

# **Las Transferencias y el Deficit en Desarrollo Humano de las Regiones**



**Carlos Rodado Noriega**

**Octubre de 2006**

# Las Transferencias y el Deficit en Desarrollo Humano de las Regiones

El debate sobre las mal llamadas transferencias ha estado plagado de errores conceptuales y argumentos falaces con los cuales se oculta el verdadero propósito que inspira a quienes defienden el recorte de los recursos que financian el desarrollo humano de las gentes más pobres del país. En el fondo, lo que se pretende es concentrar aún más el poder político y presupuestario de la nación en cabeza del Ejecutivo Central.

Con el fin de hacer claridad sobre un asunto crucial para el futuro de nuestros pueblos y de nuestra región, me permitiré desarrollar los siguientes seis argumentos:

1. El Estado Social de Derecho que nos rige.
2. Las “transferencias” no son una dádiva o donación que el Ejecutivo Central les hace a los departamentos y municipios de Colombia.
3. Las transferencias no son la causa del déficit fiscal de la Nación.
4. El recorte de las transferencias no cuadra la ecuación fiscal ni enjuga el déficit del gobierno nacional.
5. El Sistema General de Participación (SGP) carece de una fórmula eficaz de redistribución del ingreso público nacional que permita zanjar los profundos desequilibrios regionales y municipales.
6. El Caribe, un ejemplo de cómo las regiones se ven afectadas no sólo con el recorte del monto del (SGP) sino sobre todo con la forma como se distribuye entre las entidades territoriales.

**1) El Estado Social de Derecho que nos rige. El artículo primero de la Constitución Política de nuestro país, establece: “Colombia es un estado social de derecho, organizado como república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa, pluralista y democrática...”.**

El debate sobre las mal llamadas transferencias no es una simple discusión sobre el giro de unas partidas. No; se trata de algo mucho más trascendental y de más vastos alcances: de la distribución territorial del poder político y presupuestario de la nación. O, para decirlo, de manera más concreta: de la distribución de competencias y recursos entre las diferentes entidades territoriales que conforman el Estado colombiano. Es un asunto que merece ser tratado con seriedad y amerita más atención que la que hasta ahora se le ha dado, como quiera que tiene que ver directamente con el equilibrio o el desequilibrio entre el centro de gravedad política y la periferia y, por ende, con las profundas disparidades regionales y municipales que se observan en nuestro país.

La legitimidad de un sistema político y, por lo tanto, su estabilidad, depende en grado sumo de la manera como las entidades territoriales contribuyen a mantener el consenso ciudadano en torno a dicho sistema, requisito fundamental para la supervivencia y vitalidad del Estado. Y la forma más eficaz de estimular y fortalecer el compromiso del pueblo con la democracia es asegurando la vigencia efectiva en todo el territorio y para todos los ciudadanos de los derechos que la Constitución les confiere: de los derechos civiles como garantías contra la opresión, de los derechos políticos para participar en las decisiones de carácter colectivo y de los derechos económicos y sociales para garantizar un acceso universal al bienestar. Esa es la forma como la igualdad teórica ante la ley se convierte en una igualdad real ante la vida.

**La esencia de un estado social de derecho es el desarrollo humano** y los elementos constitutivos de ese desarrollo son la educación y la salud. Y, por supuesto, para que haya salud debe haber una adecuada provisión de agua potable y saneamiento básico. Pues bien, los recursos que se les “transfieren” o, mejor, que se les restituyen a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participación son precisamente para financiar esos componentes del gasto público social.

La ruta más expedita para salir de la pobreza es el desarrollo humano. Para impulsarlo se debe garantizar el acceso a los bienes que potencializan las capacidades del ser racional. Si aspiramos a tener prosperidad y justicia social, necesitamos darle más atención a la equidad entre las zonas rurales y urbanas, entre las diversas y desiguales regiones, entre grupos étnicos y entre hombres y mujeres en aspectos como el acceso a la educación y a la salud de calidad y la distribución del ingreso y las oportunidades.

La esperanza de vida de los colombianos aumentó de 50.6 a 72.2 años, pero estos guarismos como todos los promedios ocultan profundas diferencias regionales y entre estratos sociales. La mortalidad infantil en el Chocó es tan alta como la de algunos países de África. Hay 10 puntos de diferencia entre la mortalidad infantil urbana y la rural. El problema de desnutrición infantil es de características dramáticas si se tiene en cuenta que el 12% de los niños son desnutridos crónicos.

## **2) Las “transferencias” no son una dádiva o una donación del gobierno nacional a las entidades territoriales.**

Los impuestos los paga el pueblo. Así como el pueblo es el origen del poder político, el pueblo es también el origen del torrente tributario. Los contribuyentes están distribuidos en todo el territorio colombiano. Otra cosa es que la nación administre y recaude la mayor parte de los impuestos que se generan en todo el espacio nacional. De cada 100 pesos que se generan como impuestos de toda índole en Colombia, 81 los recauda el Ejecutivo Central, 12 los municipios y 7 los departamentos.

El centralismo prevaleciente durante muchos años concentró los impuestos más dinámicos y de más alto producido (renta, IVA y aduanas) en cabeza del gobierno nacional. Allí empieza el desequilibrio que es necesario tener presente para entender el rompecabezas fiscal de la nación. **Se centralizaron los recaudos y se descentralizaron las competencias.**

Las entidades territoriales, tienen por mandato de la Constitución, unas competencias y funciones que requieren de los recursos indispensables para atenderlas adecuadamente. Una de esas responsabilidades es el desarrollo humano fundamentado en la educación, la salud y el saneamiento básico. La Constituyente del 91 así lo entendió y, con mucha más razón en el marco de un Estado Social de Derecho, porque su esencia es el desarrollo pleno de las potencialidades del ser humano. Sin inversión en capital humano no se garantiza un crecimiento económico sostenible, ni una mayor productividad de la fuerza laboral ni un nivel mejorado de competitividad a escala internacional. Y lo que es más importante aún, sin inversión social no se construye una paz perdurable. Mientras más se invierta en lo social, menos tendrá que destinarse a la guerra o a la financiación de programas de orden público. Como en su oportunidad lo afirmara el pontífice Paulo VI: “El desarrollo es el nuevo nombre de la paz”.

La Constitución del 91 buscó restablecer el equilibrio entre recursos y competencias a través del denominado Sistema General de Participación (SGP), pero sobre todo con un gran sentido de equidad vertical y horizontal y de equidad social y regional. Por eso la Asamblea Nacional Constituyente aprobó un aumento paulatino de las participaciones de los entes territoriales hasta el año 2002, en que

alcanzarían un 46.5% de los ingresos corrientes de la nación que, por cierto no son los ingresos totales de la nación ya que esta tiene otras fuentes de recursos, entre los que vale la pena señalar las participaciones por utilidades de ECOPETROL y del Banco de la República o la venta de activos provenientes de privatizaciones.

El Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año desligan el crecimiento del SGP del incremento de los ingresos corrientes de la nación (ICN). En su lugar, se establece una fórmula del IPC + 2 puntos entre el 2002 y el 2005 y del IPC+ 2.5 puntos entre 2006 y 2008. Los argumentos que se esgrimieron entonces fueron iguales a los de hoy, pero en esa ocasión presentados con mayor dramatismo por la recesión económica que estaba sufriendo el país.

Se estableció un régimen de recorte temporal de las “transferencias” como un requisito indispensable para cuadrar el déficit fiscal de la nación. La receta aplicada no dio resultados y las finanzas del gobierno nacional han continuado con un saldo rojo que, según las cifras de la Contraloría General de la República, no se ha podido reducir por debajo del 6%, a pesar del mayor recaudo de impuestos provenientes de las recurrentes reformas tributarias y de los buenos precios del petróleo y de otros productos primarios en el mercado internacional. No ha habido disciplina por el lado del gasto del ejecutivo central. Se financian gastos de funcionamiento con deuda pública y con venta de activos estatales. La pequeña reducción del déficit fiscal se explica en gran medida por factores exógenos como la revaluación de la moneda nacional y la caída en las tasas de interés.

El sacrificio de los entes territoriales en el período 2002 al 2008, como resultado del Acto Legislativo 01 de 2001, se estima en 28 billones de pesos de poder adquisitivo de 2005. Y si se perpetúa la fórmula, como lo pretende el gobierno nacional las entidades territoriales dejarían de recibir entre el año 2009 y el 2019 la impresionante suma de 52 billones de pesos de poder adquisitivo de 2005. Esta diferencia enorme se explica por la diferencia en la tasa de crecimiento entre los ingresos corrientes y el ritmo al cual evolucionan las transferencias sometidas a una fórmula mutilante. En efecto, mientras estas últimas crecen 58.4% durante el período 2002 al 2008, los ingresos corrientes de la nación crecen en un 91.4% en el mismo lapso, lo que equivale a decir que el crecimiento de los recaudos de los impuestos que pagan los contribuyentes distribuidos territorialmente en todo el país duplican el crecimiento de lo que se les restituye a las regiones con la fórmula del IPC más unos puntos.

Estas sumas ingentes de dinero se le están arrebatando a la inversión social, al desarrollo humano. Y sin desarrollo humano no habrá crecimiento económico sostenido ni se podrá establecer una paz perdurable. Las metas que el gobierno nacional se ha trazado, de alcanzar unas coberturas de 100% en educación básica y media y de 100% en afiliación al régimen subsidiado en salud son muy loables, pero desafortunadamente no resulta coherente aspirar a unas metas ambiciosas recortando los recursos que permiten financiar el logro de tan loable objetivo.

### **3) Las transferencias no son la causa del déficit fiscal de la nación ni son su factor determinante.**

Por supuesto, son parte del gasto público social, pero de ninguna manera puede aceptarse que la inversión que una sociedad hace en educación y salud es lo que provoca el colapso de sus finanzas públicas, como de manera equivocada ha querido plantearse por quienes son partidarios de seguir recortando el monto del Sistema General de Participación.

El drama de las finanzas públicas colombianas debe analizarse de manera integral, considerando en un contexto más amplio los ingresos y los gastos tanto de la nación como de los entes territoriales. Existen causas estructurales del déficit fiscal de la nación colombiana, que generalmente se pasan por alto y no son adecuadamente analizadas.

Colombia ha vivido desde hace mucho tiempo en una guerra perpetua que se libra en varios frentes: contra la guerrilla, contra los narcotraficantes, contra los paramilitares, contra la delincuencia común. Las guerras, por su naturaleza, demandan ingentes recursos y generan un sesgo deficitario en las finanzas públicas. Muchas veces se incurre en déficit simplemente para participar en un conflicto y con muchas más veras cuando se adopta la decisión inquebrantable de financiar la victoria, porque esta tiene un costo mayor. Afrontar gastos extraordinarios exige esfuerzos fiscales de significación y muchas veces los gobiernos no quieren pagar el costo político de incrementar tributos o reducir el gasto público.

De otro lado, las reformas tributarias en nuestro medio se convierten en ejercicios imperfectos e inacabados. Una suma de intereses particulares conspiran contra el interés general. Por otra parte, las reformas no han sido ni estructurales ni integrales. Siempre se plantean para modificar las tarifas o las bases gravables de los impuestos que recauda la nación (renta e IVA). Nunca se piensa en la generación de recursos por parte de las entidades territoriales que tienen competencias y funciones asignadas por la Constitución y la ley.

Las “transferencias” constituyen más del 50% de los ingresos de los municipios y departamentos; los ingresos propios apenas representan una tercera parte del total. Por eso, los departamentos han venido solicitando que se les permita ampliar la base gravable de los tributos que se les han asignado: cerveza, cigarrillos y licores, entre otros. Y algo más importante aún, los departamentos han venido clamando que se reglamente el artículo 302 de la Constitución que dice: “La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diferentes capacidades o competencias de gestión administrativa y fiscal, distintas de las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”. Es decir, se puede establecer una categorización de los departamentos, similar a la que existe según la ley 617 de 2000 y asignar competencias de conformidad con los grados de esa clasificación. Cuando la Carta Política habla de competencias de gestión fiscal se está refiriendo a la posibilidad de que los departamentos puedan establecer sus propios tributos, lo que les permitiría disponer de un mayor espacio fiscal y así no se tendría que caer en esta especie de rebatiña por los ingresos corrientes que hoy en un 81% recauda la nación.

Pero ¿qué otros factores inciden en el déficit fiscal de la nación? Una gran parte del déficit del gobierno nacional se explica por el otorgamiento de garantías de deuda a entidades públicas, por el rescate de empresas en crisis y por la asunción de pasivos de entidades liquidadas. A su turno, la manía privatizadora ha llevado a que el gobierno nacional asuma los pasivos de las entidades que se ofrecen en venta a los particulares, como quiera que estos no compran empresas que no estén debidamente saneadas.

Según la Contraloría General de la República en su documento “La Situación de la Deuda Pública”, la asunción de pasivos, tales como las deudas del sector eléctrico, la quiebra de las instituciones financieras, las liquidaciones y pago de pensiones de entidades como Foncolpuertos, Cajanal, Caja Agraria, EPSA, tres superintendencias y muchas más ha hecho que el saldo acumulado de esos pasivos haya pasado de 1.8 billones en 1998 a 29.1 billones en 2005. Es decir, se ha pasado de un 1.3% del PIB a 10.4% del PIB.

Las cifras anteriores se refieren a las deudas que la Nación ha asumido legal y financieramente, esto es, de aquellas que se financian directamente con el presupuesto nacional. Pero existen otros pasivos que en la práctica acaban siendo honrados por el gobierno nacional como resultado de acuerdos de pago firmados con entidades del sector público que se incumplen y terminan siendo asumidos por la Nación. Se acumulan pagos atrasados y luego se reestructuran a más largo plazo en condiciones desfavorables para las finanzas nacionales. Un ejemplo típico de este tipo de operaciones fue el acuerdo firmado con el Metro de Medellín: el gobierno nacional concedió un plazo de 57 años al municipio de Medellín mientras la nación tiene que asumir el monto de la deuda en el corto plazo, aumentando el déficit y generando la necesidad de tener que contratar deuda pública para enjugarlo. Por concepto de estos acuerdos de pagos onerosos para la Nación se habían acumulado a finales de 2005 la suma de 11.6 billones de pesos, adicionales a los 29.1 billones de asunción de pasivos. **Es decir, en total 40.7 billones de pesos, que equivalen a un 30% del saldo de la deuda pública bruta del Gobierno Nacional.**

Cuando mencionamos estas operaciones no estamos haciendo ningún juicio moral ni evaluando la conveniencia o no de las mismas. Simplemente estamos enumerando factores de gasto muy grandes, diferentes a las transferencias, que contribuyen a explicar el déficit fiscal de la Nación. Esos factores tienen que ponerse en contexto a fin de que no se siga haciendo ese análisis simplista que le endilga a las transferencias la causa de todos los males económicos del país: del déficit fiscal, del crecimiento de la deuda pública, de la recesión económica, del desempleo y de la pobreza, como se hace en las presentaciones del Departamento Nacional de Planeación o en los artículos de ciertos columnistas de la escuela de pensamiento que ahora llaman neoliberal.

Es contradictorio que por un lado se proponga una reforma tributaria neutral, es decir, que no produce un incremento en los recaudos y, por el otro, se afirme que es indispensable recortar el gasto público destinado a financiar la educación y la salud porque si no se hace se produciría un colapso fiscal. Si se diseña una reforma que no pretende incrementar la capacidad recaudatoria, lo que se está diciendo es que no se necesitan recursos adicionales para enjugar el déficit fiscal o, como lo afirma el Ministro de Hacienda, que no le preocupa el tamaño del déficit; pero por el otro lado, se propone recortar la inversión social que financia el desarrollo humano para evitar un colapso de las finanzas públicas nacionales. ¿Habrá coherencia en este tipo de razonamiento?

#### **4) El recorte de las transferencias no cuadra la ecuación fiscal ni enjuga el déficit del gobierno nacional.**

En efecto, un déficit es, en términos sencillos, la diferencia entre los ingresos y los gastos, es decir:

$$\text{Deficit} = \text{Ingresos} - \text{Gastos}$$

Si el Gobierno Nacional recorta las transferencias y deja de girar recursos a las entidades territoriales, habría que preguntar ¿quién asume la competencia correspondiente a ese faltante, que muy seguramente se necesita para incorporar población no atendida en educación o en salud?. Si la nación asume la responsabilidad del gasto recortado, entonces lo que se economiza por no girar una determinada suma lo tiene que gastar al asumir dicha responsabilidad, caso en el cual la ecuación fiscal no se cuadra. Si, por el contrario, el Gobierno Nacional no asume ese gasto y las entidades territoriales no cuentan con los recursos necesarios para ello, estamos en el peor de los mundos, ya que se estarían “cortando cabezas para que alcancen los sombreros”. Pero las cabezas que se están cortando son las

del desarrollo humano de los colombianos, porque muchos niños se estarán quedando por fuera del sistema educativo, muchos compatriotas se quedarán por fuera de la afiliación al régimen subsidiado en salud y otros tantos estarán condenados a carecer de agua potable y de un adecuado saneamiento básico.

### **5) Al Sistema General de Participación le hace falta una fórmula eficaz de redistribución del ingreso público nacional, que permita zanjar los profundos desequilibrios regionales y municipales.**

Lamentablemente, el debate sobre las mal llamadas transferencias se ha concentrado en el recorte de su monto pero no se habla de otro aspecto que es tan importante para el devenir de las regiones como lo es la forma en que se están distribuyendo las transferencias. Los Constituyentes del 91 advertimos que no sólo había inequidad vertical por la concentración de los recursos en el poder central sino inequidad horizontal porque no existía una política de redistribución del ingreso público en favor de los municipios y departamentos más pobres, con el fin de zanjar las profundas disparidades regionales y municipales o entre las zonas urbanas y las zonas rurales. Esos desequilibrios generan brechas sociales y zonas de indigencia que son fácil presa de diferentes actores al margen de la ley frente a la ausencia del Estado. Es decir, la desigualdad entre regiones y entre localidades municipales es no sólo un problema social sino que se convierte en fuente de inestabilidad política y se traduce en problemas de orden público. Los pueblos aceptan la pobreza lo que no toleran es la desigualdad. Es política y moralmente inaceptable seguir perpetuando el cuadro aterrador de la concentración del ingreso en Colombia, donde el 10% más pobre de los colombianos recibe el 0.6% del ingreso nacional, mientras el 10% más rico recibe el 47%. La brecha entre los de arriba y los de abajo que en 1991 era de 50 a 1 se incrementó de 80 a 1 para el año 2003. Veintidós millones de colombianos pobres y casi 7 millones de ellos en situación de indigencia constituyen un irrefutable argumento moral en contra del recorte de los recursos que financian el desarrollo humano.

Precisamente por eso, la Constitución del 91, en consonancia con el espíritu de un Estado Social de Derecho consagró en el artículo 357 que el monto total de las participaciones de los municipios debía distribuirse teniendo en cuenta los siguientes criterios: “60% en proporción al número de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida...” . Como se puede advertir, se le daba una gran importancia a la equidad y al aspecto redistributivo que debía cumplir la bolsa de recursos que se canaliza hacia los municipios de Colombia.

Por contraste, el Acto Legislativo 01 de 2001 cambió los criterios de distribución del Sistema General de Participación y hoy en día apenas un 11% del total de recursos se asigna según un criterio de equidad. De 16.035 billones distribuidos en el año 2006, tan solo 1.632 se asignaron teniendo en cuenta el referido criterio.

En casi todos los países del mundo se cuenta con un Sistema de Compensación Fiscal, precisamente porque se entiende que no todas las regiones tienen la misma base y estructura productiva ni la misma capacidad institucional y, por lo tanto, no disponen de la misma capacidad de generar ingresos tributarios. Este tipo de mecanismos de compensación existen en Inglaterra, Alemania, Canadá, China, Japón, Australia. Lo tiene la Unión Europea que en un comienzo debió apelar a las contribuciones de países como Alemania y Francia para ayudar a otras naciones de menor desarrollo relativo como España, Grecia

y Portugal. Esa ayuda fue fundamental en su momento y hoy en día países como España contribuyen a aportar para que nuevos estados del oriente europeo reciban el apoyo económico que necesitan.

Los recursos que se distribuyen para educación y salud en Colombia a través del SGP apuntan a financiar a la población ya atendida sin darle mayor atención a la población por atender, privilegia a la población urbana sobre la rural y a la población total sobre la que se encuentra con necesidades básicas insatisfechas.

Para que exista una verdadera política de compensación fiscal y de redistribución regional del ingreso público nacional se debe establecer una fórmula que estipule un ingreso mínimo garantizado por persona atendida o por atender, ya sea en educación o en salud. Jaime Bonett y Adolfo Meisel, del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)<sup>1</sup> del Banco de la República de Cartagena, han venido elaborando análisis muy serios sobre el tema de la inequidad regional. Una de las fórmulas que proponen para corregir el desequilibrio del que hemos venido hablando es que la distribución del SGP debe contemplar no sólo el lado del gasto sino también el del ingreso. Pero el ingreso con el que se debe financiar el gasto mínimo garantizado debe provenir de las diferentes fuentes de ingresos locales. Es decir, una parte debe ser financiada con los ingresos tributarios potenciales del respectivo municipio y, la otra, con los recursos del Sistema General de Participación, que debe ser sólo un complemento para cubrir el ingreso mínimo garantizado por persona. En este contexto, la “transferencia” es la diferencia entre el ingreso mínimo garantizado y los ingresos propios del respectivo municipio, expresados en términos per capita.

Por supuesto cuando se habla de ingresos tributarios potenciales se está haciendo referencia a la eficiencia y al esfuerzo fiscal propio. No se trata de fomentar la pereza fiscal, con el criterio de que mientras menos recaudo propio tenga un municipio más transferencia recibe. A cada municipio, de acuerdo a su base productiva y gravable, avalúos y tarifas se le asigna un valor estimado de lo que deben ser sus ingresos tributarios potenciales y si no los recauda se penaliza por ineficiencia. Y si se presentan casos de corrupción, que se castigue drásticamente a los responsables, para lo cual el Congreso debe aprovechar el Acto Legislativo que tramita y la ley reglamentaria respectiva para establecer controles más estrictos y sanciones más severas.

## **6) El Caribe, un ejemplo de cómo las regiones se ven afectadas no sólo con el recorte del monto del (SGP) sino sobre todo con la forma como se distribuye entre las entidades territoriales.**

Los departamentos y municipios con menor PIB per capita son también los que recaudan menos por habitante, precisamente porque su frágil estructura económica hace que tengan una menor capacidad de tributación. En ese contexto, siendo la Región Caribe la más pobre del país, debería aspirar a que las denominadas transferencias constituyeran un verdadero mecanismo de compensación fiscal que pudiera contribuir a zanjar los profundos desequilibrios regionales y municipales.

Lo que reciben los 8 departamentos de la Zona Norte de Colombia representa un porcentaje inferior a la participación que en términos de población tiene la Región Caribe respecto del total nacional y proporcionalmente menos si la comparación se hace con respecto a la población en pobreza. Somos el 21% de la población pero tenemos el 35% de los pobres del país.

---

1. Bonet, Jaime .“Los desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia” . Centro de Estudios Regionales (CEER) del Banco de la República de Cartagena. Cartagena, agosto de 2006.  
Bonet, Jaime y Meisel Roca, Adolfo. “Polarización del ingreso per capita departamental en Colombia. 1975-2000”. CEER. Cartagena, julio de 2006.

Si se exceptúa la Guajira, la tasa de crecimiento promedio anual del ingreso bruto de los departamentos de la Región Caribe, durante el período 1975 al 2.000, estuvo por debajo de la correspondiente al promedio nacional. El PIB per capita de la Región Caribe que en la década de los sesenta era un 96% del correspondiente al resto del país, se redujo a un 68% en el primero quinquenio del siglo XXI.

**El departamento del Atlántico, pasó de tener un ingreso que representaba el 116% de la media nacional en 1975 a 87% en el año 2.000, convirtiéndose en el departamento que más retrocedió durante ese período.** Lo crítico no es sólo que nuestras gentes sean pobres sino que se siguen empobreciendo aún más. La brecha se sigue ahondando con la indiferencia de muchos y la complacencia de otros que tienen la obligación política y moral de defender el interés de la región.

Se está dando una gran concentración o polarización económica en Bogotá, especialmente acentuada en la parte del ingreso generado por el sector gubernamental, por las sociedades no financieras y por las financieras. Según cálculos de Jaime Bonett y Adolfo Meisel, utilizando cifras del CEGA, el distrito capital concentra 26% del ingreso de los hogares, el 49% del ingreso gubernamental, el 68% de las sociedades no financieras (SNF) y el 80% de las sociedades financieras (SF). Por ese camino de la concentración regional a ultranza el ingreso per cápita de los hogares bogotanos es 171% de la media de ese sector, el ingreso per cápita del gobierno distrital es el 319% de la media nacional del sector, 446% de la del SNF y 527% de la del SF.

Con base en los principios de equidad fiscal horizontal que se pregonan en los textos de finanzas públicas el Sistema General de Participación debería servir para corregir los grandes desequilibrios regionales. Ello no ha sido así y, antes por el contrario, el sistema propuesto contribuye a ahondar las diferencias. Un estudio elaborado por J.C. Chaparro, M. Smart y J. G. Zapata, que hace parte del libro *Fiscal Reform in Colombia*<sup>2</sup>, publicado por la editorial del Instituto Tecnológico de Massachussets concluye, al considerar una capacidad fiscal igualitaria, que los municipios que se encuentran en el quintil superior de ingreso son los beneficiarios de las reglas actuales de distribución del Sistema General de Participación como quiera que reciben una parte desproporcionada de las “transferencias”.

Lamentablemente la clase dirigente y las fuerzas vivas de la región parece que no han entendido lo que está en juego con el denominado proyecto de las “transferencias”. Se trata nada menos que del desarrollo humano de sus habitantes. A la descentralización y a la economía regional le están dando latigazos y la mayoría de nuestros parlamentarios firman constancias de haberlos recibido a satisfacción.

A este paso el país perderá lo conquistado en la Constituyente del 91.

---

2. Chaparro, J.C., M. Smart y J.G. Zapata (2005), “Intergovernmental Transfers and Municipal Finance in Colombia”, en R.M. Bird, J.M. Poterba y J. Slemrod (Editores), *Fiscal Reform in Colombia*, the MIT Press, Cambridge-London.