



MODIFICACIÓN AL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS TERRITORIALES: UNA REFORMA INAPLAZABLE

El 13 de septiembre de este año, el gobierno presentó ante el Congreso la reforma constitucional para modificar el régimen de transferencias a las entidades territoriales; sin duda, una de las discusiones más importantes de la agenda económica de esta legislatura.

La reforma ya superó dos de los ocho debates en el Congreso que requiere un acto legislativo, no sin antes experimentar considerables modificaciones frente a la propuesta original del gobierno. Además, fue motivo de disgusto entre el gobierno y sus bancadas, ya que éste se ha visto en aprietos para lograr que los congresistas de los partidos que lo respaldan asistan a las votaciones en las sesiones plenarias. En opinión de Fedesarrollo, modificar la forma cómo se calcula el monto de las transferencias es una reforma **urgente y fundamental** para la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y territoriales, y para alcanzar las metas en el área de política social, particularmente, en educación y salud. Se trata de una reforma inaplazable, que debe ser aprobada antes de junio de 2007, momento en que acaba la actual legislatura.

No obstante, resultaría conveniente que no se introduzcan modificaciones adicionales que alejen aún más el actual proyecto de acto legislativo de los planteamientos originales del gobierno. Además, es necesario superar el difícil ambiente político por el que atraviesan las relaciones entre ejecutivo y legislativo, y así evitar una reforma diluida y, nuevamente, temporal, que no solucione el problema de manera definitiva.

1. La descentralización en Colombia

Una de las implicaciones de la Constitución de 1991 fue la profundización del proceso de descentralización, que había comenzado tímidamente en los años setenta y había adquirido fuerza a finales de los ochenta con la elección popular de alcaldes y la cesión de mayores recursos para los entes territoriales, entre otras medidas. La Constitución declaró a Colombia como un Estado “organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales...” (Artículo 1) y como respaldo a esta nueva organización política, administrativa y fiscal, reglamentó un significativo aumento en las transferencias de recursos a las entidades territoriales, y, más importante aún, las ató a los ingresos corrientes de la nación (ICN).

En particular, la Constitución de 1991 estipuló que las transferencias territoriales, (Situado Fiscal y participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación) deberían incrementarse anualmente hasta representar 43,5% de los ICN en 2001, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante¹. Así, entre 1990 y 2001, las transferencias del

¹ El artículo 356 de la Constitución Política dispuso que el Situado Fiscal “aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado”. Igualmente, el artículo 357 dictaminó que “la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002”.

gobierno nacional central (GNC) a las entidades territoriales crecieron sostenidamente de 3,5% del PIB en 1990 a 5,5% en 2001, tal y como se observa en el Gráfico 1.

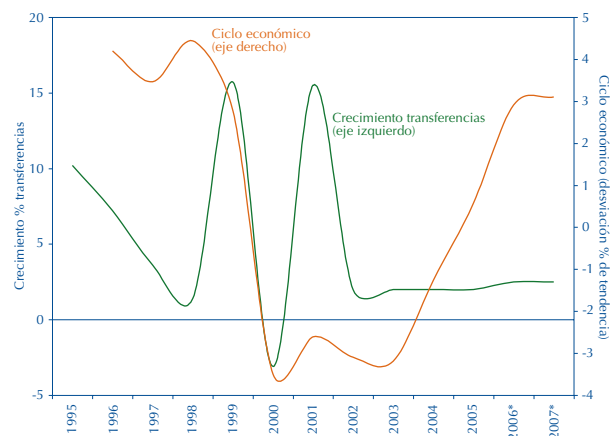
Sin duda, este importante aumento en las transferencias, sumado a un mayor gasto en pensiones e intereses de la deuda, contribuyó a elevar el gasto del gobierno central, lo que puso en entredicho la sostenibilidad de sus finanzas públicas e hizo que el país fuera más vulnerable ante la ocurrencia de choques negativos. La situación se agravó con la crisis económica de 1998-1999, la que llevó a que el déficit fiscal del GNC en 1999 fuera 7,6% del PIB, el mayor del último siglo.

Ahora bien, el mecanismo de transferencias vigente durante el periodo 1991-2001 no solo fue perjudicial para la sostenibilidad fiscal del GNC, sino que también lo fue para las entidades territoriales. En efecto, cuando los ingresos tributarios del GNC comenzaron a caer como resultado de la crisis económica, también lo hicieron las transferencias, ya que el volumen de las participaciones estaba atado directamente al comportamiento de los ICN. De acuerdo a datos del Departamento Nacional de Planeación, entre las vigencias 1999 y 2000 se produjo una reducción real de las transferencias igual a 3,1%.

Esto evidencia que el régimen anterior sometía a los municipios y departamentos a una incertidumbre respecto a

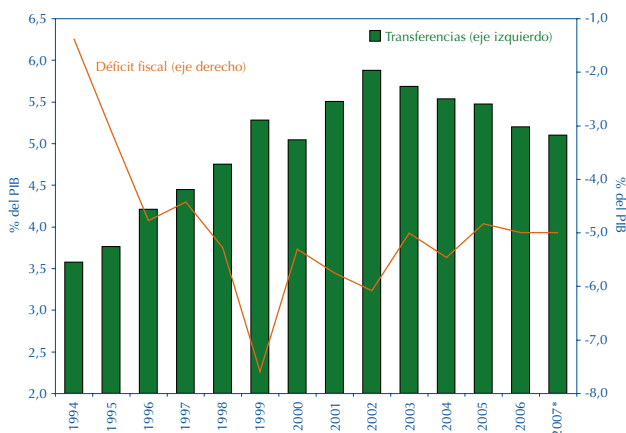
su principal fuente de recursos, las transferencias, lo que resultaba en una alta volatilidad en sus ingresos totales. Indiscutiblemente, es poco deseable que la principal fuente de la inversión en educación y salud a nivel local varíe sustancialmente de un año a otro, dependiendo del momento del ciclo económico en que se encuentre el país (ver Gráfico 2). De esta forma, el sistema comprometía las metas y, en especial, la sostenibilidad de las coberturas en educación y salud, principal destino de las transferencias.

Gráfico 2
CRECIMIENTO REAL DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES VERSUS CICLO ECONÓMICO



* Proyectado.
Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial (DNP), DANE.

Gráfico 1
TRANSFERENCIAS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y BALANCE FISCAL DEL GNC



* Proyectado.
Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial (DNP), Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. El Acto Legislativo de 2001 y situación actual

Los problemas de sostenibilidad fiscal a nivel del gobierno central y de volatilidad en los recursos transferidos a las entidades fue temporalmente contenido por el Acto Legislativo 01 de 2001. Esta norma dictaminó que durante el periodo 2002-2008 el monto de las transferencias, bajo el nuevo esquema de Sistema General de Participaciones, crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional igual a 2% para el periodo 2002-2005 y a 2,5% para el periodo 2006-2008.

Adicionalmente, se estipuló que, durante la vigencia de la norma, cuando la economía creciera por encima de 4%, las participaciones tendrían un crecimiento equivalente a los puntos en que se supere esa tasa de crecimiento, descontando previamente los recursos adicionales que la Nación haya asumido en los casos en que la economía

presentara un crecimiento por debajo de 2%, en el periodo 2002-2005, y de 2,5%, en 2006-2008. Esto permitiría compartir equitativa y proporcionalmente entre las entidades territoriales y el GNC, tanto los ingresos adicionales en épocas de auge económico, como los efectos adversos en tiempos de menor actividad económica.

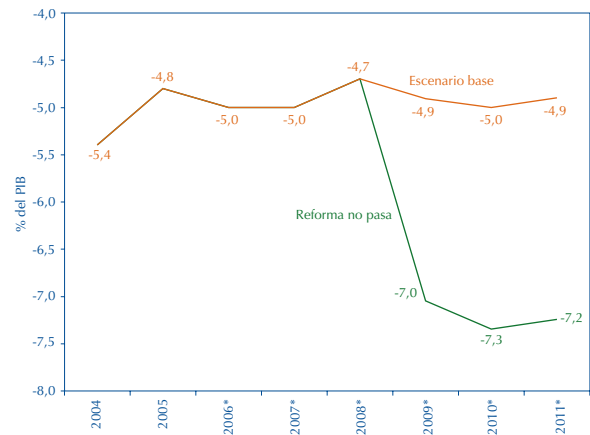
No obstante, a partir del año 2009 cambia nuevamente el mecanismo de cálculo del monto de las transferencias: éstas serán como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ICN (para 2005 fueron 34%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje igual al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores. Esto no solo representa un aumento significativo en los recursos a transferir anualmente a partir de esa fecha, sino que vuelve a ligar las transferencias a los ICN.

Las consecuencias del fin del régimen actual son considerables. En primer lugar, si no se modifica el texto constitucional para hacer que el régimen vigente sea permanente, las implicaciones negativas sobre las finanzas públicas del GNC serían desastrosas. Según cálculos de Fedesarrollo, de no pasar la reforma a las transferencias, a partir de 2009 el déficit del GNC se incrementaría de forma permanente en más de dos puntos del PIB, una eventualidad que derrumbaría la sostenibilidad fiscal del país, y sin duda, atentaría contra la estabilidad macroeconómica que se ha logrado en los últimos cinco años. Bajo este escenario, se revertiría la reciente tendencia decreciente de la deuda pública y el país tendría un mayor grado de vulnerabilidad frente a cambios repentinos en las condiciones de los mercados financieros internacionales.

En segundo lugar, se perdería la certidumbre sobre el valor de las transferencias, ya que pasaría a depender del promedio móvil del crecimiento de los ICN en los últimos cuatro años, y las entidades se podrían ver enfrentadas a una nueva reducción de su principal fuente de recursos. Sobre este punto es importante reiterar que la inestabilidad en las transferencias atenta directamente contra la prestación eficiente de servicios sociales fundamentales para la población.

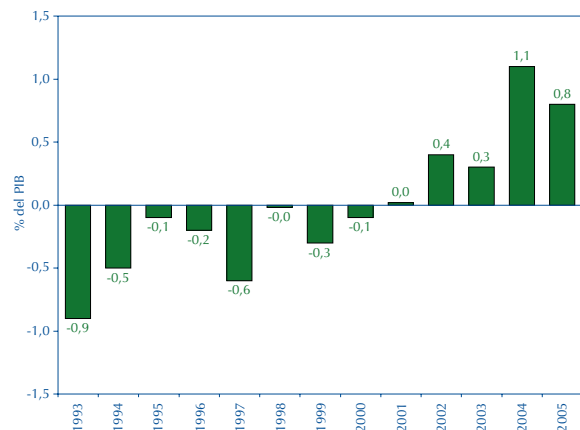
De otra parte, cabe resaltar que desde el año 2001 se ha presentado un saneamiento en las finanzas públicas de las entidades territoriales. Como muestra el Gráfico 4,

Gráfico 3
EFFECTO DEL FIN DEL RÉGIMEN TRANSITORIO
SOBRE EL DÉFICIT DEL GNC



* Proyectado.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 4
BALANCE FISCAL DE LAS ENTIDADES
TERRITORIALES



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial (DNP).

los municipios y departamentos pasaron de un déficit fiscal de -0,37% del PIB en el periodo 1993-2000 (en promedio), a un superávit cercano a 0,41% del PIB en los últimos cinco años. Sin duda, normas como la Ley 549 de 1999 (que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET), la Ley 617 de 2000 (en la que se establece la categorización de municipios y se toman medidas de racionalización del gasto público), y la Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal), entre otras, han contribuido a una mayor disciplina fiscal por parte de los gobiernos subnacionales sin comprometer las

prestaciones de los servicios sociales y permitiendo una ampliación en las coberturas en educación y salud².

Lo anterior pone de presente que, bajo el régimen actual y gracias a la disciplina y esfuerzo fiscal de municipios y departamentos, los recursos de las transferencias parecen ser suficientes para las funciones y competencias asignadas, así como para asegurar incrementos en las coberturas de los principales servicios sociales. El ahorro fiscal de los últimos años, destinado a proyectos de inversión, repago de deuda y acumulación de reservas pensionales, sugiere que las entidades territoriales no requieren de incrementos sustanciales en los recursos transferidos³. Es posible que de no modificar el régimen, municipios y departamentos se vean desincentivados a continuar con un manejo fiscal responsable y a realizar esfuerzos por aumentar el recaudo tributario propio.

3. Modificaciones al proyecto de acto legislativo en los dos primeros debates

En el proyecto original de acto legislativo propuesto por el gobierno, se modificaba de manera **permanente** el incremento anual de las transferencias: durante los años 2009 y 2010 se incrementarían en 3,5% real, tomando como base el monto liquidado en la vigencia de 2008, y a partir de 2011, lo harían en 2% real. Adicionalmente se proponía continuar con la regla de repartir los dividendos de un crecimiento económico superior a 4%, “previo descuento de los recursos que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real no fuese suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones”⁴.

No obstante, durante su discusión en los dos primeros debates reglamentarios, la propuesta fue modificada considerablemente, en detrimento de los objetivos originales de la reforma. Primero, se estableció que las modificaciones

serían nuevamente transitorias, hasta 2019, con lo que se está perdiendo una oportunidad de oro para desligar, de una vez por todas, las transferencias de los ICN. No es razonable someter al país a la misma discusión dentro de una década (pues hay que reformar la Constitución un par de años antes del cambio de régimen), si el problema se puede solucionar de una vez. En opinión de Fedesarrollo, este es un punto que no debió ser modificado en las discusiones en el Congreso, pues el resultado parcial va en contravía de la estabilidad jurídica y de las justificaciones mismas de la reforma.

De forma similar, se eliminó la disposición que dice que los recursos adicionales que se transfirieran a las entidades territoriales en tiempos de auge económico (crecimiento económico por encima del 4%) estén descontados por lo que la Nación haya tenido que asumir en los periodos en los que el crecimiento económico no haya sido suficiente para financiar el crecimiento real estipulado en la norma. Es decir que se comparten los dividendos de coyunturas favorables pero no el riesgo de menores ingresos cuando la situación es adversa. Indiscutiblemente, esta modificación deja al GNC en franca desventaja frente a las entidades territoriales, en momentos en que las finanzas de éstas últimas se encuentran en mejor estado, y sin ninguna justificación de peso.

Además, se adelantó la entrada en vigencia del régimen a 2008, y se modificaron los crecimientos reales y sus periodos de aplicación. Entre 2008 y 2009, el crecimiento real sería 4%, bajo el argumento de la necesidad de mayores recursos para alcanzar universalidad en educación y salud antes de 2010; en 2010 las transferencias crecerían 3,5% real, en un esfuerzo por avanzar en la calidad de la prestación de los servicios sociales; y finalmente, entre 2011 y 2019, estas crecerían a una tasa de 3% real.

De otra parte, se planteó que el 2% del total de recursos del SGP, que actualmente se distribuye de acuerdo a los siguientes porcentajes: 96% a asignaciones sectoriales -educación (58,5%), salud (24,5%) y propósito general (17%)- y 4% a asignaciones especiales -FONPET (2,9%), municipios ribereños (0,08%), alimentación escolar (0,5%) y resguardos indígenas (0,25%)-, se destinara para inversión en los municipios con menos de 25.000 habitantes bajo el título de asignación especial. De esta forma, el porcentaje de las asignaciones sectoriales (edu-

² Según datos del Departamento Nacional de Planeación, desde 2001 la cobertura bruta en educación ha aumentado en 10 puntos porcentuales y se han incorporado al régimen subsidiado de salud cerca de 7,2 millones de personas.

³ Cabe aclarar que en ningún momento se ha propuesto un recorte en las transferencias a las entidades territoriales, por el contrario se plantea un crecimiento real en el tiempo.

⁴ Proyecto de Acto Legislativo No. 011 de 2006, Senado.

cación, salud y propósito general) se vería disminuido en dos puntos porcentuales, en perjuicio de la inversión en estos sectores en municipios con una población mayor a 25.000 habitantes.

Además, no se especificaron las áreas concretas a las que estaría destinado este 2%⁵ del total de recursos. Si se reglamenta su uso en educación y salud, estos municipios tendrían dos fuentes para estos usos dentro del SGP. Por otro lado, cabe la posibilidad de que la especificación en la legislación posterior de pié para que estos recursos se desvíen hacia usos menos productivos y beneficiosos para la población en general.

Tal vez, solo dos de las modificaciones introducidas por el Congreso en estos dos primeros debates están encaminadas en la dirección correcta. La primera establece que, una vez se alcance “la cobertura universal en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, una entidad territorial, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia”. Esta propuesta, que consiste en una flexibilización responsable y vigilada en el uso de las transferencias, permitiría superar uno de los principales inconvenientes del diseño actual de la descentralización: el no reconocer que las necesidades más apremiantes de las entidades territoriales varían considerablemente y el no tener en cuenta (a excepción de la certificación en el sector educación) la altísima variación en la capacidad institucional de los diferentes departamentos y municipios del país⁶.

La segunda modificación consiste en que cuando un departamento “no aumente la cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico en dos periodos fiscales seguidos, de acuerdo con las metas esta-

blecidas, para el siguiente periodo fiscal se aplicará la figura del encargo fiduciario a los recursos a que tenga derecho, con el objeto de que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para este periodo”. A primera vista, esta es una medida acertada, que ya obliga a las entidades territoriales a cumplir con las metas de cobertura para no perder la administración de los recursos de las transferencias, y con esto, su poder de ejecución y visibilidad ante los electores. No obstante, es necesario que la reglamentación de la figura del encargo fiduciario sea transparente y cuente con el control adecuado.

4. Conclusión

Sin duda, el fin del régimen transitorio que determina el monto y crecimiento de las transferencias, representa una amenaza para la sostenibilidad de las finanzas públicas de Colombia. Las estimaciones de Fedesarrollo indican que el déficit fiscal del GNC desmejoraría 2 puntos del PIB, en promedio, desde 2009 en adelante; en detrimento de la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Lo anterior, sumado a las perspectivas de una eventual reducción en los ingresos del GNC como consecuencia de una menor actividad económica en el futuro, y la experiencia vivida por el país a finales de los años noventa, hace urgente y fundamental reformar la Constitución para que el actual régimen de un crecimiento real de 2,5% anual, u otro similar⁷, se haga permanente. El beneficio de esta reforma no solo se vería en la sostenibilidad fiscal del GNC, sino también en los gobiernos territoriales, quienes tendrían estabilidad en su principal fuente de recursos.

No obstante, las modificaciones que se le han hecho al proyecto de acto legislativo propuesto por el gobierno se desvían de las intenciones y objetivos iniciales de la reforma. En concreto, resulta inconveniente que las modificaciones sean transitorias, que no se comparta el riesgo de menores ingresos cuando el crecimiento económico sea bajo y que se introduzcan cambios en el destino de los recursos. Sería deseable que en los próximos debates se volviera a plantear la posibilidad de una reforma permanente, de riesgo compartido frente al factor del crecimiento económico, y sin más aditamentos o modificaciones a las

⁵ El proyecto de acto legislativo (octubre 30 de 2006) dice: “Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión conforme a las competencias asignadas por la ley, los cuales se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación de propósito general”.

⁶ En un estudio titulado “Hacia un consenso para la prosperidad de Colombia: ¿Cuáles son las reformas institucionales que requiere Colombia?”, del año 2006, Fedesarrollo había propuesto flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector en función de la capacidad de gestión de las entidades territoriales y de las coberturas obtenidas en ese sector.

⁷ Se puede hablar de crecimiento real del 3,0% o 3,5%, si se considera que aún faltan recursos para lograr las coberturas universales en educación y salud.

fórmulas de cálculo y distribución de los recursos. De lo contrario, puede ocurrir que la solución sea parcial y no se cumpla el propósito original de la reforma.

Es necesario asegurar la aprobación del proyecto de acto legislativo con la máxima celeridad y mínimas modificaciones adicionales. Iniciativas como la propuesta por el Partido Liberal de convocar a un referendo para evitar el paso de la reforma constitucional, que en sus palabras

“acaba con la descentralización en Colombia, uno de los grandes logros de la Constitución del 1991... y es un golpe mortal contra la misma”⁸, resultan inapropiadas y sin fundamento. Esta propuesta pareciera responder más a una estrategia para garantizar el éxito de la colectividad en las elecciones locales del próximo año, que a un análisis juicioso de la descentralización y la situación de las finanzas públicas del país.

⁸ Obtenido el día 17 de noviembre de 2006 de la página web del Partido Liberal: http://www.partidoliberal.org.co/root/index.php?option=com_content&task=view&id=537&Itemid=16.