

COMENTARIO ACERCA DEL PROYECTO DE LEY PARA REGLAMENTAR LOS ARTICULOS 356 Y 357

Por Jaime Bonnet Morón y Adolfo Meisel Roca⁽¹⁾

INTRODUCCION

Uno de los objetivos principales de los Constituyentes de 1991 fue el de lograr una estructura del estado colombiano más descentralizada. Para lograr esto, dos de los artículos de la Constitución, el 356 y 357, fijan el situado fiscal que debe ser cedido por el gobierno central a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales y los recursos que se transfieren a los municipios respectivamente.

¿Qué buscaban los constituyentes al incluir los artículos 356 y 357? Mencionemos dos de los principales: Una mayor eficiencia del estado y una mayor equidad.

¿Por qué la descentralización puede llevar a una mayor eficiencia del estado colombiano? La principal razón es porque la producción de ciertos bienes (como la educación y la salud) es más eficiente a nivel local que si se hace por parte de entidades nacionales de enormes proporciones. Es decir, para usar el lenguaje de la microeconomía, hay deseconomías de escala en su producción. Por otra parte, se pretende que la descentralización introduzca un elemento de eficiencia fiscal y administrativa a través de los "premios" y "castigos" que se den a los departamentos y municipios en las leyes del situado fiscal y transferencia a los municipios.

Además, la descentralización debe llevar a que en un mediano plazo las enormes diferencias interregionales en el ingreso se reduzcan significativamente, debido a que

los criterios de repartición de los recursos fiscales deben darle una mayor porción a los municipios y departamentos más pobres.

Infortunadamente, el análisis de los proyectos de ley por medio del cual se busca reglamentar los artículos 356 y 357, lleva a la conclusión que de convertirse en ley los resultados serán muy diferentes a los que se desea. Es decir, dichos proyectos de ley en vez de aumentar la equidad regional y la eficiencia del estado, pueden convertirse hacia el futuro en poderosas palancas de la polarización entre los entes territoriales y municipios del país.

En este brevísimo comentario queremos plantear nuestras inquietudes en este respecto, pues aún es tiempo de ajustar los proyectos de ley al espíritu de la Constitución de 1991.

DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL ENTRE LOS DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS

El proyecto de ley por medio de la cual se pretende reglamentar el artículo de la Constitución, propone que el situado fiscal se distribuya así:

1. "El 15% por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta".
2. "El 45% en proporción a los usuarios actuales de los servicios de salud y educación registrados por cada entidad territorial...".
3. "El 15% teniendo en cuenta los usuarios potenciales por atender, habida consideración de los crecimientos poblacionales".
4. "El 15% de acuerdo con el esfuerzo

fiscal de la respectiva entidad territorial, medido como la relación existente entre el situado fiscal recibido y los recursos propios”.

5. “El 10% en proporción a la eficiencia administrativa de la entidad territorial en la prestación de los servicios sociales calculada como el costo promedio de prestación de los servicios de educación y salud por persona atendida”.

Ahora bien, ¿interpreta la anterior fórmula el espíritu del Artículo 356 de la Constitución? Veamos primero qué dice respecto a la repartición dicho artículo: “un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial”.

Con respecto al quince por ciento que irá por partes iguales a cada entidad territorial, el proyecto no tiene ningún margen de discreción y por lo tanto es fiel reflejo del artículo 356. Cabe señalar que esa porción por sí misma ni contribuirá a mejorar la eficiencia administrativa de los departamentos y distritos ni contribuirá a una mayor equidad interregional, pues beneficia sobre todo a los departamentos con menor población independientemente de su nivel de desarrollo relativo.

El mayor porcentaje en la repartición del situado fiscal en el proyecto de ley se relaciona con el número de usuarios actuales y potenciales. En efecto, la suma de estos dos conceptos representa el 60% del total. Pero aquí sí, en nuestra opinión, se está beneficiando sobre todo a los departamentos más ricos. Expliquemos por qué.

Con esta propuesta en la fórmula, los usuarios actuales y potenciales no reciben igual ponderación sino que los primeros tienen un peso de tres veces el de los segundos, puesto que cada entidad territorial recibiría el 45% del total, de acuerdo al número de

usuarios actuales y el 15% de acuerdo a los usuarios potenciales. Intuitivamente es claro que este criterio le conviene enormemente a los departamentos más prósperos pues tienden a tener más usuarios actuales en relación a los potenciales que los departamentos más pobres. El caso extremo sería el de dos departamentos con la misma población pero uno es muy rico y tiene una cobertura total en educación y salud y otro paupérrimo y tiene una cobertura de cero en educación y salud. En ese caso el departamento más rico recibe aproximadamente unas tres veces de lo que recibe el más pobre, en la parte de la fórmula que utiliza población cubierta y por atender (que es el 60% del total).

¡Realmente un esperpento! Pero no vamos al caso extremo de nuestro hipotético ejemplo. Veamos que sucedería realmente si se aplica esta parte de la fórmula, haciendo un sencillo ejercicio estadístico utilizando la información real de la población cubierta y potencial con información para 1987 (Tabla 1).

Pues bien, si definimos una variable t que sea igual a la razón entre población potencial y la población cubierta, vemos que esa variable es mayor entre mayor es el índice de necesidades básicas insatisfechas de la entidad territorial que se calculó en el censo de 1985. Ello se aprecia claramente en el Gráfico 1 y en el que el coeficiente de correlación entre t y el índice de necesidades básicas insatisfechas es de .69. Ahora bien, en las condiciones actuales el hecho de que a mayor nivel de necesidades básicas mayor es la razón entre población potencial y población cubierta, implica que el 60% de la fórmula del situado fiscal va a beneficiar a los departamentos más ricos en contra de los más necesitados, pues hay un sesgo en la fórmula en favor de los entes territoriales que tienen una mayor proporción de población cubierta en educación y salud.

¿Cuál sería una alternativa mejor? En nuestro concepto tal como están los porcentajes asignados a la población cubierta y la población potencial resultan inequitativos por las razones arriba expresadas. ¿Qué al-

TABLA 1
COBERTURA ACTUAL Y POTENCIAL EN EDUCACION Y SALUD
(1987)

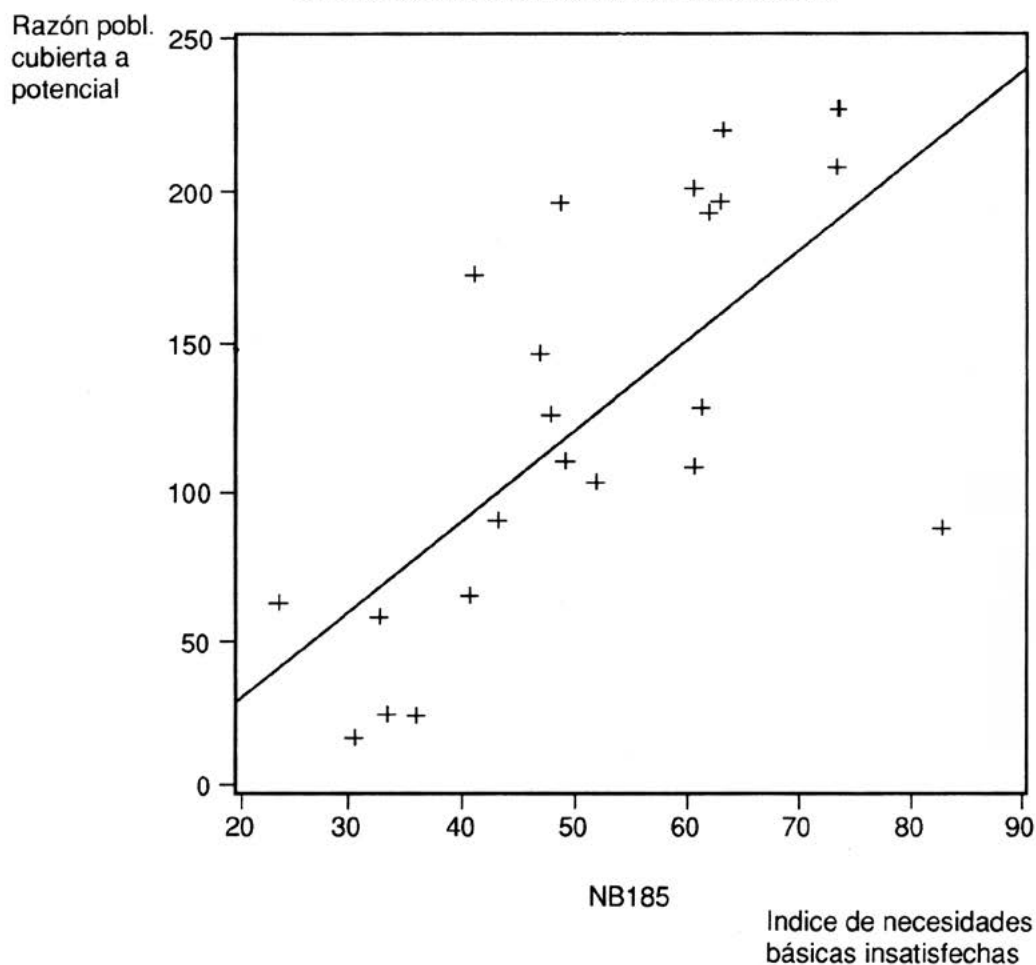
	I	%	II	%
	COBERTURA ACTUAL		COBERTURA POTENCIAL	
ANTIOQUIA	2.062.162	15.16%	1.216.676	9.77%
ATLANTICO	452.788	3.33%	697.839	5.60%
BOGOTA D.C.	1.800.143	13.23%	1.020.706	8.20%
BOLIVAR	227.943	1.68%	458.281	3.68%
BOYACA	492.010	3.62%	732.441	5.88%
CALDAS	508.351	3.74%	104.457	0.84%
CAQUETA	124.953	0.92%	155.716	1.25%
CARTAGENA	233.781	1.72%	316.210	2.54%
CAUCA	450.724	3.31%	429.795	3.45%
CESAR	274.711	2.02%	482.137	3.87%
CHOCO	147.178	1.08%	302.330	2.43%
CORDOBA	436.776	3.21%	775.475	6.23%
C/MARCA	733.918	5.39%	567.521	4.56%
HUILA	317.484	2.33%	312.852	2.51%
GUAJIRA	144.656	1.06%	167.414	1.34%
MAGDALENA	219.824	1.62%	391.681	3.15%
META	205.532	1.51%	220.054	1.77%
NARIÑO	395.344	2.91%	721.365	5.79%
NTE. SANTANDER	485.209	3.57%	452.644	3.63%
QUINDIO	235.978	1.73%	30.288	0.24%
RISARALDA	361.472	2.66%	78.496	0.63%
SANTA MARTA	128.181	0.94%	128.609	1.03%
SANTANDER	761.435	5.60%	606.965	4.87%
SUCRE	232.556	1.71%	439.038	3.53%
TOLIMA	488.179	3.59%	609.470	4.89%
VALLE	1.391.166	10.23%	737.505	5.92%
ARAUCA	59.373	0.44%	25.829	0.21%
CASANARE	71.414	0.52%	80.559	0.65%
PUTUMAYO	54.611	0.40%	113.886	0.91%
SAN ANDRES	23.928	0.18%	3.675	0.03%
AMAZONAS	19.008	0.14%	21.979	0.18%
GUAINIA	11.171	0.08%	3.219	0.03%
GUAVIARE	24.714	0.18%	24.722	0.20%
VAUPES	13.497	0.10%	19.587	0.16%
VICHADA	13.769	0.10%	3.498	0.03%
TOTAL	13.603.940	100.00%	12.453.367	100.00%

FUENTE: Dane, Ministerio de Salud y Departamento Nacional de Planeación.

ternativas hay? En primera medida cualquier elevación de la ponderación relativa de la población por atender beneficia a los departamentos más pobres pues ellos tienen un mayor porcentaje por cubrir. Por ejemplo, si se da una ponderación igual a la población

cubierta y la población por atender implica que se transfieren recursos hacia las zonas más pobres del país para elevar su cobertura en educación y salud. O sea Chocó será subsidiado en relación con Antioquia y no al revés como ocurre con la actual ponderación

GRAFICO 1
CORRELACION ENTRE LA RAZON POBLACIONAL
Y POBLACION CUBIERTA CON EL INDICE
DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS



del 45% para la población atendida y el 15% para la potencial.

El proyecto de ley propone que otro 15% se reparta de acuerdo al esfuerzo fiscal definido como la proporción entre recursos propios y el situado fiscal recibido por el departamento. Consideramos que la introducción de un criterio de esfuerzo fiscal es muy conveniente. Sin embargo, no está nada claro que el criterio de esfuerzo seleccionado sea el mejor indicador de eficiencia y, además, parece ser inequitativo para los departamentos más pobres.

En efecto en el proyecto de ley se define el esfuerzo fiscal como la proporción entre el situado fiscal y los recursos fiscales propios. En la medida en que los departamentos ricos pueden obtener mayores tributos per cápita el esfuerzo fiscal así definido los beneficia. Por ejemplo, utilizando la información fiscal de 1989, se obtiene que el coeficiente de correlación entre el esfuerzo fiscal (definido de acuerdo al proyecto) y el PIB per cápita del departamento en 1985 es de .86, es decir, a mayor PIB per cápita mayor esfuerzo fiscal.

Por lo anterior, sería conveniente consi-

derar definiciones diferentes del esfuerzo fiscal, si no se quiere premiar siempre a los departamentos más ricos y castigar a los más pobres. Por ejemplo, una medida más lógica del esfuerzo fiscal es el aumento de los ingresos propios. Usando la información de 1988-1989, se obtiene que para esta medida la asociación entre PIB per cápita y esfuerzo fiscal, de acuerdo al coeficiente de correlación, es solo del .37.

Por último el situado fiscal a los departamentos y distritos, de acuerdo al proyecto de ley, asigna el 10% de los recursos de acuerdo a la eficiencia administrativa definida como el costo promedio de prestación de los servicios de educación y salud por persona atendida. Ahora bien, es lógico pensar que dentro de cierto rango la eficiencia aumente con el número de personas atendidas y que, por razones de desarrollo institucional, los departamentos más ricos tengan menores costos unitarios. Esto se corrobora por el hecho de que utilizando datos de 1989, el coeficiente de correlación entre el PIB per cápita y la eficiencia administrativa, definida como lo hace el proyecto de ley, es de .70. Es decir, otro factor más dentro de la fórmula que discrimina en contra de los departamentos rezagados. Ahora bien, ¿qué alternativas se pueden considerar? Una de ellas es que en vez de utilizar el costo unitario se utilice la mejoría o aumento en los costos unitarios, puesto que refleja mejor los esfuerzos de cada departamento sin que su nivel de riqueza relativa o tamaño lo beneficie.

TRANSFERENCIAS QUE CORRESPONDEN A LOS MUNICIPIOS

El artículo 357 de la Constitución señala que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la nación y que estos se repartirán así: "Sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en proporción a la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida".

El proyecto de ley establece que el 40% de

las transferencias a los municipios se entregarán en relación directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y un 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional. Este 60% claramente beneficia a los municipios más pobres.

Otro 22% se repartirá de acuerdo con la población total del municipio. Este criterio es neutral, es decir, afecta por igual a los municipios ricos y pobres. La fórmula también contempla que un 79% se transfiera en base al esfuerzo fiscal y otro 7% de acuerdo a la eficiencia administrativa, definidas en forma similar que para el proyecto de ley de la transferencia del situado fiscal a los departamentos.

Aquí cabe la misma crítica que formulamos respecto a los criterios propuestos de esfuerzo y eficiencia fiscal en la sección segunda de este comentario.

En el caso de los municipios la evidencia empírica es contundente en el sentido de que a mayor tamaño mayor es el recaudo per cápita, como se aprecia en el Tabla 2. Por esa razón resulta recomendable que en la fórmula los criterios de eficiencia y esfuerzo fiscal no se introduzcan por el nivel de estos, sino por la tasa de crecimiento. En efecto, y en contraste con el nivel de ingreso tributario por habitante, para el período 1980-1988 los municipios más pequeños tuvieron una tasa de crecimiento de los ingresos tributarios mayor que la de los municipios de mayor tamaño (véase Tabla 2).

Por último, la fórmula propone que el 4% de los recursos o transferencias se distribuyan de acuerdo al progreso demostrado en calidad de vida según la variación del índice de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos en el tiempo y se propone para los primeros años de la fórmula la variación entre 1973 y 1985. Ahora bien ¿que sucedió entre 1973 y 1985 con la variación en el índice de necesidades básicas insatisfechas? Lo que ocurrió fue que entre más rica una entidad territorial, mayor fue la mejoría en el índice de necesidades básicas insatisfechas. Por eso

TABLA 2

Población	Número Municipios	Ingr. Tribut. por hab. en (Pesos Ctes.)	Tasa de Crec. de los Ingr. Ctes (1980-1988)
Más de 500.000 habit.	5	6.987	2.4%
200.000 - 500.000	12	2.493	4.2%
100.000 - 200.000	14	2.653	7.7%
50.000 - 100.000	40	2.250	6.0%
20.000 - 50.000	218	1.231	5.8%
Menos de 20.000	736	773	4.6%
Total	1.025	3.111	3.4%

FUENTE: Eduardo Wiesner, Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1992. pp. 255 y 257.

el coeficiente de correlación entre el PIB per cápita departamental en 1985 y la reducción en el índice de necesidades básicas insatisfechas entre 1973 y 1985 fue de .62. O sea, que este criterio beneficia a las zonas y municipios ricos en detrimento de las áreas y municipios rezagados. Por tal motivo, sería conveniente reducir, por ejemplo al uno por ciento, este criterio.

CONCLUSIONES

El análisis de los proyectos de ley para reglamentar los artículos 356 y 357 de la constitución lleva a la conclusión de que algunos aspectos de la fórmula preparada por el Departamento Nacional de Planeación llevarán, claramente, a beneficiar a los departamentos y municipios más prósperos del país, es decir, el proyecto de ley tiene un sesgo regresivo y centralista.

En particular, creemos que el análisis aquí presentado es concluyente al señalar que la fórmula propuesta para transferir el situado fiscal a los departamentos y distritos en casi todos sus componentes es inconveniente para los departamentos más pobres del país. En efecto, solo el 18% de los componentes de esta última fórmula, la propuesta para reglamentar el artículo 357, no resultan

regresivos y centralistas.

Porque uno de los objetivos de la Constitución de 1991 es el de la reducción de las desigualdades económicas inter-regionales, que se han venido acentuando en los últimos años, se estableció en los artículos 356 y 357 unos principios generales para la transferencia de recursos del gobierno central a los departamentos y municipios. En este comentario hemos mostrado que el proyecto de reglamentación de los artículos 356 y 357 contiene unos sesgos regresivos y centralistas que terminarán beneficiando a los municipios y departamentos más prósperos en detrimento de los rezagados sino se les realiza un ajuste de fondo.

Afortunadamente, aún es tiempo.

¹ Economista de la Universidad de los Andes y PhD en Economía de la Universidad de Illinois en Urbana, Champaign. Actualmente se desempeña como subgerente de operaciones bancarias del Banco de la República de Barranquilla.