

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

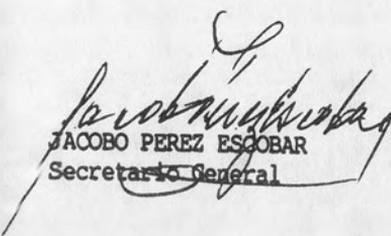
Bogotá, D.E., 17 de abril de 1991

Doctor  
ALVARO LEON CAJIAO  
Relator  
E. S. D.

Estimado doctor:

Para los fines que considere pertinentes me permito enviarle copia del informe preparado por el Constituyente Jaime Castro sobre el tema La Pobreza de las Entidades Territoriales "Cuello de Botella de la Descentralización, de la Comisión Segunda.

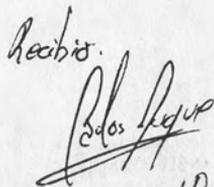
Atentamente,

  
JACOBO PEREZ ESCOBAR  
Secretario General

C.C. Centro de Computo

LM

*Edrey*  


*Recibis.*  


10:05 AM.  
18-Abril-91

OK. 10.10.12.  
May. 7/91.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

COMISION SEGUNDA

LA POBREZA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES: "CUELLO DE BOTELLA" DE LA DESCENTRALIZACION

Informe preparado por Jaime Castro

Abril de 1991

INDICE

- I. LA PROPIEDAD INMUEBLE - URBANA O RURAL - SOLO DEBE SER GRAVADA POR LOS MUNICIPIOS.
- II. "SOBERANIA FISCAL Y TRIBUTARIA" PARA LOS DISTRITOS.
- III. NO A LOS MONOPOLIOS DEPARTAMENTALES.
- IV. LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION Y LOS RECURSOS DEL IVA DEBEN PASAR A LOS MUNICIPIOS
- V. REFORMAS AL SITUADO FISCAL.
- VI. REGIONALIZAR LAS REGALIAS.
- VII. LA BANCA COMERCIAL DEBE "RESFALDAR" FINANCIERAMENTE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

La década de los años noventa debe ser en Colombia la década de la descentralización. Así lo aconsejan razones políticas, económicas y sociales. Políticas porque conviene crear los espacios que a escala humana le permitan a la sociedad civil y a la ciudadanía participar, con poder real y efectivo, en el manejo de los asuntos públicos de carácter regional y local. Económicas y sociales, porque solo gracias a un coherente y audaz estatuto de autonomía podrán las entidades territoriales construir la infraestructura y prestar los servicios que mejoren sustancialmente las condiciones y calidad de vida de nuestras comunidades urbanas y rurales.

El proceso de recuperación y fortalecimiento de la vida municipal en curso ofrece resultados aceptables, a pesar de que todavía se fundamenta en tímidas y parciales decisiones. Sobre todo, ha mostrado que responde bien a nuestras realidades, necesidades y posibilidades. Por ello ha echado raíces y la opinión, que lo ha hecho suyo, lo defiende sin reservas. De ahí que sea necesario continuarlo; asegurarle nuevos desarrollos. Profundizarlo a nivel local. Proyectarlo a otros planos administrativos. Darle un segundo aire, un nuevo impulso, porque empieza a sentir las consecuencias de la pausa que de un tiempo acá le decretaron las instancias nacionales (Congreso, Gobierno, Partidos).

352.086  
5-179

88841-20-07-91

Para descentralizar de verdad hay que repartir territorialmente el poder del Estado, el derecho a decidir el destino de los dineros públicos y las oportunidades que todo sistema democrático debe brindar. Dicho con otras palabras, exige tomar decisiones políticas, acometer una auténtica empresa política, por su naturaleza y alcances. Le corresponde a la Asamblea Constituyente actuar en este campo con la decisión y la firmeza que las circunstancias demandan. No puede ser inferior a su condición de escenario válido para que la provincia olvidada presente su memorial de agravios y reclame sus derechos. Para lograrlo, debe darle prioridad a los aspectos económico - financieros de la descentralización, convertidos precisamente en su mayor dificultad, en su "cuello de botella".

#### PROCESO INTEGRAL Y EQUILIBRADO

Toda estrategia descentralizadora debe referirse, de manera simultánea a las tres variables que con más fuerza determinan la vida de las regiones y provincias. Por eso la que se puso en marcha frente a los municipios buscó fortalecerlos desde los puntos de vista político, fiscal y administrativo.

En los primeros campos hemos avanzado, aún cuando todavía tengamos mucho por hacer. Del punto de vista político bastante se ha ganado con la elección popular de alcaldes (que proporcionalmente congrega en las urnas mayor presencia ciudadana que cualquier otro debate comicial), así como con los demás mecanismos de participación comunitaria dispuestos en la ley (referendos o plebiscitos locales, delegados de los usuarios en las juntas directivas de las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos, juntas administradoras locales, celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro).

En el área administrativa, se ha ampliado considerablemente la competencia de los municipios que ahora deben ocuparse de casi todas las funciones, obras y servicios de carácter local. Además, sus autoridades gozan de relativa autonomía para el ejercicio de sus antiguas y nuevas atribuciones.

#### CUMULO DE RESPONSABILIDADES

Conviene tener presente que a los municipios se les han atribuido nuevas y grandes responsabilidades que les generan verdaderas cargas económicas. Así ha ocurrido en los siguientes casos que se pueden citar a título de ejemplo:

- Los decretos - leyes 77 a 80 de 1987 les "devolvieron" antiguas competencias suyas que había asumido la Nación y nuevas funciones: acueductos; alcantarillados; saneamiento básico ambiental; puestos de salud; construcción, mantenimiento y dotación de centros educativos; asistencia técnica agropecuaria; desarrollo rural integrado; recreación y obras públicas; etc.

- Las leyes 9a. de 1989 y 2a. y 3a. de 1991 les asignaron importantes funciones (reforma urbana) y les ordenaron ejecutar programas de vivienda de interés social.

- La ley 29 de 1989 les impuso obligaciones en materia educativa.

- La ley 10a. de 1990 les otorgó nuevas responsabilidades en el campo de la salud.

- Y la ley 23 de 1991 le asignó a los inspectores de policía -que ahora deben ser abogados o haber terminado estudios en derecho- el conocimiento de asuntos que antes tenían carácter judicial.

En la práctica, los municipios no están cumpliendo a cabalidad todos sus atribuciones, a pesar de los esfuerzos que realizan. Y no lo están haciendo porque con los recursos puestos a su disposición (ingresos propios y transferencias) no logran financiar sus proyectos básicos ni atender a satisfacción sus necesidades elementales. Con mayor razón, si se consideran los costos - cada día mayores - de los obras y servicios a su cargo.

En un estudio elaborado por el doctor Iván Jaramillo actual Director Administrativo de la Constituyente para la Federación Colombiana de Municipios, después de analizar las solicitudes de crédito presentadas ante el Banco Central Hipotecario (hoy seguramente en poder de Findeter) para la financiación de obras y servicio locales, se llega a esta alarmante conclusión; si los municipios contaron únicamente "con lo transferencia del IVA, tal como está planeada hoy en día, y concentraran el 100% de su valor en un solo proyecto de desarrollo - proyecto promedio en el conjunto estudiado - los alcaldes, en su período de dos años, no podrían ejecutar ese solo proyecto, aunque él responda a necesidades sentidas y efectivamente demandadas por los pueblos que gobiernan". Y agrega algo mucho más dramático todavía: "con los recursos de la ley 12 de 1986, el plan de desarrollo básico municipal demoraría en ejecutarse 34 años en el promedio nacional. En Sucre tardaría 38 y en Chocó 40".

#### APRECIABLES ESFUERZOS MUNICIPALES

Conscientes de sus responsabilidades y de la insuficiencia de los recursos con que cuentan, los municipios han buscado mejorar sus ingresos propios, racionalizar el gasto público (exigir más al impuesto que al contribuyente) y concretar sus inversiones en las obras y servicios de gran contenido social. Así aparece en la encuesta realizada por Opinión Pública para Fescol en 1989, entre 320 alcaldes y presidentes de concejos, representativos de todos los municipios del país; en el informe especial ("La descentralización: un as por jugar") elaborado por la Contraloría General de la

República y publicado en su informe financiero de noviembre de 1990; y en el "Balance del proceso de descentralización en Colombia" escrito por María Eugenia Avendaño, Secretaria de la Comisión Segunda de la Asamblea. En tales documentos se encuentran datos tan interesantes como los que luego se comentan.

#### MAS INGRESOS PROPIOS

Los ingresos tributarios de los municipios se incrementaron, dentro del total de ingresos tributarios del sector público, del 5.2% (período 1980-83) al 7% (período 1987-88). Su mayor crecimiento se observa durante los años 84-86 época en la que se producen a plenitud los efectos de la ley 14 de 1983. Hoy en día prácticamente todos los municipios han mejorado sus recaudos por concepto de industria y comercio y de predial, gracias a las medidas que con tal fin han expedido. Aunque cuentan con administraciones técnicamente débiles, se han preocupado por mejorar sus ingresos propios.

#### MAYOR INVERSION

Los gastos de inversión de los municipios casi que se duplican durante los mismos períodos pues pasaron del 7.7% al 14.6%. Ese esfuerzo en materia de inversión ha sido grande en el caso de los municipios menores de 100.000 habitantes pues por cada peso que recibieron a título de transferencia del IVA, en el período 87-88, invirtieron 60 centavos, mientras que en el período anterior, 80-83, solo invertían 30. Y para 1990 tal inversión fue en promedio igual al 40% de la cesión total, es decir superior a la ordenada por la ley. Si se contara únicamente la transferencia del IVA destinada a inversión, esa proporción sería mayor. Además, deben tenerse en cuenta las contrapartidas municipales, originadas en recursos propios u otras fuentes, que reflejan la manera como los municipios han respondido a los aportes de la Nación.

Interesa observar también que, en promedio, nacionalmente hablando, el crecimiento de los gastos de inversión duplicó el de los de funcionamiento a partir de 1984, cuando en los tres años anteriores crecían a ritmo inferior. Igualmente ha sido claro que en las capitales, en las grandes ciudades y en algunas categorías de pequeños municipios se invierten la mayor parte de los ingresos obtenidos por la aplicación de la ley 14.

#### MEHORES GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

La Contraloría General también verificó que se han reducido los gastos de funcionamiento que fueron del 66 y el 79% en las capitales y en los pequeños municipios(1) durante el período 80-83 y cayeron, respectivamente, a un 53 y un 67% en el período 87-88. En el estudio adelantado por María Eugenia Avendaño se pudo establecer que "los cambios en la planta de personal pueden calificarse de moderados, pues si se excluyen

un par de casos extremos en el Departamento del Atlántico (Soledad y Baranoa), el crecimiento de la planta en los últimos años, solo es igual o inferior al 10% de la nómina en 15 de los 22 municipios" estudiados.

#### INVERSION SOCIAL E INFRAESTRUCTURA FISICA

La ejecución presupuestal de los años 88 a 90 muestra que la inversión realizada se ha concentrado en áreas claves para el desarrollo económico y social del país:

- sector educativo, casas de cultura, instalaciones deportivas, parques (25%)
- vías de penetración, caminos vecinales, puentes (25%); y
- agua potable, saneamiento básico, puestos de salud (20%).

La presencia porcentual de este sector ha venido creciendo de un año a otro.

Lo anterior explica que el nivel local esté contribuyendo considerablemente a la formación bruta de capital fijo (construcciones civiles, mejoras de tierras, maquinaria y equipo, etc).

#### LA SALUD TAMBIEN

Los aportes municipales a los programas de salud muestran crecimientos verdaderamente impresionantes. Según cifras de la Contraloría General de la República estos han sido sus aumentos;

Año Millones de pesos

1986 9

1987 29

1988 1.292

1989 2.152

1990 2.690

#### USO RAZONABLE DE SU MEJORADA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Las entidades locales también han sabido hacer uso de la capacidad de endeudamiento que ahora poseen pues sus ingresos de capital, en el total del ingreso público nacional y en los periodos antes citados, pasaron del 8.9% al 10.3%. Seguramente la hubiesen utilizado en mayor proporción de haber tenido a su disposición instrumentos financieros con mayores recursos y agilidad.

## YA SE SABE COMO DISMINUIR LOS DESEQUILIBRIOS

Gracias principalmente a los efectos de la participación en el IVA, las diferencias de ingresos municipales per capita se redujeron ligeramente pues mientras los de las capitales, en el período 80-83, fueron 2.5 veces superiores a los de los pequeños municipios, en el período 87-88, esa misma relación fue de 2.1. Todavía son grandes los desequilibrios, pero ya se sabe cómo disminuirlos.

### PENURIA FISCAL

El no cumplimiento por parte de los municipios de sus responsabilidades, a pesar de los esfuerzos que realizan para lograrlo, obedece simple y llanamente a que siguen siendo entidades pobres, débiles desde el punto de vista fiscal y económico - financiero, raquíticas, fiscalmente hablando. Es lo que también aparece en los informes citados que han servido para la elaboración de este documento.

La Contraloría General de la República estableció, por ejemplo, que la participación de los municipios en los ingresos del sector público, nivel central, sumados los ingresos corrientes y de capital, fue del 10.5% en el período 1980-83 y del 12.5% en el período 87-88. O sea que la vigencia de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 tan solo permitió a los municipios aumentar en dos puntos su participación en el ingreso público nacional. Conviene tener presente que en 1988 ya se habían producido prácticamente la totalidad de los efectos de la ley 14 de 1983, que favoreció principalmente a los municipios mayores de 100.000 habitantes, y parte apreciable de los de la ley 12 de 1986, que beneficia en particular a los de población inferior a la cifra antes citada.

La situación descrita de injusto desequilibrio territorial en el reparto del ingreso público se conserva a pesar de los "esfuerzos" cumplidos para remediarlo, sencillamente porque la Nación se cuida bien de recoger con una mano lo que con la otra pueda haber transferido a sus entidades territoriales; en enero de 1986 cedió a los municipios un porcentaje de lo que le genera el IVA y poco tiempo después - en diciembre del mismo año - sancionó una ley de reforma tributaria que le produjo más de lo que había empezado a entregar, meses antes, a la provincia marginada. Así sucede también porque la Nación se reserva los ingresos mas elásticos, los mas sensibles al crecimiento económico, los que se corrigen automáticamente con base en los índices de precios, mientras que los impuestos municipales evolucionan lentamente porque son estables (inelásticos) e "insensibles" a la inflación. Es el caso del predial, que se determina en función de los avalúos catastrales.

EL DEPARTAMENTO EN LA "OLLA"

Como nadie se ha ocupado seriamente de su lamentable condición, el Departamento, que también vive situación de penuria, podría decir que sale bien librado en ese reparto del ingreso público porque su participación es estable durante los períodos citados; 12% en 1980-83 y en 1987-88. O sea que la ley 14 de 1983, que reestructuró los impuestos seccionales, sólo le sirvió para que sus ingresos no continuaran mostrando - en valores constantes - los crecimientos negativos padecidos en las décadas anteriores. Otro tanto ocurría con los de los municipios, particularmente los de las categorías o grupos inferiores, hasta que la ley 14 invirtió el proceso de deterioro y logró que empezaran a reflejar, cuando menos, el grado de crecimiento económico del país.

Cifras tan elocuentes muestran bien que a pesar de la carreta descentralista de los últimos años, es realmente poco lo que se ha hecho en materia de descentralización fiscal, y que todavía es bastante lo que debe realizarse si queremos que nuestras entidades territoriales cuenten con las condiciones económico - financieras que les permitan gestionar autónomamente los intereses locales, construir la infraestructura y prestar los servicios que el país requiere para atender sus necesidades, asegurar el normal desarrollo de sus actividades productivas y modernizar e institucionalizar su economía.

#### "CUELLO DE BOTELLA"

Esas mismas cifras permiten identificar, igualmente, cuáles son las principales limitaciones que vive el proceso en marcha. Y también cuál es el riesgo que corre, porque si no logra superar las dificultades que por dicha causa surgen, ni responder a las expectativas creadas, terminará convirtiéndose en una nueva frustración para el pueblo colombiano.

Nadie tiene dudas sobre el particular. En la encuesta antes citada, "tanto los alcaldes como los presidentes de concejo señalaron mayoritariamente la limitación de recursos financieros como el mayor obstáculo para la realización de los propósitos de la reforma municipal". A otro tipo de limitaciones les atribuyeron menor significación (reparto de funciones entre el alcalde y el concejo, falta de colaboración del departamento y la nación, clientelismo y politiquería). Y en otra encuesta realizada a fines de 1990 y comienzos de 1991, la Revista Realidad Municipal, No. 8-9, encontró que el 89.7% de los entrevistados opina que la Asamblea Constituyente debe asignarle más recursos a los municipios.

#### VENTAJAS PARA LA NACION

El Gobierno Central no puede ser ajeno al proceso en marcha porque son múltiples las ventajas que de él deriva la Nación,

entendida como organización distinta de la que conforman las entidades territoriales. Está demostrado que a través de la descentralización fiscal en otros países se ha logrado:

- racionalizar el gasto público;
- financiar con recursos nuevos, obtenidos en provincia, parte de los proyectos y servicios que estaban a cargo de la administración nacional;
- mejorar la administración pública, y gracias a su eficiencia, reducir el déficit presupuestal; y
- fortalecer el sistema político, situación que termina repercutiendo favorablemente en el estado económico de la Nación.

De manera que cuando se reclama audacia y profundidad en este campo no se está pensando exclusivamente en la suerte de las entidades territoriales sino en la de todo el Estado, en sus distintas manifestaciones y planos o niveles administrativos.

#### UNA ESTRATEGIA GLOBAL

El fortalecimiento económico - financiero de las entidades territoriales exige que simultáneamente se tomen decisiones en relación con los que son sus tributos, las transferencias y regalías que reciben de instancias superiores y el crédito oportuno y fácil que se les ofrezca (recursos de capital). Las propuestas que al respecto formulo son sencillas y elementales, pero no por ello menos determinantes de la base económica que soporte la descentralización.

#### I LA PROPIEDAD INMUEBLE URBANA Y RURAL, SOLO DEBE SER GRAVADA POR LOS MUNICIPIOS

Debe establecerse constitucionalmente que los inmuebles, fincas o bienes raíces solo podrán ser objeto de los tributos que les impongan las correspondientes autoridades municipales.

El rechazo y la protesta generados por la formación y actualización de los avalúos catastrales se deben a la "cascada tributaria" que ellos originan y desencadenan pues sirven de base para la liquidación del impuesto predial y otra serie de gravámenes que terminan haciendo excesivamente pesada la carga del contribuyente. Si solo dieran lugar al reajuste proporcional del predial, otra seria, seguramente, la actitud y la conducta ciudadanas frente a los ajustes periódicos que es necesario introducirles. Tendríamos catastros económicamente actualizados que mejorarían considerablemente los ingresos propios de los municipios.

Por haber "amarrado" el catastro a la determinación de impuestos distintos de los puramente locales hemos llegado a

la paradójica situación actual: el impuesto predial ha perdido participación dentro del total de ingresos tributarios de los municipios pues pasó del 41.3% durante el periodo 80-83 al 35.5% en el periodo 87-88 a pesar de que su tasa efectiva promedio ha subido del 4 por mil en 1983 al 6 por mil en 1988.

En los porcentajes citados, que contrastan con el comportamiento dinámico que ha tenido el impuesto de industria y comercio, hay un factor circunstancial que los explica en buena medida y es el retraso en el reajuste de los avalúos catastrales de Bogotá y otras grandes ciudades, que pesan significativamente en el conjunto nacional. Sin embargo, no se puede desconocer que la inelasticidad del tributo, las demoras del Agustín Codazzi que apenas ha revisado el 70% de los predios bajo su responsabilidad y la cascada tributaria que obliga a las autoridades encargadas del manejo de los catastros, las tarifas y los recaudos a proceder con prudencia y discreción, han creado la situación antes descrita, cuando el predial debería ser el impuesto local por excelencia, el que auto-financiara los municipios en alta proporción.

Para lograrlo es necesario disponer, como ya se dijo, que únicamente los municipios puedan gravar la propiedad inmueble, tanto urbana como rural. De esa manera culminaría un proceso de desmonte de la ya varias veces citada cascada y que ya se inició legislativamente, si se tiene en cuenta que el impuesto sobre el patrimonio desaparecerá a partir de 1992 (decreto ley 1321 de 1989) y que el autoavalúo catastral, autorizado por la ley 44 de 1990, disminuye la renta o ganancia ocasional cuando haya enajenación de los predios.

Claro que una norma como la propuesta deja "en el aire" la sobretasa establecida por ley que hoy financia parcialmente a algunas Corporaciones Autónomas Regionales y Áreas Metropolitanas. La situación no debe alarmar porque conviene que a tales entidades se les obligue a vivir de otros ingresos (tasas por los servicios que presten, regalías por explotación de recursos naturales ubicados en su jurisdicción, transferencias de la nación y de los municipios que se beneficien de su gestión, etc.). Si no pueden financiarse con ingresos de esa clase estarían mostrando que son organizaciones artificiales, que no responden a verdadera y sentida necesidad regional. Tal vez no sobre recordar que descentralización no se puede hacer si no se "desmonta" el frondoso, ineficiente y costoso aparato administrativo nacional y si no se transfieren sus funciones y recursos a las entidades territoriales básicas. Una norma provisional debería fijar el período de "acomodamiento" de las corporaciones que subsistan a su nuevo régimen de ingresos y recursos. Claro que los Municipios, dentro de la facultad que se les asigna, podrían establecer una sobretasa a favor de esas Corporaciones o Áreas. Si lo hacen, será porque entienden que la entidad beneficiada responde a necesidad

sentida y presta eficiente servicio.

Es bien distinto que esas sobretasas para las Corporaciones o Areas las creen la ley o un acuerdo municipal. El primer caso es ejemplo de centralismo; el segundo, de autonomía local.

La propuesta que formulo también facilitaría a los municipios el cobro de la contribución de valorización por obras nacionales y departamentales. Sería una nueva ayuda a las entidades locales.

Conforme a lo que se decida, el artículo pertinente diría: "solo los municipios podrán imponer tributos a la propiedad inmueble y cobrar la contribución de valorización que les cedan la Nación y los Departamentos por las obras que ejecute".

## II "SOBERANIA FISCAL Y TRIBUTARIA" PARA LOS DISTRITOS

Una categoría especial de municipios es la que conforman las grandes ciudades, distintas de Bogotá. Esas grandes ciudades sirven de sede a las Areas Metropolitanas o reúnen características similares a éstas, aun cuando no sean ejemplo de conurbación con municipios circunvecinos.

Tales centros mejorarían considerablemente sus recursos propios si se les otorgara la facultad de crear impuestos, diferentes de los que se autoricen para los demás municipios del país, y de imponer sobretasas a los tributos nacionales. Sería la constitucionalización de instrumentos tributarios comparables a los que hoy usa Medellín para la financiación de su sistema de transporte masivo (metro).

## III NO A LOS MONOPOLIOS DEPARTAMENTALES

Son de distinto orden las razones y motivos que justifican la desaparición de los monopolios hoy explotados por los Departamentos y a través de los cuales intentan conseguir los recursos necesarios para la atención de algunos de los servicios a su cargo.

### Anacronismo económico y fiscal

En la exposición de motivos del proyecto No.59 sobre régimen económico y servicios públicos sometido a nuestra consideración, se explica así la eliminación de los monopolios como arbitrio rentístico: "Esta es una herencia de los días de la colonia que se perpetuó en todas las Constituciones de nuestra vida republicana y que obedece a una concepción económica ya superada en la teoría y en la práctica".

Las políticas de apertura e internacionalización económicas en que se halla comprometido el país han exigido la privatización de muchas actividades que antes se ejercían por

el Estado con exclusión de los particulares. A título de ejemplo, se pueden citar los casos de las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los puertos, la prestación de servicios públicos, la generación y distribución de energía eléctrica, la compra-venta de divisas y de metales preciosos. También desapareció el tradicional monopolio de los servicios postales. La desjudicialización recientemente dispuesta por la ley en asuntos de familia y contencioso administrativos, y la organización de centros de conciliación y de listas de conciliadores en equidad, constituyen, igualmente, ejemplo de clara participación de la sociedad civil en el ejercicio de funciones que antes monopolizaban las agencias y oficinas del Estado.

Es pertinente agregar que como "el monopolio fiscal no es si no una manera de hacer efectivo un impuesto sobre ciertos consumos" (Esteban Jaramillo), en el Estado moderno ese impuesto se establece directamente, gravando al productor, al distribuidor o al consumidor, y no disponiendo que el Estado haga las veces de los particulares para reemplazarlos en el ejercicio monopolístico de actividades industriales o comerciales.

Seguramente es con fundamento en lo dicho que en uno de los documentos que sustentan las políticas del Presidente Gaviria ("Reorganización Institucional y Financiamiento del Sector Público") se denuncian los estímulos otorgados a "monopolios estatales que generan múltiples distorsiones a la economía" y se advierte que en el nuevo Plan de Desarrollo "se limitará el papel del Estado en la producción directa de bienes y servicios a aquellas áreas que (el Gobierno) considera de importancia estratégica y social".

La necesaria lucha del Estado contra las prácticas monopolísticas de los particulares exige que, con su propia conducta, muestre que no patrocina ni autoriza actividades idénticas o similares a las que censura y combate. Debe proceder revestido de una gran autoridad moral que desaparecería si monopoliza actividades que no son las suyas sino las propias de los particulares.

Cada día más pobres resultados económicos y fiscales

La Superintendencia Nacional de Salud -encargada por ley de inspeccionar, verificar y controlar las operaciones relacionadas con el recaudo y giro de los recursos fiscales destinados al sector - estudió recientemente la situación de 17 de las 18 licorerías existentes en el país, representativas del 98.7% del total de ventas. Estas son algunas de sus conclusiones:

- "Las licorerías con una inversión en activos de producción cercana a los \$41.0 mil millones, obtuvieron utilidades de solo \$5.6 millones equivalentes al 13.7%, los distribuidores con una inversión insignificante frente a la efectuada por

los productores, obtuvieron unas utilidades brutas aproximadas, de \$17.01 mil millones".

- La producción y las ventas muestran "tendencia decreciente". En la mayoría de los casos (14) su crecimiento porcentual (períodos 1987 - 88 y 1988 - 89) fue negativo, y las empresas que lograron aumentos, registran índices inferiores a los de la inflación. Como dato curioso debe consignarse el de la empresa que tuvo "ventas" superiores a su producción porque "el distribuidor aceptó como medida de apoyo a la situación de la licorera que se le facturaran cantidades mayores, acordando entregas posteriores y registrando una deuda con él por tal concepto".

- "De las empresas analizadas, el 24% está liquidando el impuesto por debajo de la base gravable mínima establecida" por la ley. En el 53% de las empresas, "se encontró falta de oportunidad en el giro del impuesto" y se observó que "algunas están utilizando parte o todo el impuesto para cubrir sus gastos de funcionamiento".

- Hay empresas que "presentan fallas en algunos de los aspectos legales del impuesto". Otras, "prácticamente no están cumpliendo con las normas legales sobre el impuesto".

- Dicho con otras palabras, de nada sirvió que la ley, para evitar, el fraude contable y la evasión fiscal estableciera una base gravable mínima para liquidar el impuesto sobre la venta de licores nacionales.

- Existen ineficiencias grandes en todos los procesos económicos (producción, publicidad, comercialización).

- El 53% de las licoreras evaluadas registra "deficiente o crítica situación financiera".

- Hay "exceso de burocracia".

El monopolio no esta cumpliendo su finalidad

La comprobación hecha por el Gobierno, a través de su agencia especializada en estos menesteres, muestra que el monopolio, como arbitrio rentístico del Estado, ha fracasado por cuanto no le produce al Departamento los ingresos o recursos que debería generar pues las empresas o entidades que lo explotan ni siquiera cubren los impuestos que debieran pagar conforme a la ley. En vez de entregar el valor de esos impuestos a los Servicios Seccionales de Salud lo gastan en burocracia e ineficiencia. También en la financiación de campañas y de organizaciones políticas, porque a eso están dedicadas buena parte de las industrias licoreras del país.

La verificación de la Superintendencia Nacional de Salud se refiere únicamente al impuesto sobre las ventas (IVA) que se debe pagar a los Servicios Seccionales de Salud.

Evasiones de proporciones parecidas o mayores deben estar ocurriendo en relación con el impuesto al consumo que las licorerías deben pagar a sus respectivas Secretarías de Hacienda. La evasión en este caso debe ser mayor porque en relación con el primer impuesto, el de las ventas, existen por lo menos el control de la Superintendencia y el de la opinión pública. Pero esos mismos controles u otros similares no se dan en el caso del impuesto al consumo que debe girarse a las Secretarías de Hacienda. Uno imagina que en este caso todo debe arreglarse con un simple cruce de cuentas (vrg. aportes de capital versus impuestos, o algo parecido).

Además ese tipo de evasión es incontrolable porque el Gobernador que pretenda erradicarla tiene que terminar arbitrando las diferencias y los intereses (encontrados) de tres de sus más inmediatos colaboradores; el Secretario de Hacienda, el Gerente de la Licorera y el Jefe del Servicio de Salud. Como cualquier decisión que tome al respecto le genera una "crisis" política, seguramente prefiere dejar las cosas como estén.

Si no hay plata para cancelar los impuestos de ley, menos puede haberla para girarle utilidades al Departamento, como dueño que es de las empresas. Por eso son muy pocas las que logran declarar algún tipo de beneficios o ganancias, a pesar de que disponen de un "mercado cautivo" que cuidan celosamente gracias a las aduanas interiores que la ley construye cuando prohíbe la circulación de licores de un Departamento a otro. De todas maneras las utilidades que esas pocas empresas liquidan son mínimas frente al monto de los capitales invertidos, que si se pusieran a producir eficientemente tendrían rentabilidad muy superior.

Conviene tener en cuenta, igualmente, que la actividad industrial y comercial de las licorerías es, proporcionalmente, cada día menor. A las cifras de la Superintendencia de Salud deben agregarse las de la Contraloría General de la República; las ventas brutas de la mayoría de las licorerías, en pesos constantes, decayeron en el período 1987 a 1988 y 1989. La rebaja de aranceles y la libre importación, de un lado, y la destilación ilegal de alcoholes, del otro, deben estar golpeando el mercado de las empresas Departamentales. Ante la inevitable caída de los rendimientos económicos del monopolio, surge la necesidad impostergable de encontrar las fuentes que los sustituyan y que financien la prestación de los servicios a cargo de los Departamentos.

#### CORRUPCION POLITICA Y DESHONESTIDAD ADMINISTRATIVA

La explotación del monopolio por los Departamentos o su concesión a particulares ha dado lugar a prácticas que constituyen escandalosas formas delincuenciales. Así ocurre al interior de las licorerías y en casi todas las actividades

relacionadas con ellas (suministro de equipos, insumos y materias primas, distribución de sus productos, publicidad, etc.).

Periódicamente, conocidos columnistas y notas editoriales de la prensa escrita han denunciado el hecho y señalado el camino que debe seguirse:

- "Las empresas industriales y comerciales del nivel Departamental encargadas de producir licor son, casi en forma permanente, motivo de informaciones negativas por los problemas que revelan, los negocios poco claros, las deficiencias administrativas y las frecuentes actividades turbias. Suelen estar pasando de una crisis a otra... la realidad es que en estas entidades, seriamente infiltradas por las intrigas de la politiquería regional, se concentra todo lo que puede calificarse de ineficiencia y corrupción en dependencias estatales, aparte de que no deja de ser paradójico que el propio Estado aparezca intoxicando a las gentes con malos licores, y que en algunas secciones se haya llegado a la situación de pagar los sueldos de maestros con aguardiente... se ha precipitado, sin duda, una situación extrema cuyo remedio no puede estar sino en la privatización de las empresas licoreras, sometidas a un estatuto específico..."

- "...El monopolio de los licores, por parte del Estado, se ha traducido, en cada región, en el más aberrante botín clientelista, y el más jugoso. Las licoreras son - junto con las loterías los refugios más apetecidos por los jefes electorales, para exigir como suya esa cuota al Gobernador respectivo, no solo por la voluminosa burocracia que tales entidades abrigan, sino porque se trata de un negocio tan rentable que anima con frecuencia a que se cometan toda clase de desfalcos y peculados. Se necesita, pues, establecer claras reglas de juego sobre una industria cuya politización e ineficiencia administrativa no pueden seguir prosperando, en aras de un monopolio..."

- "...La batalla de las licoreras es una de las más tristes páginas de la vida nacional... ha oscilado entre la anarquía y la farsa..."

- "Las licoreras seccionales se han convertido en emporios de inmoralidad, clientelismo y toda clase de negociados..."

NUNCA NOS DEMORAMOS MAS EN TOMAR UNA DECISION QUE CUANDO ESTAMOS DE ACUERDO

Son muchas las voces autorizadas que por distintas razones han pedido la eliminación de los monopolios. Aquí solo cito las que así se han pronunciado por las razones que destaca este documento: la necesidad de mejorar los ingresos de los Departamentos, que deben contar con recursos suficientes para la atención de una de sus más importantes responsabilidades;

la salud pública.

Primero lo hizo la Misión Musgrave en 1968: "...El sistema no solo es costoso e improductivo sino que interfiere con la libertad de comercio dentro del país y protege de la competencia a licores de baja calidad(2) y a las destilerías ineficientes..."

Más tarde - en 1981 - la Misión de Finanzas Intergubernamentales sostuvo: "Representa un método ineficiente y costoso de proveer recursos públicos al Departamento, a pesar de su condición de monopolio estatal. Se sugiere suprimir el monopolio, entre otros, por los siguientes motivos: podrían recaudarse mayores ingresos de los que se perciben con el sistema actual, dado que las empresas licoreras constituyen actualmente un fortín político donde se emplea un gran número de personas con muy baja productividad". La revista Síntesis Económica - mayo 23 de 1988 - también se pronunció de esta manera; "Son múltiples los estudios que muestran que la recaudación de los impuestos a las bebidas alcohólicas aumenta gravando los consumos en un mercado de competencia abierta y que con la privatización de la producción se mejorarían las producciones y los precios, se establecerían marcas con capacidad de penetrar los mercados internacionales y se aliviarían las administraciones departamentales de una burocracia inepta y de muy dudosa honestidad que mantiene en estado de quiebra o de precaria supervivencia a las fábricas de licores oficiales".

El Ex-Ministro Miguel Urrutia, Director de Fedesarrollo, sostuvo en Medellín el pasado mes de marzo: "El caso de las licoreras es interesante. Aunque en teoría puede ser útil crear un monopolio... pues... el Estado puede captar todas las ganancias monopólicas como arbitrio fiscal... la intervención política en ellas ha aumentado sus costos y disminuido seriamente las utilidades fiscales. Sería mejor privatizar estas empresas y establecer un impuesto a las ventas como arbitrio fiscal..."

#### MONOPOLIO OPCIONAL... PERO OBLIGATORIO

Los intereses creados y las presiones políticas han obligado a los Departamentos a explotar el monopolio y no han permitido que éste desaparezca del ordenamiento jurídico que lo autoriza.

Las leyes vigentes sobre la materia - desde 1913 - permiten a los Departamentos monopolizar, si lo estiman conveniente, la producción, introducción y venta de licores destilados, o gravar las actividades correspondientes, si no conviene el monopolio. La opción que establece la ley no se ejerce porque quienes manejan y controlan los Departamentos tienen interés grande en que sean éstos quienes exploten el monopolio. Por eso existen 18 licoreras (17 departamentales y una intendencial). Y los Departamentos que no la tienen ejercen

el monopolio a través de particulares, con quienes celebran contratos de concesión que también dan lugar a toda clase de prácticas viciosas. Lo que se ha dicho de los Departamentos es igualmente válido para las Intendencias y Comisarias.

Ello implica que en el Congreso, foro de la clase política regional, el tema del monopolio no se debata. O que apenas se discuta, sin que se tomen decisiones. También, que los Gobiernos, cuando han estado investidos de facultades extraordinarias o de los poderes del estado de emergencia, no se hayan ocupado del asunto, que no le hayan puesto el cascabel al gato.

Deben ser tantas las presiones que ni siquiera se ha podido desmontar el monopolio sobre los alcoholes impotables que nos servirían como carburante, en reemplazo de la gasolina o mezclada con ésta, si se produjeran industrialmente.

#### TOCA REFORMAR LA CONSTITUCION

Queda claro, entonces, que los Departamentos no renunciarán voluntariamente al monopolio. También que éste no desaparecerá de la ley por decisión del Congreso o del Gobierno. Debe agregarse, ahora, que el desmonte del monopolio exige que se reforme la Constitución. Así debe ser porque hay quienes sostienen que como los monopolios establecidos a favor de los Departamentos gozan de las garantías que el artículo 183 de la Constitución otorga a los bienes y rentas de las entidades territoriales, el "desconocimiento" de tales monopolios por ley exige que sus titulares, es decir los Departamentos, sean indemnizados o compensados, seguramente por la Nación, porque se les estaría privando de una actividad rentable. Con el fin de evitar esa clase de discusiones y litigios, conviene tomar la decisión en la propia Constitución.

#### "CERRAR LA CANTINA"

Lo dicho muestra bien la necesidad y conveniencia de suprimir los monopolios estatales como arbitrio rentístico. Son múltiples las conveniencias que se derivan de las modificaciones que para estos efectos se le deben introducir al artículo 31 de la codificación vigente. Aquí vale la pena destacar la más importante en el caso del monopolio sobre la destilación de alcoholes.

Tal consecuencia no es otra que la de permitirle al sector privado que se vincule a la producción, distribución y exportación de licores destilados. Lo haría en desarrollo de la ley que fije los requisitos y las condiciones que deban cumplir quienes deseen ejercer esas actividades industriales y comerciales. Obviamente, tendría que pagar los impuestos que la ley señale o establezca. Son estos impuestos los que compensan y deben mejorar considerablemente los precarios ingresos que hoy reciben los Departamentos por la explotación

directa o contratada del monopolio.

Hay quienes temen que la privatización conduzca a un monopolio de hecho en cabeza de algunos particulares. La respuesta a tal riesgo o posibilidad tiene que darla la misma ley que regule la actividad, porque de sus disposiciones deben hacer parte todas las medidas anti-monopólicas que se consideren necesarias.

El desmonte del monopolio no quiere decir, en manera alguna, que deban cerrarse, forzosa y automáticamente, todas y cada una de las empresas departamentales de licores pues subsistirán las eficientes, las que estén en condiciones de afrontar la competencia del sector privado. Para empezar, esas empresas eficientes, con la supresión del monopolio, obtienen una ganancia grande; pueden distribuir libremente sus productos en todo el país. Sin barreras comerciales de ninguna clase. Sin obligación distinta a la de pagar los impuestos que ordena la ley. Sin tener que cubrir los derechos de entrada a que las obligan los contratos de intercambio celebrados para proteger empresas ineficientes. Y no tendrán que soportar los costos del contrabando interno (si no fuera delito, haría parte simplemente de nuestra picaresca política y administrativa) que les hacen quienes les compran a bajo precio unos licores que se facturan como si se "exportaran" a otro Departamento, pero que nunca salen de aquel en donde se produjeron porque en éste se venden a un precio dos o tres veces superior al de compra. Ganancia tan grande se logra disponiendo simplemente que las tracto-mulas descarguen a pocos metros de la licorera unas remesas que oficialmente estaban destinadas a otros Departamentos. La licorera vendedora resulta perjudicada con la "operación retorno", pero esa es cuestión que prácticamente a nadie interesa y en todo caso menos al politizado y pomposo cuerpo denominado "Resguardo Departamental", que debe vivir afectado por algún virus imbatible pues todo gobernador y ex-gobernador que se respete dice haberlo purificado y moralizado.

Antes de que empiece la competencia del sector privado, las actuales licoreras departamentales se habrán preparado para afrontarla. Seguramente habrán mejorado para entonces todos sus procesos económicos. Tendrán tiempo suficiente para ello. Porque después de la decisión que tome la Constituyente, se requiere que el Congreso expida la ley que reglamente la actividad y fije los impuestos y que el mismo sector privado monte sus propias instalaciones o habilite las que le compre a algunos Departamentos, todo lo cual no se hace de un día para otro.

También se debe contemplar como posibilidad que se constituyan sociedades de Economía Mixta, entre los Departamentos y el sector privado.

PARTICIPACION EN LAS RENTAS NACIONALES

Las propuestas anteriores(3) buscan mejorar sustancialmente los ingresos propios de Municipios y Departamentos. Pero como es claro que tales entidades requieren el apoyo económico de la Nación pues sus recursos propios no son suficientes para la atención de las funciones y servicios colocados bajo su responsabilidad, conviene ocuparse ahora de las dos transferencias que hace la Nación; la de un porcentaje del producto de IVA a los Municipios y la de una parte de sus rentas ordinarias a los Departamentos. A esta última la Ley la llama "situado fiscal".

En este campo de las transferencias hay una especie de acuerdo, casi que de consenso, entre los autores de los proyectos puestos a estudio de la Asamblea. En algunos de los alcances de esas propuestas el Gobierno (Minhacienda y Jefe de Planeación Nacional) también ha dicho que está de acuerdo.

#### IV. LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION Y LOS RECURSOS DEL IVA DEBEN PASAR A LOS MUNICIPIOS

Es algo que no admite discusión: los servicios de salud, en su primer nivel de atención, y la educación, hasta el grado que la ley señale como obligatorio, deben ser prestados por los Municipios. Es la única forma como podrá garantizarse la efectividad del derecho que todos tenemos a la salud y a la educación. La Nación fracasó en la prestación de esos servicios básicos; por eso solo debe encargarse de definir las políticas en la materia, vigilar su cumplimiento y ejercer funciones de tipo técnico-normativo. Así empieza a suceder en relación con la salud, gracias a las disposiciones de la ley 10a. de 1.990 y del decreto 1762 del mismo año. En el caso de la educación, los municipios lo vienen haciendo parcialmente, porque deben llenar los inmensos vacíos que deja la Nación, sin que exista norma constitucional o legal que lo ordene.

Como Asamblea Constituyente nos corresponde hacer irreversible el proceso y dotarlo de los instrumentos que le aseguren plena ejecución. Para ello es necesario disponer que la participación de los Municipios en el IVA -que alcanzará durante la vigencia fiscal de 1.992 el "techo" o límite que le fijó la Ley; el 45.3% de todo su producido- se incremente gradual y proporcionalmente, a partir de 1.993, en la misma medida en que la Nación les traslade las responsabilidades que hoy tiene en materia de salud y Educación.

#### V REFORMAS AL SITUADO FISCAL

Puede afirmarse que existe un relativo consenso en cuanto a las reformas que conviene introducirle;

- Debe ser un porcentaje de los ingresos corrientes y no de los ingresos ordinarios de la Nación. Este principio ya se adoptó en la ley que fija las bases para la determinación del

Situado que se destina a salud.

- Beneficiarios suyos también deben ser los Distritos, los ya creados y los que en el futuro se organicen.

- La distribución de su monto total debe hacerse teniendo en cuenta el número de entidades beneficiarias, la población de cada una de ellas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el esfuerzo tributario ponderado que realicen las regiones. Dificilmente la Constitución podrá repartir porcentualmente estas cuatro variables o elementos. Debe hacerlo la ley. De otra manera se adoptaría, con carácter permanente, un reparto que puede ser válido en un momento determinado pero que tiene que cambiar toda vez que se modifiquen las circunstancias y las condiciones de hecho en las cuales haya de aplicarse. En esta materia, antes que la rigidez constitucional conviene la flexibilidad legal.

- Debe destinarse a la atención de los servicios que se hallan a cargo de sus beneficiarios - los Departamentos y los Distritos - y no a cargo de esas y otras entidades (los municipios) como lo dispone el artículo vigente.

- El manejo y la inversión de sus valores debe hacerse directamente por sus destinatarios, sin intervención ninguna de la Nación. Hoy el Gobierno Central administra los FER y los Servicios de Salud.

#### VI "REGIONALIZAR" LAS REGALIAS

Estoy de acuerdo con quienes solicitan la creación de un "Fondo Nacional de Regalías" que le permita a todo el país beneficiarse, en alguna medida, de la explotación que se haga de sus recursos naturales no renovables. La propuesta tiene mayor sentido si se considera la situación de aquellas localidades que también reciben el impacto de la explotación, aunque ésta no se realice en términos colocados bajo su autoridad. Es el caso de los municipios que "soportan" el paso de los oleoductos o la instalación de puertos para la comercialización de determinados productos.

Igualmente, debería autorizarse a las entidades territoriales propietarias de las regalías - Departamentos y Municipios - para disponer que parte de los ingresos que perciban por este concepto, en la cuantía que esas mismas entidades fijen, se invierta fuera del área de su jurisdicción, es decir en Departamentos y Municipios distintos de los que cobran las regalías. Así se beneficiarían entidades que también reciben el impacto - ecológico, económico y social - de las explotaciones de recursos naturales que se realicen en regiones que les sean limítrofes. Las entidades que de esa manera "cedan" parte de sus regalías también estarían haciendo inversión rentable para sus propias poblaciones y territorios porque las obras y servicios que financien tendrán carácter verdaderamente regional.

Muchas veces, la solución de las dificultades de los vecinos contribuye decisivamente a la solución de nuestros propios problemas. De todas maneras serán las entidades propietarias de las regalías las que deciden ese tipo de colaboración regional, su cuantía y modalidades.

## VII LA BANCA COMERCIAL DEBE "RESPALDAR" FINANCIERAMENTE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Los Departamentos y Municipios han multiplicado en proporción geométrica su capacidad de endeudamiento. De ella tienen que hacer uso para financiar sus proyectos de alguna significación con mayor razón, los de envergadura. La Nación ha buscado atender esa incrementada demanda de crédito. Sin embargo, no lo ha logrado. No pudo el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Tampoco, la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), entidad que lo reemplazó.

Las quejas de los usuarios del crédito oficial tienen que ver con las altas tasas de interés y, particularmente, con la demora en el otorgamiento y desembolso de los empréstito. Por razones que no es del caso analizar, entre la presentación de la solicitud y el primer desembolso, transcurren de 18 a 24 meses. Prácticamente todo el período de un alcalde actual. Por esa razón los Municipios se sirven de la banca Comercial que les cobra unos puntos más, pero que les hace los desembolsos en 30 días. Los elevados intereses se compensan con la celeridad, pues el prestatario ahorra el alza de los precios en los materiales de construcción y la mano de obra.

El crédito puramente comercial al que los alcaldes acuerden cada vez con más frecuencia tiene notables inconvenientes; los plazos de amortización y reembolso. Findeter concede hasta 15 años. La banca Comercial no más de tres. La diferencia es grande. De ahí la necesidad de establecer constitucionalmente un sistema que le ofrezcan a las entidades territoriales crédito a tasas y plazos razonables, dadas las misiones de interés público y social que éstas cumplen.

### NOTAS

- 1) Menores de 100.000 habitantes que no reciben regalías ni tienen un grado de desarrollo destacado.
- 2) Varias de las licoreras departamentales funcionan sin licencia de Minsalud y sus productos son un peligro para la salud.
- 3) Que únicamente los Municipios graven la propiedad inmueble, que los Distritos posean una mayor capacidad tributaria y que se eliminen los monopolios departamentales. PA

~~POHENCIA SOBRE LA FUNCION LEGISLATIVA~~

20

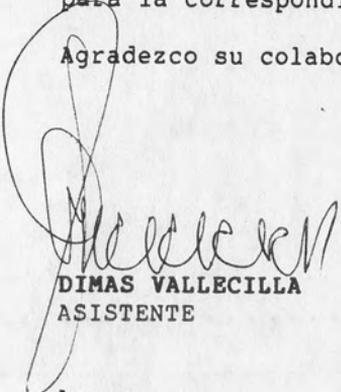
# Asamblea Constitucional

Bogotá, D.E., 24 de abril de 1991

Doctor  
**CARLOS B. GARAVITO H.**  
DIRECTOR CENTRO DE INFORMACION Y  
SISTEMAS  
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
Ciudad

Para su conocimiento le envío el informe preparado por el Doctor Jaime Castro, a la Comisión Segunda, para la correspondiente sistematización.

Agradezco su colaboración,



**DIMAS VALLECILLA**  
ASISTENTE

Anexo.

R/ Sandra M. Calderín  
abril 24/91  
11:31 A.M.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE  
COMISION SEGUNDA

LA POBREZA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES:  
"CUELLO DE BOTELLA" DE LA DESCENTRALIZACION

Informe preparado por Jaime Castro

Abril de 1991

## INDICE

	Página
I. LA PROPIEDAD INMUEBLE - URBANA O RURAL - SOLO DEBE SER GRAVADA POR LOS MUNICIPIOS.	12
II. "SOBERANIA FISCAL Y TRIBUTARIA" PARA LOS DISTRITOS .....	15
III. NO A LOS MONOPOLIOS DEPARTAMENTALES...	16
IV. LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION Y LOS RECURSOS DEL IVA DEBEN PASAR A LOS MUNICIPIOS .....	28
V. REFORMAS AL SITUADO FISCAL	29
VI. REGIONALIZAR LAS REGALIAS .....	30
VII. LA BANCA COMERCIAL DEBE "RESPALDAR" FINANCIERAMENTE LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	32

La década de los años noventa debe ser en Colombia la década de la descentralización. Así lo aconsejan razones políticas, económicas y sociales. Políticas porque conviene crear los espacios que a escala humana le permitan a la sociedad civil y a la ciudadanía participar, con poder real y efectivo, en el manejo de los asuntos públicos de carácter regional y local. Económicas y sociales, porque solo gracias a un coherente y audaz estatuto de autonomía podrán las entidades territoriales construir la infraestructura y prestar los servicios que mejoren sustancialmente las condiciones y calidad de vida de nuestras comunidades urbanas y rurales.

El proceso de recuperación y fortalecimiento de la vida municipal en curso ofrece resultados aceptables, a pesar de que todavía se fundamenta en tímidas y parciales decisiones. Sobre todo, ha mostrado que responde bien a nuestras realidades, necesidades y posibilidades. Por ello ha echado raíces y la opinión, que lo ha hecho suyo, lo defiende sin reservas. De ahí que sea necesario continuarlo; asegurarle nuevos desarrollos. Profundizarlo a nivel local. Proyectarlo a otros planos administrativos. Darle un segundo aire, un nuevo impulso, porque empieza a sentir las consecuencias de la pausa que de un tiempo acá le decretaron las instancias nacionales (Congreso, Gobierno, Partidos).

Para descentralizar de verdad hay que repartir territorialmente el poder del Estado, el derecho a decidir el destino de los dineros públicos y las oportunidades que todo sistema democrático debe brindar. Dicho con otras palabras, exige tomar decisiones políticas, acometer una auténtica empresa política,

por su naturaleza y alcances. Le corresponde a la Asamblea Constituyente actuar en este campo con la decisión y la firmeza que las circunstancias demandan. No puede ser inferior a su condición de escenario válido para que la provincia olvidada presente su memorial de agravios y reclame sus derechos. Para lograrlo, debe darle prioridad a los aspectos económico - financieros de la descentralización, convertidos precisamente en su mayor dificultad, en su "cuello de botella".

### PROCESO INTEGRAL Y EQUILIBRADO

Toda estrategia descentralizadora debe referirse, de manera simultánea a las tres variables que con más fuerza determinan la vida de las regiones y provincias. Por eso la que se puso en marcha frente a los municipios buscó fortalecerlos desde los puntos de vista político, fiscal y administrativo.

En los primeros campos hemos avanzado, aun cuando todavía tengamos mucho por hacer. Del punto de vista político bastante se ha ganado con la elección popular de alcaldes (que proporcionalmente congrega en las urnas mayor presencia ciudadana que cualquier otro debate comicial), así como con los demás mecanismos de participación comunitaria dispuestos en la ley (referendos o plebiscitos locales, delegados de los usuarios en las juntas directivas de las empresas encargadas de la prestación de los servicios públicos, juntas administradoras locales, celebración de contratos con entidades sin ánimo de lucro).

En el área administrativa, se ha ampliado considerablemente la

competencia de los municipios que ahora ~~deben~~ ocuparse de casi todas las funciones, obras y servicios de carácter local. Además, sus autoridades gozan de relativa autonomía para el ejercicio de sus antiguas y nuevas atribuciones.

### CUMULO DE RESPONSABILIDADES

Conviene tener presente que a los municipios se les han atribuido nuevas y grandes responsabilidades que les generan verdaderas cargas económicas. Así ha ocurrido en los siguientes casos que se pueden citar a título de ejemplo:

- Los decretos - leyes 77 a 80 de 1987 les "devolvieron" antiguas competencias suyas que había asumido la Nación y nuevas funciones: acueductos; alcantarillados; saneamiento básico ambiental; puestos de salud; construcción, mantenimiento y dotación de centros educativos; asistencia técnica agropecuaria; desarrollo rural integrado; recreación y obras públicas; etc.
- Las leyes 9a. de 1989 y 2a. y 3a. de 1991 les asignaron importantes funciones (reforma urbana) y les ordenaron ejecutar programas de vivienda de interés social.
- La ley 29 de 1989 les impuso obligaciones en materia educativa.
- La ley 10a. de 1990 les otorgó nuevas responsabilidades en el campo de la salud.
- Y la ley 23 de 1991 le asignó a los inspectores de policía -que ahora deben ser abogados o haber terminado estudios en derecho- el conocimiento de asuntos que antes tenían carácter judicial.

En la práctica, los municipios no están cumpliendo a cabalidad todas sus atribuciones, a pesar de los esfuerzos que realizan. Y no lo están haciendo porque con los recursos puestos a su disposición (ingresos propios y transferencias) no logran financiar sus proyectos básicos ni atender a satisfacción sus necesidades elementales. Con mayor razón, si se consideran los costos - cada día mayores - de las obras y servicios a su cargo.

En un estudio elaborado por el doctor Iván Jaramillo actual Director Administrativo de la Constituyente para la Federación Colombiana de Municipios, después de analizar las solicitudes de crédito presentadas ante el Banco Central Hipotecario (hoy seguramente en poder de Findeteer) para la financiación de obras y servicios locales, se llega a esta alarmante conclusión: si los municipios contaran únicamente "con la transferencia del IVA, tal como está planeada hoy en día, y concentraran el 100% de su valor en un solo proyecto de desarrollo - proyecto promedio en el conjunto estudiado - los alcaldes, en su período de dos años, no podrían ejecutar ese solo proyecto, aunque él responda a necesidades sentidas y efectivamente demandadas por los pueblos que gobiernan". Y agrega algo mucho más dramático todavía: "con los recursos de la ley 12 de 1986, el plan de desarrollo básico municipal demoraría en ejecutarse 34 años en el promedio nacional. En Sucre tardaría 38 y en Chocó 40".

#### APRECIABLES ESFUERZOS MUNICIPALES

Conscientes de sus responsabilidades y de la insuficiencia de los recursos con que cuentan, los municipios han buscado mejorar sus ingresos propios, racionalizar el gasto público (exigir más al impuesto que al contribuyente) y concretar sus inversiones en las obras y servicios de gran contenido social. Así aparecen

la encuesta realizada por Opinión Pública para Fescol en 1989, entre 320 alcaldes y presidentes de concejos, representativo de todos los municipios del país; en el informe especial "La descentralización: un as por jugar") elaborado por la Contraloría General de la República y publicado en su informe financiero de noviembre de 1990; y en el "Balance del proceso de descentralización en Colombia" escrito por María Eugenia Avendaño, Secretaria de la Comisión Segunda de la Asamblea. En tales documentos se encuentran datos tan interesantes como los que luego se comentan.

### MAS INGRESOS PROPIOS

Los ingresos tributarios de los municipios se incrementaron, dentro del total de ingresos tributarios del sector público, del 5.2% (período 1980-83) al 7% (período 1987-88). Su mayor crecimiento se observa durante los años 84-86 época en la que se producen a plenitud los efectos de la ley 14 de 1983. Hoy en día prácticamente todos los municipios han mejorado sus recaudos por concepto de industria y comercio y de predial, gracias a las medidas que con tal fin han expedido. Aunque cuentan con administraciones técnicamente débiles, se han preocupado por mejorar sus ingresos propios.

### MAYOR INVERSION

Los gastos de inversión de los municipios casi que se duplican durante los mismos períodos pues pasaron del 7.7% al 14.6%. Ese esfuerzo en materia de inversión ha sido grande en el caso de los municipios menores de 100.000 habitantes pues por cada peso

que recibieron a título de transferencia del IVA, en el período 87-88, invirtieron 60 centavos, mientras que en el período anterior, 80-83, solo invertían 30. Y para 1990 tal inversión fue en promedio igual al 40% de la cesión total, es decir superior a la ordenada por la ley. Si se contara únicamente la transferencia del IVA destinada a inversión, esa proporción sería mayor. Además, deben tenerse en cuenta las contrapartidas municipales, originadas en recursos propios u otras fuentes, que reflejan la manera como los municipios han respondido a los aportes de la Nación.

Interesa observar también que, en promedio, nacionalmente hablando, el crecimiento de los gastos de inversión duplicó el de los de funcionamiento a partir de 1984, cuando en los tres años anteriores crecían a ritmo inferior. Igualmente ha sido claro que en las capitales, en las grandes ciudades y en algunas categorías de pequeños municipios se invierten la mayor parte de los ingresos obtenidos por la aplicación de la ley 14.

#### MENOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

La Contraloría General también verificó que se han reducido los gastos de funcionamiento que fueron del 66 y el 79% en las capitales y en los pequeños municipios (1) durante el período 80-83 y cayeron, respectivamente, a un 53 y un 67% en el período 87-88. En el estudio adelantado por María Eugenia Avendaño se pudo establecer que "los cambios en la planta de personal pueden calificarse de moderados, pues si se excluyen un par de casos extremos en el Departamento del Atlántico (Soledad y Baranoa), el crecimiento de la planta en los últimos años, solo es igual o

---

(1) menores de 100.000 habitantes que no reciben regalías ni

inferior al 10% de la nómina en 15 de los 22 municipios" estudiados.

### INVERSION SOCIAL E INFRAESTRUCTURA FISICA

La ejecución presupuestal de los años 88 a 90 muestra que la inversión realizada se ha concentrado en áreas claves para el desarrollo económico y social del país:

- sector educativo, casas de cultura, instalaciones deportivas, parques; (25%);
- vías de penetración, caminos vecinales, puentes (25%); y
- agua potable, saneamiento básico, puestos de salud (20%).

La presencia porcentual de este sector ha venido creciendo de un año a otro.

Lo anterior explica que el nivel local esté contribuyendo considerablemente a la formación bruta de capital fijo (construcciones civiles, mejoras de tierras, maquinaria y equipo, etc).

### LA SALUD TAMBIEN

Los aportes municipales a los programas de salud muestran crecimientos verdaderamente impresionantes. Según cifras de la Contraloría General de la República éstos han sido sus aumentos:

<u>Año</u>	<u>Millones de pesos</u>
1986	9
1987	29
1988	1.292
1989	2.152
1990	2.690

### USO RAZONABLE DE SU MEJORADA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Las entidades locales también han sabido hacer uso de la capacidad de endeudamiento que ahora poseen pues sus ingresos de capital, en el total del ingreso público nacional y en los periodos antes citados, pasaron del 8.9% al 10.3%. Seguramente la hubiesen utilizado en mayor proporción de haber tenido a su disposición instrumentos financieros con mayores recursos y agilidad.

### YA SE SABE COMO DISMINUIR LOS DESEQUILIBRIOS

Gracias principalmente a los efectos de la participación en el IVA, las diferencias de ingresos municipales per capita se redujeron ligeramente pues mientras los de las capitales, en el periodo 80-83, fueron 2.5 veces superiores a los de los pequeños municipios, en el periodo 87-88, esa misma relación fue de 2.1. Todavía son grandes los desequilibrios, pero ya se sabe cómo disminuirlos.

### PENURIA FISCAL

El no cumplimiento por parte de los municipios de sus responsabilidades, a pesar de los esfuerzos que realizan para lograrlo, obedece simple y llanamente a que siguen siendo entidades pobres, débiles desde el punto de vista fiscal y económico - financiero, raquíticas, fiscalmente hablando. Es lo que también aparece en los informes citados que han servido para la elaboración de este documento.

La Contraloría General de la República estableció, por ejemplo, que la participación de los municipios en los ingresos del sector público, nivel central, sumados los ingresos corrientes y de capital, fue del 10.5% en el período 1980-83 y del 12.5% en el período 87-88. O sea que la vigencia de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 tan solo permitió a los municipios aumentar en dos puntos su participación en el ingreso público nacional. Conviene tener presente que en 1988 ya se habían producido prácticamente la totalidad de los efectos de la ley 14 de 1983, que favoreció principalmente a los municipios mayores de 100.000 habitantes, y parte apreciable de los de la ley 12 de 1986, que beneficia en particular a los de población inferior a la cifra antes citada.

La situación descrita de injusto desequilibrio territorial en el reparto del ingreso público se conserva a pesar de los "esfuerzos" cumplidos para remediarlo, sencillamente porque la Nación se cuida bien de recoger con una mano lo que con la otra pueda haber transferido a sus entidades territoriales: en enero de 1986 cedió a los municipios un porcentaje de lo que le genera el IVA y poco tiempo después - en diciembre del mismo año - sancionó una ley de reforma tributaria que le produjo más de lo que había empezado a entregar, meses antes, a la provincia marginada. Así sucede también porque la Nación se reserva los ingresos mas elásticos, los mas sensibles al crecimiento económico, los que se corrigen automáticamente con base en los índices de precios, mientras que los impuestos municipales evolucionan lentamente porque son estables (inelásticos) e "insensibles" a la inflación. Es el caso del predial, que se determina en función de los avalúos catastrales.

## EL DEPARTAMENTO EN LA "OLLA"

Como nadie se ha ocupado seriamente de su lamentable condición, el Departamento, que también vive situación de penuria, podría decir que sale bien librado en ese reparto del ingreso público porque su participación es estable durante los períodos citados: 12% en 1980-83 y en 1987-88. O sea que la ley 14 de 1983, que reestructuró los impuestos seccionales, sólo le sirvió para que sus ingresos no continuaran mostrando - en valores constantes - los crecimientos negativos padecidos en las décadas anteriores. Otro tanto ocurría con los de los municipios, particularmente los de las categorías o grupos inferiores, hasta que la ley 14 invirtió el proceso de deterioro y logró que empezaran a reflejar, cuando menos, el grado de crecimiento económico del país.

Cifras tan elocuentes muestran bien que a pesar de la carreta descentralista de los últimos años, es realmente poco lo que se ha hecho en materia de descentralización fiscal, y que todavía es bastante lo que debe realizarse si queremos que nuestras entidades territoriales cuenten con las condiciones económico - financieras que les permitan gestionar autónomamente los intereses locales, construir la infraestructura y prestar los servicios que el país requiere para atender sus necesidades, asegurar el normal desarrollo de sus actividades productivas y modernizar e institucionalizar su economía.

## "CUELLO DE BOTELLA"

Esas mismas cifras permiten identificar, igualmente, cuáles son

las principales limitaciones que vive el proceso en marcha. Y también cuál es el riesgo que corre, porque si no logra superar las dificultades que por dicha causa surgen, ni responder a las expectativas creadas, terminará convirtiéndose en una nueva frustración para el pueblo colombiano.

Nadie tiene dudas sobre el particular. En la encuesta antes citada, "tanto los alcaldes como los presidentes de concejo señalaron mayoritariamente la limitación de recursos financieros como el mayor obstáculo para la realización de los propósitos de la reforma municipal". A otro tipo de limitaciones les atribuyeron menor significación (reparto de funciones entre el alcalde y el concejo, falta de colaboración del departamento y la nación, clientelismo y politiquería). Y en otra encuesta realizada a fines de 1990 y comienzos de 1991, la Revista Realidad Municipal, No. 8-9, encontró que el 89.7% de los entrevistados opina que la Asamblea Constituyente debe asignarle más recursos a los municipios.

#### VENTAJAS PARA LA NACION

El Gobierno Central no puede ser ajeno al proceso en marcha porque son múltiples las ventajas que de él deriva la Nación, entendida como organización distinta de la que conforman las entidades territoriales. Está demostrado que a través de la descentralización fiscal en otros países se ha logrado:

- racionalizar el gasto público;
- financiar con recursos nuevos, obtenidos en provincia, parte de los proyectos y servicios que estaban a cargo de la administración nacional;

- mejorar la administración pública, y gracias a su eficiencia, reducir el déficit presupuestal; y
- fortalecer el sistema político, situación que termina repercutiendo favorablemente en el estado económico de la Nación.

De manera que cuando se reclama audacia y profundidad en este campo no se está pensando exclusivamente en la suerte de las entidades territoriales sino en la de todo el Estado, en sus distintas manifestaciones y planos o niveles administrativos.

### UNA ESTRATEGIA GLOBAL

El fortalecimiento económico - financiero de las entidades territoriales exige que simultáneamente se tomen decisiones en relación con los que son sus tributos, las transferencias y regalías que reciben de instancias superiores y el crédito oportuno y fácil que se les ofrezca (recursos de capital). Las propuestas que al respecto formulo son sencillas y elementales, pero no por ello menos determinantes de la base económica que soporte la descentralización.

### I LA PROPIEDAD INMUEBLE, URBANA Y RURAL, SOLO DEBE SER GRAVADA POR LOS MUNICIPIOS

Debe establecerse constitucionalmente que los inmuebles, fincas o bienes raíces solo podrán ser objeto de los tributos que les impongan las correspondientes autoridades municipales.

El rechazo y la protesta generados por la formación y actualización de los avalúos catastrales se deben a la "cascada tributaria" que ellos originan y desencadenan pues sirven de base para la liquidación del impuesto predial y otra serie de gravámenes que terminan haciendo excesivamente pesada la carga del contribuyente. Si solo dieran lugar al reajuste proporcional del predial, otra sería, seguramente, la actitud y la conducta ciudadanas frente a los ajustes periódicos que es necesario introducirles. Tendríamos catastros económicamente actualizados que mejorarían considerablemente los ingresos propios de los municipios.

Por haber "amarrado" el catastro a la determinación de impuestos distintos de los puramente locales hemos llegado a la paradójica situación actual: el impuesto predial ha perdido participación dentro del total de ingresos tributarios de los municipios pues pasó del 41.3% durante el período 80-83 al 35.5% en el período 87-88 a pesar de que su tasa efectiva promedio ha subido del

4 por mil en 1983 al 6 por mil en 1988.

En los porcentajes citados, que contrastan con el comportamiento dinámico que ha tenido el impuesto de industria y comercio, hay un factor circunstancial que los explica en buena medida y es el retraso en el reajuste de los avalúos catastrales de Bogotá y otras grandes ciudades, que pesan significativamente en el conjunto nacional. Sin embargo, no se puede desconocer que la inelasticidad del tributo, las demoras del Agustín Codazzi que apenas ha revisado el 70% de los predios bajo su responsabilidad y la cascada tributaria que obliga a las autoridades encargadas del manejo de los catastros, las tarifas y los recaudos a

proceder con prudencia y discreción, han creado la situación antes descrita, cuando el predial debería ser el impuesto local por excelencia, el que auto-financiara los municipios en alta proporción.

Para lograrlo es necesario disponer, como ya se dijo, que únicamente los municipios puedan gravar la propiedad inmueble, tanto urbana como rural. De esa manera culminaría un proceso de desmonte de la ya varias veces citada cascada y que ya se inició legislativamente, si se tiene en cuenta que el impuesto sobre el patrimonio desaparecerá a partir de 1992 (decreto ley 1321 de 1989) y que el autoavalúo catastral, autorizado por la ley 44 de 1990, disminuye la renta o ganancia ocasional cuando haya enajenación de los predios.

Claro que una norma como la propuesta deja "en el aire" la sobretasa establecida por ley que hoy financia parcialmente a algunas Corporaciones Autónomas Regionales y Áreas Metropolitanas. La situación no debe alarmar porque conviene que a tales entidades se les obligue a vivir de otros ingresos (tasas por los servicios que presten, regalías por explotación de recursos naturales ubicados en su jurisdicción, transferencias de la nación y de los municipios que se beneficien de su gestión, etc.). Si no pueden financiarse con ingresos de esa clase estarían mostrando que son organizaciones artificiales, que no responden a verdadera y sentida necesidad regional. Tal vez no sobre recordar que descentralización no se puede hacer si no se "desmonta" el frondoso, ineficiente y costoso aparato administrativo nacional y si no se transfieren sus funciones y recursos a las entidades territoriales básicas. Una norma provisional debería fijar el

período de "acomodamiento" de las corporaciones que subsistan a un nuevo régimen de ingresos y recursos. Claro que los Municipios, dentro de la facultad que se les asigna, podrían establecer una sobretasa a favor de esas Corporaciones o Areas. Si lo hacen, será porque entienden que la entidad beneficiada responde a una necesidad sentida y presta eficiente servicio.

Es bien distinto que esas sobretasas para las Corporaciones o Area las creen la ley o un acuerdo municipal. El primer caso es ejemplo de centralismo; el segundo, de autonomía local.

La propuesta que formule también facilitaría a los municipios el cobro de la contribución de valorización por obras nacionales y departamentales. Sería una nueva ayuda a las entidades locales.

Conforme a lo que se decida, el artículo pertinente diría: "solo los municipios podrán imponer tributos a la propiedad inmueble y cobrar la contribución de valorización que les cedan la Nación y los Departamentos por las obras que ejecute".

## II "SOBERANIA FISCAL Y TRIBUTARIA" PARA LOS DISTRITOS

Una categoría especial de municipios es la que conforman las grandes ciudades, distintas de Bogotá. Esas grandes ciudades sirven de sede a las Areas Metropolitanas o reúnen características similares a éstas, aun cuando no sean ejemplo de conurbación con municipios circunvecinos.

Tales centros mejorarían considerablemente sus recursos propios si se les otorgara la facultad de crear impuestos, diferentes de los que se autoicen para los demás municipios del país, y de imponer sobretasas a los tributos nacionales. Sería la constitucionalización de instrumentos tributarios comparables a los que hoy usa Medellín para la financiación de su sistema de transporte masivo (metro).

### III NO A LOS MONOPOLIOS DEPARTAMENTALES

Son de distinto orden las razones y motivos que justifican la desaparición de los monopolios hoy explotados por los Departamentos y a través de los cuales intentan conseguir los recursos necesarios para la atención de algunos de los servicios a su cargo.

#### Anacronismo económico y fiscal

En la exposición de motivos del proyecto No.59 sobre régimen económico y servicios públicos sometido a nuestra consideración, se explica así la eliminación de los monopolios como arbitrio rentístico: "Esta es una herencia de los días de la colonia que se perpetuó en todas las Constituciones de nuestra vida republicana y que obedece a una concepción económica ya superada en la teoría y en la práctica".

Las políticas de apertura e internacionalización económicas en que se halla comprometido el país han exigido la privatización de muchas actividades que antes se ejercían por el Estado con exclusión de los particulares. A título de ejemplo, se pueden citar los casos de las telecomunicaciones, los ferrocarriles, los puertos, la prestación de servicios públicos, la generación y distribución de energía eléctrica, la compra-venta de divisas y de metales preciosos. También desapareció el tradicional monopolio de los servicios postales. La desjudicialización recientemente dispuesta por la ley en asuntos de familia y contencioso administrativos, y la organización de centros de conciliación y de listas de conciliadores en equidad, constituyen, igualmente, ejemplo de clara participación de la sociedad civil en el ejercicio de funciones que antes monopolizaban las agencias y oficinas del Estado.

Es pertinente agregar que como "el monopolio fiscal no es si no una manera de hacer efectivo un impuesto sobre ciertos consumos" (Esteban Jaramillo), en el Estado moderno ese impuesto se establece directamente, gravando al productor, al distribuidor o al consumidor, y no disponiendo que el Estado haga las veces de los particulares para reemplazarlos en el ejercicio monopolístico de actividades industriales o comerciales.

Seguramente es con fundamento en lo dicho que en uno de los documentos que sustentan las políticas del Presidente Gaviria ("Reorganización Institucional y Financiamiento del Sector Público") se denuncian los estímulos otorgados a "monopolios estatales que generan múltiples distorsiones a la economía" y se advierte que en el nuevo Plan de Desarrollo "se limitará el papel del Estado en la producción directa de bienes y servicios a aquellas áreas que (el Gobierno) considera de importancia estratégica y social".

La necesaria lucha del Estado contra las prácticas monopolísticas de los particulares exige que, con su propia conducta, muestre que no patrocina ni autoriza actividades idénticas o similares a las que censura y combate. Debe proceder revestido de una gran autoridad moral que desaparecería si monopoliza actividades que no son las suyas sino las propias de los particulares.

#### Cada día mas pobres resultados económicos y fiscales

La Superintendencia Nacional de Salud -encargada por ley de inspeccionar, verificar y controlar las operaciones relacionadas

con el recaudo y giro de los recursos fiscales destinados al sector - estudió recientemente la situación de T de las 18 licoreras existentes en el país, representativas del 98.7% del total de ventas. Estas son algunas de sus conclusiones:

- La producción y las ventas muestran "tendencia decreciente". En la mayoría de los casos (14) su crecimiento porcentual (períodos 1987 - 88 y 1988 - 89) fue negativo, y las empresas que lograron aumentos, registran índices inferiores a los de la inflación. Como dato curioso debe consignarse el de la empresa que tuvo "ventas" superiores a su producción porque "el distribuidor aceptó como medida de apoyo a la situación de la licorera que se le facturaran cantidades mayores, acordando entregas posteriores y registrando una deuda con él por tal concepto".
- "De las empresas analizadas, el 24% está liquidando el impuesto por debajo de la base gravable mínima establecida" por la ley. En el 53% de las empresas, "se encontró falta de oportunidad en el giro del impuesto" y se observó que "algunas están utilizando parte o todo el impuesto para cubrir sus gastos de funcionamiento".
- Hay empresas que "presentan fallas en algunos de los aspectos legales del impuesto". Otras, "prácticamente no están cumpliendo con las normas legales sobre el impuesto".
- Dicho con otras palabras, de nada sirvió que la ley, para evitar, el fraude contable y la evasión fiscal, estableciera una base gravable mínima para liquidar el impuesto sobre la venta de licores nacionales.
- Existen ineficiencias grandes en todos los procesos económicos (producción, publicidad, comercialización).

- El 53% de las licoreras evaluadas registra "deficiente o crítica situación financiera".
- Hay "exceso de burocracia".

### El monopolio no está cumpliendo su finalidad

La comprobación hecha por el Gobierno, a través de su agencia especializada en estos menesteres, muestra que el monopolio, como arbitrio rentístico del Estado, ha fracasado por cuanto no le produce al Departamento los ingresos o recursos que debería generar pues las empresas o entidades que lo explotan ni siquiera cubren los impuestos que debieran pagar conforme a la ley. En vez de entregar el valor de esos impuestos a los Servicios Seccionales de Salud lo gastan en burocracia e ineficiencia. También en la financiación de campañas y de organizaciones políticas, porque a eso están dedicadas buena parte de las industrias licoreras del país.

La verificación de la Superintendencia Nacional de Salud se refiere únicamente al impuesto sobre las ventas (IVA) que se debe pagar a los Servicios Seccionales de Salud.

Evasiones de proporciones parecidas o mayores deben estar ocurriendo en relación con el impuesto al consumo que las licoreras deben pagar a sus respectivas Secretarías de Hacienda. La evasión en este caso debe ser mayor porque en relación con el primer impuesto, el de las ventas, existen por lo menos el control de la Superintendencia y el de la opinión pública. Pero esos mismos controles u otros similares no se dan en el caso del impuesto al consumo que debe girarse a las Secretarías de

Hacienda. Uno imagina que en este caso todo debe arreglarse con un simple cruce de cuentas (vrg. aportes de capital versus impuestos, o algo parecido).

Además, ese tipo de evasión es incontrolable porque el Gobernador que pretenda erradicarla tiene que terminar arbitrando las diferencias y los intereses (encontrados) de tres de sus más inmediatos colaboradores: el Secretario de Hacienda, el Gerente de la Licorera y el Jefe del Servicio de Salud. Como cualquier decisión que tome al respecto le genera una "crisis" política, seguramente prefiere dejar las cosas como estén.

Si no hay plata para cancelar los impuestos de ley, menos puede haberla para girarle utilidades al Departamento, como dueño que es de las empresas. Por eso son muy pocas las que logran declarar algún tipo de beneficios o ganancias, a pesar de que disponen de un "mercado cautivo" que cuidan celosamente gracias a las aduanas interiores que la ley construye cuando prohíbe la circulación de licores de un Departamento a otro. De todas maneras las utilidades que esas pocas empresas liquidan son mínimas frente al monto de los capitales invertidos, que si se pusieran a producir eficientemente tendrían rentabilidad muy superior.

Conviene tener en cuenta, igualmente, que la actividad industrial y comercial de las licoreras es, proporcionalmente, cada día menor. A las cifras de la Superintendencia de Salud deben agregarse las de la Contraloría General de la República: las ventas brutas de la mayoría de las licoreras, en pesos constantes, decayeron en el período 1987 a 1988 y 1989. La

rebaja de aranceles y la libre importación, de un lado, y la destilación ilegal de alcoholes, del otro, deben estar golpeando el mercado de las empresas Departamentales. Ante la inevitable caída de los rendimientos económicos del monopolio, surge la necesidad impostergable de encontrar las fuentes que los sustituyan y que financien la prestación de los servicios a cargo de los Departamentos.

### CORRUPCION POLITICA Y DESHONESTIDAD

#### ADMINISTRATIVA

La explotación del monopolio por los Departamentos o su concesión a particulares ha dado lugar a prácticas que constituyen escandalosas formas delincuenciales. Así ocurre al interior de las licoreras y en casi todas las actividades relacionadas con ellas (suministro de equipos, insumos y materias primas, distribución de sus productos, publicidad, etc.).

Periódicamente, conocidos columnistas y notas editoriales de la prensa escrita han denunciado el hecho y señalado el camino que debe seguirse:

- "Las empresas industriales y comerciales del nivel Departamental encargadas de producir licor son, casi en forma permanente, motivo de informaciones negativas por los problemas que revelan, los negocios poco claros, las deficiencias administrativas y las frecuentes actividades turbias. Suelen estar pasando de una crisis a otra... la realidad es que en estas entidades, seriamente infiltradas por las intrigas de la politiquería regional, se concentra

todo lo que puede calificarse de ineficiencia y corrupción en dependencias estatales, aparte de que no deja de ser paradójico que el propio Estado aparezca intoxicando a las gentes con malos licores, y que en algunas secciones se haya llegado a la situación de pagar los sueldos de maestros con aguardiente... se ha precipitado, sin duda, una situación extrema cuyo remedio no puede estar sino en la privatización de las empresas licoreras, sometidas a un estatuto específico..."

- "...El monopolio de los licores, por parte del Estado, se ha traducido, en cada región, en el más aberrante botín clientelista, y el más jugoso. Las licoreras son - junto con las loterías los refugios más apetecidos por los jefes electorales, para exigir como suya esa cuota al Gobernador respectivo, no solo por la voluminosa burocracia que tales entidades abrigan, sino porque se trata de un negocio tan rentable que anima con frecuencia a que se cometan toda clase de desfalcos y peculados. Se necesita, pues, establecer claras reglas de juego sobre una industria cuya politización e ineficiencia administrativa no pueden seguir prosperando, en aras de un monopolio..."

- "...La batalla de las licoreras es una de las más tristes páginas de la vida nacional... ha oscilado entre la anarquía y la farsa..."

- "Las licoreras seccionales se han convertido en emporios de inmoralidad, clientelismo y toda clase de negociados..."

NUNCA NOS DEMORAMOS MAS EN TOMAR UNA DECISION  
QUE CUANDO ESTAMOS DE ACUERDO

Son muchas las voces autorizadas que por distintas razones han

pedido la eliminación de los monopolios. Aquí solo cito las que así se han pronunciado por las razones que destaca este documento: la necesidad de mejorar los ingresos de los Departamentos, que deben contar con recursos suficientes para la atención de una de sus más importantes responsabilidades: la salud pública.

Primero lo hizo la Misión Musgrave en 1968: "...El sistema no solo es costoso e improductivo sino que interfiere con la libertad de comercio dentro del país y protege de la competencia a licores de baja calidad (1) y a las destilerías ineficientes..."

Más tarde - en 1981 - la Misión de Finanzas Intergubernamentales sostuvo: "Representa un método ineficiente y costoso de proveer recursos públicos al Departamento, a pesar de su condición de monopolio estatal. Se sugiere suprimir el monopolio, entre otros, por los siguientes motivos: podrían recaudarse mayores ingresos de los que se perciben con el sistema actual, dado que las empresas licoreras constituyen actualmente un fortín político donde se emplea un gran número de personas con muy baja productividad". La revista Síntesis Económica - mayo 23 de 1988 - también se pronunció de esta manera: "Son múltiples los estudios que muestran que la recaudación de los impuestos a las bebidas alcohólicas aumenta gravando los consumos en un mercado de competencia abierta y que con la privatización de la producción se mejorarían las producciones y los precios, se establecerían marcas con capacidad de penetrar los mercados internacionales y se aliviarían las administraciones departamentales de una burocracia inepta y de muy dudosa

---

(1) Varias de las licoreras departamentales funcionan sin licencia de Minsalud y sus productos son un peligro para la salud.

honestidad que mantiene en estado de quiebra o de precaria supervivencia a las fábricas de licores oficiales".

El ExMinistro Miguel Urrutia, Director de Fedesarrollo, sostuvo en Medellín el pasado mes de marzo: "El caso de las licoreras es interesante. Aunque en teoría puede ser útil crear un monopolio... pues... el Estado puede captar todas las ganancias monopólicas como arbitrio fiscal... la intervención política en ellas ha aumentado sus costos y disminuido seriamente las utilidades fiscales. Sería mejor privatizar estas empresas y establecer un impuesto a las ventas como arbitrio fiscal..."

#### MONOPOLIO OPCIONAL... PERO OBLIGATORIO

Los intereses creados y las presiones políticas han obligado a los departamentos a explotar el monopolio y no han permitido que éste desaparezca del ordenamiento jurídico que lo autoriza.

Las leyes vigentes sobre la materia - desde 1913 - permiten a los departamentos monopolizar, si lo estiman conveniente, la producción, introducción y venta de licores destilados, o gravar las actividades correspondientes, si no conviene el monopolio. La opción que establece la ley no se ejerce porque quienes manejan y controlan los Departamentos tienen interés grande en que sean éstos quienes exploten el monopolio. Por eso existen 18 licoreras (17 departamentales y una intendencial). Y los departamentos que no la tienen ejercen el monopolio a través de particulares, con quienes celebran contratos de concesión que también dan lugar a toda clase de prácticas viciosas. Lo que se ha dicho de los Departamentos es igualmente válido para las

### Intendencias y Comisarías.

Ello implica que en el Congreso, foro de la clase política regional, el tema del monopolio no se debata. O que apenas se discuta, sin que se tomen decisiones. También, que los Gobiernos, cuando han estado investidos de facultades extraordinarias o de los poderes del estado de emergencia, no se hayan ocupado del asunto, que no le hayan puesto el cascabel al gato.

Deben ser tantas las presiones que ni siquiera se ha podido desmontar el monopolio sobre los alcoholes imposables que nos servirían como carburante, en reemplazo de la gasolina o mezclada con ésta, si se produjeran industrialmente.

### TOCA REFORMAR LA CONSTITUCION

Queda claro, entonces, que los Departamentos no renunciarán voluntariamente al monopolio. También que éste no desaparecerá de la ley por decisión del Congreso o del Gobierno. Debe agregarse, ahora, que el desmonte del monopolio exige que se reforme la Constitución. Así debe ser porque hay quienes sostienen que como los monopolios establecidos a favor de los Departamentos gozan de las garantías que el artículo 183 de la Constitución otorga a los demás bienes y rentas de las entidades territoriales, el "desconocimiento" de tales monopolios por ley exige que sus titulares, es decir los Departamentos, sean indemnizados o compensados, seguramente por la Nación, porque se les estaría privando de una actividad rentable. Con el fin de evitar esa clase de discusiones y litigios, conviene tomar la decisión en la propia Constitución.

### "CERRAR LA CANTINA"

Lo dicho muestra bien la necesidad y conveniencia de suprimir los monopolios estatales como arbitrio rentístico. Son múltiples las conveniencias que se derivan de las modificaciones que para estos efectos se le deben introducir al artículo 31 de la codificación vigente. Aquí vale la pena

destacar la más importante en el caso del monopolio sobre la destilación de alcoholes.

Tal consecuencia no es otra que la de permitirle al sector privado que se vincule a la producción, distribución y exportación de licores destilados. Lo haría en desarrollo de la ley que fije los requisitos y las condiciones que deben cumplir quienes deseen ejercer esas actividades industriales y comerciales. Obviamente, tendrían que pagar los impuestos que la ley señale o establezca. Son estos impuestos los que compensan y deben mejorar considerablemente los precarios ingresos que hoy reciben los departamentos por la explotación directa o contratada del monopolio.

Hay quienes temen que la privatización conduzca a un monopolio de hecho en cabeza de algunos particulares. La respuesta al riesgo o posibilidad tiene que darla la misma ley que regule la actividad, porque de sus disposiciones deben hacer parte todas las medidas anti-monopólicas que se consideren necesarias.

El desmonte del monopolio no quiere decir, en manera alguna, que deban cerrarse, forzosa y automáticamente, todas y cada una de las empresas departamentales de licores pues subsistirán las eficientes, las que estén en condiciones de afrontar la competencia del sector privado. Para empezar, esas empresas eficientes, con la supresión del monopolio, obtienen una ganancia grande: pueden distribuir libremente sus productos en todo el país. Sin barreras comerciales de ninguna clase. Sin obligación distinta a la de pagar los impuestos que ordena la ley. Sin tener que cubrir los gastos de entrada a que las obligan los contratos de intercambio celebrados para proteger

empresas ineficientes. Y no tendrán que soportar los costos del contrabando interno ( si no fuera delito, haría parte simplemente de nuestra picaresca política y administrativa) que les hacen quienes les compran a bajo precio unos licores que se factura<sup>n</sup> como si se "exportaran" a otro Departamento, pero que nunca salen de aquel en donde se produjeron porque en éste se venden a un precio dos o tres veces superior al de compra. Ganancia tan grande se logra disponiendo simplemente que las tracto-mulas descarguen a pocos metros de la licorera unas remesas que oficialmente estaban destinadas a otros Departamentos. La licorera vendedora resulta perjudicada con la "operación retorno", pero esa es cuestión que prácticamente a nadie interesa y en todo caso menos al politizado y pomposo cuerpo denominado "Resguardo Departamental", que debe vivir afectado por algún virus imbatible pues todo gobernador y ex-gobernador que se respete dice haberlo purificado y moralizado.

Antes de que empiece la competencia del sector privado, las actuales licoreras departamentales se habrán preparado para afrontarla. Seguramente habrán mejorado para entonces todos sus procesos económicos. Tendrán tiempo suficiente para ello. Porque después de la decisión que tome la Constituyente, se requiere que el Congreso expida la ley que reglamente la actividad y fije los impuestos y que el mismo sector privado monte sus propias instalaciones o habilite las que le compre a algunos Departamentos, todo lo cual no se hace de un día para otro.

## PARTICIPACION EN LAS RENTAS NACIONALES

Las propuestas anteriores (1) buscan mejorar sustancialmente los ingresos propios de Municipios y Departamentos. Pero como es claro que tales entidades requieren el apoyo económico de la Nación pues sus recursos propios no son suficientes para la atención de las funciones y servicios colocados bajo su responsabilidad, conviene ocuparse ahora de las dos transferencias que hace la Nación: la de un porcentaje del producto de IVA a los Municipios y la de una parte de sus rentas ordinarias a los Departamentos. A esta última la ley la llama "situado fiscal".

En este campo de las transferencias hay una especie de acuerdo, casi que de consenso, entre los autores de los proyectos puestos a estudio de la Asamblea. En algunos de los alcances de esas propuestas el Gobierno (Minhacienda y Jefe de Planeación Nacional) también ha dicho que está de acuerdo.

### IV LOS SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACION Y LOS RECURSOS DEL IVA DEBEN PASAR A LOS MUNICIPIOS

Es algo que no admite discusión: los servicios de salud, en su primer nivel de atención, y la educación, hasta el grado que la ley señale como obligatorio, deben ser prestados por los Municipios. Es la única forma como podrá garantizarse la efectividad del derecho que todos tenemos a la salud y a la educación. La Nación fracasó en la prestación de esos servicios

---

1.- Que únicamente los Municipios graven la propiedad inmueble, que los Distritos posean una mayor capacidad tributaria y que se eliminen los monopolios departamentales.

básicos; por eso solo debe encargarse de definir las políticas en la materia, vigilar su cumplimiento y ejercer funciones de tipo técnico-normativo. Así empieza a suceder en relación con la salud, gracias a las disposiciones de la ley 10a. de 1.990 y del decreto 1762 del mismo año. En el caso de la educación, los municipios lo vienen haciendo parcialmente, porque deben llenar los inmensos vacíos que deja la Nación, sin que exista norma constitucional o legal que lo ordene.

Como Asamblea Constituyente nos corresponde hacer irreversible el proceso y dotarlo de los instrumentos que le aseguren plena ejecución. Para ello es necesario disponer que la participación de los Municipios en el IVA-que alcanzará durante la vigencia fiscal de 1.992 el "techo" o límite que le fijó la Ley : el 45.3% de todo su producido-se incrementa gradual y proporcionalmente , a partir de 1.993, en la misma medida en que la Nación les traslade las responsabilidades que hoy tiene en materia de salud y Educación.

#### V REFORMAS AL SITUADO FISCAL

Puede afirmarse que existe un relativo consenso en cuanto a las reformas que conviene introducirle:

- Debe ser un porcentaje de los ingresos corrientes y no de los ingresos ordinarios de la Nación Este principio ya se adoptó en la ley que fija las bases para la determinación del Situado que se destina a salud .
- Beneficiarios suyos también deben ser los Distritos, los ya

- creados y los que en el futuro se organicen.
  
- La distribución de su monto total debe hacerse teniendo en cuenta el número de entidades beneficiarias, la población de cada una de ellas, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el esfuerzo tributario ponderado que realicen las regiones. Difícilmente la Constitución podrá repartir porcentualmente estas cuatro variables o elementos. Debe hacerlo la ley. De otra manera se adoptaría, con carácter permanente, un reparto que puede ser válido en un momento determinado pero que tiene que cambiar toda vez que se modifiquen las circunstancias y las condiciones de hecho en las cuales haya de aplicarse. En esta materia, antes que la rigidez constitucional conviene la flexibilidad legal.
  
- Debe destinarse a la atención de los servicios que se hallan a cargo de sus beneficiarios - los Departamentos y los Distritos - y no a cargo de esas y otras entidades (los municipios) como lo dispone el artículo vigente.
  
- El manejo y la inversión de sus valores debe hacerse directamente por sus destinatarios, sin intervención ninguna de la Nación. Hoy el Gobierno Central administra los FER y los Servicios de Salud.

## VI "REGIONALIZAR" LAS REGALIAS

Estoy de acuerdo con quienes solicitan la creación de un "Fondo Nacional de Regalías" que le permita a todo el país beneficiarse, en alguna medida, de la explotación que se haga

de sus recursos naturales no renovables. La propuesta tiene mayor sentido si se considera la situación de aquellas localidades que también reciben el impacto de la explotación, aunque ésta no se realice en términos colocados bajo su autoridad. Es el caso de los municipios que "soportan" el paso de los oleoductos o la instalación de puertos para la comercialización de determinados productos.

Igualmente, debería autorizarse a las entidades territoriales propietarias de las regalías - Departamentos y Municipios - para disponer que parte de los ingresos que perciban por este concepto, en la cuantía que esas mismas entidades fijen, si invierta fuera del área de su jurisdicción, es decir en Departamentos y Municipios distintos de los que cobran las regalías. Así se beneficiarían entidades que también reciben el impacto - ecológico, económico y social - de las explotaciones de recursos naturales que se realicen en regiones que les sean limítrofes. Las entidades que de esa manera "cedan" parte de sus regalías también estarían haciendo inversión rentable para sus propias poblaciones y territorios porque las obras y servicios que financien tendrán carácter verdaderamente regional.

Muchas veces, la solución de las dificultades de los vecinos contribuye decisivamente a la solución de nuestros propios problemas. De todas maneras serán las entidades propietarias de las regalías las que deciden ese tipo de colaboración regional, su cuantía y modalidades.

**VII LA BANCA COMERCIAL DEBE "RESPALDAR" FINANCIERAMENTE****LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

Los Departamentos y Municipios han multiplicado en proporción geométrica su capacidad de endeudamiento. De ella tienen que hacer uso para financiar sus proyectos de alguna significación con mayor razón, los de envergadura. La Nación ha buscado atender esa incrementada demanda de crédito. Sin embargo, no lo ha logrado. No pudo el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano. Tampoco, la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), entidad que lo reemplazó.

Las quejas de los usuarios del crédito oficial tienen que ver con las altas tasas de interés y, particularmente, con la demora en el otorgamiento y desembolso de los empréstito. Por razones que no es del caso analizar, entre la presentación de la solicitud y el primer desembolso, transcurren de 18 a 24 meses. Prácticamente todo el período de un alcalde actual. Por esa razón los Municipios se sirven de la banca Comercial que les cobra unos puntos más, pero que les hace los desembolsos en 30 días. Los elevados intereses se compensan con la celeridad, pues el prestatario ahorra el alza de los precios en los materiales de construcción y la mano de obra.

El crédito puramente comercial al que los alcaldes acuerden cada vez con más frecuencia tiene notable inconveniente: los plazos de amortización y reembolso. Findeter concede hasta 15 años. La banca Comercial no más de tres. La diferencia es grande. De ahí la necesidad de establecer constitucionalmente un sistema que le ofrezcan a las entidades territoriales crédito a tasas y plazos razonables, dadas las misiones de interés público y social que éstas cumplen.