

Popayán, D.R., 3 de mayo de 1991

Señor  
EDUARDO MOLANO  
Canciller de Gaceta Constitucional  
E. S. U.

Estimado señor:

De acuerdo lo dispone el inciso 2o. del artículo 22 del Reglamento de la Asamblea, se remite en  
encuadre copia del Informe-Exposición presentado a la Comisión Sección sobre CUMPLIMIENTO Y  
SOLUCIONES A LA ACTUAL DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTRE LAS REGIONES COLOMBIANAS  
del Constituyente Época Verano de la Pasa para la publicación en la Gaceta Constitucional.

Atentamente,

SEALDO FERRER ESCOBAR  
Secretario General

Centro de Comp. etc.  
SECRETARÍA

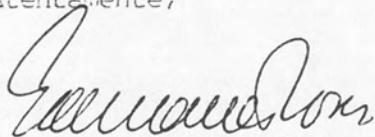
A/Bl. J. J. P.  
6-05-91  
9:40 AM.

Dogoté , Mayo 3 de 1.991

Señor Doctor  
JACOBE PEREZ  
SECRETARIO GENERAL  
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
Ciudad.

Con el objeto de complementar la Ponencia presentada por los Constituyentes EDUARDO VERANO DE LA ROSA Y CARLOS FERNANDO GIRALDO ANGEL, publicada en la Gaceta número 41, me permito presentar un informe de la misma para su publicación, elaborada por el Delegatario EDUARDO VERANO DE LA ROSA y YESID SANDOVAL, miembro del grupo Apoyo del CORPES.

Atentamente,



EDUARDO VERANO DE LA ROSA  
Constituyente

336.86  
V37E Informe - Ponencia

Auto: EDUARDO VERANO de la ROSA y  
Yesid Sindoual, MIEMBRO del grupo de Apoyo del CORP

COMENTARIOS Y PROPUESTAS A LA ACTUAL DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS  
PUBLICOS ENTRE LAS REGIONES COLOMBIANAS

1. LA REIVINDICACION DE LAS REGIONES Y MUNICIPIOS COLOMBIANOS

Se ha dicho frecuentemente que Colombia es un país de regiones. Sin embargo, esta afirmación que puede corroborarse sin mucho esfuerzo examinando la realidad histórica del país, no se compece con el tratamiento político, jurídico, fiscal y administrativo que en la práctica se les ha brindado a éstas.

El nivel nacional ha concentrado la atención en desmedro de lo regional y local a pesar de los planteamientos que a buena hora se han realizado bajo la tendencia descentralizadora vigente en el país. Pero lo cierto es que los avances obtenidos hasta el momento no permiten concluir que el discurso sea plenamente coherente con los hechos y acciones que desean las regiones colombianas.

El modelo de desarrollo vigente en el país caracterizado por la concentración y el centralismo agobiante no ha permitido que las regiones tengan por igual las mismas oportunidades para el despliegue de sus potencialidades y por ende de su contribución al desarrollo nacional en su conjunto. Esta oportunidad ha estado reservada a las tres ciudades principales, Bogotá, Medellín y Cali.

46-70-02-07-94  
288245-mlk-02-07-94

económica del país y en décadas recientes la población, las decisiones fundamentales, los recursos, los servicios y la presencia del Estado.

Así, las disparidades en términos de oportunidades y riqueza que se presenta entre los colombianos se reproduce a nivel de regiones entre las cuales existe un reducido grupo de regiones con plenas garantías y una gran mayoría de regiones pobres tanto en recursos como en oportunidades.

Ahora bien, el crecimiento que han tenido las ciudades y regiones principales obedece a la lógica misma del modelo de desarrollo imperante y en gran medida se ha realizado a costa del resto del país.

La dinámica económica de por sí concentradora ha estado acompañada de un aparato estatal cuya intervención antes que corregir estos desequilibrios los reproduce y apoya.

La práctica muestra que el Estado retribuye a las tres regiones ricas, promoviendo su desarrollo, y la redistribución que realiza con respecto a las demás se limita a simples paliativos asociados a la financiación y prestación de servicios públicos y sociales en los municipios brindando muy poca atención a los problemas del desarrollo integral de las mismas.

Estos paliativos corresponden a reducidas compensaciones y transferencias que en cualquier caso son inferiores a los requerimientos de los beneficiarios o las responsabilidades y competencias asignadas.

Más aún, en la estrecha óptica con la cual se percibe desde "lo Nacional" a las regiones, el problema se reduce a la transferencia de recursos pero no a una política regional, articulada, integral, que se compagine con la realidad histórica del país y que permita potenciar el desarrollo a partir de la diversidad. Lo regional no se agota en la asignación de algunos recursos.

En este contexto las regiones han tenido que verse avocadas a una pugna con sus similares por los recursos y favores del Estado central, se desaprovechan sus potencialidades y se propaga una especie de clientelismo interregional donde lógicamente la mayoría sucumbe ante el poderío de las predominantes. Más aún, esta situación ha potenciado la expresión de formas violentas de protesta que han tenido como única respuesta el incremento escaso de algunos recursos con los cuales se trata de compensar la tradicional exclusión de la mayoría.

La reivindicación de las regiones, de su rol e importancia en la conformación de la Nación, de sus posibilidades y potencialidades y de su participación real y clara en la definición de "lo Nacional" es una de las tareas que con mayor ahínco debe emprenderse

con el fin de lograr un desarrollo más equilibrado y democrático que se corresponda con el sentir de la mayoría de Colombianos.

## 2. UN MODELO DE DESARROLLO CENTRALISTA, CONCENTRADOR Y EXCLUYENTE

El modelo de desarrollo que ha adoptado el país en las últimas décadas se caracteriza por una amplia concentración y centralismo de las actividades económicas, sociales y políticas así como de la presencia estatal, en los tres núcleos urbanos principales: Bogotá, Medellín y Cali.

La concentración anotada se refleja claramente al examinar las captaciones del sistema financiero nacional, que ha sido uno de los sectores con mayor crecimiento en los últimos años. Cerca del 65% de las captaciones del sistema se realizan en estas tres ciudades. De esta forma los recursos financieros tanto del Estado como del sector privado se centralizan en los principales núcleos urbanos y por ende se restringe su uso en alternativas de inversión fuera de ellos.

Estas ciudades desarrollan el 70% de la actividad industrial del país y registran el 66% del total de sociedades constituidas según las cámaras de comercio. Igualmente, en dichas ciudades y departamentos respectivos se produce el 48% del producto interno bruto regional; tan solo Bogotá produce el 21% del mismo, cifra esta que es mayor a lo que producen todos los departamentos de la

costa atlántica y un poco más de tres veces del producto correspondiente a la zona cafetera del viejo caldas. Sin embargo, el producto interno bruto por habitante muestra para las regiones principales una tendencia decreciente en los últimos años. La pérdida de dinámica de la actividad económica frente al crecimiento acelerado de la población en dichos núcleos urbanos permite que las demás regiones ganen en importancia pero aún con participaciones mínimas.

La caída del producto <sup>interno</sup> ~~interno~~ bruto por habitante es resultado principal del crecimiento poblacional acelerado de nuestras ciudades principales inducido por la alta migración poblacional proveniente de la periferia y que se traduce en el gigantismo urbano que en varias oportunidades ha sido cuestionado.

El 40% del valor agregado se genera en los departamentos que albergan las tres ciudades principales, a pesar de que en ellos reside el 40% de la población del país y corresponden al 9.7% de la superficie nacional.

Más aún, las tendencias muestran que las tres ciudades del llamado "triángulo de Oro" continuarán no solo concentrando el excedente económico generado en su interior sino el que se produce en la periferia del país a través del mercado y los precios.

De la misma forma, captarán una porción creciente de los recursos

humanos nacionales, especialmente, los mejor calificados, los cuales bajo la lógica existente debe asentarse en estas capitales quienes les ofrecen mejores oportunidades de empleo-ingresos, educación, salud y servicios en general.

### 3. EL ESTADO REPRODUCE LA INEQUIDAD

Con un modelo de desarrollo como este es entendible aunque no deseable que los ingresos del Estado se generen en igual forma, es decir, que la gran mayoría de ellos se produzcan en los núcleos urbanos donde es mayor la actividad económica y social.

Las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali aportan en conjunto, el 83% del impuesto a la renta y el 88% del IVA. Al ser los mercados principales las firmas se localizan en ellos y allí declaran sus obligaciones tributarias a pesar de que desarrollen actividades en todo el territorio nacional y se beneficien directa o indirectamente del esfuerzo realizado por el conjunto del país.

A esta situación es necesario agregar el hecho de que la presencia del Estado también ha estado centralizada en la Capital de la República - en menor proporción en las otras ciudades principales - pues en ella se realiza la mayoría de gastos públicos, se establece físicamente la mayor proporción de la burocracia, son mejores los servicios públicos y comunitarios, se toman las decisiones fundamentales, se fijan las políticas macroeconómicas y

se decide la suerte, en términos de decisiones y recursos, de las mal llamadas entidades descentralizadas.

Así, la tendencia concentradora del modelo de desarrollo se ha visto acompañada de una concentración de la presencia estatal que también se refleja en la participación creciente del nivel nacional, tanto como fuente de recursos fiscales como de las decisiones que afectan la asignación de recursos en todo el conjunto del sector público; Esto se produce a costa de la pequeña y declinante importancia de las entidades territoriales.

A pesar de que se han producido tendencias descentralizadoras y cambios en la organización fiscal y en las finanzas intergubernamentales, se conserva la predominancia del nivel nacional frente a los territoriales. En parte esta situación tiene su origen en el hecho de que este nivel cuenta con tributos de una base general - nacional - que estructuralmente aporta un mayor volumen y tienen una mayor dinámica en el recaudo si se comparan frente a los territoriales cuya base es más limitada.

En efecto, si en 1930 el nivel nacional contaba con el 54% de los ingresos tributarios de todo el sector público y los departamentos y municipios participaban con el 29% y 16%, respectivamente, hacia mediados de siglo la Nación había incrementado su peso al 70%. En 1987 esta última había elevado su participación al 80% lo cual implicaba una reducción al 12% de los departamentos y al 7% a los

municipios. Vale decir que en los últimos años como resultado de las medidas de descentralización la participación de los municipios en el total se ha visto aumentada en dos puntos porcentuales hasta llegar a la situación actual.

Fero el 20% que les corresponde a las entidades territoriales no se distribuye de una manera adecuada.

El tamaño y solidez de las bases económicas de las ciudades principales y sus departamentos respectivos, tradicionalmente privilegiados por el modelo de desarrollo vigente, induce a que su tributación sea considerablemente mayor a la que corresponde al resto de municipios y departamentos del país.

Para 1988, el 55% del total de recaudo por concepto de impuestos a la cerveza, licores y tabaco ingresó a las arcas departamentales de Antioquia, Valle y Cundinamarca mientras las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali recaudaban en conjunto el 52% del total de impuestos predial, industria y comercio y circulación y tránsito.

El resto de municipios, es decir el 99% de las entidades locales, captan el 48% del total referido. La situación se hace crítica si se considera que en estas últimas cifras están involucradas las llamadas ciudades intermedias las cuales participan con una fracción mayor y creciente respecto a la que corresponde a la suma del resto de municipios. Así, en lo que denominamos resto de

municipios se reproducen de nuevo los agudos desequilibrios.

#### 4. LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LAS TARIFAS: LA MISMA HISTORIA

La población total de Colombia de acuerdo con el censo de 1985 estaba alrededor de 28 millones distribuidos en 1017 municipios.

Según el Departamento Nacional de Planeación, el 60% de ellos tenían acceso al servicio de acueducto y el 44% al de alcantarillado. Es decir que aproximadamente 12 millones de habitantes no tienen servicio de acueducto y 16 millones no acceden al alcantarillado.

Más aún, de los habitantes con servicio de acueducto tan solo el 60% recibe agua potable con algún grado de tratamiento con todas las implicaciones que una baja cobertura tiene sobre el saneamiento básico.

Respecto a residuos sólidos se consideraba que tan solo se recogía el 60% de las basuras que se producían y únicamente el 25% de ella se disponía adecuadamente.

Sin embargo, las cifras anteriores se hacen coherentes respecto a toda la reflexión anterior si se examina al interior de ellas la distribución intermunicipal.

En las grandes ciudades Bogotá, Cali y Medellín la cobertura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado alcanzan cifras del 96% y 77% respectivamente mientras que en el resto del país estos porcentajes alcanzan las cifras de 54% y 38% respectivamente. Para las zonas rurales las coberturas, de agua potable alcanzaron el 23.7% de la población y en alcantarillado el 8% de la misma.

Las inversiones en acueducto y alcantarillado, por su parte, muestran una tendencia concentradora en las principales ciudades que bien es cierto concentran un amplio volumen poblacional. Si en 1980 las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, recibieron el 50% de la inversión total, para el final de la década esta participación se había incrementado al 71%. Este crecimiento se hizo a costa de las inversiones en las ciudades intermedias y pequeños municipios y en las zonas rurales de los mismos.

No es gratuito que la mayoría de protestas cívicas y ciudadanas responda a la deficiente prestación de los servicios públicos y en muchos casos a la inexistencia de los mismos. Más aún, las tendencias del desarrollo inducirán a que año a año sea mayor el número de ciudadanos colombianos que habitarán en centros urbanos y ello impone un reto mayor al Estado quien debe garantizar la prestación de los servicios públicos.

Con relación a los ingresos por tarifas de servicios públicos, los

cuales alcanzan una cifra de aproximadamente el 30% de los ingresos tributarios del Estado, la concentración se corresponde con la reseñada anteriormente para el caso de la tributación. Las empresas mayores son las correspondientes a las capitales principales y los ingresos por tarifas son proporcionales a la existencia de un mayor número de suscriptores, mejores servicios, etc.

De otro lado, la naturaleza "local" de la mayoría de servicios públicos domiciliarios induce a que en sana lógica la fijación de sus tarifas corresponda a las entidades locales quienes para tal efecto deben consultar criterios de equidad y costo de la prestación del servicio. Actualmente, la fijación de tarifas se hace en la Capital de la República reproduciéndose de nuevo el centralismo agobiante.

##### 5. LA SOBERANIA FISCAL NO ES LA SALIDA A LA ENCRUCIJADA FISCAL QUE VIVEN LAS REGIONES Y MUNICIPIOS COLOMBIANOS.

Se ha propuesto que la salida para las regiones y municipios colombianos es la Soberanía Fiscal. No obstante, pensar en que ella es la alternativa para la mayoría de entidades territoriales es condenarlas a su aniquilamiento. La anterior reflexión conduce a corroborar esta cruda realidad.

El estado de precariedad fiscal de los municipios que los hace depender en forma creciente de las transferencias nacionales, no es

consecuencia del poco esfuerzo fiscal ni se resuelve con mejoras administrativas en la liquidación, recaudo y control de los tributos. El problema es estructural y responde a la forma como se ha producido el desarrollo en Colombia. Una situación como esta requiere ante todo del cambio en este modelo.

Más aún, a juicio de algunos estudiosos la soberanía fiscal es inconveniente si se consideran los siguientes elementos:

\* La precariedad fiscal de los municipios, entendida como la insuficiencia absoluta y relativa de recursos para atender los requerimientos básicos, induciría a crear indiscriminadamente tributos y a que se produjeran incontenibles cascadas tributarias.

\* La decisión contribuye a anarquizar la estructura y política fiscal del país. Se estaría en contravía del esfuerzo realizado en los últimos años.

\* Se ampliarían los desequilibrios regionales y con ello solo se beneficiarían los municipios más desarrollados.

De esta forma, la soberanía fiscal no es la alternativa para el conjunto de municipios colombianos y sin lugar a dudas se debe ampliar el traslado de recursos del nivel nacional a las entidades territoriales especialmente a los municipios a través de un incremento de la cesión Iva y de la transferencia de Situado

Fiscal, tal como se verá más adelante.

## 6. EL APALANCAMIENTO DE RECURSOS: UN INSTRUMENTO LIMITADO

En el proceso de descentralización ha cobrado importancia el mecanismo del crédito como instrumento para que las entidades territoriales complementen los recursos con los cuales se sufragarán los costos de las nuevas responsabilidades que se les ha asignado.

Es claro que estas posibilidades de apalancamiento de recursos también se concentre en pocos municipios y una gran mayoría de ellos no tenga como alternativa real esta opción.

Esto es claro en los estimativos del Departamento Nacional de Planeación correspondientes al año 1989 en los cuales se demostraba que los municipios menores de 100.000 habitantes, excluyendo de ellos a los que recibían regalías y 13 más que contaban con un proceso destacado de desarrollo, en promedio, tenían una capacidad de endeudamiento de \$45 millones de pesos.

Esta cifra irrisoria si se compara con los requerimientos municipales en distintos sectores se constituye en una limitante clara para los procesos que está implementando FINDETER. La oferta de crédito no sería absorbida por los municipios con mayores

demandas por recursos, más requerimientos elementales y menos posibilidades de suplirlas por sus propios medios.

De nuevo las posibilidades están en el nivel nacional y por esta razón se justifica un incremento de las transferencias que dicho nivel realiza para efectos de financiar los requerimientos básicos de salud y educación así como los correspondientes a servicios públicos y demás inversiones previstas en el traslado de competencias del decreto 077 de 1987.

#### 7. LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES: ADECUADAS PERO INSUFICIENTES

El nivel nacional en las últimas décadas ha venido empleando con mayor intensidad las transferencias como mecanismo financiero para atender las necesidades básicas de los habitantes y a través de esta vía compensar los desequilibrios regionales de acceso a servicios que impone el modelo de desarrollo vigente.

Las transferencias más importantes, Iva y Situado Fiscal, si han contribuido a una más equitativa redistribución de las oportunidades para la satisfacción de las necesidades de los distintos moradores de las regiones.

Para el caso de la transferencia IVA se observa que a partir de la ley 12 de 1986 los municipios de los departamentos más desarrollados han disminuido participación en el total de recursos

transferidos a favor de los correspondientes a las demás regiones colombianas. No obstante, esta situación puede ocultar un inequidad al interior de aquellos dado que las ciudades con mayor población reciben sustancialmente mayores recursos pues aún prima el criterio poblacional para la distribución. Otro tanto ocurre entre las zonas urbanas y rurales.

El Situado Fiscal, por su parte, quien también es distribuido por criterios poblacionales predominantemente, muestra cierta "neutralidad" pues los departamentos de antioquia y valle como el distrito especial concentran el 30% de los recursos lo cual se aproxima al volumen poblacional correspondiente. Lo mismo ocurre con las otras regiones.

La situación crítica aparece cuando se piensa que para la financiación de los servicios de salud y educación se deben tener criterios más elaborados con el fin de realizar con mayor claridad y eficiencia la transferencia correspondiente. El criterio poblacional a secas sin mediarlo ningún criterio de costo del servicio o dificultades técnico-operativas para la prestación del mismo o necesidad real, se presta a inequidades e ineficiencias entre poblaciones y regiones.

Por estas razones se impone la necesidad de revisar los actuales criterios con los cuales se distribuye la transferencia de Situado Fiscal.

Se argumenta en algunas propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente que los criterios para la distribución del Situado Fiscal deben comprender además de los criterios actuales, otros como el de necesidades básicas insatisfechas y el esfuerzo fiscal.

El indicador de necesidades básicas insatisfechas es un criterio redistributivo adecuado para la distribución de recursos con destino al gasto social. No obstante, el esfuerzo fiscal se asimila más a un criterio retributivo y en la práctica puede conducir a ineficiencias en la asignación de gasto social dado que se podría "castigar" a regiones que en el pasado realizaron un considerable esfuerzo por mejorar los niveles de prestación del servicio de educación y salud. También es cierto que al incorporar este criterio se puede estimular la "competencia" entre regiones y se eleva la productividad de los recursos públicos.

A nuestro juicio los criterios actuales deben complementarse incorporando el de necesidades básicas insatisfechas en salud y educación. Se precisa que en la distribución de recursos también debe considerarse de manera explícita la necesidad real de financiamiento en los sectores objeto de la transferencia y evitar que se involucre de manera general el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas. Otras opiniones consideran que el criterio complementario debe ser el costo de prestación de estos servicios el cual varía regionalmente y en la realidad se asemeja al criterio de necesidades básicas insatisfechas en salud y educación.

La propuesta del Gobierno Nacional pondera el índice de calidad de vida el cual, a nuestro juicio, no es adecuado debido a que este criterio alude de manera indirecta el objetivo del gasto en mención e incorpora variables que no corresponden a los sectores que se atienden con la transferencia.

#### 8. LA NACION DEBE CEDER RECURSOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES SIN QUE ELLO CONDUZCA A SU "QUIEBRA".

Como sustento a las discusiones que se presentaron en la subcomisión de recursos de la Comisión de Ordenamiento Territorial se realizó una simulación que estima los efectos que se producirían en las finanzas nacionales en caso de llevar a cabo las siguientes propuestas:

\* Incremento de la Cesión del Iva al 85% con crecimientos del 7% desde 1993.

\* Cambio de la base para la liquidación del Situado Fiscal, este pasaría a ser el 20% de los ingresos corrientes de la Nación y financiará los gastos de educación primaria y secundaria, es decir, los actuales recursos canalizados por los Fondos Educativos Regionales, y los correspondientes a salud.

\* Creación del Fondo Nacional de Regalías que estará compuesto por las regalías que por explotación de recursos naturales no

renovables, la Nación deja de transferir a las entidades territoriales. Estas regalías pasarían a manos de las regiones.

El impacto que las propuestas tendrían se cuantifican en los cuadros anexos.

Según ellos, el incremento al 85% de la cesión Iva tendrá como consecuencia el que la Nación se desprende del 2.2% de sus ingresos corrientes en 1992 y tendencialmente este porcentaje se incrementa hasta llegar al 11.7% en el año 2000.

Para el caso del Situado Fiscal la situación es como sigue. Al responsabilizarse a las entidades territoriales de la prestación del servicio de educación primaria y secundaria no se causa brecha alguna en las finanzas nacionales pues actualmente este gasto es financiado por la Nación.

No obstante, estos últimos en la práctica representan el 17.5% de los ingresos corrientes. Si la propuesta nuestra estima que la transferencia debe ser igual al 20% de tales ingresos se genera una brecha equivalente al 3.3% de dichos ingresos.

La creación del Fondo Nacional de Regalías implica que la Nación deje de recibir \$109 mil millones de pesos en el año 1991.

Como efecto conjunto se tiene que la brecha total será del 10% de

los ingresos corrientes en 1993 y porcentajes crecientes hasta llegar al 19.4% a finales de siglo.

Ahora bien, este nuevo contexto induce a que la Nación mantenga como rentas de destinación específica el 46.7% de sus ingresos corrientes en 1993, es decir, el 49.2% de sus ingresos tributarios. En otras palabras dichas rentas se elevarían en una cifra equivalente al 10% de los ingresos corrientes respecto a su nivel actual.

Para fines de siglo las rentas comprometidas corresponderán al 56.4% de los ingresos corrientes y al 59.4% de los ingresos tributarios.

Así, se afectaría favorablemente para las regiones, la distribución actual de los ingresos por niveles del estado, acercándose a la que existía a comienzos de este siglo.

El Señor Presidente sugiere que para compensar esta brecha se aumente el Impuesto Iva como mínimo al 15%.

Se considera que esta alternativa tiene un costo político muy elevado y además no es conveniente pues este tributo es regresivo en la medida que grava por igual al rico y al pobre, trasladándose la mayor carga tributaria a la generalidad de ciudadanos.

Se podría explorar la posibilidad de mejorar el recaudo del impuesto a la renta, así este tenga una dinámica inferior a la registrada por el Iva. Bien se sabe que en Colombia el impuesto a la renta recae predominantemente sobre los sectores medios de la población y se debe en un sano principio democrático recobrar el postulado de quien tenga más efectivamente debe pagar más. La idea de que una menor tributación para el capital estimula la inversión, y por esta vía el empleo, ingreso nacional y el crecimiento económico ya ha probado discutibles resultados.

#### 9. LAS REGALIAS: UN COMPLEMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO REGIONAL

La economía colombiana muestra en las últimas décadas una tendencia a la "reprimarización" que se expresa en el reciente auge de la producción y exportación agroindustrial y de recursos naturales no renovables.

Las demandas del mercado mundial por estos productos ha inducido a un despliegue sin antecedentes para la explotación de los ricos yacimientos nacionales de algunos productos como el petróleo, carbón, ferro-níquel, etc.

Dicha explotación ha generado cuantiosos recursos financieros para la Nación propietaria del subsuelo donde ellos se encuentran. No obstante, la contribución de los recursos naturales es desigual al

punto que el petróleo llega a representar el 80% del total de recursos provenientes de regalías.

El auge anotado no ha sido coherente con el avance en la legislación y a la fecha aún existe falta de claridad en el manejo del concepto de regalías y más aún en torno a las participaciones de las entidades territoriales en dichos recursos.

Lo cierto es que las regalías han alcanzado cifras que son importantes si se comparan con las demás transferencias que realiza el nivel nacional. Para el año 1990 el Estado (Nivel Nacional, Corpes, Corporaciones Regionales, Municipios) recibieron por concepto de regalías petroleras la suma de \$200 mil millones de pesos lo que equivale a cerca del 60% de la transferencia de recursos IVA para todos los municipios del país. Igual ocurre si se compara con las cifras de Situado Fiscal que son ligeramente inferiores respecto a las de IVA.

Sin embargo, por razones obvias estos recursos corresponden a un reducido número de regiones y localidades del país quienes tradicionalmente han recibido mayores recursos provenientes de participación en regalías que la misma Nación.

Como no es "viable políticamente" pensar en alterar esta distribución en razón al respeto a los derechos adquiridos y bajo el afán de potenciar los procesos de descentralización y

redistribución regional se presenta como factible el distribuir entre las distintas regiones de Colombia los recursos financieros que por concepto de regalías la Nación se reserva para sí, creando el Fondo Nacional de Regalías.

A este respecto se estima que la Nación recibirá en el presente año una suma equivalente a \$109 mil millones, es decir, el 33% de la participación IVA distribuida entre los municipios colombianos en la actual vigencia ó el 34% del Situado Fiscal para 1991. Estos recursos financieros conformarán el mencionado Fondo y la ley definirá los criterios con los cuales deben ser distribuidos entre las regiones colombianas.

Por último, se hace necesario que la ley también defina la posibilidad de reasignar o distribuir, entre los municipios de un mismo departamento o entidad regional, el total de regalías percibidas por uno o varios de ellos, considerando criterios de desarrollo regional.

PROYECCIONES DE IVA  
BRECHA CAUSADA EN EL NIVEL NACIONAL POR INCREMENTO DE LA PARTICIPACION IVA FRENTE A LA SITUACION ACTUAL  
(Millones de Pesos Corrientes)

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
CESION ACTUAL (1992= 502)	333778	554300	703491	890994	1158292	1505779	1957513	2544767	3308196	4300655
A. BRECHA INCREM. IVA 752	0	0	70349	178199	347487	602312	978756	1272383	1654098	2150328
A/INGRESOS CORRIENTES	0	0	1.6	3.3	5.0	6.7	8.3	8.3	8.3	8.3
A/RENTAS ORDINARIAS	0	0	2.5	5.3	7.9	10.6	13.2	13.2	13.2	13.2
A/INGRESOS TRIBUTARIOS	0	0	1.7	3.5	5.3	7.0	8.8	8.8	8.8	8.8
B. BRECHA INCREM. IVA 852	0	0	98489	249478	486482	843236	1370259	1781337	2315738	3010459
B/INGRESOS CORRIENTES	0	0	2.2	4.7	7.0	9.3	11.7	11.7	11.7	11.7
B/RENTAS ORDINARIAS	0	0	3.5	7.4	11.1	14.8	18.5	18.5	18.5	18.5
B/INGRESOS TRIBUTARIOS	0	0	2.3	4.9	7.4	9.8	12.3	12.3	12.3	12.3

21

24

PROYECCIONES DE SITUADO FISCAL

BRECHA CAUSADA EN EL NIVEL NACIONAL POR INCREMENTO DEL SITUADO FISCAL AL 20% DE INGRESOS CORRIENTES FRENTE A SITUADO FISCAL CON TOTAL RECURSOS FER  
(Millones de Pesos Corrientes)

CONCEPTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. SITUADO. FIS.(REC.FER)	472928	623460	737102	894022	1162229	1510898	1964167	2553417	3319442	4315275
B. SITUADO 20% ING. CTES.	567223	746659	882757	1070685	1391891	1809458	2352296	3057985	3975380	5167994
C. BRECHA CAUSADA (A-B)	94295	123199	145655	176663	229662	298561	388129	504567	655938	852719
C/INGRESOS CORRIENTES	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3	3.3
C/RENTAS ORDINARIAS	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2
C/INGRESOS TRIBUTARIOS	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5

PROYECCIONES DE IVA Y SITUADO FISCAL  
 BRECHA CAUSADA EN EL NIVEL NACIONAL POR INCREMENTO DEL IVA Y SITUADO FISCAL  
 (Millones de Pesos Corrientes)

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. BRECHA INCREM. IVA 852	98489	249478	486482	843236	1370259	1781337	2315738	3010459
B. BRECHA SITUADO FISCAL	145655	176663	229662	298561	388129	504567	655938	852719
C. TOTAL BRECHA CAUSADA	244144	426141	716144	1141797	1758388	2285904	2971675	3863178
C/INGRESOS CORRIENTES	5.5	8.0	10.3	12.6	15.0	15.0	15.0	15.0
C/RENTAS ORDINARIAS	8.8	12.6	16.3	20.0	23.7	23.7	23.7	23.7
C/INGRESOS TRIBUTARIOS	5.8	8.4	10.8	13.3	15.7	15.7	15.7	15.7

PROYECCIONES DE IVA, SITUADO FISCAL Y FONDO NACIONAL DE REGALIAS  
BRECHA CAUSADA EN EL NIVEL NACIONAL POR INCREMENTO DEL IVA Y SITUADO FISCAL Y LA CREACION DEL FONDO NACIONAL DE REGALIAS  
(Millones de Pesos Corrientes)

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. BRECHA INCREM. IVA 852	98489	249478	486482	843236	1370259	1781337	2315738	3010459
B. BRECHA SITUADO FISCAL	145655	176663	229662	298561	388129	504567	655938	852719
C. FONDO NAL. DE REGALIAS	184210	239473	311315	404709	526122	683959	889146	1155890
D. BRECHA CAUSADA	428354	665614	1027459	1546506	2284510	2969863	3860822	5019068
B/INGRESOS CORRIENTES	9.7	12.4	14.8	17.1	19.4	19.4	19.4	19.4
B/RENTAS ORDINARIAS	15.4	19.7	23.4	27.1	30.8	30.8	30.8	30.8
B/INGRESOS TRIBUTARIOS	10.2	13.1	15.5	18.0	20.4	20.4	20.4	20.4

NOTA: EL FONDO NACIONAL DE REGALIAS SE ESTABLECE PARTIENDO DE \$109.000 MILLONES DE PESOS EN 1991 Y UN CRECIMIENTO ESTIMADO DE 30% ANUAL PROMEDIO. (ESTE SUPUESTO ES MUY LIMITADO PUES LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO TIENE UN COMPORTAMIENTO TAN ESTABLE Y DIFIERE POR RECURSO NATURAL)