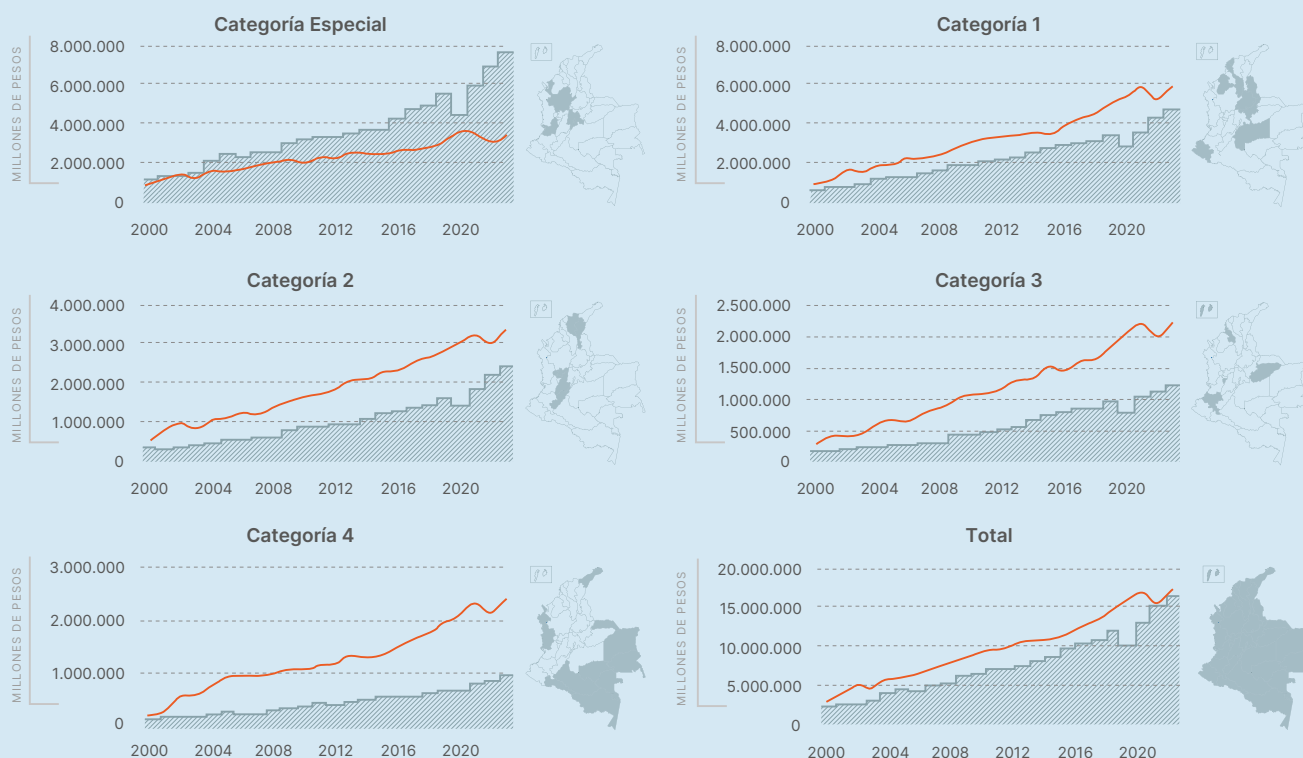


Figura 1. Relación entre Ingresos Corrientes Departamentales e Ingresos por Transferencias, 2000-2023. Las categorías fiscales de los departamentos se definen cada año a partir de datos sobre su población e ingresos corrientes de libre destinación. Elaboración propia a partir de datos del DNP.

■ Ingreso corriente
— Transferencias (Sistema General de Participaciones y otras fuentes)

decisoria de los departamentos para asignar los recursos a distintas áreas, de acuerdo con las prioridades territoriales.

Si bien es crucial mantener un adecuado financiamiento de los departamentos para fortalecer la igualdad entre las regiones del país, también lo es permitir que el recaudo propio se fortalezca, para incrementar la autonomía de los departamentos y tener un **gasto público** más orientado a las necesidades específicas de la diversa geografía nacional.

En este sentido, nuestra estimación¹ es que un crecimiento del 1 % en la producción económica de los departamentos generaría un 0,8 % de aumento en el recaudo propio, principalmente a través de los ingresos no tributarios. Es decir, el crecimiento y el desarrollo económico de los departamentos es una buena forma de lograr que estos obtengan mayor autonomía.

Autonomía con buen juicio fiscal

La **Ley 617 de 2000** representa una herramienta fundamental para que los departamentos gestionen de forma más responsable sus recursos. Al exponer una categorización basada en dos factores concretos —la población y los ingresos corrientes de libre destinación—, la norma no solo busca ordenar las finanzas territoriales, sino también promover el equilibrio entre los recursos públicos que se recaudan y lo que se gasta en un año fiscal.²

El Estado colombiano, mediante las normas de hacienda pública, orienta a los departamentos a conocer bien su capacidad fiscal y a ajustar su estructura administrativa en función de ella. La posibilidad de cambiar de categoría, según el desempeño financiero, introduce un incentivo claro: aquellos que gestionen sus recursos de manera eficiente tendrán más flexibilidad, mientras que quienes no lo logren, verán limitado su presupuesto destinado a la inversión.

Es crucial destacar que los recursos que los departamentos pueden administrar con mayor libertad provienen, en su mayoría, de los ingresos propios que generan a través del recaudo de impuestos, por ejemplo, gravando productos como la cerveza, los licores, los cigarrillos y el tabaco, los

cuales aportan una parte importante de los ingresos corrientes.

Los gobiernos departamentales también generan ingresos por concepto de registro y anotación, y mediante el **recaudo de impuestos** a vehículos automotores. Además, la sobretasa a la gasolina cumple un rol clave, junto con otros ingresos que ayudan a completar el recaudo departamental. El Artículo 4 de la Ley 617 de 2000 fija topes a los gastos de funcionamiento de los departamentos según su nivel de ingresos. Un departamento de categoría especial puede gastar en funcionamiento hasta el 50 % de sus ingresos de libre destinación, mientras que uno de categoría 3 o 4 tiene que mantenerse dentro del 70 %.²

La normativa también es clara en cuanto a qué ingresos pueden considerarse de libre uso, excluyendo aquellos que ya tienen un destino específico, como las regalías o las transferencias. Estos recursos solo pueden ser usados para un fin determinado y no pueden ser redistribuidos por el Gobierno nacional. Aun así, es necesario darles un manejo adecuado para asegurarse de que realmente respondan a las necesidades actuales.

Por su parte, las rentas nacionales no tienen un destino específico y pueden utilizarse de manera flexible según las prioridades del presupuesto general.³ Solo existen tres excepciones: las participaciones que la Constitución asigna a departamentos, distritos y municipios; los recursos para inversión social —salud, educación y programas para combatir la pobreza—; y aquellos que deben destinarse a entidades de previsión social o a las intendencias y comisarías.

En suma, mejorar la forma en que se planea el presupuesto nacional y los presupuestos territoriales es determinante para que los recursos sin un uso fijo se aprovechen al máximo, especialmente en áreas como salud, educación y reducción de la pobreza, sin perder la capacidad de adaptarse a las necesidades actuales.

1 Arias Mejía, J. M., Caicedo Esper, G. F., Acosta Ochoa, S., Salazar Aguirre, J., y Echeverri Valencia, M. F. (2024). Realidades de la descentralización fiscal de los departamentos. En *Descentralización y autonomía territorial: El camino hacia adelante*. Valor Público, Universidad EAFIT.

2 Congreso de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000. Esta Ley ajusta aspectos clave de la Ley 136 de 1994 y de la Ley Orgánica del Presupuesto, con la intención de fortalecer la descentralización y mejorar el manejo fiscal en municipios y departamentos.

3 Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 359.

4 Departamento Nacional de Planeación (DNP) TerriData. <https://terridata.dnp.gov.co/>

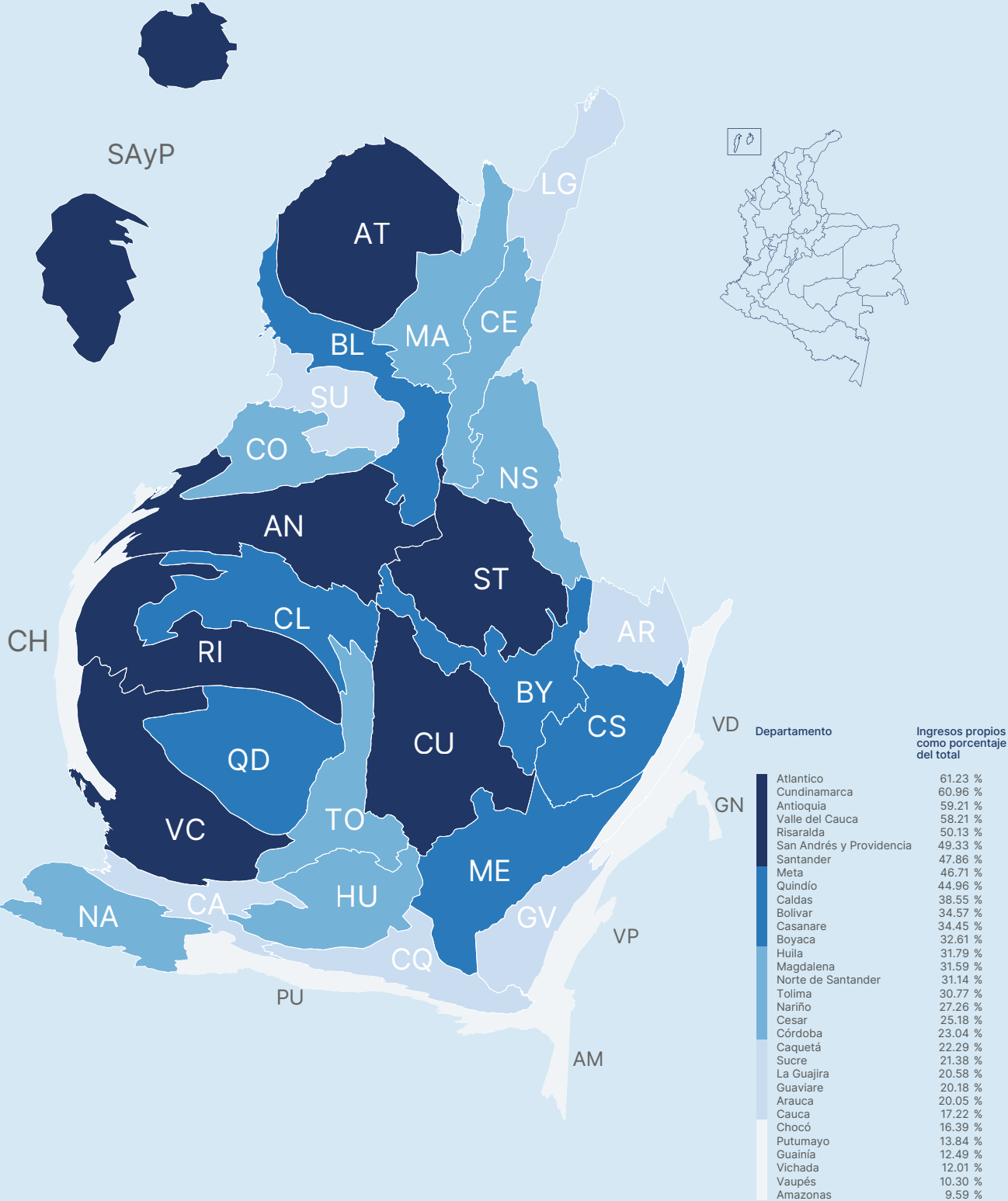


Figura 2. Los departamentos de Colombia se muestran más grandes o pequeños según su nivel de Ingresos Propios (Tributarios y No Tributarios) como Porcentaje del Total de los Ingresos Departamentales. Elaboración propia a partir de datos del DNP.⁴



Conoce más retos y oportunidades para las finanzas regionales en Colombia descargando la publicación *“Descentralización y autonomía territorial: El camino hacia adelante”* del Centro de Valor Público de la Universidad EAFIT.