Las Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991

*Guillermo Perry y Jorge Armando Rodríguez**

I. INTRODUCCION

En abierto contraste con la breve y fragmentaria alusión a las finanzas intergubernamentales introducida en la Carta por la reforma constitucional de 1968, la nueva Constitución de Colombia contiene un capítulo relativamente amplio y coherente sobre la materia. Más que una declaración de principios, con pautas e indicaciones generales para su posterior desarrollo legislativo, las normas recién consagradas encierran una modificación sustancial de las reglas de juego en las que se desenvolvían las relaciones fiscales entre los distintos niveles del sector público. Los mecanismos contemplados en ellas apuntan a robustecer el proceso de descentralización fiscal acometido por el país en el decenio de los ochenta, pero, como contrapartida, exigen del gobierno central un ajuste de sus ingresos y gastos para acomodarse a las nuevas circunstancias.

El capítulo relativo a la distribución de recursos y de las competencias, contenido en el título XII de la Carta de 1991 denominado "Del régimen económico y de la hacienda pública", establece las participaciones de las entidades territoriales en los recursos de la Nación. Tales participaciones deberán efectuarse, a partir de 1992/93, mediante tres mecanismos **únicos**, a saber: el situado fiscal, la cesión a los municipios y el Fondo Nacional de Regalías[1]. Comoquiera que el artículo 359 prohibe la destinación específica de las rentas nacionales, salvo en los casos previstos en la propia Constitución (esto es, las rentas destinadas a inversión social y a entidades de previsión social y, por supuesto, las transferencias a favor de los entes territoriales), la ley no podrá crear otros mecanismos de transferencia automática, como lo había hecho en el pasado con la cesión de parte del impuesto a las ventas y otros tributos menores.

En relación con el situado fiscal y la cesión a los municipios, los cambios no se circunscriben sim-

* Este artículo se benefició de las valiosas sugerencias de Eduardo Lora y Salomón Kalmanovitz.

[1] Pese a que el texto constitucional se refiere al mecanismo llamado aquí "cesión a los municipios" como "participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación", a lo largo del trabajo se usa la primera expresión, pues, como se verá luego, el situado fiscal también es una participación ligada a los ingresos corrientes. Se espera de esta manera evitar confusiones.

plemente al modo de operación de los mecanismos que venían cumpliendo con similar función, sino que se extienden a la base de cálculo, al monto y a los criterios para la distribución de los recursos implicados, así como a su destinación. El Fondo Nacional de Regalías constituye, por su parte, una innovación en este campo.

Aunque en general se conservó la facultad del legislador para determinar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, en la nueva Carta se fijaron directamente algunas responsabilidades y se sentaron las bases para la asignación de otras. En particular, en lo concerniente a educación se redefinieron las competencias existentes en el anterior ordenamiento institucional. Como consecuencia, todos los niveles de la educación pública, menos el postsecundario, deben pasar progresivamente a la esfera departamental y municipal. El monto de los recursos del situado fiscal debe aumentar, en forma paralela, para que los entes territoriales puedan atender estas nuevas responsabilidades.

Singular importancia reviste, de otra parte, el mandato conferido al legislador para que oriente la cesión a los municipios hacia áreas prioritarias de inversión social y la decisión de que parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se dedique a la preservación del medio ambiente.

El presente artículo se propone analizar las normas sobre distribución de recursos y de las competencias incorporadas en la Constitución de 1991, examinando a grandes rasgos sus antecedentes y las razones que condujeron a su adopción, así como también las ventajas y desventajas que ofrecen. Mediante un sencillo ejercicio de simulación, que abarca el período 1990-2002, se explora el impacto probable que tendrá la participación creciente de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, según lo dispuesto por la Asamblea Nacional Constituyente.

II. EVOLUCION DE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES

Desde la década de los treinta y hasta los primeros años de la década de los ochenta se surtió un proceso de concentración de los ingresos públicos, y en particular de los tributarios, en manos del gobierno nacional. El Cuadro 1 ilustra este hecho. Como se puede observar allí, la participación de este nivel del sector público en los ingresos tributarios totales se elevó del 54.3% en 1930 al 84.5% en 1978, mientras la de las entidades territoriales (departamentos y municipios) cayó del 45.7% al 15.5% en el mismo período.

Este fenómeno de concentración obedeció, en lo fundamental, a tres factores ligados entre sí. En primer lugar, los tributos de propiedad del gobierno nacional (impuestos a la renta y complementarios, a las ventas, y a los combustibles) se convirtieron, con el paso del tiempo, en los más dinámicos y de mayor peso en toda la estructura fiscal del país, merced tanto a sus características específicas como a la instauración desde los años treinta de varias reformas tributarias encaminadas a reforzarlos. En segundo lugar, los impuestos que quedaron en cabeza de los municipios y, sobre todo, de los departamentos exhibieron, quizá más que ningún otro rasgo, una elasticidad tributaria en extremo baja. Y, por último, la falta casi absoluta de autonomía de las entidades territoriales para fijar las bases, tasas, exenciones y demás características de sus tributos, prerrogativa que se atribuyó a la legislación nacional[2].

La concentración de los ingresos desembocó, a su turno, en una centralización progresiva e inconveniente de la prestación de los servicios públicos. Con miras a contrarrestar esta tendencia, a finales de los sesenta se implantó, por primera vez en la

[2] Véase, sobre estos aspectos, Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981).

Cuadro 1. **RELACIONES FISCALES ENTRE EL GOBIERNO CENTRAL Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES (porcentaje del total consolidado)**

		Gobierno Central	Entidades Territoriales	Total
A. Ingresos tributarios [1,2]				
	1930	54.3	45.7	100.0
	1945	66.7	33.3	100.0
	1967	73.7	26.3	100.0
	1978	84.5	15.5	100.0
	1990	79.6	20.4	100.0
B. Ingresos corrientes antes de transferencias [2,3]				
	1967	59.3	40.7	100.0
	1978	63.7	36.3	100.0
	1990	66.4	33.6	100.0
C. Ingresos corrientes después de transferencias automáticas [2,3]				
	1967	59.3	40.7	100.0
	1978	48.1	51.9	100.0
	1990	51.6	48.4	100.0
D. Transferencias automáticas [3] (% Ingr. Corr. Gob. Central)				
	1967			0.0
	1978			18.7
	1990			22.3

[1] El gobierno nacional incluye aquí los niveles central y descentralizado.
[2] Los ingresos corrientes excluyen las utilidades de la Cuenta Especial de Cambios en los años pertinentes.
[3] Se consideran transferencias automáticas el situado fiscal y la cesión del IVA.
Fuente:Misión Wiesner-Bird, Finanzas Intergubernamentales en Colombia; Banco de la República, Finanzas Públicas Regionales de Colombia; y estimaciones de los autores.

historia del país, un sistema de transferencias automáticas que paulatinamente reemplazó al viejo sistema de tipo discrecional. Así, en 1968 se creó, a través de la reforma constitucional de ese año, la transferencia conocida como situado fiscal -a la postre, el situado entró en vigencia en 1973-, destinada al financiamiento de los servicios de educación y salud provistos por los departamentos y territorios. Asimismo, se dispuso, mediante ley, que a partir de 1969 un porcentaje creciente de los recaudos del impuesto a las ventas, hasta llegar al 30% en 1971 (porcentaje que se mantendría en adelante), se cediera a los departamentos y municipios, excluidos los territorios nacionales.

Las consecuencias de la instauración del sistema de transferencias automáticas afloran al examinar la distribución de los ingresos corrientes entre el gobierno central y los entes territoriales, antes y después de transferencias. Como se aprecia en el Cuadro 1, en 1967, año en el cual todavía no operaba ni el situado fiscal ni la cesión del impuesto a las ventas, los departamentos y municipios generaban el 40.7% de los ingresos corrientes

totales de esos dos niveles del sector público. En 1978, en virtud de la mayor concentración de los ingresos tributarios acaecida de 1967 en adelante, los entes territoriales acopiaban apenas el 36.3% del agregado de los ingresos corrientes contabilizado antes de transferencias. Sin embargo, los giros correspondientes al situado y a la cesión ya ejercían en ese entonces una influencia notable sobre la distribución de ingresos. En efecto, una vez llevadas a cabo las transferencias en cuestión, la participación de los departamentos y municipios en los ingresos corrientes totales se eleva al 51.9%, ganando casi once puntos con respecto a la participación de 1967.

La convicción de que era necesario revertir, de manera más eficaz, el proceso de centralización llevó al gobierno López Michelsen a convocar, en la segunda mitad de los setenta, una Asamblea Constituyente que tendría como uno de sus propósitos fundamentales revisar la organización territorial del país y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración pública. La convocatoria fue, sin embargo, invalidada por la Corte Suprema de Justicia.

Ya en la década de los ochenta, la ley 14 de 1983, en un intento por vigorizar la generación de recursos propios, dio mayor autonomía a las entidades territoriales para la fijación del régimen y las tasas de sus tributos. Aun cuando gracias a este esfuerzo el grado de concentración de los ingresos tributarios en el gobierno nacional se redujo en cinco puntos entre 1978 y 1990, en este último año fiscal el gobierno nacional recaudaba todavía el 79.6% de dichos ingresos (véase Cuadro 1).

Entre tanto, para mitigar el faltante de recursos fiscales de los municipios, la ley 12 de 1986 incrementó significativamente la participación de los entes territoriales en los recaudos del impuesto al valor agregado. Al amparo de esta medida, las transferencias automáticas -situado fiscal y cesión del IVA- se ubicaron en 22.3% de los ingresos corrientes de la Nación en 1990, casi cuatro puntos por encima del porcentaje prevaleciente en 1978 (véase Cuadro 1). No obstante, ello no se tradujo, como cabría esperar, en una mejora en la distribución de los ingresos corrientes entre el gobierno central y los entes territoriales. En efecto, la participación de estos últimos en los ingresos corrientes totales después de transferencias pasó de 52% en 1978 a 48.4% en los inicios de los años noventa[3]. El mayor dinamismo adquirido por los ingresos del gobierno central desde mediados del decenio de los ochenta, particularmente a raíz de las medidas fiscales adoptadas en el marco del programa de ajuste macroeconómico[4], permitió más que compensar el alza experimentada por las transferencias.

La decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de aumentar el volumen de transferencias automáticas en favor de las entidades territoriales debe evaluarse teniendo en cuenta las tendencias de largo plazo exhibidas por las finanzas intergubernamentales en Colombia. Si se procede de esta manera, fácilmente se llega a la conclusión de que el recurso a las normas constitucionales para elevar las participaciones de los entes territoriales en los ingresos de la Nación, utilizado por primera vez en 1968 y con mayor énfasis en la nueva Carta, no es otra cosa que una reacción más o menos extrema frente al creciente centralismo que dominó la vida fiscal colombiana a lo largo del presente siglo[5].

III. EL NUEVO ORDENAMIENTO

Los antecedentes constitucionales colombianos sobre las relaciones fiscales entre los diferentes niveles del gobierno son más bien precarios. Sólo el situado fiscal formaba parte, como ya se sugirió, de la Carta vigente hasta el pasado mes de julio, y ello gracias a las reforma de 1968. Las demás

[3] Un buen recuento de la evolución reciente de las finanzas de los niveles subnacionales del sector público se presenta en Banco de la República (1990).

[4] Véase, Garay, L. J. y Carrasquilla, A. (1987).

[5] Véase, sobre este aspecto, Ocampo, J. A. (1984), p. 345.

normas a este respecto se ubicaban en el ámbito de la ley ordinaria.

A nivel internacional, pocas constituciones acogen en su seno disposiciones relativas a la materia que nos ocupa. Entre las excepciones se cuentan la Ley Fundamental de la República Federal Alemana y las constituciones de la Confederación Suiza, de España, de la República Italiana, de Venezuela y de Ecuador[6]. En general, los países dotados de una organización federal abrigan en su Constitución Política normas relativas a las finanzas intergubernamentales en cierto modo más reglamentarias que los que se rigen por otros sistemas.

La Ley Fundamental alemana, por ejemplo, dedica su capítulo más extenso a delimitar las competencias económicas y financieras del gobierno federal, los Länder y los municipios, las tres instancias principales que conforman el sector público de ese país[7]. La cuestión de la titularidad de los impuestos ocupa un lugar sobresaliente -si no el más- en la Carta alemana. Con la enumeración taxativa de los impuestos pertenecientes a cada ente territorial se procura comprometerlos en la generación de sus propios recursos y, lo que no es menos importante, evitar eventuales conflictos sobre competencias impositivas.

A. Titularidad de los impuestos

La Constitución colombiana que se acaba de adoptar reconoce la titularidad de los impuestos y de otras rentas de las entidades territoriales en el artículo 362, cuyo texto reza:

"Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior."

El texto acoge, como se puede apreciar, la titularidad vigente en el momento de su promulgación. Al desautorizarse al Congreso para revocar la propiedad de los tributos, la enumeración taxativa se tornó innecesaria. Implícitamente se acepta, por lo demás, que la titularidad actual ofrece garantías de eficiencia en términos del recaudo de los impuestos. Por esta razón, en vez de cederle tributos del orden nacional a los entes territoriales se prefirió elevar la participación de éstos en los ingresos de la Nación.

Hay que considerar que entre las opciones para fortalecer las finanzas regionales y locales la de ceder la propiedad de impuestos del orden nacional al orden territorial cuenta en Colombia con un estrecho margen para ponerla en práctica. De hecho, el grueso de los recaudos nacionales procede de los impuestos a la renta y al patrimonio, al valor agregado (IVA) y a las importaciones, impuestos todos que, por las mayores posibilidades de controlar la evasión y por el surgimiento de economías de escala en la administración, precisan ser manejados por el nivel central. Algunos proyectos presentados ante la Asamblea Nacional Constituyente propugnaban por el traslado al nivel departamental de los impuestos de timbre y a los combustibles, sobre la base de que su administración se puede descentralizar sin pérdidas de eficiencia. Esta propuesta finalmente no se acogió.

En el transcurso del presente siglo en el país se procuró subsanar el desbalance entre los ingresos y gastos de los entes territoriales mediante el aumento de las transferencias de la Nación, y no mediante cambios en la propiedad de los impues-

[6] Para este efecto, véase, Anales del Congreso (1991), Nos.170 y 171.

[7] El asunto es particularmente complejo. No es fácil distinguir, en efecto, si un municipio, por ejemplo, está administrando un programa federal o si el gobierno federal está financiando un programa del municipio.

tos. Estas transferencias, inicialmente de carácter discrecional, han venido adoptando la forma de transferencias automáticas desde fines de los años sesenta. Las normas sobre distribución de recursos incluidas en la Constitución de 1991 se inscriben dentro de este patrón histórico.

B. Autonomía fiscal moderada

La nueva Carta otorga autonomía a las entidades territoriales para establecer tributos y administrar sus recursos, dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287, disposiciones generales sobre la Organización Territorial). Esta opción para robustecer las finanzas regionales y locales había sido abandonada casi por completo desde que la Constitución de 1886 sentó el principio de sujeción del manejo fiscal en todos los órdenes de la administración pública a la legislación nacional.

Del mismo modo, con el fin de proteger las rentas de los entes territoriales, la Constitución del 91 prohibe a la ley conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad, así como establecer recargos sobre los mismos (art. 294). A este respecto, la Carta saldó un viejo conflicto que se había presentado en torno a la acumulación de tributos de diversa índole sobre la propiedad inmueble. Como lo precisa el artículo 317, solamente podrán gravarla los municipios (excepción hecha de las contribuciones por valorización). Un porcentaje de los recaudos por este concepto, fijado por la ley y no superior al actual, se debe canalizar hacia la financiación de actividades de protección ambiental adelantadas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo en concordancia con los planes de desarrollo municipal.

C. Participaciones de las entidades territoriales

1. El Situado Fiscal

El situado fiscal se definía, en el artículo 182 de la Constitución recién derogada, como el porcentaje de los **ingresos ordinarios** de la Nación que, según lo señalara la ley, debía distribuirse entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para sufragar sus servicios y los de sus respectivos municipios. En desarrollo de esta norma, la ley 46 de 1971 estipuló que el porcentaje a transferir de los ingresos ordinarios sería de 13% en 1973, de 14% para 1974 y de 15% para los años fiscales siguientes. La ley dispuso, asimismo, que estos recursos se utilizarían, exclusivamente, para financiar los gastos de funcionamiento asociados a los servicios de educación primaria y salud básica no dirigidos ni promovidos por el gobierno nacional.

El último inciso del mencionado artículo 182 indicaba, mientras tanto, los criterios para la distribución del situado. El treinta por ciento de esta asignación debía repartirse por partes iguales entre las entidades territoriales beneficiarias y el resto proporcionalmente a la población de cada una de ellas. Esta fórmula, acogida sin modificaciones por la ley 46 de 1971, demostró ser bastante rígida y arbitraria. Puesto que ni el número de entidades territoriales ni el tamaño de la población reflejan en forma adecuada las necesidades de salud y educación, su aplicación tendió a profundizar, en vez de moderar, las disparidades regionales en la atención de dichos servicios. Además, la ausencia de la capacidad y el esfuerzo fiscal como criterios para su distribución estimuló la "pereza tributaria"[8].

A nivel constitucional, el situado fiscal experimentó tres transformaciones básicas. En primer lugar, los ingresos corrientes reemplazaron a los ingresos ordinarios como base para liquidar el porcentaje de esta participación. En segundo lugar, el destino del situado se redefinió para incluir los niveles de educación preescolar, secundaria y media, al tiempo que se dejó en manos del legislador la

[8] Véase, para una discusión de los problemas presentados por el anterior diseño del situado fiscal, Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Op. cit.*, p. 135.

facultad para señalar los niveles del servicio de salud atendidos con estos recursos. Y, por último, los criterios de distribución se hicieron más flexibles y amplios, incluyendo entre ellos indicadores directos de las necesidades de salud y educación y de eficiencia administrativa y fiscal.

El monto de los ingresos ordinarios dependía de la composición de los ingresos corrientes de la Nación según destino legal. Al definirse los ingresos ordinarios como la diferencia entre los ingresos corrientes y las rentas de destinación específica, la creciente importancia adquirida por éstas últimas, especialmente en años recientes, naturalmente afectaba en forma adversa la cuantía del situado fiscal. Además, los Ministros de Hacienda, ante la recurrente escasez de recursos, favorecieron la clasificación de un mayor número de tributos como de destinación específica. El Cuadro 2 muestra, en efecto, que la participación de los ingresos ordinarios en los corrientes cayó de 82.2% en el período 1980-1985 a 77.3%, en promedio, entre 1986 y 1990. A raíz de este hecho, la participación del situado se deterioró, pasando de 10.3% en el primer lapso a 9.4% en el segundo.

La situación llegó a tal punto que el aumento de la cesión del IVA a partir de 1986, encaminada a fortalecer las finanzas municipales, tendía a producir por el lado del situado fiscal el efecto contrario. Puesto que según la práctica presupuestal la cesión del IVA se consideraba como renta de destinación específica, el situado se veía recortado en la medida en que dicha cesión menguaba los ingresos ordinarios. Así, como se observa en el Cuadro 2, el alza de la cesión del IVA, del 6.2% de los ingresos corrientes en período 1980-1985 al 8.5% en la segunda mitad del decenio, acompañó el decrecimiento relativo del situado. Esta circunstancia paradójica puso en entredicho, a su turno,

Cuadro 2. LIQUIDACION DEL SITUADO FISCAL CON BASE EN LOS INGRESOS ORDINARIOS. 1980-1990 (Miles de millones de pesos)

	Miles de millones de pesos					Participación en ingresos corrientes (%)			
	Ingresos Corrien. (1)	Rentas Destinac. Específica (2)	Cesión IVA (3)	Ingresos Ordinarios (4)*	Situado Fiscal (5)	Rentas Destinac. Específica	Cesión IVA	Ingresos Ordinarios (1)-(2)	Situado Fiscal
1980	171.4	25.8	9.4	145.6	15.3	15.1	5.5	84.9	8.9
1981	233.9	35.6	12.6	198.3	22.4	15.2	5.4	84.8	9.6
1982	306.7	47.0	15.1	259.7	30.0	15.3	4.9	84.7	9.8
1983	336.9	64.9	21.6	272.0	37.5	19.3	6.4	80.7	11.1
1984	372.4	73.5	27.8	298.9	46.1	19.7	7.5	80.3	12.4
1985	485.8	109.1	37.9	376.7	49.6	22.5	7.8	77.5	10.2
1986	698.9	147.7	49.7	551.2	65.0	21.1	7.1	78.9	9.3
1987	992.3	232.4	77.3	759.9	90.0	23.4	7.8	76.6	9.1
1988	1285.2	285.1	114.4	1000.1	124.0	22.2	8.9	77.8	9.6
1989	1768.8	402.6	167.0	1366.2	160.7	22.8	9.4	77.2	9.1
1990	2369.9	568.8	224.9	1801.1	237.4	24.0	9.5	76.0	10.0
PROMEDIO									
1980-1985						17.8	6.2	82.2	10.3
1986-1990						22.7	8.5	77.3	9.4
1980-1990						20.1	7.3	79.9	9.9

* (4) = (1)-(2)

Fuente: Ley de presupuesto y presupuesto definitivo, varios años, Contraloría General de la República.

las posibilidades de atender de manera apropiada los servicios de salud y educación a cargo de las entidades territoriales.

La decisión de fijar esta participación en relación con los ingresos corrientes -rubro que engloba los ingresos tributarios y no tributarios- independiza, por lo tanto, su cuantía de la composición por destino legal de dichos ingresos. A partir de 1992, cuando empezarán a surtir efecto las normas respectivas, la relación que guarden las rentas de la Nación de libre asignación y de destinación específica no influirá en el monto del situado.

Ni la educación preescolar ni la media y secundaria se venían financiando con el situado fiscal. Con la inclusión de la educación secundaria dentro de los niveles cubiertos por él se revierte el proceso de nacionalización de la misma que había tenido lugar en la segunda mitad del decenio de los setenta. Con el fin de viabilizar el traslado a los departamentos y municipios de todos los niveles de la educación pública, excluIdo el postsecundario, la Asamblea Nacional Constituyente optó por ceder a las entidades territoriales los recursos que la Nación destinaba a estos fines. En este caso, se produjo, por lo tanto, un cambio en las competencias, y no un aumento neto en el volumen de recursos para educación. Así las cosas, la evaluación de esta decisión debe centrarse en la conveniencia de dicho cambio de competencias, y, en particular, en dilucidar si la nueva situación redundará en mayores niveles de eficiencia en la prestación del servicio.

En relación con los criterios de distribución del situado, no obstante que se mantuvo una porción que se asigna por partes iguales a las entidades territoriales, su importancia se redujo con respecto a la que tenía anteriormente. Apenas el quince por ciento del mismo, frente al treinta por ciento previo, se repartirá por dichas partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. Nótese que estos dos últimos entes territoriales no figuraban en el grupo de beneficiarios en la situación precedente.

La parte restante del situado (85%) se asignará, según reza la norma, en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial[9]. En este aspecto se acogieron en parte las recomendaciones que en su momento formuló la Misión de Finanzas Intergubernamentales en el sentido de que la asignación de fondos debería incluir los criterios de necesidad y esfuerzo fiscal[10].

La literatura técnica sobre finanzas intergubernamentales sugiere que los recursos de una transferencia de la naturaleza del situado se deben distribuir en proporción directa a las necesidades asociadas a los servicios a financiar y en proporción inversa a la capacidad tributaria de la entidad respectiva. Se busca así habilitar a las comunidades más pobres para que suministren el mismo nivel de servicios que las más ricas. Con el objeto de evitar la pereza fiscal o el desgreño administrativo, la teoría sugiere también la inclusión dentro de los criterios de distribución del esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa[11].

La Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente acogió en su momento la totalidad de los criterios citados para determinar el reparto de recursos tanto del situado fiscal como de la cesión a los municipios. Posteriormente, sin embargo, a instancias de la mayoría de los delegatarios originarios de los departamentos y ciudades eco-

---

[9] Con el propósito de facilitar la adecuación de los porcentajes de distribución a los cambios operados en materia de salud y educación, se autorizó al Congreso para revisarlos cada cinco años.

[10] Véase, Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Op. cit.*, p. 357.

[11] Véase, por ejemplo, Stiglitz, J., *La economía del sector público*, Antoni Bosch, ed., Barcelona 1988, y Oates, W., *Federlismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

nómicamente más fuertes, el criterio de capacidad tributaria fue excluido del texto constitucional finalmente aprobado por la plenaria de la Asamblea.

2. La cesión a los municipios

El antecedente legal más remoto de la cesión del IVA se encuentra en la Ley 33 de 1968, en la cual se determinó que, a partir de 1969, una fracción del impuesto a las ventas se trasladara a las arcas municipales. Tras varias reformas a las disposiciones originales, se promulgó la ley 12 de 1986, considerada, conjuntamente con la ley 14 de 1983, como el núcleo de la descentralización fiscal emprendida en el decenio anterior[12]. De acuerdo con dicha ley, como se sabe, la cesión del impuesto a las ventas debe alcanzar (decimos que debe alcanzar porque según Constitución de 1991 las normas a este respecto sólo entrarán a regir en 1993) el 50% del producto de dicho impuesto en 1992, porcentaje que viene incrementándose en forma gradual desde 1986, cuando se situó en 30.5%.

Además de todos los municipios del país, en la cesión participan las tesorerías intendenciales y comisariales -ahora convertidas en departamentales-, las cajas seccionales de previsión, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Instituto Agustín Codazzi. Del total de la cesión, la parte correspondiente a los municipios ronda, de acuerdo con lo previsto en la ley, el 88%, en promedio, para el período 1986-1992. Conviene anotar, sin embargo, que la misma ley 12 autorizó a la Nación para retener el 30% de la cesión a los municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes y el 50% a los de más de 500 mil habitantes. Las sumas retenidas se giran a los Fondos Educativos Regionales (FER).

La fórmula vigente hasta 1992 para distribuir estos recursos contiene dos componentes: la cesión básica, destinada a todos los municipios, y la cesión adicional, sólo para los municipios de menos de 100.000 habitantes. La cesión básica se reparte, a su vez, de manera proporcional a la población de cada municipio, en tanto que la cesión adicional toma en cuenta, además de la población, el esfuerzo fiscal[13]. Cerca de la cuarta parte de la cesión, como máximo, puede destinarse a gastos de funcionamiento y la proporción restante a una variada gama de gastos de inversión.

Como ya se indicó, la Carta de 1991 prevé la eliminación de la cesión del IVA y la instauración, en su lugar, de una cesión ligada a los ingresos corrientes. Esta participación deberá alcanzar, en la forma que se explicará posteriormente, el 22% de tales ingresos en el año 2002. Junto con el Fondo Nacional de Regalías, la cesión a los municipios sí inyecta recursos adicionales a las entidades territoriales, al contrario de lo que acontece con el situado fiscal, el cual esencialmente da lugar a un cambio de responsabilidades.

El universo de beneficiarios está integrado en este caso por todos los municipios del país y por los resguardos indígenas que la ley considere, para este efecto, como municipios. La Asamblea Nacional Constituyente estimó que los resguardos, en tanto formas de organización de la población indígena colombiana con profundas raíces históricas, deberían recibir y administrar directamente los recursos que les corresponden de la participación en cuestión, en lugar de que éstos continuaran formando parte de la renta cedida al municipio respectivo.

Una vez tomada la decisión de aumentar la participación de los municipios en los recursos de la

[12] Para un análisis pormenorizado de la ley 12 puede consultarse la revista *Economía Colombiana*, Nos. 197-198, Contraloría General de la República, (1987).

[13] La fórmula en la que se plasman estos criterios presenta, sin embargo, problemas técnicos y, en realidad, no estimula el esfuerzo fiscal ni mejora, en algunos casos, la distribución del ingreso entre los municipios. Véase, Rojas, F., "Las transferencias el IVA a los municipios" y González, J. I. y Alonso, M. V., "La ley 12: un galimatías fiscal", Economía colombiana, *Op. cit.*, pp. 18 y 22, respectivamente.

Nación, la Constituyente se enfrentó a la disyuntiva de hacerlo con base en el producto del IVA o con base en un rubro diferente, como los ingresos tributarios, por ejemplo. Si se hubiera optado por el IVA, obviamente más de la mitad de su recaudo, digamos entre 75% y 85%, tendría que haberse transferido a los municipios para conseguir el incremento deseado de la participación, tal y como lo recomendó la ponencia inicial. Dado que ante un aumento del impuesto el gobierno nacional se quedaría con la parte del ratón, las autoridades económicas, en cuya cabeza reposa el manejo del mismo, no contarían con incentivos suficientes para aplicar medidas de política tributaria tendientes a mejorar el desempeño del IVA. Un incremento en las tasas del IVA acarrearía costos políticos para el gobierno central y la medida no contribuiría a fortalecer las finanzas públicas nacionales sino en una mínima proporción.

En estas condiciones hipotéticas, surgiría un sesgo en el desarrollo y manejo del régimen tributario en contra del IVA, lesionando las finanzas regionales y locales y restando flexibilidad a la política fiscal en su conjunto.

Si se hubiera optado, en cambio, por establecer la cesión con respecto a los ingresos tributarios, como en su momento se propuso, probablemente se habría inducido al gobierno nacional a apoyarse cada vez más en los ingresos no tributarios para suplir sus necesidades de recursos. Baste señalar, para poner de manifiesto la inconveniencia de esta eventualidad, que el soporte financiero último del gasto público no es otro que los impuestos y que, en comparación con los países de desarrollo económico similar, Colombia tiene una relación impuestos/PIB todavía baja.

La adopción de los ingresos corrientes garantiza, por el contrario, la neutralidad de la transferencia frente al régimen tributario. Tal como quedó diseñada, la cesión a los municipios -al igual que el situado fiscal- no tiene por qué interferir en la escogencia por parte de las autoridades económicas de un impuesto particular como objeto de medidas orientadas a fortalecer las finanzas públicas. Se obvian así los problemas ya discutidos que habría presentado el incremento de la cesión del IVA. Con el expediente de los ingresos corrientes tampoco se propicia la inclinación de la balanza en favor de los ingresos no tributarios y en contra de los impuestos, como sí habría ocurrido con una cesión atada a estos últimos.

Por otra parte, a juzgar tanto por la destinación como por los criterios de distribución previstos en la Carta, el constituyente de 1991 quiso convertir la cesión a los municipios en un instrumento para combatir la pobreza. A diferencia de la cesión del IVA, utilizada para sufragar gastos de funcionamiento y de inversión en general, la participación aludida debe canalizarse exclusivamente hacia áreas de inversión social que el legislador califique como prioritarias. Estudios realizados en el país muestran que la inversión pública social, es decir, la inversión en proyectos de educación, salud y nutrición, entre otros, contribuye de manera notable a reducir los niveles de pobreza, sobre todo si se orienta hacia los hogares con necesidades básicas insatisfechas o con ingresos por debajo de la llamada línea de pobreza[14].

Con el fin de asegurar que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades locales aquejadas en mayor grado por problemas de pobreza, el texto constitucional insta al legislador para que distribuya el sesenta por ciento (60%) de la cesión a los municipios en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio. Comparado con el simple tamaño de la población, este criterio brinda mejores garantías de cumplir con el objetivo propuesto. Vale la pena anotar que los índices de necesidades básicas insatisfechas o de pobreza que ha de utilizar el Congreso para diseñar la

[14] Véase, por ejemplo, Losada, R. (1990) y Urrutia y Trujillo (1991), pp. 109 y 89, respectivamente.

fórmula de distribución no tienen que ser idénticos a los que en la actualidad elabora el DANE. Esta institución debe realizar los ajustes metodológicos a que haya lugar de acuerdo con las precisas exigencias de la fórmula que se adopte por ley.

El cuarenta por ciento restante de la cesión a los municipios debe repartirse "en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida" (Art. 357). La inclusión de éste último criterio también busca garantizar que las autoridades municipales orienten, efectivamente, los recursos a satisfacer las necesidades básicas de su población y a combatir la pobreza. A semejanza de lo que ocurría con la cesión del IVA, un porcentaje de esta parte se asignará a los municipios de población relativamente pequeña, en particular a los de menos de 50.000 habitantes.

El legislador tiene que precisar, sin embargo, el alcance de estos criterios. Por demás, la norma no es inflexible, ya que cada cinco años el Congreso puede, si lo estima conveniente, revisar los porcentajes de distribución.

Los criterios adoptados buscan reflejar, de acuerdo con los preceptos de la teoría, las necesidades objetivo de la cesión (a través del tamaño absoluto y relativo de la población con necesidades básicas insatisfechas o en condiciones de pobreza), la capacidad fiscal (mediante el tamaño del municipio) y la eficiencia. No obstante, si bien es cierto que por lo general los municipios pequeños tienen una menor capacidad fiscal, existen excepciones notables, como es el caso de aquellos que reciben regalías petrolíferas o mineras. Hubiese sido más deseable, por tanto, que el texto constitucional se limitara a exigir que la transferencia fuese inversamente proporcional a la capacidad fiscal y que la ley se encargara de prescribir su medición. Pero, como ya se dijo, el grueso de los delegatarios originarios de los departamentos y ciudades con mayor capacidad fiscal se opusieron a ésta fórmula y por ello se optó, a guisa de transacción, por privilegiar a los municipios más pequeños.

3. El Fondo Nacional de Regalías

El artículo 360 de la Constitución de 1991 exige el pago de regalías a favor del Estado por la explotación de cualquier recurso natural no renovable. Este derecho emana de otro nuevo precepto constitucional (art. 332) según el cual el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que se encuentran en el territorio nacional[15].

La ley 20 de 1969 había decretado ya que el subsuelo pertenece a la Nación y las explotaciones de hidrocarburos, carbón, metales preciosos y algunos otros minerales han venido pagando regalías con base en diversas disposiciones legales. La norma recién consagrada busca generalizar el pago de regalías a todas las explotaciones de minerales (por ejemplo, las de aquellos que se utilizan como materiales de construcción) y otros recursos no renovables, con el objeto de retribuir a su propietario, el Estado, por el agotamiento del yacimiento respectivo. Su desarrollo legal habrá de generar nuevos recursos para un gran número de municipios que hoy no reciben contraprestación alguna por las actividades mineras en su territorio, comoquiera que la Carta reconoce el derecho de las entidades territoriales a participar en las regalías de las explotaciones que se lleven a cabo en su jurisdicción (art. 360).

Las nuevas normas prevén, asimismo, que los puertos reciban directamente parte de las regalías pagadas por la explotación de recursos no renovables que se exporten a través suyo. Con ello se compensará a las localidades respectivas por los riesgos e inconvenientes ambientales y de otros órdenes que implica el trasbordo de hidrocarburos y minerales y se propicia su cooperación para la construcción de nuevas facilidades. Conviene re-

[15] La Constitución anterior restringía este principio a las minas de oro, plata, platino y piedras preciosas (art. 202).

cordar la dificultad que ha enfrentado el desarrollo de la minería de departamentos como el Cesar ante el hecho de que varios municipios costeros se han negado a permitir la construcción de nuevos puertos carboníferos.

El artículo 361 dispone, por su parte, la creación de un Fondo Nacional de Regalías, ente que no existía en el ordenamiento institucional precedente y que se nutrirá de las regalías que **no** sean asignadas a departamentos y municipios específicos. Por exclusión, se trata de los recursos que por ese concepto acopien el gobierno nacional central y otras entidades o empresas del orden nacional. El Fondo tiene el encargo de distribuirlos, a su turno, entre las entidades territoriales, en los términos que establezca la ley.

Aunque la Nación ha percibido ingresos cuantiosos a título de regalías, provenientes en su mayor parte de la explotación de hidrocarburos[16], hasta el momento no ha estado en obligación de repartirlos entre las entidades territoriales[17]. Lo mismo ha sucedido con algunas empresas del orden nacional. Tal es el caso, por ejemplo, de Carbocol y las regalías que obtiene de las grandes explotaciones carboníferas, las cuales debe utilizar en parte en el apoyo a la pequeña y mediana minería del carbón. Varias Corporaciones Regionales de Desarrollo, los Corpes y otras entidades descentralizadas del orden nacional y el propio Ministerio de Minas y Energía también venían percibiendo parte de estos recursos.

Estos fondos, que hoy representan más del 3% de los ingresos corrientes de la Nación, habrán de crecer de manera ostensible con el desarrollo de nuevas explotaciones petrolíferas, como las de Cusiana y Rubiales, y carboníferas, como las correspondientes a los contratos efectuados con la Drummond y Prodeco en el Cesar. Dicho crecimiento se hará todavía más notable a medida que se dé aplicación a la norma constitucional que exige generalizar el pago de regalías a otros minerales.

En relación con el destino de los recursos del Fondo de Nacional de Regalías, la Carta señala, en primer término, que deben aplicarse a la promoción de la minería, actividad que constituye la fuente generadora de los mismos. La norma obliga, en consecuencia, a descentralizar las funciones de apoyo a la actividad minera, funciones que hoy llevan a cabo empresas como Carbocol, Mineralco y las denominadas "zonas mineras" del Ministerio de Minas y Energía.

De conformidad con el capítulo sobre derechos colectivos y del ambiente, en el cual se reconoce el derecho de las personas a disfrutar de un ambiente sano y el deber concomitante del Estado de protegerlo, se tomó la precaución de ordenar a la ley que oriente parte de los recursos del Fondo a la preservación del ambiente. Preciso es señalar que la carencia de recursos financieros padecida por las entidades encargadas de la preservación de los recursos naturales y del ambiente ha sido una de las causas principales del escaso cumplimiento de la legislación ambiental desarrollada desde 1974 y, por ende, del agudo proceso de deterioro de los recursos naturales del país.

También se dejó abierta la posibilidad de que el Fondo financie, como señala textualmente la Carta, proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Esta norma pretende sustituir la anterior destinación específica de parte de las regalías a algunos Corpes y estimular

[16] La regalía fijada para los proyectos de ECOPETROL, tanto de explotación directa como de asociación, es aproximadamente del 20% de la producción, valuada de acuerdo con los precios de liquidación establecidos por el Ministerio de Minas y Energía. Ocho de estos veinte puntos se giran a la Nación. En las concesiones petroleras, mientras tanto, el porcentaje de la regalía oscila entre el 6.9% y el 14.5%. En este caso, la participación de la Nación alcanza el 20% del valor de la regalía correspondiente.

[17] En la actualidad, el CONPES tiene la facultad de establecer cómo se distribuye la parte del valor de la regalía que le corresponde a la Nación cuando se trata de proyectos de gran minería cuya tutela se otorgue a las empresas industriales y comerciales del Estado.

el proceso de conformación de Regiones, abierto por la nueva Constitución, en una primera instancia como asociaciones de departamentos y en una segunda como entidades territoriales propiamente dichas.

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre con el situado fiscal y la cesión a los municipios, el Fondo Nacional de Regalías no corresponde a los esquemas clásicos de transferencias contemplados en la literatura técnica sobre finanzas intergubernamentales. Su justificación es más bien de índole pragmática y, si se quiere, política. Se trata de que todas las entidades territoriales, y no sólo las productoras, se beneficien de manera directa de la explotación de los recursos naturales no renovables. De esta manera se espera, a más de fortalecer el proceso de descentralización administrativa del Estado, conseguir un mayor compromiso nacional con la explotación de tales recursos.

IV. IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS INTERGUBERNAMENTALES

Con miras a dilucidar el impacto sobre las finanzas intergubernamentales del alza en las participaciones de las entidades territoriales se construyeron dos sencillos escenarios que se presentan en los cuadros adjuntos. Antes de comentar los resultados obtenidos, es necesario describir las disposiciones sobre porcentajes de cada participación y las secuencias temporales previstas en la Carta para su aplicación.

El situado fiscal, señala el texto constitucional, debe aumentar anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender de manera adecuada los servicios para los cuales está destinado. El incremento del situado pretende cubrir los gastos de funcionamiento asociados a los niveles de educación pública preescolar, secundaria y media, los cuales quedan en cabeza, como ya se anotó, de los departamentos y municipios. Por esta razón se estipuló en uno de los incisos del artículo 356 que "se incorporarán (al situado) la retención al impuesto a las ventas y los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación"[18]. En uno de los artículos transitorios se establece, finalmente, que el situado fiscal para el año 1992 no debe ser inferior al de 1991 en pesos constantes.

Por su parte, la cesión a los municipios se incrementará año por año, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357, del 14% en 1993 hasta el 22% como mínimo en el 2002.

El volumen de recursos del Fondo Nacional de Regalías depende de tres factores, a saber: la capacidad del Estado para hacer efectiva la norma sobre universalización del pago de regalías, el dinamismo que experimente en los próximos años la explotación de recursos naturales no renovables y, por último, las decisiones del legislador sobre distribución de regalías entre la Nación y los demás entes beneficiarios.

El ejercicio de simulación aludido cubre el período 1990-2002 y está concebido para proporcionar órdenes de magnitud más que estimaciones precisas. Los ingresos corrientes de la Nación, variable sobre la cual gravitan las participaciones de los entes territoriales, crecen en línea con el PIB nominal. Para obtener este último se supuso, a su vez, que el PIB real recupera paulatinamente su ritmo de crecimiento histórico en 1995 (5%, en promedio), partiendo de 2.2% en 1991, y que de ahí en adelante se expande a una tasa anual constante de 6%. Tras alcanzar el 28% en el año en curso, la inflación (como aproximación de la variación del deflactor implícito del PIB) desciende anualmente un punto hasta situarse en 17% al final del período bajo estudio.

[18] Recuérdese que la ley 12 de 1986 autorizó la retención a los municipios de parte de la cesión del IVA, retención que se venía girando a los Fondos Educativos Regionales (FER).

Una vez obtenidos los ingresos corrientes, se construyeron dos escenarios. El primero ilustra el estado de la finanzas intergubernamentales que se habría configurado si las participaciones de las entidades territoriales hubieran seguido rigiéndose por la legislación vigente antes de julio de 1991 (Escenario I). El segundo ilustra la situación surgida al amparo de la Constitución de 1991 (Escenario II).

En el escenario correspondiente al anterior ordenamiento, como se observa en el Cuadro 3, la participación de la cesión del IVA en los ingresos corrientes de la Nación pasa de 10.2% en 1992 al 13.7% en el 2002. El avance de la cesión debe adjudicarse al dinamismo de los recaudos por concepto de IVA, ya que, de acuerdo con lo previsto por la ley 12, aquella alcanza su tope máximo en 1992.

No obstante que el situado fiscal debía liquidarse, según la legislación previa, sobre los ingresos ordinarios, en el Escenario I se presenta, para facilitar la exposición, ligado a los ingresos corrientes. El situado rondó el 12% de los ingresos corrientes en 1984, el punto pico de ese decenio. Este porcentaje se hizo extensivo a todo el período 1992-2002.

El rubro denominado funcionamiento de las entidades adscritas se incluyó en el cálculo de las participaciones a pesar de que existe controversia sobre su naturaleza nacional o territorial. En él se engloban los giros que el gobierno central efectúa a los Servicios Seccionales de Salud y a los Fondos Educativos Regionales, giros destinados, en el segundo caso, al financiamiento de la educación secundaria. La inclusión del rubro se justifica porque, como ya se ha observado en varias oportunidades, si bien la Constitución de 1991 elevó, a

Cuadro 3. **Escenario I.**
PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Según leg. vigente antes de jul/91.

	Miles de millones de pesos de 1990						Participación en Ingresos Corrientes(%)			
	Ingresos Corrientes Gobierno Central (1)	Recaudos IVA (2)	Cesión IVA * (3)	Situado Fiscal (4)	Funcion. Entidades Adscritas (5)	Cesión Total Entidades Territor. (6)**	Cesión IVA (3)/(1)	Situado Fiscal (4)/(1)	Funcion. Entidades Adscritas (5)/(1)	Cesión Total Entidades Territor. (6)/(1)
1990	2088.4	551.3	224.9	240.2	156.6	621.7	10.8	11.5	7.5	29.8
1991	2403.1	636.8	285.3	288.4	180.2	753.9	11.9	12.0	7.5	31.4
1992	2487.2	661.6	329.5	298.5	186.5	814.5	13.2	12.0	7.5	32.7
1993	2586.7	690.7	343.9	310.4	194.0	848.4	13.3	12.0	7.5	32.8
1994	2703.1	724.4	360.8	324.4	202.7	887.9	13.3	12.0	7.5	32.8
1995	2838.3	763.5	380.2	340.6	212.9	933.7	13.4	12.0	7.5	32.9
1996	3008.6	812.3	404.5	361.0	225.6	991.2	13.4	12.0	7.5	32.9
1997	3189.1	864.2	430.4	382.7	239.2	1052.3	13.5	12.0	7.5	33.0
1998	3380.4	919.5	457.9	405.7	253.5	1117.1	13.5	12.0	7.5	33.0
1999	3583.3	978.2	487.2	430.0	268.7	1185.9	13.6	12.0	7.5	33.1
2000	3798.3	1040.7	518.3	455.8	284.9	1258.9	13.6	12.0	7.5	33.1
2001	4026.2	1107.2	551.4	483.1	302.0	1336.5	13.7	12.0	7.5	33.2
2002	4267.7	1177.9	586.6	512.1	320.1	1418.8	13.7	12.0	7.5	33.2

** (6) = (3+4+5)
* Excluye la participación en la cesión de la ESAP y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO.

través del situado fiscal, los recursos para educación de las entidades territoriales, al mismo tiempo les trasladó competencias adicionales. Al proceder así se pueden captar, cotejando los dos escenarios mencionados, los incrementos netos de las participaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se consideró que de haber permanecido inmodificado el ordenamiento anterior, la participación del rubro funcionamiento de las entidades adscritas en los ingresos corrientes habría sido igual a la observada en la década en los ochenta (7.5%, en promedio).

El Cuadro 4 registra, mientras tanto, la evolución de las participaciones de las entidades territoriales en el Escenario II, derivado de la Carta del 91. En este contexto, los supuestos básicos son los siguientes:

- La cesión a los municipios se ciñe, estrictamente, a los porcentajes y al calendario fijados en la Constitución.

- El situado fiscal pasa, gradualmente, del 12% de los ingresos corrientes de la Nación en el presente año al 20% de los mismos a finales de siglo. Este porcentaje se mantiene en los años subsiguientes. Los ocho puntos de los ingresos corrientes que gana el situado a lo largo del período apenas sí rebasan el porcentaje que la Nación dedica en la actualidad a sufragar los gastos de funcionamiento de los niveles de educación secundaria y media. Por las razones ya enunciadas, la participación del rubro llamado funcionamiento de las entidades adscritas disminuye, de manera concomitante, con el aumento de la correspondiente al situado.

- Los recursos del Fondo Nacional de Regalías pasan, progresivamente, de 3% de los ingresos corrientes en 1993 a 5% en el 2002. Se presume que el Congreso regulará pronto su funcionamiento. Si se tiene en cuenta que en 1990 las regalías percibidas por la Nación ya superaban el 3.5% de dichos ingresos, el supuesto en cuestión resulta bastante conservador.

El Cuadro 5 compendía los resultados arrojados por el ejercicio y permite, por ende, evaluar las consecuencias globales de las nuevas normas. Como se puede apreciar, al final del período, cuando todos los ajustes se han llevado a cabo, el monto total de las participaciones de las entidades territoriales representa en el Escenario I el 33.2% de los ingresos corrientes del gobierno nacional central, en tanto que en el Escenario II alcanza el 47% de los mismos. Lo anterior significa que, en virtud de la Constitución de 1991, los entes territoriales percibirán en el año 2002 recursos adicionales por una cuantía equivalente a cerca de 14% de los ingresos corrientes de la Nación. A precios constantes de 1990, estos trece y medio puntos representan unos 587 mil millones de pesos.

La última columna del Cuadro 5 registra el incremento neto año a año del agregado de las participaciones, expresado como porcentaje de los ingresos corrientes. Como se colige de allí, a partir de 1994 predomina la gradualidad en el aumento de las cesiones. Sin embargo, el tránsito de un régimen a otro parece complejo. En el marco de nuestro ejercicio, el lapso crítico será, sin duda, 1993, cuando las nuevas normas adquieren plena vigencia. En ese solo año las participaciones ganan casi cuatro puntos de los ingresos corrientes. Como consecuencia, los ingresos corrientes a disposición del gobierno central sufren una contracción en términos reales del orden de 2% en relación con el año precedente. Superado este trance, dichos ingresos vuelven a crecer a tasas positivas. Al promediar la década de los noventas el gobierno central vería recobrar el poder adquisitivo que tenían sus ingresos en 1992.

Hay que considerar, no obstante, que en previsión de estas difíciles circunstancias, la Constitución autoriza al Congreso, en el artículo transitorio 43, para que con el fin de "financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obliga-

Cuadro 4. **Escenario II.**
PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Según las normas de la Constitución de 1991

	Miles de millones de pesos de 1990						Participación en los Ingresos Corrientes (%)				
	Ingresos Corrientes Gobierno Central (1)	Cesión a los Municipios (2)	Situado Fiscal (3)	Fondo Nacional de Regalías (4)	Funcion. Entidades Adscritas (5)	Cesión Total Entidades Territor. (6)*	Cesión a los Municipios (2)/(1)	Situado Fiscal (3)/(1)	Fondo Nacional de Regalías (4)/(1)	Funcion. Entidades Adscritas (5)/(1)	Cesión Total Entidades Territor. (6)/(1)
1990	2088.4	224.9	240.2	0.0	156.6	621.7	10.8	11.5	0.0	7.5	29.8
1991	2403.1	285.3	288.4	0.0	180.2	753.9	11.9	12.0	0.0	7.5	31.4
1992	2487.2	329.5	320.6	0.0	165.8	815.9	13.2	12.9	0.0	6.7	32.8
1993	2586.7	362.1	356.4	77.6	150.9	947.0	14.0	13.8	3.0	5.8	36.6
1994	2703.1	402.5	396.5	87.1	135.2	1021.2	14.9	14.7	3.2	5.0	37.8
1995	2838.3	447.8	441.5	97.8	118.3	1105.4	15.8	15.6	3.4	4.2	38.9
1996	3008.6	501.4	494.7	110.3	100.3	1206.8	16.7	16.4	3.7	3.3	40.1
1997	3189.1	559.9	552.8	124.0	79.7	1316.4	17.6	17.3	3.9	2.5	41.3
1998	3380.4	623.5	616.0	139.0	56.3	1434.8	18.4	18.2	4.1	1.7	42.4
1999	3583.3	692.8	684.8	155.3	29.9	1562.7	19.3	19.1	4.3	0.8	43.6
2000	3798.3	768.1	759.7	173.0	0.0	1700.8	20.2	20.0	4.6	0.0	44.8
2001	4026.2	850.0	805.2	192.4	0.0	1847.6	21.1	20.0	4.8	0.0	45.9
2002	4267.7	938.9	853.5	213.4	0.0	2005.8	22.0	20.0	5.0	0.0	47.0

* (6) = (2+3+4+5)
Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO.

Cuadro 5. **PARTICIPACIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. IMPACTO SOBRE LAS FINANZAS DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL Comparación de los escenarios I y II (Miles de millones de pesos de 1990)**

			Total participaciones entidades territoriales						Ingresos disponibles para la nación				Incremento Neto de Particip. %
	INGRESOS CORRIENTES		Escenario I PARTICIPACIONES ACTUALES			Escenario II CONSTITUCION DEL 91			Escenario I PARTIC. ACTUALES		Escenario II CONSTITUCION 91		
	Monto (1)	Crecim. Real	Monto *	Crecim. Real	Particip. % en (1)	Monto **	Crecim. Real	Particip. % en (1)	Monto	Crecim. Real	Monto	Crecim. Real	Diferencia II - I
1990	2088.4		621.7		29.8	621.7		29.8	1466.7		1466.7		0.0
1991	2403.1		753.9		31.4	753.9		31.4	1649.2		1649.2		0.0
1992	2487.2	3.5	814.5	7.7	32.7	815.9	8.2	32.8	1672.7	1.8	1671.4	1.3	0.1
1993	2586.7	4.0	848.4	4.5	32.8	947.0	16.1	36.6	1738.4	3.8	1639.7	-1.9	3.8
1994	2703.1	4.5	887.9	5.1	32.8	1021.2	7.8	37.8	1815.2	4.3	1681.9	2.6	4.9
1995	2838.3	5.0	933.7	5.6	32.9	1105.4	8.2	38.9	1904.6	4.8	1732.9	3.0	6.0
1996	3008.6	6.0	991.2	6.6	32.9	1206.8	9.2	40.1	2017.4	5.8	1801.8	4.0	7.2
1997	3189.1	6.0	1052.3	6.6	33.0	1316.4	9.1	41.3	2136.8	5.7	1872.7	3.9	8.3
1998	3380.4	6.0	1117.1	6.6	33.0	1434.8	9.0	42.4	2263.4	5.7	1945.6	3.9	9.4
1999	3583.3	6.0	1185.9	6.6	33.1	1562.7	8.9	43.6	2397.4	5.7	2020.6	3.9	10.5
2000	3798.3	6.0	1258.9	6.6	33.1	1700.8	8.8	44.8	2539.3	5.7	2097.5	3.8	11.6
2001	4026.2	6.0	1336.5	6.6	33.2	1847.6	8.6	45.9	2689.7	5.7	2178.6	3.9	12.7
2002	4267.7	6.0	1418.8	6.6	33.2	2005.8	8.6	47.0	2848.9	5.7	2261.9	3.8	13.8

* Incluye Cesión IVA, Situado Fiscal y Funcionamiento Entidades Adscritas.

** Incluye Cesión a Municipios, Situado Fiscal, Fondo de Regalías y Funcionamiento Entidades Adscritas (Alternativa sustitución).

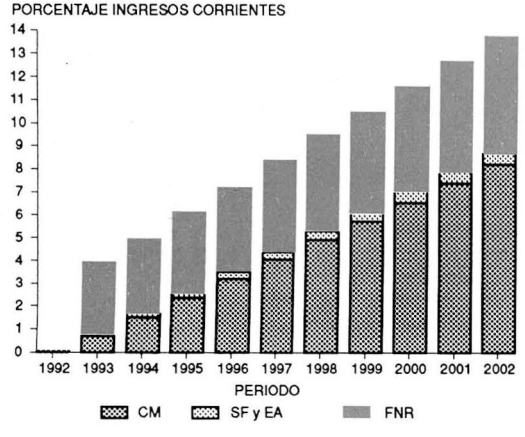
Fuente: Estimaciones de FEDESARROLLO.

ciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades (disponga), por una sola vez, ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación."

El Gráfico 1 muestra la contribución, año a año, de cada una de las transferencias al incremento del total de las mismas. Como se puede observar, de 1994 en adelante predomina la gradualidad, a semejanza de lo que acontece con el agregado. En promedio, considerando el período 1993-2002, el Fondo Nacional de Regalías (FNR) explica el 49.7% del incremento del total de las participaciones, la cesión a los municipios (CM) el 46.5%, y el situado fiscal (SF), aunado al rubro funcionamiento de las entidades adscritas, la proporción restante.

Debido a la importancia que reviste la cesión los municipios en el cambio de ordenamiento, la Carta urge a la ley, en el artículo transitorio 45, para establecer "un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años, al cabo del cual entrarán en vigencia los nuevos criterios de distribución señalados en él (artículo 357)." Con todo, de acuerdo con el texto del citado artículo, durante el período de transición el valor que reciban los distritos y municipios por concepto de participaciones no será inferior, en ningún caso, al percibido en 1992, en pesos constantes. Las autoridades económicas tendrán, pues, que recurrir a sus mejores recursos para cumplir con ésta y otras cláusulas de salvaguardia de los intereses regionales y locales, y, simultáneamente, impedir la erosión de los ingresos de la Nación.

Gráfico 1. PARTICIPACIONES ENTIDADES TERRITORIALES
Contribución a su incremento neto



V. CONCLUSIONES

Si es cierto que, como aducen algunos constitucionalistas, la Carta refleja de algún modo los factores reales de poder de un país, entonces las normas sobre finanzas intergubernamentales que se acaban de describir no son otra cosa que el reconocimiento expreso, al menos en la esfera de lo económico, de las regiones y las comunidades locales como factores reales de poder en la Colombia de hoy. Con todo, y pese al notorio avance que representa la elección popular de sus mandatarios, la autonomía local, en tanto fenómeno político, tiene todavía mucho camino por recorrer.

El análisis efectuado en este ensayo pone de presente las dificultades que enfrentan los intentos de redistribuir recursos en favor de las comunidades más pobres. No obstante los logros que en esta materia constituyen los nuevos criterios de distribución y destinación de las transferencias nacionales, la cerrada oposición de la mayoría de los delegatarios que representaban en la Asamblea a los principales departamentos y ciudades no hizo posible que el texto constitucional reconociera plenamente las diferencias en capacidad fiscal propia que caracterizan a las distintas entidades territoriales.

En los cuerpos elegidos por circunscripción nacional tiende a darse una sobrerepresentación de los departamentos mayores y de las grandes capitales. Tal situación se hizo patente en la Asamblea Constituyente y seguramente se reproducirá en el nuevo Senado. Preocupa entonces que el desarrollo legal de los criterios de asignación de las trans-

ferencias fiscales se lleve a cabo con el predominio de los intereses de dichas entidades territoriales, en desmedro de los objetivos de equidad que deberían guiar su diseño.

La mayor presión sobre los recursos de la Nación que se avecina requiere, de otra parte, que las autoridades económicas presten cuidadosa atención a la puesta en práctica de los preceptos constitucionales, so pena de afectar, dada la limitada disponibilidad de recursos, políticas de largo plazo en las que se han comprometido (v.g., provisión de infraestructura). El equilibrio y la gradualidad con que se trasladen los recursos y competencias, tal y como lo permite la Carta, y el arbitrio de recursos adicionales, que la misma autoriza, constituyen las decisiones claves al respecto.

Conviene subrayar el hecho de que la Asamblea, conciente del costo para las finanzas nacionales que impone el desarrollo de la Carta de 1991 y en particular el nuevo sistema de transferencias, autorizó por una vez al Congreso, y en su defecto al gobierno, para arbitrar recursos destinados exclusivamente a resolver este problema. En consecuencia, a expensas del incremento de la carga tributaria (carga que, como se señala con frecuencia, es una de las más bajas del continente), los delegatarios del constituyente primario optaron por ampliar los derechos ciudadanos, garantizar la prestación de los servicios públicos básicos y fortalecer la democracia local. Por demás, de seguirse al pie de la letra las disposiciones constitucionales, las reformas tributarias instauradas para acopiar recursos adicionales deberán plegarse a los principios de equidad, eficiencia y progresividad (art. 363).

Los entes territoriales deberán poner de su parte buenas dosis de responsabilidad en el manejo de las participaciones. Aunque, como señala el parágrafo del artículo 357 referente a la cesión a los municipios, las autoridades locales y regionales están obligadas a demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de los recursos transferidos, no es aventurado afirmar que la disciplina y la eficiencia autoimpuestas rendirían los mejores frutos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Anales del Congreso (1991), "Constituciones de diferentes países", año xxiii, Nos. 170 y 171, Bogotá, febrero.

Banco de la República (1990), *Finanzas públicas regionales en Colombia, 1980-1987*, Bogotá.

Contraloría General de la República (1987), *Economía Colombiana*, Nos.197-198.

Garay,L.J. y Carrasquilla, A. (1987), "Dinámica del desajuste y proceso de saneamiento económico en Colombia en la década de los ochenta". *Ensayos sobre política económica*, No. 11, Banco de la República, junio.

Losada, R.(1990), "Evaluaciones de programas gubernamentales de salud, seguridad social y vivienda", *Coyuntura Social*, No.2, FEDESARROLLO, p.109.

Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, DNP, Bogotá, p.135.

Ocampo, J.A. (1984), "Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana", en *Crisis mundial, protección e industrialización*, Ocampo, J. A. y Montenegro, S, eds., CEREC.

Urrutia, M., y Trujillo J. (1991), "Formación de recursos humanos para la apertura: una comparación internacional", *Coyuntura social*, No. 4, FEDESARROLLO, p.89.