

Transformaciones del sistema fiscal colombiano para financiar el posconflicto: enseñanzas internacionales y el caso del municipio de El Calvario

Eleonora Lozano Rodríguez

- En etapas de posconflicto es necesario perfeccionar los instrumentos económicos y fiscales que permitan la sostenibilidad de los entes territoriales históricamente afectados por el conflicto armado.
- El municipio de El Calvario es un ejemplo de que, como está concebido hoy, el sistema general de regalías no aporta a sufragar los compromisos que surgen del posconflicto, pues allí las transferencias nacionales han desincentivado el esfuerzo fiscal necesario para este escenario.
- Las lecciones de algunos países que han superado el posconflicto, como Indonesia, Bosnia y Herzegovina, El Salvador y Perú, dan lugar a una serie de recomendaciones para una transición económica exitosa durante el mismo.
- Aunque en su mayoría las lecciones dependen del contexto, las que se exponen en el documento son transversales a los procesos de paz que tuvieron lugar en estos países que lograron mantener el crecimiento económico al instaurar estas buenas prácticas. De ellas, el documento examina nueve.
- En medio de la coyuntura que supone el posconflicto, esta reflexión es una oportunidad para proponer mecanismos óptimos, robustos y estructurales de ingresos públicos, en general, y un sistema tributario justo y eficiente, en particular, para que esta entidad territorial pueda tener una transición exitosa hacia la paz, teniendo en cuenta las buenas prácticas implementadas en otros países. Estos mecanismos serán explorados en un segundo documento de análisis.



Contenido

Introducción	3
Aproximación doctrinal. Desafíos económicos del posconflicto	3
Institucionalidad y antecedentes de El Calvario.....	4
Perspectiva comparada y buenas prácticas: los posconflictos en Indonesia, Bosnia y Herzegovina,	9
El Salvador y Perú	9
Conclusiones.....	13
Referencias	14
Anexos	16



Introducción¹

A partir de las negociaciones llevadas a cabo en La Habana entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), y que concluyeron con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, diferentes doctrinantes se apropiaron de la tarea de diagnosticar y proponer alternativas económicas para la financiación de un eventual posconflicto.

Ahora que Colombia está en este último escenario y se conoce con certeza lo pactado en el Acuerdo, surge la necesidad de perfeccionar los instrumentos económicos y fiscales existentes que permitan la sostenibilidad de los entes territoriales que históricamente han sido afectados por el conflicto armado.

Por lo anterior, este análisis se centrará en un estudio de caso sobre el municipio de El Calvario, un territorio ubicado en el departamento del Meta y caracterizado por su desarrollo precario y altos índices de pobreza y desplazamiento forzado. Aun cuando desde la creación del sistema general de regalías (SGR) se ha beneficiado de la transferencia de recursos para inversión social, parecen insuficientes para afrontar los compromisos que trae consigo el marco del posconflicto.

En vista de lo anterior, este documento presenta un diagnóstico preliminar de la situación presupuestal y fiscal del municipio de El Calvario, para lo cual se divide en tres apartados. El primero hace una aproximación doctrinal a los desafíos económicos que trae consigo el posconflicto. El segundo analiza las instituciones con potestades tributarias existentes en el municipio, junto con algunos antecedentes de este

en el marco del conflicto armado. Finalmente, en el tercero, y desde una perspectiva comparada, se sugieren algunas buenas prácticas de países que han afrontado posconflictos y cuyas experiencias pueden ser útiles para el municipio estudiado.

Aproximación doctrinal. Desafíos económicos del posconflicto

Aun cuando no hay certeza sobre los resultados económicos que tendrá el país a partir de la firma del Acuerdo de paz, existe consenso sobre el impacto positivo que la terminación del conflicto trae sobre el crecimiento económico, ya que los gastos que se destinaban a la financiación de la guerra se reajustan “paulatinamente”, mas no se eliminan. Así, en una época de posconflicto se requiere de la reasignación del gasto en defensa para la financiación posterior de programas especiales que aseguren la sostenibilidad de los objetivos planteados en los acuerdos de paz (Ibáñez y Jaramillo, 2006: 113). Sin embargo, como la literatura internacional lo sugiere, el decrecimiento del gasto militar será progresivo por cuanto en la primera fase posbélica se requerirá de igual o un poco menos de gasto para defender la paz y los acuerdos que la permitieron (Lozano, 2015: 324).

Así también lo advirtió Collier (2003: 137), al manifestar que la economía es mucho más sensible en una situación de posconflicto en comparación de lo que suele ser en una época de normalidad. Por ello, durante esta etapa la diferencia entre una buena y una mala política se traduce en una mayor tasa de crecimiento económico en esa primera década de terminación del conflicto.

De acuerdo con este supuesto, el punto de partida de la investigación de descentralización y finanzas personales de Hernández y Barreto (2017) es el diagnóstico de la forma en que se está implementando la política pública en el país, tildándola de carácter contingente, reactiva, cortoplacista y carente de estrategia. Sin embargo, en medio de la crisis institucional

¹ Agradezco mucho el apoyo y acompañamiento de Daniela Garzón Rey, asistente de investigación en este proyecto y actual gestora académica de la Especialización en Tributación de la Universidad de los Andes, con quien esperamos seguir trabajando en la divulgación de este y otros proyectos de la hacienda pública colombiana.



rescatan la esperanza que renace con la firma del Acuerdo de paz con las Farc y la negociación que se adelanta con el ELN (Ejército de Liberación Nacional), pues esto genera una oportunidad para modernizar las instituciones, entre ellas la descentralización, para ponerlas al servicio del crecimiento económico y el desarrollo social (Hernández y Barreto, 2017: 13).

Por el contrario, autores como Plazas Vega (2015) carecen de optimismo frente al nuevo escenario. En sus palabras:

La situación de las finanzas públicas en Colombia es compleja y lo será en mayor grado en el ámbito del posconflicto, una vez acordada la paz con las Farc. En el terreno del gasto público, porque muchas de las apropiaciones presupuestales están subevaluadas; en el del ingreso, porque estamos ante una inminente reducción de los recursos disponibles para la unidad de caja presupuestal generada, en lo fundamental, porque las metas macroeconómicas a partir de las cuales se trazaron los rumbos del país no se van a cumplir por razones como la crisis del petróleo o el estancamiento de la industria (Plazas, 2015: 1).

En esta misma línea, y anticipándose a lo acontecido, Jorge Iván González, en colección académica sobre el posconflicto, critica fuertemente el segundo Plan de desarrollo del presidente Santos, “Todos por un nuevo país”, debido a que a pesar de que sus ejes eran la paz, la educación y la equidad, no ofrecía alternativas que implicaran transformaciones estructurales, lo cual resulta relevante cuando indica que “el gobierno se equivoca al pensar que la consolidación de la paz no implica cambios fundamentales en el tipo de desarrollo” (González, 2015: 46).

Específicamente sobre el desarrollo regional, este autor señala:

En el proceso de construcción de paz, el DNP tendría que asumir la misión estratégica que hasta ahora no ha cumplido. La institución no tiene perspectiva de mediano plazo y, mucho menos, de largo plazo. (...) Afortunadamente, la entidad ya está recono-

ciendo que la administración de las regalías tiene que ir más allá de los procesos de supervisión y control, que no tienen ninguna relación con su función misional. El control de regalías ha privilegiado los aspectos relacionados con la legalidad, perdiendo de vista el horizonte final. El DNP ha permitido que las regalías se dispersen en los enredos burocráticos de cada órgano colegiado de administración y decisión, sin que haya ejercido un liderazgo que permita concentrar los recursos en proyectos estratégicos (González, 2015: 57).

Por esta razón, Lozano (2015) concluye que el nuevo panorama requiere de ajustes en materia de inversión extranjera, política monetaria y formalización empresarial, entre otros, pero el mayor esfuerzo debe ser invertido en materia fiscal tanto nacional como subnacionalmente (o de los entes territoriales). Respecto a este último punto, señala la necesidad de un federalismo fiscal proactivo, dado el limitado esfuerzo fiscal propio de los entes territoriales, que dependen excesivamente de la explotación de recursos naturales no renovables (sistema general de regalías) y de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación: sistema general de participaciones (Lozano, 2015: 29-32).

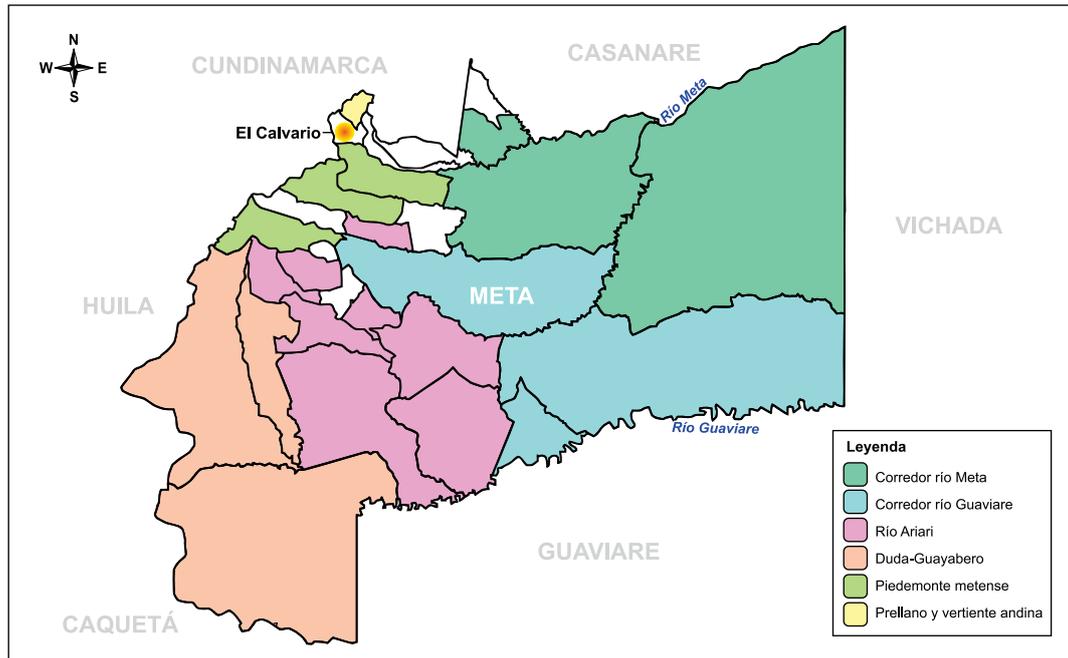
Por lo anterior, es necesario evaluar la institucionalidad del sistema general de regalías y del esfuerzo fiscal propio requerido de entes territoriales que han sido gravemente afectados por el conflicto, caso de El Calvario. Esto, en la medida en que el posconflicto supone una oportunidad para proponer alternativas que determinen los cambios estructurales recomendados durante varios años, superando el escepticismo expresado por algunos autores.

Institucionalidad y antecedentes de El Calvario

Durante el conflicto armado, los grupos armados ilegales encontraron en el departamento del Meta un territorio propicio para llevar a cabo acciones armadas y ejercer el control de corredores estratégicos para el tránsito de armas, drogas y cobro de “im-



Mapa 1



Fuente: elaboración propia.

puestos” a comerciantes, productores y propietarios de la zona. Especialmente las características topográficas de algunas microrregiones² promovieron la concentración guerrillera que para el caso de El Calvario, ubicado en el noroccidente del departamento, se intensificó en la década de los noventa tras el establecimiento del frente 53 de las Farc en esta zona, y cuyas operaciones incluyeron secuestros, asesinatos, sobornos, desplazamiento forzado, etcétera³. Adicionalmente, los vínculos entre grupos paramilitares, narcotraficantes y políticos también han hecho parte de la historia de este territorio en las últimas décadas, aumentando el número de víctimas en medio del conflicto (Gutiérrez, 2014: 10).

Las zonas de mayor riesgo identificadas son las veredas que conforman la inspección Monforth (unión de veredas que hacen parte de El Calvario), donde se presentaron simultáneamente enfrentamientos entre actores armados legales e ilegales en comunidades campesinas; hostigamientos a las instituciones policivas y del estado en la parte alta de la cabecera municipal; vinculación y utilización de niños y adolescentes a los grupos armados; y el desaparecimiento aleatorio de residentes del municipio (Municipio de El Calvario-Meta, 2016). La tabla 1 muestra las víctimas reportadas en El Calvario hasta el momento de estos y otros hechos en el Registro único de víctimas (RUV).

2 El departamento del Meta está dividido en siete microrregiones: piedemonte metense, Meta petrolero, corredor río Meta, río Ariari, Duda-Guayabero, corredor río Guaviare, prellano y vertiente andina (véase el mapa 1). A esta última pertenece El Calvario, que por su relieve montañoso y cercanía a importantes cuencas hidrográficas fue un territorio propicio para los campamentos guerrilleros.

3 Algunos de los testimonios de las víctimas se pueden consultar en información periodística como, por ejemplo, en el siguiente enlace: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14746238>, capturado el 11 de diciembre de 2017.

Como se ve, el mayor número de víctimas corresponde, en 83%, al desplazamiento y 62% a homicidios. Recientemente, el municipio no presenta homicidios o hurtos ni reporta cultivos ilícitos. No obstante, las consecuencias de la violencia durante el periodo comprendido entre 1992 y 2002 (siendo este último el año en el que las fuerzas militares recuperan el orden público), recaen en la baja capacidad institucional y en la existencia de economías ilegales.



Tabla 1. Víctimas reportadas en El Calvario, 2017

Hecho	Número de víctimas
Acto terrorista / Atentado / Combates / Hostigamientos	2
Amenaza	35
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	6
Desaparición forzada	23
Desplazamiento	778
Homicidio	62
Minas antipersonal / Munición sin explotar / Artefacto explosivo	1
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	18
Secuestro	5
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	3

Fuente: elaboración propia a partir del reporte del Registro único de víctimas del 1 de noviembre de 2017. Cifras reportadas a noviembre 2017.

El Plan de acción territorial planteado por la alcaldía de El Calvario para el periodo 2016-2019 contempla una matriz (Anexo 1) con la identificación de necesidades de la población con la intención de proponer medidas para la prevención, atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, guardando coherencia con el Plan nacional de atención a víctimas y los planes de desarrollo territorial. Dicho plan se estructura en la capacidad institucional de la entidad para contribuir en la construcción de una paz mediante cuatro pilares: 1) dimensión social, “vamos a construir bienestar”; 2) dimensión económica, “vamos a construir progreso”; 3) dimensión institucional, “vamos a construir paz”; y 4) dimensión ambiental, “vamos a construir sostenibilidad”.

Cada pilar cuenta con una serie de proyectos que están dirigidos a la consolidación de:

Un municipio bien organizado, con excelente gestión de recursos, el establecimiento de convenios estratégicos para una mejor utilización de la tierra, y de alianzas claves para mejorar la infraestructura social y productiva; con mayores alternativas de empleo, con equidad en la distribución de los recursos, con una mayor participación de la mujer y las víctimas del conflicto; identificando en todos y cada uno de los habitantes las diferencias económicas, las

debilidades, las oportunidades y capacidades necesarias para la *construcción de la paz* (itálicas fuera de texto)⁴.

Para ello, se requiere de la dirección y coordinación de la administración, en cabeza de la Alcaldía municipal, que a su vez está organizada en diferentes dependencias como se muestra en el gráfico 1.

La Secretaría Administrativa y Financiera, institución importante para este estudio, tiene como objetivo “administrar eficientemente los recursos, para la adopción de planes, políticas y proyectos de orden fiscal, realizando evaluación a los instrumentos de gestión y garantizando una inversión planificada de los recursos del municipio”⁵. De acuerdo con esta misión, esta dependencia enmarca sus funciones en el fortalecimiento fiscal y financiamiento del municipio de conformidad con el Estatuto de rentas⁶, que

4 Acuerdo 100.02.08 del 17 de mayo de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social para el municipio El Calvario (Meta) para el año 2016-2019, Vamos a construir”.

5 Disponible en <http://www.elcalvario-meta.gov.co/dependencias.shtml?apc=dbxx-1-&x=3000999>, consultado el 6 de diciembre de 2017.

6 Regulado mediante el acuerdo 100.02.10 del 31 de mayo de 2016, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto de rentas municipales de El Calvario-Meta”.



Gráfico 1. Estructura administrativa de la alcaldía de El Calvario



Fuente: tomado de la página web de la Alcaldía de El Calvario. <http://www.elcalvario-meta.gov.co/dependencias.shtml>, consultado el 11 de diciembre de 2017.

le otorga la potestad tributaria de administración, control y fiscalización de los impuestos municipales⁷.

La tabla 2 indica los recursos que percibe el municipio y que administra la Secretaría Administrativa y Financiera⁸.

En el Anexo 2 se encuentran algunas estadísticas del balance financiero del municipio para el periodo 2012-2016 y del Plan de acción. Aunque en el siguiente documento de análisis, y luego de las visitas al municipio de El Calvario, se analizarán con mayor

profundidad, es posible plantear algunas de las siguientes conclusiones preliminares:

- ♦ En 2016 un alto porcentaje de los ingresos (72,2%) fueron por concepto de transferencias para inversión y solo 10,73% correspondió a ingresos tributarios. Lo cual demuestra la necesidad de fortalecer el “esfuerzo fiscal propio” de este municipio, que depende excesivamente del sistema general de participaciones, es decir de los ingresos corrientes de la nación, en gran proporción recaudo de impuestos nacionales.
- ♦ En cuanto a la composición de los ingresos tributarios de 2016, los mayores recaudos de tributos correspondieron a estampillas: 26,46%; predial, 19,15%; e industria y comercio: 10,58%. Cuyo comportamiento tiende a ser constante en el tiempo, salvo para el caso de estampillas, en el que de 2015 a 2016 hubo un descenso considerable: de \$176.542 a \$87.235 miles.

7 Artículo 9° del Estatuto de rentas municipales de El Calvario.

8 El Estatuto de rentas, procedimientos y régimen sancionatorio para el municipio de El Calvario, derogado por el actual Estatuto, incluía en su artículo 271 una regulación comprensiva del sistema general de participaciones, hoy ausente. Ninguno de los dos Estatutos menciona los ingresos percibidos por el sistema general de regalías. Esta última omisión “aparentemente” se debe a que el municipio no está recibiendo regalías, ni recibirá de acuerdo al presupuesto de regalías asignado para 2018 mediante decreto 343 de 2017 (información que precisaremos en el siguiente informe).



Tabla 2. Ingresos tributarios del municipio de El Calvario

Ingresos tributarios	
Directos	Indirectos
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto predial unificado. • Sobretasa ambiental al impuesto predial unificado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto de industria y comercio. • Impuesto de avisos y tableros. • Impuesto a la publicidad exterior visual. • Impuesto de delimitación urbana y licencias de construcción y urbanismo. • Impuesto de espectáculos públicos. • Impuesto de casinos y juegos permitidos. • Impuesto de degüello de ganado menor. • Sobretasa para la actividad bomberil. • Sobretasa a la gasolina motor. • Estampilla para el bienestar del adulto mayor. • Estampilla pro cultura. • Contribución sobre contratos de obra pública y concesiones de obra pública.
Ingresos no tributarios	
<p>Tasas y derechos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tasa por el derecho de parqueo sobre las vías públicas. • Derechos de explotación de juegos de suerte y azar. • Tasa de paz y salvos, constancias y certificaciones. • Coso municipal*. • Derecho de cesión por venta de bienes fiscales. 	
<p>Multas y sanciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multas de gobierno. • Multas por malas marcas. • Multas establecidas en el Código de policía. • Multas de origen tributario**. • Sanciones urbanísticas. 	
<p>Contribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación en la plusvalía. • Contribución de valorización. 	
<p>Venta de bienes y servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicio de plaza de mercado. • Servicio de matadero. 	
<p>Rentas contractuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrendamientos. • Alquiler de maquinaria y equipos. 	

* Según el Estatuto de rentas, el hecho generador de este tributo es el "decomiso y conducción al coso municipal de semovientes vacunos, equinos, bovinos, caprinos y porcinos encontrados deambulando sobre las vías públicas, zonas verdes, parques, zonas de reserva forestal y lotes sin cerramiento".

** El Estatuto de rentas, artículo 478, las define como aquellas "que se imponen por la ocurrencia de los hechos sancionados relativos al funcionamiento de los establecimientos de industria, comercio y servicios, establecidos en la ley 232 de 1995".

Fuente: elaboración propia a partir del Estatuto de rentas para el municipio de El Calvario, Meta.

- ♦ En 2016, 84,62% de los gastos correspondieron a inversión y 15,37% a funcionamiento.
- ♦ Ese mismo año, el déficit fue de 822.839.000 miles de pesos (cantidad por verificar).
- ♦ Como mecanismo de fortalecimiento en el municipio se adelantan acciones persuasivas, de sensibilización, concientización y facilidades como acuerdos de pago. Sin embargo, se carece de mecanismos efectivos para el recaudo.
- ♦ Persiste la ausencia de una cultura de pago a falta de una política clara de recaudo, la desactualización catastral y la incidencia de aspectos económicos que afectan el poder adquisitivo de los contribuyentes del municipio. Lo cual refleja una débil capacidad institucional para cumplir la



normativa que parece clara en cuanto a la definición de los elementos de la obligación tributaria de los tributos.

- ◆ Es preocupante que el municipio no esté recibiendo ingresos provenientes del sistema general de regalías desde la suspensión del giro desde 2015, debido a la falta de suministro de información sobre el avance de ejecución de los recursos asignados⁹. En efecto, el Mapa de regalías elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la consulta de proyectos, revela que desde 2012 hasta 2018, El Calvario solo ejecutó, durante 2013-2014, un proyecto para el mejoramiento de las vías veredales de Monforth por un valor de \$254'793.675 COP. Este comportamiento sugiere que los proyectos: 1) no cumplen los requisitos necesarios para su aprobación, ya sea porque los estándares son de difícil alcance para la capacidad institucional del municipio o porque no se está haciendo el esfuerzo suficiente para lograr la aprobación de proyectos con impacto real; o 2) la administración no es diligente con las responsabilidades que se le solicitan para el monitoreo y evaluación de los proyectos. Lo anterior puede ser debido a la falta de disciplina institucional o al uso inadecuado de fondos.

Perspectiva comparada y buenas prácticas: los posconflictos en Indonesia, Bosnia y Herzegovina, El Salvador y Perú

Las lecciones aprendidas de algunos países que han superado el posconflicto, como los mencionados, dan lugar a una serie de recomendaciones para una transición económica exitosa en este.

Pese a que en su mayoría dependen del contexto en el que se desarrollen, las que se formulan a conti-

nuación son transversales a los procesos de paz que tuvieron lugar en las anteriores jurisdicciones que lograron mantener el crecimiento económico al instaurar estas buenas prácticas.

Creación de un equipo asesor

Es indispensable conformar un grupo de expertos que logren un diagnóstico y posterior asesoramiento para la implementación de una buena política económica y fiscal. En algunos casos, este papel lo cumple un ente externo, como puede ser el Fondo Monetario Internacional.

En Colombia, en 2016 se integró en la Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, que examinó la situación fiscal del país para sugerir los cambios que debían ser integrados en una reforma estructural, "parcialmente" promulgada bajo la ley 1819 de 2016¹⁰. En esa ocasión, el Congreso acogió algunas de las propuestas de esta comisión, dejando por fuera otras que eran necesarias en el ámbito subnacional (territorial), aun cuando en este no hubo gran cantidad de sugerencias y ninguna de ellas se dirigía específicamente a municipios pequeños de cara al posconflicto, por ejemplo, El Calvario.

Coordinación en la recepción y asignación de donaciones

Gran parte de los ingresos que un país recibe al firmar los acuerdos de paz proviene de la ayuda internacional. Es necesario que la destinación de los montos recibidos se haga estratégicamente a proyectos que tengan incidencia a largo plazo, evitando que los recursos se utilicen en sufragar gastos inmediatos.

Incluso, de ser necesario, se debe crear una entidad encargada del manejo de las donaciones por recibir.

9 Ver <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Suspendidos-giros-de-regal%C3%ADas-a-59-municipios.aspx>, consultado el 10 de diciembre de 2017.

10 Ver Informe final disponible en <https://comisionreformatributaria.wordpress.com/>, consultado el 10 de diciembre de 2017.



En Afganistán estas alcanzaron los 2.100 millones de dólares para la reconstrucción, pero solo el 27% se invirtió en proyectos, el resto se asignó en ayuda humanitaria (Naragui y El-Bushra, 2016: 13).

En Colombia, mediante el decreto 691 de 2017 se creó el Fondo Colombia en Paz como un instrumento para la administración y ejecución de las diferentes fuentes de recursos destinados a la implementación del Acuerdo final. Importante precisar que un monto de los recursos del sistema general de regalías financiera este fondo. Sin embargo, el decreto no menciona la forma en que se repartirán los rubros, pero se espera que estos promuevan el fortalecimiento de la capacidad de gestión de municipios como El Calvario, afectados históricamente por el conflicto, para la coordinación de planes y programas necesarios en la construcción de paz.

Elaboración de un presupuesto de lo que costará el posconflicto

Los compromisos del posconflicto deben incluirse en la programación financiera. El Salvador¹¹ aprendió esta lección de Guatemala, país que no estimó desde un principio los costos de la paz, de manera que no eran claros los ingresos adicionales que debía buscar la nación. Generalmente se comete el error de enlistar una serie de proyectos para que sean apoyados por la comunidad internacional, lo cual no permite el diseño del movimiento de recursos necesario para una economía sostenible (Segovia, 2003: 176).

El Calvario cuenta con proyectos específicos que se encuentran en el Plan de desarrollo del municipio. No obstante, ninguno de ellos discrimina el presupuesto necesario para su ejecución. Aun cuando este municipio dirige su política municipal a la satisfacción del Acuerdo de paz, no se ha establecido un monto necesario que determine el esfuerzo fiscal

11 Además de establecer un costo para la paz, El Salvador emprendió una reforma estructural para la apertura de la economía. Esta es estudiada por Ábrego (1999).

adicional que debe hacer para la consecución de recursos. Por ahora tan solo se busca el financiamiento de proyectos particulares a corto plazo.

Fortalecimiento de la capacidad institucional

Durante la constitución de Bosnia y Herzegovina como un país nuevo se adoptó un marco fiscal simple que se fue haciendo más complejo en la medida en que la capacidad institucional mostraba avances. Sobre este mismo punto, se establecieron los deberes, la misión y la estructura de las instituciones con potestades fiscales y financieras, de tal forma que su organización facilitara su coordinación en la ejecución de sus labores.

El municipio de El Calvario cuenta con una estructura definida de la Secretaría Administrativa y Financiera, permitiendo un mejor seguimiento de sus funciones. Sin embargo, hace falta la consolidación de un marco fiscal efectivo que permita la operación adecuada de esta dependencia, es decir, una política clara de recaudo, precisión en la destinación de los ingresos obtenidos, avances en la planeación y gestión de proyectos y actualización de los procedimientos. En conjunto, fomentarían la confiabilidad de los contribuyentes hacia la administración, de manera que aumente su cultura en el pago de tributos.

Disminución de los índices de corrupción

Se requiere de una auditoría íntegra que evalúe periódicamente las instituciones fiscales y financieras. Esto devuelve o incrementa la confianza del contribuyente al transmitir mayor transparencia. Asimismo, se recomienda la expedición de un Código de conducta fiscal que promueva el comportamiento ético de los empleados de la administración y de los consultores tributarios. Ambas prácticas fueron concebidas en Indonesia, donde los tributaristas deben presentar un examen de certificación que incluye el



estudio del Código de ética, el cual establece parámetros deseados de conducta del profesional¹².

Para el caso colombiano, Lozano y Tamayo (2016) concluyen que la administración tributaria debe buscar prevenir la corrupción mediante la gestión de la ética y la mitigación de los riesgos. Esto permite consolidar a largo plazo una relación recíproca entre el cumplimiento tributario del contribuyente y la transparencia en el actuar de la administración. En particular, recomiendan la expedición de un Código de buen gobierno y de ética que combata las condiciones que perpetúan los fenómenos de la corrupción y evasión como cultura de las instituciones.

En este sentido, la gestión de la ética debe integrar principalmente cuatro factores que se deben plantear desde la experiencia colectiva y no solo desde la teoría: 1) la ley; 2) la cultura colombiana; 3) el comportamiento esperado; y 4) las finalidades de la administración. Juntos obedecerán a la existencia de instituciones fuertes, creíbles y transparentes que deben acompañar la relación entre economía y política que caracteriza el posconflicto (Lozano, 2015: 7).

En este ámbito, El Calvario cuenta con un Plan anticorrupción y de atención al ciudadano con el objetivo de identificar los riesgos de corrupción en los procesos para institucionalizar en el Consejo municipal las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción (Consejo municipal de El Calvario-Meta, 2017: 3). Por el contrario, no cuenta con un código de conducta para los funcionarios de las instituciones administrativas del municipio ni muestra al público los documentos concernientes al financiamiento del territorio, factor fundamental para la transparencia en la gestión de la hacienda pública municipal.

Construcción de infraestructura relacionada con la economía

Los conflictos armados suelen deteriorar o imposibilitar la infraestructura física. El deterioro como resultado de los enfrentamientos y la imposibilidad por la falta de priorización en su construcción. En Indonesia, por ejemplo, se edificó una sede moderna para la administración tributaria que permitiera mejorar el desempeño de su función¹³.

En el caso de El Calvario, se deben construir vías de acceso al municipio que permitan la dinamización de la economía. Para lo cual es necesario evaluar mejor el estado de la infraestructura vial y de las edificaciones públicas para la debida atención de los usuarios.

Generación de incentivos para hacer que los desplazados retornen

Durante el conflicto de Bosnia y Herzegovina, muchos de sus habitantes migraron a otros países de la región. La reconstrucción del país se empeñó en gran medida en una política para que los desplazados volvieran a su lugar de origen con la intención de contar con mayor capital humano y devolver la seguridad y estabilidad a la población (Filipov, 2006: 24). Así sucedió también en El Salvador, donde la política se dirigió a fortalecer las microempresas para generar empleo (Del Castillo, 2001: 1975).

Una estrategia similar podría plantearse en El Calvario, teniendo en cuenta que el porcentaje de desplazados es el mayor dentro del índice de víctimas, ya sea porque fueron forzados a abandonar su territorio o porque migraron voluntariamente ante la ausencia de oportunidades.

12 Nyoman Darmayasa y Yuyung Rizka Aneswari (2015) estudiaron la relación del Código de conducta y la cultura local donde fue implementado.

13 La reforma incluyó, además del cambio de sede, una nueva concepción de burocracia que fue aplicada en la interacción de los funcionarios con los contribuyentes. Al respecto el estudio de Wihatoro, Lowe, Cooper y Manochin (2014).



Simplificación de los procedimientos de recaudo

Bosnia y Herzegovina aprovechó la creación de un nuevo sistema tributario para facilitar el pago a los contribuyentes en la medida en que simplificó procesos que permitieron aumentar el recaudo y mejorar su administración.

Indonesia, por su parte, acogió la recomendación de académicos como Ikhsan, Trialdi y Syahrial (2005), consistente en asignar el número de identificación de la residencia para ser usado a su vez como identificación tributaria del contribuyente, permitiendo una mejor coordinación.

Para El Calvario el reto comienza por establecer el mecanismo de recaudo tributario, ya que el actual es difícil de entender y tramitar por los contribuyentes, está desactualizado y tiene fallas en la recolección del mayor número de ingresos posible.

Apostarle a la descentralización

En su mayoría, los países que trascienden al posconflicto optan por la descentralización en busca de fortalecer los entes territoriales. Algunos ejemplos ilustrativos son Japón, Indonesia, Serbia y Montenegro, Kuwait, El Salvador y Perú. En este último, Aguilar y Morales (2005) encontraron que las transferencias del gobierno central afectan positivamente los ingresos que recaudan las municipalidades. Sin embargo, los hallazgos de Aragón y Gayoso (2005) muestran el descenso en el esfuerzo fiscal de los municipios y una dependencia excesiva de los recursos centrales.

Es posible que esto se encuentre ligado al fenómeno conocido como “papel matamoscas”, en el que las transferencias del nivel central al subnacional generan un mayor gasto público sin que haya un aumento equivalente en la renta local. En consecuencia, Lozano (2009) precisa que la participación de las entidades subnacionales en los ingresos totales de la nación debe determinarse por criterios como el es-

fuerzo fiscal propio para incentivar la generación de ingresos que no dependan de los giros de la nación y aumentar así el recaudo tributario.

En Colombia se formalizó el sistema general de regalías sobre la discusión en torno al derecho que tienen los territorios de participar en la riqueza que si bien se genera en las regiones, pertenece a la nación, en adición al mal manejo de recursos reportado por los entes de control del país que trajeron consigo la inequidad y concentración de rentas, pocos resultados tras no materializarse los recursos en los territorios, bajo impacto en el crecimiento y la productividad debido a la limitación en los recursos transferidos, y la falta de planeación económica que respondía a que los presupuestos de los entes territoriales se expandían conforme recibían recursos para luego entrar en recesión.

Por ello, fue necesaria la reforma constitucional de 2011 en la que se contempla la redistribución de los recursos en todos los municipios y departamentos mediante proyectos evaluados y aprobados por los Organismos Colegiados de Administración y Decisión (Ocad), de acuerdo con la viabilidad, priorización y coordinación con objetivos macroeconómicos generales. Este sistema se caracteriza por la descomposición de rubros que se realiza mediante nueve fondos¹⁴ distintos, que se enmarcan en pilares como la equidad social, el ahorro para el futuro, la competitividad regional y el buen gobierno.

En la literatura el esquema de transferencias se justifica en tres premisas: 1) los gobiernos locales son el ente idóneo para cumplir eficientemente la función de asignar recursos, ya que son quienes tienen mejor conocimiento sobre la provisión de bienes públicos y

14 Estos son: el Fondo de ahorro y estabilización (FAE); el de ahorro pensional de las entidades territoriales (Fonpet); el de ciencia, tecnología e innovación (FCTEL); de desarrollo regional (FDR); de compensación regional (FCR); de regalías directas; de fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del suelo; de funcionamiento del Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del sistema general de regalías; y el de funcionamiento del sistema general de regalías.



las necesidades puntuales del territorio; 2) las transferencias permiten el cierre de brechas fiscales al aportar recursos importantes al ingreso de los entes territoriales; y 3) los recursos pueden ser un incentivo para la planeación y ejecución de proyectos de alto impacto para la municipalidad o el departamento.

En el caso del sistema general de regalías se destacan como beneficios que los recursos de las regalías son una fuente adicional que permite la dinamización de las economías regionales, ya que estas transferencias están orientadas a la inversión y no al funcionamiento, aportando al crecimiento y distribución dentro de los territorios. Adicionalmente, hay más recursos disponibles para ciencia, tecnología e inversión con miras al desarrollo del nivel subnacional por medio de proyectos de alto impacto.

Grupos de académicos como Bonet, Guzmán, Urrego y Villa (2014) y Botero, Hofman y Hernández (2015) han hecho balances del impacto del sistema general de regalías, evidenciando fallas en su diseño e implementación que no han logrado contrarrestar los índices de corrupción, generar inversión en ciencia y tecnología ni aportar al desarrollo de los entes territoriales.

Conclusiones

El municipio de El Calvario, sin ser el objeto de alguno de los estudios mencionados, es un ejemplo de que el sistema general de regalías como está concebido hoy no aporta a sufragar los compromisos que surgen del posconflicto, pues en este ente territorial las transferencias del orden nacional han desincentivado el esfuerzo fiscal necesario para este tipo de escenario. Prueba de esto es que: 1) la muestra de tributos no es representativa en el total de ingresos; y 2) desde la creación del sistema general de regalías en 2011, solo ha sido aprobado un proyecto de ejecución a cargo del municipio.

Estos hallazgos sugieren una reflexión frente al diseño del sistema general de regalías, así como también

el papel de El Calvario en el aprovechamiento efectivo de esos recursos disponibles.

En medio de la coyuntura que supone el posconflicto, esta reflexión es una oportunidad para proponer mecanismos óptimos y robustos de ingresos públicos, en general, y un sistema tributario justo y eficiente, en particular, para que esta entidad territorial pueda tener una transición exitosa hacia la paz, teniendo en cuenta las buenas prácticas implementadas en otros países.

En un primer *focus group* exploratorio con funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y reconocidos expertos tributaristas en tributación local, se propuso trabajar en las siguientes recomendaciones generales para el municipio:

1. Acceder al banco de proyectos estructurados por medio de Zonas más afectadas por el conflicto armado (Zomac).
2. Acceder al nuevo fondo del sistema general de regalías denominado Ocad paz, sin necesidad de acudir al Organismo Colegiado de Administración y Decisión.
3. Rediseñar el régimen tributario subnacional teniendo en cuenta la presentación de una ley que regule la tributación subnacional, la necesaria actualización catastral municipal y la evaluación de la vocación económica del municipio para el diseño tributario. Y, finalmente,
4. Fortalecer la institucionalidad del municipio y la dinámica política, en especial, en lo que respecta a los funcionarios de la alcaldía y el Concejo municipal, entes que en últimas deciden la política fiscal local.

Sobre estas recomendaciones, y otras específicas que han surgido en el proceso de socialización de esta investigación, se ahondará en documentos venideros. En ellos se determinará la metodología por fases, que incluyen la visita al municipio de El Calvario y la conformación de grupos focales con actores re-



levantes como funcionarios de la administración del municipio, la comunidad y académicos y expertos en materia tributaria, para la retroalimentación de un eventual producto final que asesore a este ente territorial en herramientas económicas y jurídicas para afrontar los compromisos del posconflicto.

Referencias

- Ábrego, Lisandro. 1999. "El Salvador: General equilibrium analysis of structural adjustment reform". *North American Journal of Economics and Finance*.
- Acuerdo 100.02.08 del 17 de mayo de 2016. "Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social para el municipio El Calvario (Meta) para el año 2016-2019, Vamos a construir".
- Acuerdo 100.02.10 del 31 de mayo de 2016. "Por medio del cual se actualiza el Estatuto de rentas municipales de El Calvario-Meta".
- Aguilar, Giovanna y Rosa Morales. 2005. *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*. IEP Ediciones. Lima.
- Aragón, Fernando y Vilma Gayoso. 2005. *Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments*. Munich personal RePEc Archive.
- Bonet, Jaime, Karelys Guzmán, Joaquín Urrego y Juan Manuel Villa. 2014. *Efectos del nuevo Sistema general de regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis-respuesta*. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Botero, María Elena, Juana Hofman y Daniel Hernández. 2015. "Inequidades territoriales en Colombia: un balance del sistema general de regalías (SRG) en el cierre de la brecha interregional". *Ópera*.
- Collier, P. 2003. "Economía del conflicto". En *Hacia una economía sostenible: conflicto y posconflicto en Colombia*. Fundación Agenda Colombia.
- Consejo municipal de El Calvario-Meta. 2017. "Plan anticorrupción y de atención al ciudadano. 2017".
- Darmayasa, Nyoman y Rizka Aneswan Yuyung. 2015. "The ethical practice of tax consultant based of local culture". 2nd Global Conference on Business and Social Science, Bali.
- Del Castillo, Graciana. 2001. "Post-conflict reconstruction and the challenge to international organizations: The case of El Salvador". *World Development*. 29 (12).
- Filipov, Filip. 2006. *Post-conflict peacebuilding: Strategies and lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone*. Cepal, Social Development Division. Santiago.
- González, Jorge Iván. 2015. "La economía en el posconflicto: equidad, ordenamiento territorial y mercado interno". En *El posconflicto: una mirada desde la academia*. 2da edición. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá.
- Gutiérrez, Omar. 2014. *Análisis de conflictividades y construcción de paz*. PNUD.
- Hernández, A. y L. Barreto. 2017. "Descentralización y finanzas territoriales". En Fedesarrollo. Informe de avance. Material en proceso de publicación.
- Ibáñez, Ana María y Christian Jaramillo. 2006. "Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política". *Coyuntura Económica*. XXXVI (2). Fedesarrollo. Bogotá.
- Ikhshan, Mohamad, Ledi Trialdi y Syarif Syahrial. 2005. "Indonesia's new tax reform: Potential and direction". *Journal of Asian Economics*. 16 (6).
- Lozano Rodríguez, Eleonora. 2009. "En defensa de la descentralización territorial desde la perspectiva de las finanzas públicas". En Helena Alviar García (coord.). *Manual de derecho administrativo*. Universidad de los Andes y Editorial Temis. Bogotá.



- . 2015. *Perspectivas jurídicas para la paz colombiana: algunas consideraciones económicas pro igualdad*. SELA, Editorial Librería.
- Lozano Rodríguez, Eleonora y Daniela Tamayo Mediana. 2016. "Gestión de la ética en la administración tributaria colombiana". *Rev. Derecho priv.* 55. Enero-junio.
- Municipio de El Calvario-Meta. 2016. "Plan de desarrollo municipal "Vamos a construir"".
- . 2016. "Plan de acción territorial 2016-2019 del municipio de El Calvario-Meta".
- . 2016. "Plan de contingencia del municipio de El Calvario-Meta. 2016".
- Naragui, Sanam y Judy El-Bushra. 2016. *Reconstrucción posconflicto*.
- Plazas Vega, Mauricio. 2015. *Hacienda pública y posconflicto en Colombia*. Editorial Temis. Bogotá.
- Segovia, Alexander. 2003. "Las relaciones entre economía y política en sociedades posbélicas: lecciones aprendidas a partir de las experiencias de El Salvador y Guatemala". En *Hacia una economía sostenible, conflicto y posconflicto en Colombia*. Fundación Agenda Colombia. Bogotá.
- Wihatoro, Yulian, Alan Lowe, Stuart Cooper y Melina Manochin. 2014. *Bureaucratic reform in post-Asian crisis Indonesia: The Directorate General of Tax*.



Anexo1. Municipio El Calvario: matriz de identificación de necesidades

Matriz identificación de necesidades, mesas municipales de víctimas: municipio El Calvario

Derechos asociados	Componentes	Necesidad identificada	Alternativa de solución	
Vida, integridad, libertad, seguridad	Prevención y protección	Falta de programas de divulgación y promoción de derechos y promoción de la Ley de Víctimas para empoderar a las mismas de sus derechos.	Creación de talleres de capacitación para población víctima, en Ley de Víctimas, promoción y divulgación de derechos.	
Protección de tierras				
Información	Atención	Falta de rutas de asistencia e información para la población víctima.	Implementación rutas de asistencia, atención e información a la población víctima.	
Subsistencia mínima	Asistencia	Falta de garantía para creación de proyectos que cubran las necesidades de subsistencia y servicios públicos.	Creación de programas y proyectos productivos y de fortalecimiento de las necesidades de subsistencia mínima.	
Vivienda		Falta de mejoramiento y vivienda nueva tanto urbana como rural.	Creación de programas de mejoramiento y vivienda nueva en zona rural y urbana.	
Identificación		Las veredas: Monforth, San Rafael, San Agustín, La Cristalina, La Meseta, Monserrate, El Palmar se encuentran identificadas como zonas de difícil acceso para realizar jornadas de registro e identificación de la Registraduría.	Acompañamiento institucional para el fortalecimiento en el componente de asistencia a la población víctima en la medida de identificación.	
Salud		Fortalecimiento de la estrategia de inclusión a la población víctima.	Seguimiento a la estrategia la cual tiene como objetivo fundamental garantizar la inclusión al 100% el acceso a la salud de la población víctima.	
Educación		Fortalecimiento de la estrategia de inclusión a la población víctima.	Seguimiento a la estrategia la cual tiene como objetivo fundamental garantizar la inclusión al 100% el acceso a la educación de la población víctima.	
Generación de ingresos		Falta de ofertas laborales y educativas en el territorio en programas agrícolas, ambientales y pecuarios.	Gestionar ofertas educativas para el territorio en programas agrícolas, ambientales y pecuarios.	
Alimentación				
Reunificación familiar				
Verdad		Verdad		
Justicia		Justicia		
Transversal	Participación	Falta de recursos para para la mesa de participación de víctimas.	Gestionar recursos para el fortalecimiento de la mesa de participación de las víctimas.	
	Enfoque diferencial			
	Enfoque étnico			
	Fortalecimiento institucional			
	Sistema de información	Falta de recursos para la caracterización de la población víctima.	Gestionar recursos para la caracterización de la población víctima.	

Fuente: Municipio El Calvario-Meta. "Plan de acción territorial 2016-2019".



Anexo 2. Balance financiero, 2013-2016

Municipio El Calvario: composición de ingresos, 2013-2016

Nombre	2013	2014	2015	2016
Tributarios	248.830.70	227.943	251.506	323.501
No tributarios	1'934.639.12	1'154.791	3'114.880	
Transferencia libre destinación	449.583.02	436.706	483.636	512.093
Transferencia para inversión	1'845.056.10	3'479.571	5'522.557	2'179.026
Total ingresos	4'478.107	5'299.011	6'472.710	3'014.620

Fuente: Alcaldía municipal de El Calvario. "Informe gestión año 2016".

Municipio El Calvario: variación ingresos directos, 2013-2016

Nombre	2013	2014	2015	2016
Degüello de ganado menor	240.000	917,00	450.00	138,00
Sobretasa ambiental	7.869.55	8,839	9.000	9.134
Sobretasa bomberil	0	0	342	378
Estampillas	168.470,74	101.598	176.542	87.235
Impuesto de industria y comercio	37.135,74	32.930	35.672	34.238
Total	213.716,03	144.284	221.664	131.123

Fuente: Alcaldía municipal de El Calvario. "Informe gestión año 2016".

Municipio El Calvario: situación financiera de algunos tributos, 2013-2016

Recaudo impuesto predial y CAR				
Nombre	2013	2014	2015	2016
Impuesto predial unificado	38.375,88	32.284,55	33.350,00	61.964
Venta de servicios públicos domiciliarios AAA				
Nombre	2013	2014	2015	2016
Venta servicios públicos AAA	0	0	21.234	33.278
Subsidios por contribución	0	0	84.890	134.900

Fuente: Alcaldía municipal de El Calvario. "Informe gestión año 2016".

Municipio El Calvario: composición de los gastos, 2013-2016

Nombre	2013	2014	2015	2016
Total gastos de funcionamiento	492.172,10	523.550	592.620	590.178
Total gastos de inversión	2'097.972,23	3'308.330	4'602.327	3'247.281
Total gastos	2'098.464,50	3'831.880	5'194.947	3'837.459

Fuente: Alcaldía municipal de El Calvario. "Informe gestión año 2016".



Acerca de la autora

Eleonora Lozano Rodríguez

Abogada, economista y magíster en economía por la Universidad de los Andes. Doctora en derecho *cum laude*, Universidad de Salamanca. Profesora asociada y directora del doctorado en derecho y la maestría en tributación de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Correo electrónico: elozano@uniandes.edu.co

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, octubre de 2018

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.