
BALANCE PRELIMINAR DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 1176 DE 2007

Por: Luis Hernando Portillo Riascos¹

RESUMEN

El documento presenta una descripción de los resultados alcanzados a partir de la aplicación de la Ley 1176 de 2007, el cual modifica el sistema de transferencias hacia los municipios y departamentos. En una primera parte se hace un resumen del proceso de descentralización en Colombia, tomando como referencia la Constitución de 1991: después se hace un análisis cuantitativo de las asignaciones, estableciendo la comparación entre la metodología adoptada con la Ley 715 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007. Se presentan algunos indicadores sectoriales, donde se trata de evidenciar el impacto generado por la norma, así como las falencias de la misma. Se demuestra que el motivo principal de la reforma es equilibrar las finanzas del Gobierno Central, que a pesar de obtener excedentes fiscales, no lo ha reflejado en su estado presupuestario. Ante esta situación se plantea la adopción de una regla fiscal, basada en un superávit primario estructural que permita la acción anticíclica de la política fiscal. Se llama la atención al Estado para que sea más vehemente en la exigencia de resultados con los entes territoriales, ya que estos últimos se acostumbraron a un sistema subsidiario que ha generado pereza fiscal. Además, no se hace un seguimiento claro frente a la ejecución de los recursos, lo cual deriva en productos deficientes.

Palabras Clave: Sistema General de Participaciones, Ley 1176 de 2007, Descentralización.

Clasificación JEL: C82, E63.

1. Economista, Egresado Distinguido, Especialista en Finanzas, Universidad de Nariño. Docente Tiempo Completo Programa de Economía Universidad de Nariño. E-mail her182000@yahoo.es
Artículo recibido: 28 de marzo de 2011. Aprobado: 10 de mayo de 2011.

ABSTRACT

The paper shows a description of the results reached beginning with the implementación of law 1176, 2007 that modifies the system of transfers from the municipalities to the departamentos. The first part is a summary of the decentralization process in Colombia taking as reference the 1991 constitution: then it is made a quantitative analysis of the assignments doing a comparison between the methodology adopted in Act 715, 2001 and the legislative act 04, 2007. Some sectoral indicators are shown in order to make evidence the impact generated by the rule norm standard as well as the shortcomings of it. It shows that the main reason for the reform is to balance Central Government finances, whom in spite of earning fiscal surpluses hasn't reflected in a bud getary state compared with this situation it is explained the adoption of a fiscal rule, based in a structural primary surplus that allows the countercyclical action of the fiscal policy. The state is called to be more vehement in the exigency of results together with local authorities due to these last ones are accustomed to a subsidiary system, that has generated fiscal laziness; in addition to that it isn't made a transparent pursuit beside the execution of resources so there are deficient products.

Key words: General System of Participation, Law 1176 of 2007, Decentralization.

JEL Classification: C82, E63.

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los ochenta, pero especialmente en los noventa, se inicia en el mundo, un esquema sobre el cual se busca fortalecer nuevamente los gobiernos locales y regionales. De hecho, se consideraba que el tamaño del estado era demasiado grande y por lo tanto, debía ser modernizado. La idea fue acogida por los países desarrollados, especialmente Estados Unidos, pero rápidamente se asimiló en países emergentes. Se empieza a estructurar de esta manera lo que se conoce como descentralización.

Según Musgrave (1959), la descentralización fiscal comprende la distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público, con el objeto de lograr la adecuada distribución de poder en la toma de decisiones. Oates (1972) aborda el tema de la descentralización desde la perspectiva de la eficiencia; considera que los bienes públicos suministrados por los gobiernos subnacionales se pueden prestar de manera más óptima, dado que permite un mayor ajuste entre las preferencias de los consumidores (que se consideran heterogéneas entre las distintas regiones) y las cantidades ofrecidas de dicho bien. La justificación del modelo está en acercar el Gobierno a la gente, de tal manera que se co-

nozca muy de cerca sus necesidades y las decisiones se tomen con mayor celeridad, y a la vez los costos administrativos sean más bajos². Así, sería mejor transferir los recursos a los entes territoriales para que estos decidan la manera como se van a proveer los bienes públicos³. Se critica la teoría de la descentralización fiscal en cuanto a la verdadera capacidad operativa de los gobiernos locales y la eficiencia real del gasto.

Simultáneamente han venido tomando fuerza aportes enmarcados en los enfoques de desarrollo económico local, cuyo punto de partida es la obsolescencia del modelo centralista⁴. Históricamente existen disparidades en los niveles de desarrollo de las regiones, y en particular de los entes territoriales, cosa que no ha solucionado el sistema ortodoxo. Se busca que las regiones sean artífices de su propio desarrollo utilizando de manera óptima los recursos que tienen a su disposición. A esto se suma los avances relacionados con los modelos de desarrollo endógeno, especialmente con los trabajos de Romer (1986) y Lucas (1988), quienes le dan una importancia significativa a las instituciones, la innovación y la educación. La idea básica es que la descentralización del gobierno, se traduzca en un instrumento que permita el desarrollo económico local.

Existen críticas sobre el modelo de descentralización que se ha adoptado en América Latina, y en especial en países unitarios como Colombia. En especial lo que se demuestra es que la mayor transferencia de recursos, por una parte no ha permitido mejorar sustancialmente los indicadores en sectores básicos como salud, educación y agua potable y saneamiento básico; y por otra, los resultados fiscales no han mejorado, inclusive al finalizar el 2009 tienden a empeorar. “Los gobiernos subnacionales que reciben las transferencias no tienen ningún incentivo para su mejor desempeño fiscal. Muy por el contrario, se genera el incentivo para pedir más transferencias al gobierno central aumentando con ello el déficit fiscal” (Ritter, 2005: 67).

En la medida que los gobiernos subnacionales reciban las transferencias tienen menos incentivos para aumentar la recaudación fiscal (a los ciudadanos no les gusta que le graven con impuestos y los gobiernos subnacionales son en muchos casos democráticamente electos) y, en su lugar, se tiende a

-
2. La descentralización se podría abordar desde la óptica política, fiscal, administrativa y económica. En el artículo se aborda fundamentalmente el tema fiscal.
 3. En la teoría del federalismo fiscal se asignan las funciones para el Gobierno Central y, para los gobiernos locales (Oates, 1972; Inman-Rubinfeld 1998; Burki-asociados, 1999; Shah, 1994; Schroeder, 2003).
 4. Uno de los elementos a considerar en este marco es el diseño de un sistema de transferencias intergubernamentales.

presionar por mayores transferencias (Ministerio del Interior, Chile, 2009: 28). En el artículo se demuestra que la principal fuente de financiación de los municipios es de hecho los recursos que les gira el Estado, no solamente a través del SGP, sino también con regalías⁵, pensiones etc.

CASO COLOMBIANO

El sistema de transferencias desde el gobierno central hacia los entes territoriales tiene su origen más cercano en la reforma constitucional de 1958. Posteriormente, la reforma de 1968 creó el situado fiscal como una transferencia a los departamentos y en 1969, se estableció una transferencia con cargo al recaudo del impuesto a las ventas destinada a los municipios (Cárdenas, 2007: 197). En los ochentas se avanza en la elección democrática de alcaldes, pero el eje central del modelo se desarrolla a partir de 1991.

El sistema de transferencias consagrado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, se reglamentó a través de la Ley 60 de 1993, en la cual se determinó la participación de los Municipios y Departamentos en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), así como las competencias que debían asumir. Posteriormente en medio de una crisis fiscal y económica muy aguda se determinó modificar provisionalmente el mecanismo de distribución de recursos, inicialmente a través de la Ley 715 de 2001, y posteriormente con la Ley 1176 de 2007.

Lo que se buscó antes que mejorar la situación de los municipios fue equilibrar las finanzas del Gobierno Central a partir del ahorro que se generaría con un método que no contempla la indexación de las transferencias a los ICN que fue lo que dispuso la Constitución de 1991. Tampoco se logró mayor autonomía fiscal de los municipios, ya que la dependencia de los recursos que gira la nación aún se mantiene, y por otra parte son muy discutibles, desde el punto de vista de la eficiencia, los logros alcanzados en los distintos sectores. Adicionalmente, se desarrolló una regla fiscal territorial, sin existir una nacional, que llevó al Gobierno Central a ampliar el gasto, con una tendencia nuevamente centralista.

Es importante el análisis de las transferencias territoriales debido a que la mayoría de Municipios dependen de estos recursos, y por lo tanto se convierten en el principal instrumento de gestión. Lo que se demuestra es que no existe un cambio sustancial en los criterios de distribución, y con una problemática sectorial muy aguda, no se vislumbran signos de mejoría. El

5. Este tema no se aborda dentro del estudio.

objetivo del estudio es entender el objeto de la modificación al sistema de transferencias partiendo de la comparación de las asignaciones sectoriales inicialmente con la Ley 715 de 2001 para luego dar paso a la 1176 de 2007.

El documento está dividido en tres partes, en la primera se hace una revisión de algunos estudios sobre el sistema de transferencias en Colombia, posteriormente, se analiza el tránsito hacia el modelo actual, y luego, se examina los resultados fiscales alcanzados en el marco de la Ley 1176 de 2007. En la parte final se plantean algunas ideas encaminadas a mejorar la política de descentralización y estrategias sobre la aplicación de política fiscal.

1. ALGUNOS ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS EN COLOMBIA

Jorge García (2004) presenta uno de los problemas estructurales del sistema de transferencias en Colombia, en el sentido de la eficiencia del gasto. El problema se mantiene a pesar de las modificaciones realizadas a partir del Acto Legislativo 01 de 2001.

Tanto los municipios como departamentos reciben transferencias desde el gobierno central sin la debida rendición de cuentas acerca del grado de eficacia alcanzada en el uso de los recursos. A su vez, el deficiente uso de los recursos no tiene un correlato judicial o político (castigo electoral). La necesidad de implementar mecanismos adecuados de rendición de cuentas públicas es algo fundamental (García, 2004: 44).

Lozano, Ramos y Rincón dentro del estudio denominado “Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia” hacen un análisis del nuevo mecanismo de distribución de recursos que se implementaría a partir del año 2007. Consideran los logros alcanzados por el Gobierno Central en el manejo de las finanzas, aunque se advierte por el uso que se le ha dado a los mismos. Se destaca también, el avance en los indicadores de sectores básicos como salud y educación, aunque no se ha llegado a la universalización, en el caso de agua potable, al menos en el sector rural las coberturas todavía son bajas.

El SGP cumplió así con una de sus premisas básicas, ya que al desligar temporalmente las TT de los ICN, los mayores recaudos tributarios de la Nación, por mayor gestión, por reformas tributarias adicionales y por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeron automáticamente en mayor gasto del gobierno. Esto contribuyó a reducir el déficit de la administración central. Sin embargo, con-

sideramos que, infortunadamente, los ahorros logrados hasta 2006 no se reflejaron plenamente en el balance fiscal de la Nación, lo que hubiera redundado en un alivio sustancial en el manejo de sus finanzas. Se recomienda que hacia el futuro, los ahorros potenciales que surgen de la reforma sean utilizados para reducir la deuda del gobierno (Lozano; Ramos; Rincón, 2007: 25).

De igual manera Pulecio y López analizan el modelo adoptado en Colombia y sientan algunas bases para su reestructuración. La principal crítica que hacen es que el modelo actual no permite la convergencia regional, ante lo cual no se podría hablar de un sistema de transferencias de nivelación ni de desarrollo regional, sugiriendo que este, se base en el costo de las necesidades de gasto de los receptores. El SGP asigna los recursos sin tener en cuenta las fuentes de ingresos que puedan tener los municipios⁶, ya que las variables fundamentales son la población, NBI y coberturas en el caso de Agua Potable (Pulecio y López, 2007: 26).

Por otra parte, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, dentro de un estudio sobre la descentralización en América Latina hace un análisis del caso colombiano. Señala en primer lugar el mecanismo de descentralización del gasto, donde se prioriza el método de transferencias antes que una descentralización de ingresos. De esta manera en el periodo 1987–2005 el nivel central recaudó más del 80% de los ingresos tributarios, 83,1% y 82,3%, respectivamente, los departamentos pasan del 9,7% al 5,9%, y los municipios pasan del 7,2% al 11,8%. De esta manera se explica, en parte, la alta dependencia de los municipios sobre las transferencias realizadas por el nivel central. La concentración del recaudo es alta, en comparación con países como Argentina y Brasil que alcanzan el 56,5% y 68,8% respectivamente. Se critica también la eficiencia con la que se ha invertido los recursos en la medida que los resultados no han sido satisfactorios, además de las disparidades existentes en el desarrollo regional (Ministerio del Interior, Chile, 2009: 34).

2. MARCO APLICACIÓN LEY 1176 DE 2007

Mediante el Acto Legislativo 04 de 2007, reglamentado por la ley 1176 del mismo año, el Congreso de la República por iniciativa del Gobierno modificó los artículos 356 y 357 de la constitución política de 1991. Estos artículos determinan el mecanismo de distribución de recursos y compe-

6. El sistema actual no tiene en cuenta por ejemplo que algunos municipios, a la vez que reciben recursos por SGP también lo hacen por regalías. Las asignaciones no son excluyentes.

tencias de los municipios y departamentos. Con la Ley 715 de 2001 ya se había hecho una modificación en el sentido de eliminar transitoriamente la dependencia de las transferencias territoriales de los ICN y además delimitar las competencias en materia de salud y educación para los entes territoriales. De esta manera se fijó un valor nominal que crecería anualmente en unos puntos porcentuales y se precisó los criterios para las asignaciones. Como ya se vencía el periodo de transición y los resultados fiscales fueron buenos, permitiendo un ahorro al Gobierno Central y un mejor comportamiento de los entes territoriales, se hace una nueva modificación, que consistió en ampliar el periodo hasta el año 2016.

De esta manera, se hace necesario realizar una breve revisión del contexto bajo el cual fue modificado el sistema de transferencias, inicialmente a través de la Ley 715 de 2001.

2.1 Sistema de transferencias en Colombia

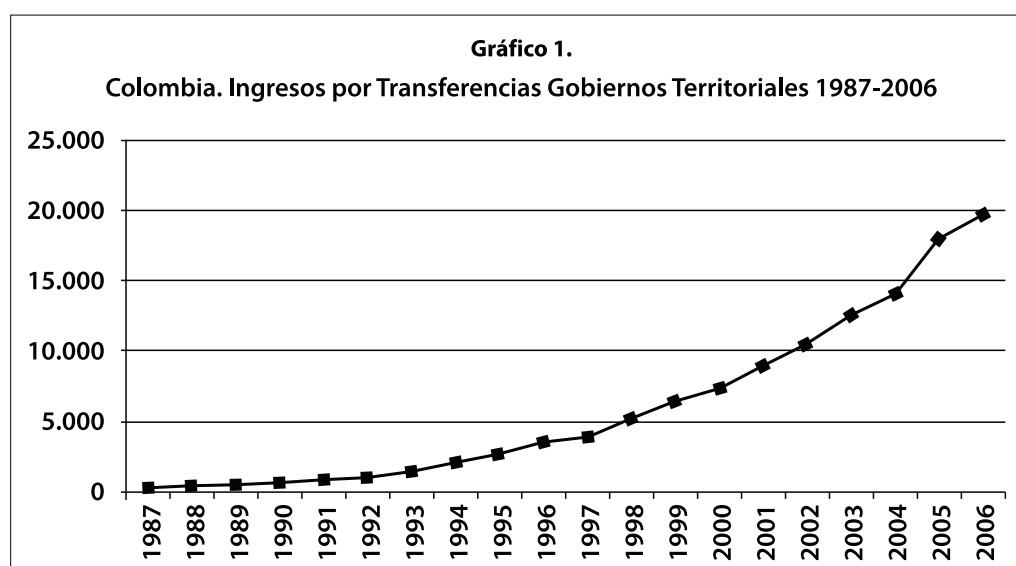
Con la Constitución de 1991, se da un paso importante dentro de la organización político-administrativa del Estado, buscando eliminar aquel legado centralista de la Carta anterior. De hecho hay una voluntad para generar más espacio a las entidades territoriales, brindándoles las herramientas para ser partícipes de su propio desarrollo. En el artículo primero de la Carta Magna se define las características fundamentales del “Nuevo Estado”: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

De esta manera, la descentralización se convierte en un soporte básico dentro de la estructura estatal, y las entidades territoriales el objetivo puntual, dado que se las había relegado durante muchos años, y las condiciones de pobreza y desigualdad cada vez eran más difíciles, en especial si se comparan los pequeños municipios con las grandes urbes. Así, la Constitución ya establece algunos deberes para las entidades territoriales, definiendo a su vez los mecanismos a través de los cuales se cumplirían, tanto en materia política como económica. Los cimientos de la descentralización ya se habían instaurado hace mucho tiempo, pero solamente hasta ese momento se vuelve algo pragmático.

Sin lugar a dudas, uno de los elementos más importantes, estaría relacionado con la distribución de recursos con los cuales se podría cumplir con las competencias asignadas. Se definió de esta manera, lo que se conoce

como situado fiscal, que en el artículo 356 de la Carta se entiende como “el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen”. Este paso era muy importante, ya que representaba un elemento objetivo dentro de la aplicación de la política de descentralización.

El impacto fiscal sobre los municipios se pudo observar de inmediato, el crecimiento de las transferencias fue relativamente alto. Por ejemplo, entre 1992 y 1993, las transferencias hacia los entes territoriales se incrementaron en un 39%⁷, coincidiendo con la aplicación del nuevo sistema de distribución.



Fuente: Banco de la República.

El gráfico 1 muestra, precisamente, que a partir del año 1993 las transferencias crecen de manera muy acelerada, lo cual al final va a generar repercusiones sobre las finanzas del nivel central y consolidado. Así mismo, hay una dependencia de los entes territoriales, en particular los Municipios, sobre los recursos que les gira la nación, cosa que se mantiene hasta el momento. Así, durante el periodo 1993–2001, las transferencias

7. Cálculos propios con información del Banco de la República. Documento Balance Fiscal Gobiernos Territoriales 1987–2006.

realizadas por la Nación, representaban en promedio el 44%⁸ de los ingresos de los Municipios. Si se discrimina el indicador por categoría, la tasa de dependencia va a crecer notablemente. De esta manera se muestra algunas características estructurales del mecanismo adoptado por la Constitución.

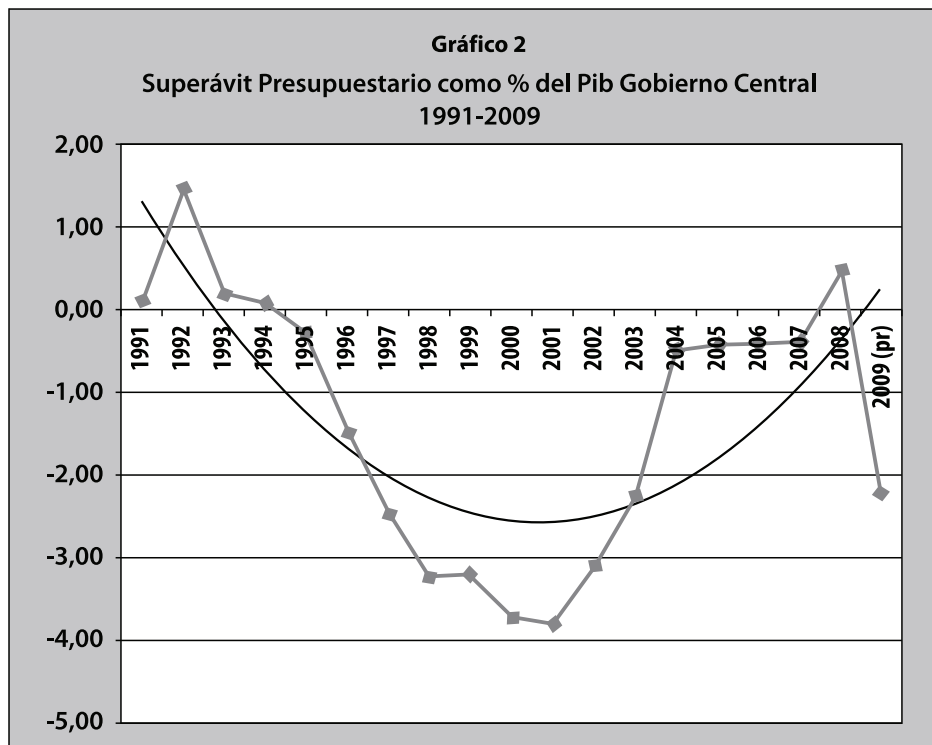
Los municipios ampliaron marcadamente su capacidad de gasto, en medio de la indisciplina e irresponsabilidad fiscal, sin buscar el mecanismo de fortalecer su capacidad para la generación de recursos propios. Así, con los mismos recursos, lo que se cambió fue la ordenación del gasto, eliminando de esta forma, los aspectos positivos de la descentralización. Además, se asumieron obligaciones que al final no se pudieron pagar dado que no se había creado un sistema de regulación fiscal. Mucho menos en materia de dirección del gasto, el cual en la mayoría de los casos financió actividades de funcionamiento, y no le incrementó eficiencia al Estado que era lo que se buscaba.

La situación fiscal del Gobierno Central en algún momento tendería a empeorar, ya que se habían generado nuevos egresos, pero no había una fuente estructural para financiarlos. Entre 1991 y 1994, el Balance fue positivo, lo cual concuerda con el desempeño de la economía y la aplicación de las medidas que hacían parte de la denominada apertura económica, entre ellas las privatizaciones. A partir de 1995, se presenta un desequilibrio fiscal, que continúa hasta el año 2007, convirtiéndose así en una de las justificaciones para la modificación inicial del sistema de transferencias.

Según cifras del Banco de la República, los ingresos del nivel central entre los años 1993 y 2001, presentaron una tasa de crecimiento promedio del 24,16%, mientras los gastos crecieron a una tasa promedio del 26,7% durante el mismo periodo. Se cuenta además, la participación tan alta del crédito tanto interno como externo, especialmente a partir del año 1994. Se muestra así fallas fundamentales dentro del manejo fiscal, que no solamente tuvo repercusiones en el momento, de hecho la deuda pública es una de las cargas más importantes que tiene que asumir el Estado en el momento. Durante el periodo 1994–2001, el financiamiento a través de crédito creció a una tasa promedio del 59%. El crédito se convirtió así en uno de los mecanismos de financiamiento más importantes; mientras en 1993 (donde nace la Ley 60) los recursos de crédito representaban el 6.4% de los ingresos de la Nación, para el año 2001 representaban el 38,6%⁹.

8. Cálculos propios con información del Banco de la República. Documento Balance Fiscal Gobiernos Territoriales 1987–2006.

9. Ver documento Balance Fiscal Gobiernos Territoriales 1987–2006. Banco de la República.



Fuente: Banco de la República.

Los municipios aprovecharon las facultades que les daba la Constitución para contratar recursos de crédito, pero muchas veces no se consultó la capacidad de pago. El Estado solamente expidió una norma relacionada en 1997 (Ley 358 de 1997), donde define los criterios básicos para el endeudamiento, bajo elementos como la sostenibilidad y la solvencia. El saldo de la deuda territorial pasó de 1.1% a 3.5% del PIB entre 1990 y 1999. El servicio de la deuda para este periodo fue muy alto, con una tasa de interés activa promedio de 39,75%, haciendo más costosa la gestión y acelerando la crisis¹⁰.

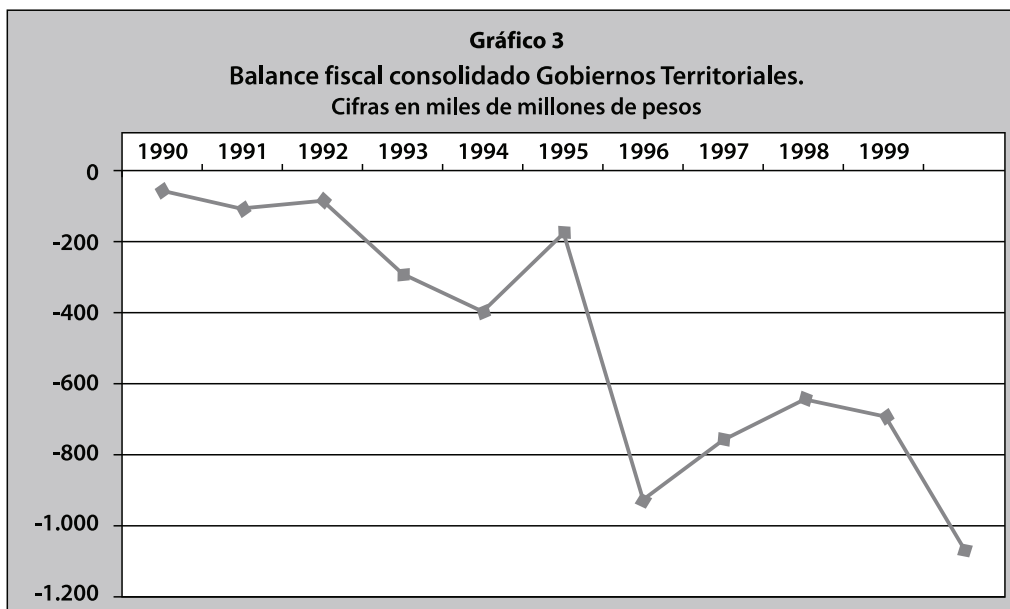
Dado que los recursos que transfería la nación tenían destinación específica (hasta el momento se mantiene dicha situación) y los recursos propios ni siquiera alcanzaban a cubrir los gastos de funcionamiento, la posibilidad de incrementar los niveles de inversión en sectores diferentes a salud y educación, prácticamente era nula, es más, las transferencias financiaban este

10. Cálculos propios con información del Banco de la República. Documento Balance Fiscal Gobiernos Territoriales 1987-2006.

tipo de erogaciones. Es decir, la problemática social, con estas medidas, no había mejorado; la inversión dependía de los giros de la Nación y no de su propio esfuerzo. Según cifras del Ministerio de Hacienda, para el año 1999, la relación gastos de funcionamiento–ingresos propios, para los Municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, en promedio era del 122%.

“Como porcentaje del PIB el gasto total territorial subió de 4,4% en 1990 a 10.6% en 1999; en las gobernaciones aumentó 1,9% a 4,8% y en las alcaldías de 2.5% a 6.2%. La expansión del gasto privilegió rubros asociados a la contratación de planta de personal que generalmente resultaron sobredimensionadas. Como porcentaje del PIB los gastos territoriales de funcionamiento y nómina tanto de docentes como de personal médico aumentaron de 3.4% en 1990 a 9.1% del PIB en 1999. Mientras los gastos de formación de capital se estabilizaron en 1.3% del PIB a lo largo de la década” (Ministerio de Hacienda, 2009: 15).*

En el Gráfico 3 se puede observar el Balance Fiscal Territorial presentado durante el periodo 1990–1999, el cual es completamente deficitario y creciente. Con esto se corrobora la afirmación que ya se había realizado, hay un desborde del gasto de los gobiernos subnacionales y una incapacidad estructural para absorberlos; el gráfico también muestra que la situación se empeora desde 1993, momento en el cual se expide la ley 60.



Fuente: Banco de la República.

El ritmo con el cual se adelantó la descentralización política y fiscal no previó adecuadamente los efectos del proceso sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si bien la descentralización ha fortalecido la gobernabilidad del Estado, al permitir la formación de líderes regionales y ampliar los espacios de formación ciudadana en la gerencia de políticas públicas, la velocidad con la cual se adoptó el proceso no contempló la posibilidad de la crisis de un modelo por ausencia de regulación en materia de sostenibilidad financiera. (Ministerio de Hacienda, 2009: 7).

La situación fiscal tanto territorial como central se había deteriorado. Según la DAF, para finales del año 1998, los pasivos de funcionamiento de los departamentos y municipios, sumando deuda interna causada y no pagada, mesadas pensionales atrasadas, y salarios y prestaciones sociales atrasadas, sumaban 1,9 billones de pesos.

Se destaca así uno de los problemas más graves que es el manejo del pasivo pensional, cosa que hasta hoy se mantiene y no se ha definido cómo se va a asumir¹¹. A través de la Ley 549 de 1999 se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) donde en cada periodo se van destinando parte de los recursos que a los Municipios les corresponderían por concepto de transferencias (10%), mas aportes adicionales que hace la nación, sin afectar sus ingresos corrientes¹².

Indudablemente, la situación fiscal se volvía cada vez más complicada para el nivel central; aunado al crecimiento de los gastos, entre ellos las transferencias territoriales, el recaudo no mostraba recuperación, y más en uno de los periodos complejos de la economía colombiana. Entre 1996 y 1998, según cifras del DANE, el producto creció a una tasa promedio de 1,92%, y en el año 1999, el PIB disminuye en un 4,36%. A la vez que esto se presenta, el déficit presupuestal público seguía incrementándose, siendo insostenible el manejo fiscal. En este contexto saldría damnificada la participación de los municipios y departamentos; según el Ministerio de Hacienda, mientras en 1973 se transfería hacia los entes territoriales el 13% de los ICN, en el año 2000 el porcentaje había crecido hasta el 40%. Así que este era uno de los puntos sobre los cuales recaería la solución.

11. Un caso particular son los Municipios pero también se podría citar otros como las Universidades Públicas.

12. Con la Ley 1176 de 2007 se crea dentro de las asignaciones especiales del SGP, un porcentaje con destino al fortalecimiento del FONPET, adicionales al 10% de Propósito General.

Se hacía necesaria una serie de medidas que garanticen la estabilidad macroeconómica al país, los argumentos eran varios; en principio el gasto público se había desbordado (déficit estructural), la deuda pública había crecido mucho, sin tener los recursos necesarios para cumplir con los pagos, el desorden fiscal y administrativo de los gobiernos subnacionales era inminente y la economía colombiana había llegado a la depresión.

De esta manera, se inician una serie de medidas que apuntan a la racionalización del gasto público y la disciplina fiscal, factores que garantizarán un clima adecuado para el crecimiento de la economía. Para el efecto de las transferencias territoriales, se plantea la posibilidad de modificar el sistema adoptado a partir de la Ley 60 de 1993. La idea central es que no se podía mantener la estructura de gastos y por lo tanto, habría que aplicar reducciones.

Se inició con la Ley 550 de 1999 que permitió no solamente a las entidades territoriales sino también a las empresas, reestructurar sus pasivos, y se convirtió en muchos de los casos en un plan de salvamento. Para finales de 1999, según el Ministerio de Hacienda, 29 gobernaciones estaban en semáforo rojo y 36.5% de la deuda territorial estaba vencida, además de la imposibilidad de asumir muchos de los pasivos corrientes como salarios, mesadas pensionales etc. En este tema también se introdujeron importantes modificaciones con las Leyes 922 de 2004 y 1116 de 2006.

Algunas de las entidades territoriales en la actualidad se encuentran inmersas en dicho plan, que lo único que buscó es garantizar su estabilidad. Según datos del Ministerio de Hacienda, 93 entidades territoriales (entre municipios y departamentos) se acogieron a dicha ley, de los cuales 41 ya la terminaron, y 52 tienen pendiente el proceso. Para el caso del Departamento de Nariño, se acogieron a la Ley 550 de 1999, la Gobernación de Nariño y los municipios de Tumaco y Sandoná. Este último, según concepto del Ministerio de Hacienda, terminó exitosamente la ejecución del acuerdo por pago de todas las acreencias; se presentaron 10 casos en los cuales fracasó el acuerdo de reestructuración de pasivos, y el resto, tienen vigente la ejecución del acuerdo¹³.

En este marco se expide inicialmente la Ley 617 de 2000, denominada de “racionalización del gasto público”, cuyo objeto fue colocar límites a los gastos de las entidades territoriales. Así se estableció techos presupuestales para las Personerías, Concejos Municipales, Asambleas Departamentales,

13. Ver <http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/daf/acuerdosreestructuracion>

Contralorías, etc.; además se instauró, para los municipios, un porcentaje máximo de gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación¹⁴.

La Ley 617 de 2000 modifica el sistema de categorización de los municipios y departamentos, establece medidas para el saneamiento fiscal de las entidades territoriales, añade requisitos para la creación de nuevos municipios, en especial en temas fiscales. Como se puede observar, la medida apunta a que se garantice la viabilidad financiera de las entidades. Durante el periodo 1994–1998 dada la flexibilidad normativa se pasó de 745 Municipios a 998, cosa que indudablemente incrementó el gasto.

Con el ánimo de fortalecer los recursos propios de los gobiernos territoriales se aumentó la tarifa de la sobretasa a la gasolina (una de las principales fuentes de financiamiento en conjunto con el Impuesto Predial para los Municipios de sexta categoría), se crea el impuesto de vehículos automotores y se amplía la base gravable para el Impuesto de Registro. Se les dio mayores herramientas jurídicas a las entidades territoriales para incrementar el recaudo, tanto en la fijación de tarifas como en políticas de cobro.

Por último, el Gobierno Nacional decidió modificar el Sistema de Transferencias Territoriales. La cuestión aparentemente era simple, el Gobierno no podía soportar el crecimiento del gasto, y por lo tanto había que colocarle un límite. De esta manera nace lo que se conoce hoy como el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual tiene como característica fundamental, que los giros, inicialmente, ya no están indexados a los ICN, sino que se establece un monto nominal fijo y una tasa de crecimiento real por año. Los giros a partir del nuevo sistema se realizaron desde enero de 2002.

El Acto Legislativo 01 de 2001, empieza por colocarle un techo al monto total de apropiaciones del presupuesto general de la nación, el cual, para el periodo 2002–2008 no podría crecer en el valor de la inflación más 1.5%. Se prioriza sectores básicos como la salud y educación, que con la ley 60 de 1993 se manejaban a través del situado fiscal.

Asimismo, se instituyen mecanismos para el monitoreo y control en el manejo de los recursos, que fue una de las falencias del sistema inicial de transferencias. El hecho más importante es el establecimiento de un periodo transitorio en el cual las transferencias no estarían indexadas a

14. Este criterio se tiene en cuenta en la actualidad para asignaciones por concepto de esfuerzo administrativo en la distribución anual que realiza el CONPES (Ley 1176 de 2007).

los ICN. Adicionalmente, dependiendo del crecimiento de la economía se podría destinar unos puntos adicionales¹⁵. Al término de este periodo, el crecimiento de las transferencias se determinaría como un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores. El párrafo transitorio 2 del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2001 señala: “Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%”.

A continuación se presentan los principales resultados en materia fiscal a partir de la aplicación de la Ley 715 de 2001 y las normas que hacen parte del proceso de racionalización fiscal aplicado en Colombia.

2.2 Impacto fiscal de la Ley 715 de 2001

Bajo un contexto muy complicado en materia económica, toda esa serie de reformas, de hecho plenamente justificables, se convertían en un mecanismo para generar un ambiente macroeconómico estable para el país. Efectivamente, la economía vuelve a la senda del crecimiento y escala dentro del ciclo económico. Solamente hasta finales del año 2001 el país vuelve al nivel de producción del año 1998, después de la crisis más aguda que había tenido a final de siglo. Se presenta para el país una época brillante para el crecimiento de su economía, logrando una tasa de crecimiento promedio del 5,1%¹⁶ entre 2003 y 2007, siendo este último año el pico que cerraría la bonanza económica. Los resultados en materia fiscal de hecho fueron relevantes, fundamentalmente para el nivel central.

Según el Gobierno Nacional, con el nuevo sistema de transferencias se generaría mayor estabilidad ya que los recursos de las entidades territoriales crecerían a una tasa completamente previsible lo que eliminaba la incertidumbre y garantizaba la inversión en los sectores básicos definidos en la Constitución Política, independientemente del comportamiento de la economía.

La tasa de crecimiento de los giros realizados por el Gobierno hacia los entes territoriales desde luego disminuyó. Mientras para el periodo

15. En la realidad solamente para el año 2007 se distribuyen recursos adicionales por crecimiento de la economía superior al 4%.

16. Cálculos propios con información del DANE.

1990–2001 el porcentaje medio de incremento fue de 34.1%, para el periodo 2001–2006, dicho crecimiento fue de 24.2%. Así, sería lógico de esperarse que haya un ahorro corriente para el Gobierno central, quien se beneficiaba de un mayor recaudo fruto del comportamiento de la economía y desde luego un menor gasto. De esta manera, mientras los gastos para el periodo 1993–2001 crecieron a una tasa media del 26,7%, para el periodo 2002–2009, la tasa de crecimiento fue del 11,7%¹⁷, con lo cual se hacía plenamente visible la racionalización del gasto.

Para el Gobierno Nacional representó una reducción del déficit total, que para los años 2001 y 2002 había alcanzado el 5,1% y 5,3% del PIB respectivamente, mientras para el periodo 2003–2009, el déficit alcanzó un promedio del 3,65% del PIB. Desde luego, hay un beneficio fruto del buen comportamiento de la economía, que al final terminaría por perderse hacia el año 2009 en donde solamente creció al 0,5% y se generó nuevamente un déficit del 4,2% del PIB¹⁸.

Con el nuevo esquema que se adopta a partir del año 2002, las transferencias hacia los municipios y departamentos se reducen como porcentaje del PIB. Mientras en el año 2001, representaban el 5% del PIB, a partir del 2002, hay una tendencia decreciente, con una tasa promedio de participación del 4,3% para el periodo 2002–2009. Sin embargo, los ICN para el año 2001 representaban el 11,8% del PIB, mientras para el año 2009 la participación había crecido hasta el 13,2%¹⁹. Así, se demuestra claramente la estrategia que se adoptó y los beneficios fiscales para el nivel central, quien recortó los recursos de los Gobiernos Subnacionales para destinarlos a otro tipo de gastos.

Hay un componente adicional, mientras el Gobierno Nacional amplió su gasto, el sector descentralizado lo racionalizó, generando un estado presupuestario positivo, que al final terminó financiando el déficit del nivel central. Así, la menor participación de los municipios la absorbió el gobierno central, reflejada en ampliación del Gasto.

El costo del periodo de transición para las entidades territoriales ha sido supremamente alto, no solamente en términos fiscales, sino también por los resultados sociales. El cuadro 1 muestra el comportamiento de los

17. Cálculos propios con información del Banco de la República. Documento Balance Fiscal Gobiernos Territoriales 1987–2006.

18. Cálculos propios con información del Ministerio de Hacienda. Documento Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 1990–2009.

19. Cálculos propios con información del Ministerio de Hacienda. Documento Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 1990–2009.

ICN y las transferencias realizadas desde 1990 hasta el año 2009. A partir del año 2002 donde se cambia de método de distribución, la participación de los municipios en los ICN empieza a disminuir notablemente, de hecho, mientras la relación para el año 2001 era de 42.4%, para el año 2009 solamente representaba el 32,8%²⁰.

Para el Gobierno Central existió un ahorro muy grande y si se toman las diferencias suponiendo una tasa constante de participación, la de 2001 (42,4%), habría representado para los Municipios en el periodo 2002-2009, 35,9 billones de pesos que se dejaron de recibir, lo que equivale a las transferencias realizadas en dos periodos. En promedio, con el sistema adoptado con la Ley 715 de 2001, cada año las entidades territoriales perderían 4,5 billones de pesos. Así el acto legislativo 01 de 2001, tendría un costo fiscal para los Municipios de 20,8 billones de pesos, teniendo en cuenta desde el año 2002 donde inició hasta el año 2007 que fue el último donde se aplicó esta norma (Ver Cuadro 1).

**Cuadro 1. Colombia. Transferencias entidades territoriales 1990-2010.
Millones de Pesos.**

Año	Transfe- rencias (Ley 715 de 2001/1176 de 2007)	ICN	IT	Trans/ ICN	Trans/IT	Transfe- rencias Ley 60/1993	Dife- rencia Sistema Anterior
1990	567	1.974	2.088	28,7%	27,2%	567	0
1991	794	2.857	3.164	27,8%	25,1%	794	0
1992	1.241	3.870	4.208	32,1%	29,5%	1.241	0
1993	1.723	5.264	5.908	32,7%	29,2%	1.723	0
1994	2.341	6.861	7.701	34,1%	30,4%	2.341	0
1995	2.900	8.462	9.600	34,3%	30,2%	2.900	0
1996	4.317	10.595	11.951	40,7%	36,1%	4.317	0
1997	5.237	13.643	15.138	38,4%	34,6%	5.237	0
1998	6.475	15.142	16.727	42,8%	38,7%	6.475	0
1999	8.067	16.430	18.927	49,1%	42,6%	8.067	0
2000	8.078	20.127	22.680	40,1%	35,6%	8.078	0
2001	10.685	25.177	27.489	42,4%	38,9%	10.685	0
2002	11.159	27.394	30.233	40,7%	36,9%	11.626	467
2003	12.536	31.579	34.319	39,7%	36,5%	13.402	866

20. Cálculos propios con información del Ministerio de Hacienda. Documento Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 1990-2009.

Año	Transfe- rencias (Ley 715 de 2001/1176 de 2007)	ICN	IT	Trans/ ICN	Trans/IT	Transfe- rencias Ley 60/1993	Dife- rencia Sistema Anterior
2004	13.592	36.937	39.826	36,8%	34,1%	15.676	2.084
2005	14.626	42.518	45.753	34,4%	32,0%	18.045	3.418
2006	15.641	51.532	56.287	30,4%	27,8%	21.870	6.229
2007	16.983	58.249	64.667	29,2%	26,3%	24.721	7.737
2008	18.814	64.998	75.042	28,9%	25,1%	27.585	8.771
2009	21.534	65.659	77.139	32,8%	27,9%	27.866	6.332

Fuente: cálculos del autor con datos del Ministerio de Hacienda

2.3 Ampliación del periodo de transición Ley 1176 de 2007

Dado que el mecanismo de distribución de recursos (transición) adoptado había dado buenos resultados en materia fiscal, se buscó ampliar el periodo logrando nuevamente que las transferencias no se indexaran a los ICN. El periodo de transición establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, se vencía en el año 2009. Con la modificación introducida en el Acto Legislativo 04 de 2007, se amplía el periodo de transición hasta el año 2016. Hay un cambio en los porcentajes de crecimiento real de las transferencias; para el año 2008 y 2009 se establece el 4%, 3,5% para el 2010, y 3% entre 2011 y 2016. Es importante señalar que se fijan puntos adicionales para el sector educación; entre 2008 y 2009, la asignación sería del 1,3%, 1,6% para 2010 y 1,8% entre 2011 y 2016. Según cálculos del gobierno, con esta medida se lograría una inversión adicional en educación de 1,4 billones de pesos.

En el momento en que se tramita el proyecto de ley en el Congreso de la República, la economía colombiana atravesaba por la prosperidad, lo que suponía mejores resultados y mayor eficiencia de la medida para el Gobierno Nacional Central. A pesar de la desaceleración de la economía en el año 2008, igual se presentó un ahorro que asciende a los 8,7 billones de pesos, y para el 2009, 6.3 billones, contando con que en el último periodo el PIB creció apenas al 0,5%. De hecho la variación de los ICN para el periodo 2007–2008 es del 11,58%, mientras para el periodo 2008–2009 se redujo a 1,01%. Si se mantenía la tasa de crecimiento de los ICN la diferencia en asignaciones llegaría a los 9,2 billones de pesos²¹.

Hay varias modificaciones que resultan de la ley 1176 de 2007 en cuanto a la distribución de recursos hacia los municipios y departamentos.

21. Ver cuadro 1.

En principio, mientras en la Ley 715 de 2001 el SGP se conformaba por la distribución entre Salud, Educación, Propósito General y Asignaciones Especiales (alimentación escolar, municipios ribereños etc.); con la Ley 1176 de 2007, se separa la asignación de agua potable y saneamiento básico, donde se agregan componentes distintos para la asignación de recursos en este sector²². Lo que se buscó indudablemente es desarrollar una política propia para el sector, para lo cual se requería recursos, la problemática es muy complicada. Se establecieron competencias entre los municipios y departamentos, que se habían determinado anteriormente pero solo para salud y educación; se fija además algunos requisitos para el acceso a los recursos, exigiendo a los entes territoriales cumplir con obligaciones para el manejo de las asignaciones de este sector. Con esto, existe la posibilidad que algunos municipios no queden certificados para el manejo de los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico²³.

Los criterios de distribución para este sector quedaron definidos en los siguientes: déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, nivel de pobreza medido a través del NBI y cumplimiento de criterios de eficiencia fiscal y administrativa de cada entidad territorial en la gestión sectorial. Los dos últimos criterios se mantienen de la Ley 715 de 2001. En este sector se establece un periodo de transición entre el año 2008 y 2010; a partir de 2011 los recursos se asignan en el 100% bajo los criterios señalados anteriormente. De la misma manera, la Ley señala las actividades en las cuales serán invertidos los recursos, representando nuevamente un direccionamiento de la inversión.

En la misma Ley se crea una asignación integral para la primera infancia, recursos que se empiezan a recibir a partir del año 2008. En este caso se estaba dando cumplimiento a la Ley 1098 de 2006. Se determina también el procedimiento para la distribución de recursos por concepto de alimentación escolar, se fijan competencias y actividades en las cuales se puede invertir los recursos.

Para la distribución de los recursos de Propósito General, se presentan modificaciones importantes. La primera es la que se había mencionado anteriormente, los recursos de Agua Potable y Saneamiento Básico, tienen su

22. Se crea también una asignación para los departamentos equivalente al 15% de la asignación en Agua Potable y Saneamiento Básico.

23. Para el caso de salud y educación ya existía la certificación como criterio para la administración de los recursos del sector. El artículo 4º de la Ley 1176 de 2007 determina los requisitos para la certificación de los Distritos y Municipios.

propio esquema de distribución. En segundo lugar, se crea una asignación especial para los municipios que tienen una población inferior a los 25 mil habitantes. En el país, de los 1.102 municipios, 818, es decir el 74%, tienen una población que está por debajo de este límite²⁴, y el resto (26% que equivale a 284 municipios) tienen una población superior. Con esto se trata de favorecer a los municipios “pequeños” dada su baja capacidad de generación de recursos propios. Por último, se cambia el concepto de eficiencia administrativa, mientras en la Ley 715 de 2001, se medía por el crecimiento en la inversión con ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), con la nueva Ley, simplemente se debía cumplir con el porcentaje máximo de la relación entre gastos de funcionamiento e ICLD establecida en la Ley 617 de 2000²⁵.

2.4 Resultados aplicación acto legislativo 04 de 2007

En esta parte se van a presentar las asignaciones, y a la vez, se hace una revisión de los resultados alcanzados en los sectores básicos definidos dentro del SGP a partir de la aplicación de la Ley 1176 de 2007. Como ya se mencionó anteriormente, los sectores de inversión definidos a partir del acto legislativo 04 de 2007 son los siguientes: asignaciones para Educación, Salud, Propósito General, Agua potable y saneamiento básico, y Asignaciones Especiales (alimentación escolar, Municipios ribera río Magdalena, Resguardos Indígenas, FONPET).

Para el análisis de las cifras se tomó los datos consignados en los documentos aprobados por el CONPES (Conpes sociales) desde las vigencias 2007 hasta el año 2011. En este caso se toman las doce doceavas aprobadas por año, aunque por disposiciones del mismo CONPES, la última doceava se debe incorporar para el periodo fiscal siguiente. Se busca hacer un análisis comparativo entre el sistema de asignaciones que se tenía con la Ley 715 de 2001 y la ley 1176 de 2007. Cabe advertir que algunas de las cifras no son comparables puesto que se tienen en cuenta variables diferentes. Además se cita únicamente los valores reportados en los anexos de distribución, pudiéndose presentar diferencias con la asignación total. Para el año 2011 solamente se tomaron las once doceavas ya que no existe la asignación definitiva, que solo se conocerá en el mes de diciembre.

2.4.1 Asignaciones para salud

Las asignaciones para salud están divididas en tres grandes grupos: Subsidios a la demanda (continuidad y ampliación), Salud Pública, y asigna-

24. De los anexos Conpes (2010) se tomó los municipios que recibieron los recursos por población inferior a 25 mil habitantes.

25. Véase Artículo 6º de la Ley 617 de 2000.

ciones para la población pobre no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el Cuadro 2 se presentan los valores asignados desde el año 2007 hasta 2011.

**Cuadro 2. Asignaciones para Salud SGP Periodo 2007–2011.
Millones de Pesos**

DEPARTAMENTOS					
CONCEPTO	Año 2007	Año 2008	Año 2009	Año 2010	Año 2011
RÉGIMEN SUBSIDIADO	4.344	5.855	6.183	5.959	6.585
SALUD PÚBLICA	176.510	189.912	211.456	220.526	222.020
POBLACIÓN POBRE NO ASEGURADA	908.585	905.610	801.466	944.626	840.545
SUBTOTAL SALUD DEPARTAMENTOS	1.089.440	1.101.377	1.019.105	1.171.110	1.069.150
MUNICIPIOS					
RÉGIMEN SUBSIDIADO	2.306.726	2.761.354	3.279.625	3.460.568	3.460.506
SALUD PÚBLICA	240.308	457.208	299.108	312.786	528.777
POBLACIÓN POBRE NO ASEGURADA	490.438	402.638	335.103	388.654	300.526
SUBTOTAL SALUD MUNICIPIOS	3.037.473	3.621.200	3.913.835	4.162.008	4.289.809
TOTAL MUNICIPIOS MÁS DEPARTAMENTOS	4.126.912	4.722.577	4.932.940	5.333.118	5.358.960

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

- Subsidios a la demanda

En el Cuadro 2 se muestran las asignaciones realizadas para el financiamiento de los subsidios en salud durante el periodo 2007–2011, divididos entre municipios y departamentos. En este caso, tal y como se encuentra estructurado el sistema, el 99% de los recursos se giran hacia los municipios. Estos solamente actúan como intermediarios, ya que la atención se hace a través de las EPS-S, quienes contratan la prestación del servicio de salud. Es de anotar que estos recursos aparecen en los presupuestos de los entes territoriales, siendo muy significativos, pero en realidad no existe ningún grado de incidencia sobre los mismos²⁶.

26. El valor asignado por el Ministerio de Hacienda se contrata con las EPS-S de acuerdo al número de afiliados y el valor de la UPC para cada año. Los municipios desarrollan básicamente, la interventoría frente a la ejecución de los recursos, base de datos de aseguramiento y vigilancia de la prestación del servicio.

Para el caso de los departamentos las asignaciones son demasiado pequeñas, y a pesar de haber un crecimiento en el periodo, en realidad no puede ser objeto de un análisis muy amplio. En los municipios, los recursos efectivamente han crecido durante el periodo, lo cual también se refleja en el número de cupos. La tasa de crecimiento promedio fue de 6,87%, siendo una tasa real ya que anualmente se hace un ajuste sobre la Unidad de Pago por Capitación (UPC) la cual no es financiada por el SGP. En realidad, el Cuadro 2 no muestra el costo de financiamiento de los subsidios a la demanda en salud en el país, ya que existe como fuentes adicionales el Fosyga y los recursos propios de los entes territoriales. Ahora, lo hay que evaluar es el crecimiento en el número de afiliados durante el mismo periodo. Cabe anotar que este es un sector crítico debido a que los costos cada vez son mayores y el Estado no ha mostrado un mecanismo estructural de financiamiento. De hecho hay un crecimiento exponencial de los recobros al Fosyga²⁷, que no son más que el valor que se tiene que pagar por servicios que no están incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, pero que tuvieron que asumirse por decisiones judiciales.

En el Cuadro 3 se muestra el comportamiento de la cobertura en aseguramiento en el país para el periodo 2006–2009. Como se puede ver, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo, el número de afiliados creció con mayor rapidez entre 2006 y 2008, pero hay una desaceleración para el año 2009. Según el DANE (Encuesta de Calidad de vida), para el año 2010, el 88,7% de la población colombiana se encontraba afiliada al SGSSS. Si se toma una población para el año 2010, proyectada por el DANE²⁸, de 45,5 millones, en Colombia existirían 5,1 millones que se encuentran por fuera del sistema²⁹, lo cual representa un reto enorme.

- Salud Pública

Es importante en este caso, reconocer la importancia de las modificaciones incorporadas a partir de la Ley 1122 de 2007, permitiendo dar mayor relevancia a estas actividades. Así se crea la obligación de diseñar un Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, con lo cual se fortalece las

27. Uno de los problemas en el sector de la salud se deriva del hecho que las EPS-S prestan algunos servicios (NO POS), mientras el Estado va a tardarse un tiempo en pagar ya que los recursos no están presupuestados. Según cifras del Ministerio de Protección Social, para el año 2010 los recobros ascienden a 2,6 billones de pesos, lo que representa prácticamente el 50% de las asignaciones a Salud. Esta es una de las causas de la crisis que vive actualmente la salud en el país.

28. Cifras tomadas del DANE en el documento “Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005–2020”.

29. Habría una contradicción con las cifras entregadas por el Ministerio de Protección Social, donde el número de personas que se encuentran por fuera del SGSSS sería menor. Ver cuadro 3.

actividades de vigilancia, inspección y control. En la asignación de recursos a partir del año 2008 se puede observar el efecto de la norma, especialmente para los municipios. La tasa de crecimiento nominal entre el año 2007 y el 2008 fue del 90%, y entre el 2007 y el 2011 los recursos se incrementaron en un 120%³⁰.

**Cuadro 3. Aseguramiento en Colombia periodo 2006–2009.
Millones de Pesos**

AÑO	2006	2007	2008	2009
Número de cupos contratados en el régimen subsidiado ³¹	20.125.263	21.606.812	23.601.000	23.882.314
Número de cupos contratados en el régimen subsidiado - población desplazada	571.696	770.719	1.083.044	1.139.893
Subtotal cupos subsidiados	20.696.959	22.377.531	24.684.044	25.022.207
Número de afiliados en el régimen contributivo	16.352.751	17.093.538	17.762.604	18.062.855
Total asegurados	37.049.710	39.471.069	42.446.648	43.085.062
Número de cotizantes al régimen contributivo	7.412.670	7.819.761	8.147.834	8.365.153

Fuente: Ministerio de la protección social.

- Asignaciones para la población pobre no asegurada

En Colombia, todavía existen muchas personas que no han podido ser incorporadas al SGSSS, aún cuando sus condiciones económicas son muy complejas. Sin embargo las asignaciones por este concepto han venido disminuyendo tanto en términos reales como nominales. La mayor parte de los recursos la reciben los departamentos. Mientras para el año 2007, la participación de las asignaciones a la población pobre no asegurada sobre las asignaciones de subsidios a la demanda representaba el 60%, para el año 2011 solamente representa el 32%³².

30. Véase Cuadro 2.

31. Se aclara que en el número de cupos que reporta el Ministerio de la Protección Social se toman tanto subsidios totales como parciales.

32. Véase Cuadro 2.

Para el periodo 2007–2011 los recursos para salud en total se incrementaron en 30%³³. Este es un sector crítico ya que la necesidad de recursos es creciente y no existe, por el momento, unas reglas claras para su funcionamiento.

2.4.2 Asignaciones para Educación

La Ley 715 de 2001 determinó algunas modificaciones para el manejo de los recursos por parte de los municipios y departamentos, clasificando a los primeros entre certificados y no certificados, fundamentalmente con un criterio de masa poblacional. Así, los municipios certificados manejan la prestación de servicios educativos y, adicionalmente las asignaciones para calidad. Los municipios no certificados únicamente manejan los recursos de calidad educativa; la administración de los recursos para la prestación de servicios los asumieron directamente los departamentos.

Con el Acto legislativo 04 de 2007, se le da un porcentaje adicional a la participación en educación que al final se ve reflejado en las asignaciones, especialmente si se compara el año 2007 y el 2008, donde se presenta el cambio del sistema. Cabe recalcar que para los años siguientes la tasa disminuye, puntualmente entre el año 2009 y 2010. El año 2011 no es comparable ya que se tomaron únicamente once doceavas (ver cuadro 4).

**Cuadro 4. Asignaciones para Departamentos SGP Educación 2008–2011.
Millones de Pesos.**

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
Población Atendida	4.499.068	4.561.861	4.936.348	5.315.574	5.646.406
Complemento Población Atendida	-	745.542	676.325	794.513	-
Conectividad	-	55.441	-	-	-
Cancelaciones Prestaciones Sociales del Magisterio	246.945	271.122	288.462	273.963	282.189
Población por Atender	-	46.966	425.335	34.780	-
TOTAL	4.746.013	5.680.931	6.326.469	6.418.830	5.928.596

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

33. Véase Cuadro 2.

**Cuadro 5. Asignaciones Para Municipios Certificados Educación 2008–2011.
Millones de Pesos**

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
Población Atendida Total	2.073.630	3.994.949	4.532.740	5.217.025	5.558.933
Complemento Total	306.570	570.639	376.682	535.161	0
Conectividad	0	32.047	0	0	0
Cancelaciones Prestaciones Sociales del Magisterio	271.040	39.879	42.272	42.272	43.612
Población por Atender	11.281	47.800	302.885	73.155	0
Calidad ³⁴	128.794	240.078	277.136	0	0
Reconocimiento costos servicio educativo (Artículo 69 Ley 1110 de 2006)	55.016	0	0	0	0
TOTAL	2.791.315	4.925.391	5.531.715	5.867.612	5.602.545

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

Para el caso de los Municipios Certificados en Educación, el comportamiento refleja la misma situación que se expuso para los departamentos. En el Cuadro 5 se muestra que en el año 2007 y 2008, el crecimiento en las asignaciones es muy alto, de hecho el incremento es del 76.45% explicado por la participación de calidad y en especial por la población atendida, donde los recursos prácticamente se duplicaron; para los años siguientes hay un crecimiento, aunque es inferior al de los primeros años. En este caso hay una gran concentración de recursos en los Municipios certificados (5.6 billones de pesos), que llegan a 62 para el año 2011, es decir, 1040 municipios que no se encuentran certificados, prácticamente reciben la misma asignación (5.9 billones), recursos que son administrados por los departamentos³⁵.

Si se revisa el número de estudiantes matriculados, la tasa de crecimiento es baja tanto en los establecimientos públicos como privados. Ahora, si los recursos, como se mostró en el cuadro anterior, crecieron a tasas superiores,

34. Para los años 2010 y 2011 las asignaciones para calidad no se discriminan entre Municipios Certificados y no Certificados.

35. En el caso del Departamento de Nariño se encuentran certificados los municipios de Pasto, Ipiales y Tumaco.

necesariamente esto tiene que reflejarse en mejores resultados. Por ejemplo, entre 2007 y 2008, donde se presenta la modificación al SGP, solamente se matricularon 30 mil estudiantes adicionales, mientras los recursos prácticamente se duplicaron. Si se revisa el número de docentes, de 2007 a 2008 se incrementaron en 30.710, pero de 2008 a 2009 se redujeron 27.627, es decir en conjunto se incrementan 3 mil docentes, lo cual evidentemente no absorbe la cantidad de recursos adicionales que se asignaron (Ver cuadro 6). Preocupa la tasa de analfabetismo, donde a pesar de los esfuerzos es alta, según la encuesta nacional de calidad de vida, publicada por el DANE, el porcentaje para el año 2010 fue del 6,3%; si se toma la tasa en las zonas por fuera de las cabeceras, el analfabetismo llega al 13,9%.

Cuadro 6. Colombia. Número de alumnos matriculados por sector. 2006–2009

AÑO	Total	Variación	Oficial	Variación	No. Oficial	Variación	Subsidiada	Variación
2006	10.967.609		8.392.009		2.002.360		573.240	
2007	11.052.045	0,7699%	8.454.259	0,7418%	1.970.311	-1,6006%	627.475	9,4611%
2008	11.062.927	0,0985%	8.493.006	0,4583%	1.910.186	-3,0515%	659.735	5,1412%
2009	11.090.784	0,2518%	8.553.793	0,7157%	1.887.897	-1,1668%	649.094	-1,6129%

Fuente: DANE

Por último se presentan (ver cuadro 7), las asignaciones realizadas por concepto de calidad educativa para los municipios que no manejan la prestación de servicios de educación. En este caso, es de resaltar la variación significativa entre el año 2007 y el 2008, con un incremento del 28.8%. Para el año 2010, la asignación corresponde tanto a los municipios certificados como no certificados puesto que no se hace la descomposición.

Cuadro 7. Asignaciones para Municipios no Certificados Educación 2008–2011. Millones de Pesos.

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
CALIDAD	334.326	430.694	462.335	791.622	143.644

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

2.4.3 Asignaciones Para Agua Potable y Saneamiento Básico, y Propósito General

Hay varios elementos que se destacan frente a la participación de los municipios en los recursos de Propósito General. El primero sin lugar a du-

das, es la creación de una bolsa separada para el manejo de los recursos de agua potable y saneamiento básico, con criterios de distribución diferentes a los sectores que pertenecen a Propósito General.

Un segundo elemento que aparece es la participación de los Departamentos en las asignaciones de este sector, que equivalen al 15% del total³⁶, con lo cual se busca fortalecer programas regionales, con proyectos de mayor envergadura, y por lo tanto con impacto más alto. La Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo periodo 2006-2010, determinó la forma en que se ejecutarían los recursos de APSB, que quedó expresado de la siguiente manera: “La estrategia en agua potable y saneamiento impulsará el manejo empresarial y los esquemas regionales a través de la implementación de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios, articulando las diferentes fuentes de recursos, con un mejor control sobre la ejecución de los mismos, y sin perjuicio de las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales, como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (Congreso de la República, 2007: 18).

Cuadro 8. Asignaciones Agua Potable y Saneamiento Básico Distritos y Municipios 2007–2011. Millones de Pesos.

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
MUNICIPIOS Y DISTRITOS	925.544	845.865	942.949	993.070,39	962.398
DEPARTAMENTOS	0	-	171.234	182.392	179.759
TOTAL	925.544	845.865	1.114.183	1.175.463	1.142.158

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

Como se puede observar en el Cuadro 8, las asignaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico no han tenido un comportamiento satisfactorio, más si se tiene en cuenta que uno de los argumentos expuestos en el trámite del Acto Legislativo 04 de 2007 era el fortalecimiento de este sector, debido a la problemática tan aguda que vive el país. Para los municipios, la tasa media de crecimiento entre 2007 y 2011 es de apenas el 3,98%, es decir en términos reales sería negativa; para el mismo periodo la inflación acumulada es del 19,7%. Si se toma el consolidado, el incremento alcanza el 23,4% nominal, es decir apenas un 3,6% real para un periodo de cuatro años. Además se había diseñado un mecanismo para obligar a los municipios

36. Artículo 6° de la Ley 1176 de 2007.

para que cumplieran con algunas metas en el sector, pudiendo ser descertificados para el manejo de los recursos, que pasarían a ser administrados por los departamentos.

Frente a los resultados alcanzados hasta el momento, se pueden destacar varios aunque sería demasiado amplio referirse a cada uno de ellos. Según la Superintendencia de Servicios Públicos, estos serían algunos de los logros resultantes de la aplicación de la Ley 1176 de 2007 y en especial al artículo 4º donde se determinaron los requisitos para que los municipios puedan administrar los recursos de APSB.

Un avance notable sin lugar a dudas es el reporte de información por parte de los prestadores a través del SUI. Para el año 2009 según el “estudio sectorial para acueducto y alcantarillado 2006–2009” publicado por la SSPD, en el país, para los 1.102 municipios habían 6.453 prestadores entre acueducto, alcantarillado y aseo. Hay que destacar que una proporción importante de los mismos tiene menos de 2500 suscriptores en municipios con una población inferior a los 10 mil habitantes (445 municipios). Frente a ello hay dificultades para alcanzar la eficiencia en la prestación, dado que en esas condiciones es difícil aprovechar economías de escala. De los 6.453 prestadores, solamente 1.925 (29,8%) reportaron información oportuna al SUI, lo que deja ver la lentitud con que avanza el proceso.

Los niveles de cobertura en acueducto, alcantarillado y aseo todavía son bajos, con tasas que en promedio se ubican por debajo del 70%. Además, una de las preocupaciones es la calidad en el servicio de acueducto, que según el informe es preocupante. Para 2009, de los 1102 municipios, solamente 418 cumplieron con los requisitos de calidad de agua (IRCA menor a 5%), 599 firmaron acuerdos de mejoramiento y 89 fueron descertificados. En el caso de alcantarillado donde la tasa de cobertura es más baja, la preocupación se centra en el funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales; en el caso de los prestadores con menos de 2500 suscriptores, de los 213 prestadores, solamente el 24% mantiene en funcionamiento el sistema; para los prestadores que atienden entre 2501 y 25.000 suscriptores, de las 117 plantas instaladas solamente funcionan 78; y para los prestadores con más de 25.000 suscriptores, de 41 plantas instaladas solamente 38 se encuentran en operación. Dado que la infraestructura en la mayor parte de los casos es pública, es alarmante el uso que se le está dando (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2010: 26 -33).

2.4.4. Asignaciones para Propósito General

El primer elemento a destacar en la participación por este concepto, se deriva de la existencia de recursos para los municipios cuya población es inferior a los 25 mil habitantes. En el cuadro 9 se muestra la incorporación

de esta nueva asignación a partir del año 2008. Así, en el periodo 2008–2011, sin contar en este último año con los ajustes y la última doceava, se asignaron 1,6 billones de pesos en aplicación del artículo 21 de la Ley 1176 de 2007. La participación del resto de libre inversión³⁷ prácticamente se mantiene, en términos nominales, con un crecimiento en el periodo de 3,48%.

Cuadro 9. Asignación por criterio participación de Propósito General 2007–2011. Millones de Pesos.

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
FONPET	210.287	93.078	104.636	108.406	100.113
LIBRE DESTINACIÓN	606.147	684.896	763.557	806.739	737.448
DEPORTE	90.297	95.429	102.753	104.875	43.771
CULTURA	67.723	71.572	77.065	78.656	32.828
LIBRE INVERSIÓN MENOS 25.000 HAB.	-	364.362	406.883	429.262	399.121
RESTO LIBRE INVERSIÓN	963.574	833.968	938.535	997.132	917.569
TOTAL PROPÓSITO GENERAL	1.938.027	2.143.306	2.393.430	2.525.068	2.230.850

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

El cuadro muestra una disminución en los recursos del FONPET, lo cual se debe al mecanismo de cálculo. Como se separa los recursos de APSB, que antes pertenecían a propósito general, la base sobre la cual se hace el cálculo es inferior, por lo tanto las asignaciones disminuyen. El Conpes ha expedido otros documentos donde compensa esta situación, lo cual no es objeto de este artículo; además hay una participación que se encuentra dentro de las asignaciones especiales. Cabe aclarar que según el anexo del Conpes 137 solamente se distribuyó el 95% de la participación, el excedente se tomará en un nuevo documento.

Lo que es preocupante para el año 2011 son las asignaciones a los demás rubros. A pesar que se distribuyó únicamente once doceavas, la tasa de crecimiento es demasiado baja, negativa en términos nominales, siendo muy afectada la asignación para sectores como deporte y cultura. De hecho, en los últimos días los municipios se han manifestado ante esta situación

37. Estos recursos se utilizan para el desarrollo de actividades de inversión en los sectores señalados en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

que será lesiva para sus intereses. Los recursos que se disminuyen en Propósito General fueron trasladados para atender necesidades de salud para los damnificados por la emergencia invernal³⁸.

Otro de los elementos que se incorporó en la Ley 1176 de 2007, como se mencionó anteriormente, es la calificación de esfuerzo administrativo. A partir de 2008, lo único que se tendría en cuenta es el cumplimiento del indicador de gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación. En el cuadro 10 se muestra el efecto de la norma; mientras en el 2007, 560 municipios no recibieron recursos por este concepto en el año 2008 únicamente fueron 174, y se reducen a 57 en el año 2011. Esto indica que es más fácil cumplir con el indicador de gastos de funcionamiento establecido en la Ley 617 de 2000, que ampliar la inversión con ICLD.

En eficiencia fiscal, la tendencia es creciente, mientras en 2007, 62 municipios no recibieron recursos por este concepto, para el año 2011 fueron 265. Así, la capacidad fiscal de los Municipios no se fortalece, por el contrario se está debilitando, y si se tiene en cuenta que la información con la que se calcula las asignaciones es de dos vigencias anteriores la situación es más crítica. Por ejemplo, para el año 2009 se toma la información del comportamiento de 2007, donde la economía colombiana alcanzó un pico en su crecimiento, sin embargo no se fortaleció la capacidad fiscal.

Cuadro 10. Cumplimiento de los Municipios frente a los criterios de esfuerzo fiscal y administrativo 2007–2011.

Año	Asignación Eficiencia Fiscal		Asignación Eficiencia Administrativa	
	No	Sí	No	Si
2007	62	1.038	560	540
2008	145	955	174	926
2009	241	859	107	993
2010	283	817	55	1.045
2011	265	835	57	1.043

Fuente: Cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

En el cuadro 11 se muestra algunos de los resultados frente al desempeño fiscal de los municipios para el periodo 2006–2009. Para el porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento, se mantiene la tendencia,

38. Véase Decreto Ley 017 de 2011.

lo cual se refleja en las asignaciones que se hace por eficiencia administrativa. El límite para los municipios de sexta categoría (la mayoría) es del 80%. Es importante evaluar que la capacidad fiscal de los municipios en vez de mejorar se deteriora, se muestra una mayor dependencia de los recursos del SGP, en 2006 era de 70,8%, mientras para el 2009 subió a 74,7%. A la inversa, mientras en el 2006 el porcentaje de los ingresos que correspondía a recursos propios era de 13,4%, para el año 2009 bajó a 12,8%. Hay que destacar el incremento de la inversión y la capacidad de ahorro, explicada por las características de la reforma a las transferencias, donde se incrementan los recursos destinados a estos sectores (Agua Potable, Educación, Libre Inversión).

Cuadro 11. Desempeño Fiscal de los Municipios periodo 2006–2009.

AÑO	Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	Magnitud de la deuda	Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias	Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios	Porcentaje del gasto total destinado a inversión	Capacidad de ahorro	Indicador de desempeño Fiscal
2006	60,0	6,9	70,8	13,4	82,7	32,5	59,8
2007	62,6	7,3	67,7	13,1	84,4	31,9	62,3
2008	59,9	5,7	72,3	12,8	83,1	32,9	62,1
2009	60,2	6,3	74,7	12,8	85,2	35,4	59,8

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Por último, en el cuadro 12 se presentan las asignaciones realizadas para alimentación escolar, Municipios Ribereños y Resguardos Indígenas. Hay una tasa de crecimiento constante que para el periodo en promedio es del 8,95%, y si se considera una inflación promedio en el mismo periodo, que fue de 4,6%, la tasa real de crecimiento sería del 4,35%. No se incluyeron las asignaciones al FONPET que para el año 2011 ascienden a 0,6 billones de pesos, pero estos recursos no llegan efectivamente a los municipios, sino que se destinarán a la financiación del pasivo pensional.

En el Cuadro 13 se presentan los datos consolidados de las asignaciones del SGP para el periodo 2007–2011. En este caso, se incluyen los valores reportados en los anexos del Conpes, de hecho la asignación total es mayor; así para el año 2011 las doce doceavas ascienden a 24,4 billones de pesos, aunque 2,04 billones corresponden a la última doceava, recursos que podrán ser utilizados para el próximo año.

**Cuadro 12. Asignaciones Especiales SGP Periodo 2007–2011.
Millones de Pesos**

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	87.732	96.233	107.464	113.374	110.162
MUNICIPIOS RIBEREÑOS	14.037	15.397	17.194	18.140	17.626
RESGUARDOS INDÍGENAS	83.638	100.083	111.762	117.909	114.568
TOTAL	185.407	211.713	236.420	249.423	242.356

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

Cuadro 13. Asignaciones SGP periodo 2007 - 2011 Consolidado

CONCEPTO	AÑO 2007	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
ASIGNACIONES SALUD	4.126.912	4.722.577	4.932.940	5.333.118	5.358.960
ASIGNACIONES EDUCACIÓN	7.871.654	11.037.017	12.320.520	13.078.064	11.674.785
PROPÓSITO GENERAL	1.938.027	2.143.306	2.393.430	2.525.068	2.230.850
AGUA POTABLE	925.544	845.865	1.114.183	1.175.463	1.142.158
ASIGNACIONES ESPECIALES	185.407	211.713	236.420	249.423	242.356
TOTAL	15.047.545	18.960.478	20.997.493	22.361.137	20.649.109

Fuente: cálculos del autor con base en los documentos Conpes Sociales 108, 111, 112, 121, 130, 136, 137 y 138.

2.5 Las transferencias (SGP) y la sostenibilidad fiscal

En Colombia se ha sostenido que una de las causas principales del déficit fiscal han sido las transferencias territoriales³⁹ entre ellas los recursos asignados a través del SGP. Este criterio se utilizó, como se mencionó en la primera parte, como argumento para la modificación del mecanismo adoptado inicialmente a partir de la Constitución de 1991.

Se trata, en esta sección, de mostrar un modelo econométrico de déficit fiscal a partir de dos variables: el gasto total y las transferencias (SGP)⁴⁰. En

39. Ver JUNGUITO Roberto y RINCÓN Hernán (2004). Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia.

40. Se toma estas variables porque son las que mejor explican estadísticamente el déficit fiscal.

la primera, se supone, y de hecho se demuestra, que la ampliación del gasto afecta directamente el estado presupuestario. En la segunda, se creería que al transferir menores recursos a los entes territoriales, mejoraría el balance financiero del Gobierno Nacional Central. El modelo se construye tomando cifras desde 1990 hasta 2009, las cuales se encuentran expresadas como porcentaje del PIB⁴¹.

La ecuación estimada es la siguiente:

$$\text{DÉFICIT}^{42} = 0.125062 + 0.027989 \cdot \text{LOG}(\text{GT} (-1)) - 2.70543 \cdot \text{TRSGP} \quad (1)$$

$$ee = (0.054344) \quad (0.017478) \quad (0.595723)$$

$$t = (2.301316) \quad (1.601384) \quad (-4.541424)$$

$$p = (0.0352) \quad (0.1288) \quad (0.0003)$$

$$R^2 = 0.707945 \quad \bar{R}^2 = 0.671438 \quad Fc = 19.39209 \quad \text{Prob} = 0.000053$$

En la ecuación 1, Déficit representa el déficit fiscal expresado como porcentaje del PIB, LOG(GT (-1))⁴³ indica un rezago del logaritmo de los gastos totales, y TRSGP muestra las transferencias realizadas con el mecanismo inicialmente reglamentado por la Ley 60 de 1993, posteriormente la Ley 715 de 2001 y finalmente por la Ley 1176 de 2007. Los datos que se tomaron como referencia en las dos variables, se encuentran expresados como porcentaje del PIB.

Como se puede observar en la ecuación 1, hay una relación positiva entre el gasto total y el déficit fiscal. Es interesante algo que muestra la ecuación, las transferencias realizadas a los entes territoriales a través del SGP, según el modelo, generan un efecto inverso sobre el déficit fiscal, es decir mayores transferencias disminuirían el déficit antes que incrementarlo. Como ya se advirtió dentro del documento, el ahorro conseguido por el Gobierno con la modificación del sistema de transferencias, no se reflejó en el mejoramiento del balance fiscal, y la vez lo que se hizo fue ampliar el gasto en otras actividades. Así, el déficit fiscal estaría explicado por variables distintas a las transferencias⁴⁴, que es lo que siempre se ha discutido.

41. Las cifras utilizadas en el modelo fueron tomadas del Ministerio de Hacienda. Documento Balance Fiscal Gobierno Nacional Central 1990-2009.

42. El modelo no presenta problemas de homocedasticidad y autocorrelación. Hay problemas de multicolinealidad, pero como el objeto del mismo no es la predicción, el análisis es válido.

43. Se incorporó el Gasto Total como porcentaje del PIB, suponiendo un efecto rezagado sobre el déficit fiscal. Se parte del hecho que el incremento en el Gasto no se traduce inmediatamente en déficit.

44. En el documento no se aborda un análisis más amplio sobre el déficit fiscal dado que no es el objeto.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Desde el punto de vista de la política fiscal, no solo como criterio de estabilidad sino también por la efectividad de la misma, se debe considerar el diseño de medidas de carácter estructural, que solucionen los problemas de fondo. La Ley 1176 de 2007, con las consideraciones acotadas, se muestra como una herramienta coyuntural que solamente quiso solucionar un problema fiscal de momento, ya que al terminarse el periodo de transición en 2016, la discusión nuevamente será abordada. Dado que el Gobierno Central no tenía ninguna obligación concreta de cómo invertir los recursos, estos fueron trasladados a financiar otras actividades, lo cual se refleja en el crecimiento del déficit fiscal.

Ahora, el tema no es solamente transferir más recursos, sino que estos se optimicen. En este sentido, el Estado debe ser más exigente con los resultados alcanzados por los entes territoriales, de lo contrario la descentralización de recursos no se verá reflejada en el desarrollo local. Mientras no existan compromisos reales de las autoridades subnacionales en los diversos sectores, los resultados serán como hasta hoy, deficientes. Un ejemplo es la aplicación del artículo 4º de la Ley 1176 de 2007 sobre certificación de los distritos y Municipios en el manejo de los recursos de APSB; hasta el momento el nivel de cumplimiento es muy bajo⁴⁵. De esta manera, una política fiscal eficiente debe reflejarse en productos, cosa que no se aprecia en el caso colombiano, a la vez que los indicadores sociales mejoran pero a un ritmo muy lento, las finanzas públicas no están equilibradas.

Bajo los nuevos modelos keynesianos, la política fiscal toma valor nuevamente como instrumento de estabilización cíclica. Así, en los periodos favorables del ciclo económico la política fiscal sería contraccionista, permitiendo un superávit presupuestario, para que en los periodos desfavorables, la política fiscal permita la reactivación de la economía, suavizando el impacto de las crisis. En el caso colombiano, según el Ministerio de Hacienda, el déficit consolidado del Gobierno Nacional Central para el año 2009 fue de 4,2% del PIB, mientras que para 2010 fue de 3,6%. El gasto se amplió para reactivar la economía fruto de la crisis que inició a finales de 2008. Se demuestra que el Estado no tenía un soporte financiero para afrontar esta situación, y es lo que se busca precisamente con la regla fiscal.

La regla fiscal que propone el Gobierno Colombiano, y que está en curso en el Congreso de la República, tiene como fundamento inicial la sostenibilidad de la deuda, mostrando “hacia afuera” mayor estabilidad y credibilidad.

45. Ver Superintendencia de Servicios Públicos (2010). Estudio sectorial de acueducto y alcantarillado 2006–2009.

En segundo lugar resalta la capacidad contracíclica de la política fiscal y adicionalmente la posibilidad de disminuir la volatilidad cambiaria fruto de la bonanza minero energético, que es un hecho de tipo coyuntural⁴⁶. El concepto es claro, aunque no se debe convertir únicamente en una medida de equilibrio financiero (regla fiscal clásica) sino en un soporte de la política económica de largo plazo. Se debe entender que, en este escenario, el Estado debe fortalecerse, a partir de la mayor capacidad de intervención, de lo contrario solamente se estaría creando un mejor ambiente para la inversión privada. Lo importante es que exista un compromiso cuantitativo frente a al superávit primario, estableciendo un instrumento similar al que utiliza el Banco de la República con la inflación. “Según las simulaciones que usan información macrofiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2007, se estima que una regla del 1% del PIB de superávit primario estructural reduciría la deuda del gobierno central en 3% del PIB para 2011, con respecto a lo que esperan las autoridades” (Lozano; Sarmiento; Rincón; Ramos, 2008: 345).

CONCLUSIONES

La idea de modificar el mecanismo de distribución de recursos hacia los Municipios y Departamentos, está fundamentada en criterios netamente fiscales. Mientras el método definido en la Constitución se aplicó solamente por ocho años, la transición va a durar quince años. A la vez, el Estado ha sido incapaz de direccionar el gasto, mientras existe un “ahorro” por transferencias menores, lo que se ha hecho es gastar los excedentes. A este ritmo, en el año 2016 cuando se termine la transición, difícilmente se podrá dar aplicabilidad al contenido de la Carta Magna. Urge de esta manera una regla fiscal, entendida como el fortalecimiento de la política fiscal como estabilizador.

La política de descentralización se cimenta, entre otras cosas, en el fortalecimiento fiscal de los entes territoriales. Con los resultados observados, tal objetivo no se está cumpliendo, por lo tanto, cada vez se genera mayor dependencia de los recursos que gira el Gobierno, disminuyendo la eficiencia de la política de asignación de recursos. Para el Gobierno, la descentralización se ha convertido más en un problema fiscal que en una oportunidad de mejorar los indicadores sociales. A la vez no se está logrando la convergencia regional, ya que las disparidades históricas se mantienen.

46. Los excedentes que se generan en sectores como el minero energético deben servir para crear encadenamientos, y de esta manera robustecer el resto de actividades, así, la economía en general se fortalece y no solamente un sector disperso.

Hay sectores claves en los que se requiere de la adopción de medidas inmediatas; el caso de APSB es crítico, y los avances han sido demasiado lentos en esta materia. Según la encuesta nacional de calidad de vida 2010 publicada por el DANE, solamente el 87,6% de las personas tienen acceso al servicio de acueducto⁴⁷, 75,3% al servicio de alcantarillado (91,8% en la cabecera y solamente el 15,1% para el resto).

A pesar de existir avances a partir de la descentralización, la problemática social es muy compleja en los entes territoriales, especialmente los más pequeños. Las diferencias en los indicadores son notables. El Gobierno no ha intentado fortalecer el proceso de ejecución de recursos por parte de los municipios, por el contrario las decisiones se han centralizado y muchas de las competencias las asume directamente. Se mantiene la dependencia de las transferencias que hace la nación, y la autonomía queda muy golpeada por este proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Bogotá, 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2006-2010. Bogotá, 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Bogotá, 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). Gestión pública local. En línea: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/...Territorial/CARTILLA%20GESTION.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2008). Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las entidades territoriales. En línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=vq170WD3k7E=&tabid=508>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2009). Evaluación integral de los Municipios, 2008. En línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=XsLXxJetbJl%3d&tabid=387>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Informe de monitoreo a los recursos del Sistema General de Participaciones de Propósito General y Asignaciones Especiales- Vigencia

47. El hecho que se tenga acceso a Acueducto no quiere decir que el agua que se consume, en todos los casos, sea apta para el consumo humano. Ver informe Defensoría del Pueblo 2011.

2009. En línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=vq170WD3k7E=&tabid=508>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Evaluación integral de los Municipios, 2009. 160 p. En línea: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=1h73KBtC3zA%3d&tabid=387>

GARCÍA, Jorge (2004). ¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla más efectiva. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 41 (Banco de la República, Colombia).

JUNGUITO, Roberto y RINCÓN, Hernán (2004). Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. 160 p. En Línea: www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf

MINISTERIO DE HACIENDA (2009). 10 años de transformación fiscal en Colombia 1998-2008. 54 p. En línea: http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/105819-10%20ANNOS%20TRANSFORMACION%202010-06.pdf

MINISTERIO DE INTERIOR, CHILE (2009). Descentralización en América Latina: un análisis comparado de los casos de Colombia, Bolivia, Perú, Brasil y Argentina. Serie documentos de trabajo SUBDERE. División de políticas y estudios Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 76 p. En Línea: [www.fundacionpobreza.cl/.../descentralizacion_america_latina\(1\).pdf](http://www.fundacionpobreza.cl/.../descentralizacion_america_latina(1).pdf)

PULECIO, Jairo y LÓPEZ, Julio (2007). El Sistema de Transferencias Regionales en Colombia: Valoración y alternativas de Reforma. Investigación realizada dentro del Doctorado en Economía, Universidad de Zaragoza (España). 32p. En Línea: <http://dae.unizar.es/doctor07-08/articulos%20DEA%202006-7/Transferencias.pdf>

LOZANO, Ignacio; RAMOS, Jorge y RINCÓN, Hernán (2007). Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia. En: Borradores de Economía No. 437. 30 p. En Línea: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra437.pdf>

LOZANO, Ignacio; RINCÓN, Hernán; SARMIENTO, Miguel y RAMOS, Jorge (2008). Regla fiscal cuantitativa para consolidar y blindar las finanzas públicas de Colombia. En: Revista de Economía Institucional, Vol. 10, No. 19, Segundo semestre/2008. Universidad Externado de Colombia. pp. 311-352. En Línea: www.economiainstitutional.com/pdf/No19/ilozano19.pdf

RITTER, Patricia (2005). Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina (Universidad del Pacífico, Lima).

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS (2010). Estudio sectorial de acueducto y alcantarillado 2006–2009. 126 p. En línea: http://www.superservicios.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=335228&folderId=25192&name=DLFE-16805.pdf

VELÁSQUEZ, Fabio (2007). La descentralización en Colombia: trayectoria, realidades y retos. 14 p. En línea: www.aomyd.com/...org/encuentros/.../la_descentralizacion_en_colombia.pdf