

ANEXO 1

LA NORMATIVIDAD SOBRE EL SGP

Teniendo como telón de fondo el contexto institucional presentado en la sección 2.1, es importante señalar que la Constitución de 1886 provino de un proceso en el que el presidente Rafael Nuñez consideró “...que era indispensable desarraigarse por completo del país la tradición federal” (Melo, 1989).

Luego de 81 años, en 1967 el presidente Carlos Lleras Restrepo presentó una reforma constitucional para buscar mayor disciplina en el manejo del erario a través de la planeación. Para ello se le quitó la iniciativa del gasto a los congresistas a cambio de los llamados auxilios parlamentarios, que fue el vehículo que los políticos concibieron para hacer visible la presencia del gobierno en las regiones y, desde luego, para poner de presente su influencia en ellas.

Bajo esta concepción se aprobó la Ley 33 de 1968, la cual estableció la cesión a los departamentos, municipios y Distrito Especial de Bogotá del 10% de lo que la Nación hubiere recaudado del impuesto a las ventas en 1969; el 20% en 1970; y el 30% de 1971 en adelante. El criterio para la distribución territorial de estos recursos fue que el 70% iría para los departamentos y Bogotá, en proporción a sus habitantes. El restante 30% se distribuiría también entre las mismas entidades pero por partes iguales entre ellas.

A su vez, cada departamento distribuyó el 50% de la participación que le correspondió, entre los municipios de su jurisdicción en proporción al número de sus habitantes. Este reparto tenía una restricción para la capital de departamento con más de cien mil habitantes, según la cual esta no podía superar el 10% del total a repartir, a excepción de aquellos casos en que la población de dicha capital excediera el 55% de la población total departamental.

La destinación de los recursos de la participación municipal en el impuesto a las ventas no tenía restricción alguna y fueron totalmente transferencias incondicionales.

Posteriormente, la Ley 46 de 1971 creó el situado fiscal, entendido como la participación de los departamentos, comisarias, intendencias y distrito de Bogotá en los ingresos ordinarios de la Nación. Esa participación fue del 13% en 1973, el 14% en 1974 y el 15% en 1975. Para los años siguientes, la Ley contempló aumentar gradualmente la participación sin sobrepasar el 25% de los ingresos ordinarios de la Nación. La regla de incremento anual era que si los ingresos corrientes aumentaran en más del 15% anual en relación con el promedio de los tres años anteriores, el situado podía crecer hasta un 2% en cada vigencia.

Para la distribución territorial del situado fiscal, este se dividió en dos partes: la primera se llamó “situado fiscal territorial” y lo conformaba el 30% del total, el que se distribuía por partes iguales entre los departamentos, comisarias, intendencias y el distrito de Bogotá. La otra parte se llamó

“situado fiscal de población” y lo conformaba el 70% del total, el cual se distribuía en proporción directa de la población en cada una de las mismas entidades.

La destinación de estos recursos por parte de cada una de las entidades territoriales era del 74% para el funcionamiento de la educación primaria, cuya administración estaba en cabeza de los Fondos Educativos Regionales (FER). El 26% restante se destinaron para atender la salud en cabeza de los servicios seccionales de salud.

La Ley 43 de 1975 nacionalizó la educación primaria y secundaria con el fin de garantizar el pago de las prestaciones sociales del personal docente. Para este fin redistribuyó el 30% de la participación municipal en el impuesto a las ventas hacia el Ministerio de Educación (4.92%), a las cajas de previsión seccionales de los departamentos (3%) y para los municipios (22.08%). En el caso de los municipios capitales de departamentos, se redistribuyó el 50% de su participación al Ministerio de Educación.

La nacionalización de la educación implicó que solamente bajo la autorización de la Nación – Ministerio de Educación se pudieran crear nuevas plazas de profesores y se pudieran construir nuevos planteles educativos.

Luego se expidió la Ley 12 de 1986, según la cual se cedió una proporción creciente del impuesto al valor agregado (IVA) que recaudaba la Nación. La cesión creció desde 30.5% en 1986 hasta el 41% en 1991 y tenía previsto crecer hasta el 50% en 1993, pero la nueva Constitución fijó nuevas reglas de distribución (Cuadro No. 1)

Cuadro No. 1. Distribución de las transferencias en la Ley 12 de 1986

Distribución	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Asignación total	30,5	32,0	34,5	36,0	37,5	41,0	45,0	50,0
- Distrito Bogotá y todos los municipios	25,8	25,9	26,4	27,0	27,5	28,0	28,5	28,5
- Municipios < 100.000 habitantes	0,4	1,8	3,8	4,4	5,4	8,4	11,7	16,8
- Intendencias y comisarias	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
- Deptos, intendencias y comisarias con destino a las cajas seccionales de previsión social	3,5	3,5	3,5	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0
- ESAP	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- IGAC	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

La distribución para cada entidad territorial se llevó a cabo en proporción al número de habitantes de cada municipio. La cuota parte para los municipios de menos de cien mil habitantes se distribuyó considerando adicionalmente el esfuerzo fiscal propio. Estos recursos se destinaron para atender gastos de funcionamiento e inversión, a excepción de las destinaciones específicas para las cajas seccionales de previsión social, ESAP e IGAC.

Con la nueva Constitución de 1991, el artículo 356 autorizó al gobierno para que a través de su iniciativa se expidiera una ley que determinara el porcentaje de los ingresos corrientes que la Nación debería ceder a los departamentos y a los distritos especiales. Así mismo, estableció la destinación específica de estos recursos tanto para educación preescolar, primaria, secundaria y media, así como para la salud, en los niveles que la ley señalase.

Este mismo artículo estableció que el situado fiscal debía aumentar cada año hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permitiera atender adecuadamente la educación y la salud. Dos criterios de distribución del situado fiscal entre departamentos y distritos fueron previstos: el primero correspondió a un 15% repartido por partes iguales; y, el segundo, al 85% que se distribuyó en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de la educación y la salud. Adicionalmente, se fijaron dos criterios adicionales de distribución: el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa.

Por otra parte, el artículo 357 de la nueva Constitución, autorizó al gobierno para que por su iniciativa se expidiera una ley, que determinara el porcentaje mínimo de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. Los criterios para distribuir estos recursos fueron que el 60% se repartiría en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de cada municipio. El 40% restante se distribuiría en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa, así como el progreso de la calidad de vida municipal. De este último componente se debía destinar un porcentaje para los municipios menores de 50 mil habitantes.

Producto de estos dos artículos de la Constitución, se expidió la Ley 60 de 1993, la cual reglamentó las competencias de departamentos y municipios, así como la distribución del situado fiscal y de la participación municipal. Esta ley señaló que la participación del situado fiscal en los ingresos corrientes de la Nación debía ser el 23% en 1994, el 23.5% en 1995 y el 24.5% en 1996.

Del monto establecido para el situado fiscal, el 15% se distribuyó por partes iguales entre los departamentos y los distritos, mientras que el 85% restante se distribuyó de acuerdo con los gastos que demandaron los usuarios de educación y salud. La proporción de estos gastos frente al total se le denominó "situado fiscal mínimo". Una vez se cubría este mínimo, el restante situado fiscal se destinó de acuerdo con la población potencial por atender en educación y salud. Adicionalmente, se consideró el esfuerzo fiscal de cada entidad como la relación entre el gasto per cápita de dos vigencias fiscales sucesivas aplicadas a la salud y la educación, y ponderada en forma inversa al ingreso per cápita de la respectiva entidad territorial.

Del total de recursos que le correspondió a cada departamento y distrito, cada uno de ellos debía destinar como mínimo el 60% para educación, el 20% para salud y el restante 20% para salud o educación según las metas de coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores.

Del 20% destinado a salud, como mínimo la mitad de los recursos se destinó al primer nivel de atención y de estos al menos el 5% se destinó a prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

De las transferencias a los municipios, se definió un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementó en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001.

Sobre la distribución de estas participaciones, el 5% del total se asignó a los municipios con menos de 50 mil habitantes y el 1.5% restante a municipios ribereños del Río Magdalena. Una vez descontados estos dos rubros, el monto restante se distribuyó así: el 40% con base en el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, el 20% en proporción al grado de pobreza relativa,

el 22% en proporción a la población y el 18% restante de acuerdo con los indicadores de eficiencia fiscal y administrativa.

Las reglas de asignación de las participaciones municipales a los sectores sociales fueron: 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 5% para deporte y el 20% restante para libre inversión. La Ley 549 de 1999 adicionó un nuevo rubro de distribución para honrar los pasivos pensionales de las entidades públicas territoriales.

La distribución territorial y sectorial establecida en la Ley 60 de 1993 tuvo vigencia hasta la reforma constitucional de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones. El resumen de la distribución sectorial del situado fiscal y la participación municipal bajo este régimen se presenta en el cuadro No. 2.

Cuadro No. 2. Distribución de las transferencias en la Ley 60 de 1993

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
Educación	53,0	54,5	55,1	52,1	51,2	54,0	49,5	50,4	52,5
Salud	20,2	22,8	23,5	24,7	25,6	25,0	24,4	24,1	23,8
Propósito General	26,3	22,1	20,8	22,7	22,6	20,5	21,1	18,5	21,8
- Agua Potable	3,6	6,0	6,0	6,9	7,3	7,0	7,7	6,6	6,4
- Libre Destinación	18,1	8,7	7,4	7,1	6,1	4,7	3,8	3,6	7,4
- Deporte	0,9	1,5	1,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,0	1,2
- Cultura	-	-	-	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,4
- Libre Inversión	3,6	6,0	6,0	6,9	7,3	7,0	7,7	6,6	6,4
Resguardos Indígenas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6
Fonpet	-	-	-	-	-	-	4,4	6,3	1,3
Total SGP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DNP

En orden de importancia, la educación absorbió el 52.5% de las transferencias, la salud el 23.8%, la libre destinación e inversión el 13.8%, el agua potable el 6.4%, el Fonpet el 1.3%, el deporte el 1.2%, 0.6% resguardos indígenas y 0.4% cultura.

El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó el régimen de transferencias territoriales mediante la creación del Sistema General de Participaciones (SGP). La motivación principal de esta reforma fue detener el exagerado crecimiento de las transferencias, toda vez que esta situación estaba generando un problema fiscal en las finanzas del gobierno central.

Esta reforma incorporó una nueva regla de liquidación del monto a transferir, a partir de la definición de una base numérica en 2001 que fue \$10.962 mil millones. Este monto incluyó el situado fiscal, la participación municipal y la asignación al fondo de compensación educativa que se creó en 1996 como respuesta a las demandas del sector educativo y que no era hasta ese momento parte del sistema de transferencias. Se adicionaron a esta base los costos generados por los docentes, el personal administrativo de las instituciones educativas y los directivos docentes de orden departamental y municipal, hasta entonces cubiertos con el fondo de compensación educativa.

Tomando como base el monto de los casi \$11 billones en 2001, la reforma determinó que las transferencias debían crecer 2% real hasta 2005 y 2.5% real entre 2006 y 2008. Si la economía crecía

por encima del 4% anual, el monto a transferir debía incrementarse en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%.

Para los siguientes años, esto es de 2009 en adelante, el SGP se incrementaría anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

Los criterios de distribución sectorial del monto del SGP fueron: para educación y salud la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad; para otros sectores esos criterios fueron la población, la pobreza relativa, la eficiencia administrativa y fiscal, y el reparto entre población urbana y rural.

El Acto Legislativo 04 de 2007 reformó nuevamente las reglas de determinación y distribución del SGP. Durante 2008 y 2009 su monto total se incrementaría a una tasa real del 4%; en 2010 a una tasa real del 3.5%; y, entre 2001 y 2016 se incrementaría el 3% en términos reales. A partir de 2017, el crecimiento del SGP sería igual al promedio de la variación porcentual que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

Las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 reglamentaron los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, respectivamente. Estas normas establecieron las destinaciones específicas para atender las competencias asignadas por estas mismas leyes.

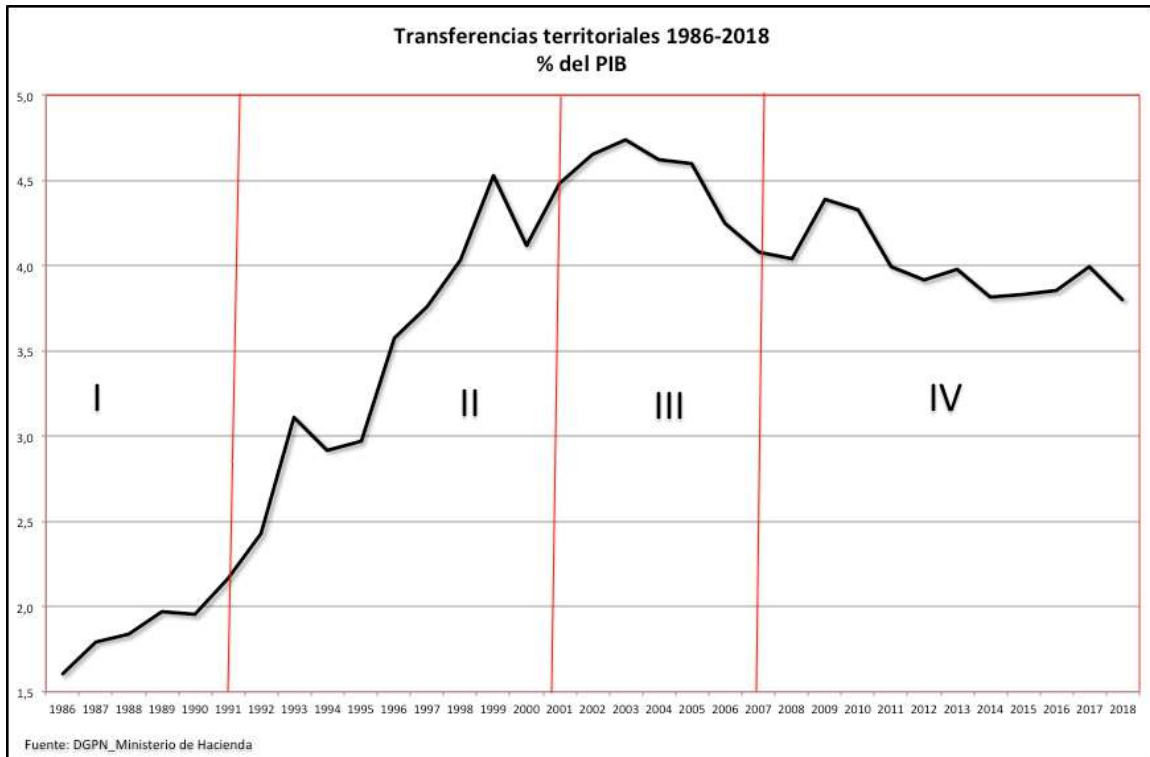
Esas destinaciones establecieron 4 sectoriales (educación, salud, agua potable y propósito general) y 4 especiales (alimentación escolar, municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena, resguardos indígenas y Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -Fonpet-). Las proporciones en que se distribuyen estos dos tipos de asignaciones son del 96% para las sectoriales y del 4% para las especiales. A cada rubro le corresponde la asignación que se muestra en el cuadro No. 3.

Cuadro No. 3. Distribución de las transferencias en la Ley 715 de 2001

Asignación sectorial	96%	Asignación especial	4%
Educación	56,2	Alimentación escolar	0,5
Salud	23,5	Municipios ribereños Río Magdalena	0,1
Agua potable	5,2	Resguardos indígenas	0,5
Propósito general	11,1	Fonpet	2,9
Subtotal	96,0	Subtotal	4,0

El impacto cuantitativo de las anteriores reformas al régimen de transferencias se aprecia en el gráfico No. 1, el cual muestra la evolución de ellas durante las tres últimas décadas. Allí se observan cuatro etapas de esta evolución: la primera abarca entre 1986 y 1991 cuyo nivel de transferencias no superaba el 2% del PIB, en la medida que la Nación solo transfería un porcentaje del impuesto a las ventas que no excedió el 41% de este impuesto en 1991.

Gráfica No. 1



La segunda etapa abarca el período 1991-2001, la cual muestra la significación que tuvo la expedición de la constitución de 1991 y la reforma a la misma mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Este período se caracterizó por el gran crecimiento que tuvieron las transferencias, debido a que se amplió la base de liquidación a todos los ingresos corrientes de la Nación y también se definió un porcentaje creciente de ellos como fórmula de cálculo del monto a transferir. A comienzos del siglo XXI, el conjunto de situado fiscal y participación municipal sobrepasó el 45% de los ingresos corrientes de la Nación. Esta regla ocasionó un incremento de las transferencias equivalente al 2.3% del PIB en solo una década, lo que desde luego complicó las finanzas del gobierno nacional, toda vez que el nivel central no efectuó los ajustes institucionales y de gasto público que demandaba el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución Política.

La tercera etapa abarcó un período corto de 6 años, entre 2001 y 2007, durante los cuales se produjeron dos nuevas reformas constitucionales al sistema de transferencias territoriales. El Acto legislativo 01 de 2001 agrupó el situado fiscal y la participación municipal dentro del Sistema General de Participaciones y desató la determinación de las transferencias como una proporción de los ingresos corrientes de la Nación.

A partir de allí, el crecimiento de las transferencias se determinó de manera transitoria con base en la inflación causada más unos puntos reales porcentuales, pero de manera definitiva su incremento anual se definió como un porcentaje igual al promedio de la variación que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los 4 años anteriores.

Estas medidas tuvieron dos efectos: el primero se presentó entre 2001 y 2003 cuando el SGP alcanzó, como porcentaje del PIB, a su nivel más alto (4.7%) debido a que la reforma infló la base de cálculo al incorporar los recursos del Fondo de Compensación Educativa y el pago a docentes que estaban por fuera del sistema de transferencias; también el incremento de los puntos reales durante la transición contribuyó a elevar el nivel de las transferencias.

El segundo efecto se registró entre 2004 y 2007 cuando el nivel de las transferencias se redujo al 4.1% por el crecimiento atado a la inflación causada y por el mismo control de la inflación a niveles muy bajos por parte de la autoridad monetaria.

La cuarta etapa abarcó el período 2007-2018¹ durante el cual se observa una estabilización e incluso reducción del nivel de transferencias a las regiones, en relación con el PIB, Ello, a pesar de que la reforma del Acto Legislativo 04 de 1997 alargó el período de transición hasta 2016 incrementando los puntos reales de crecimiento, frente a los que había definido el Acto Legislativo 01 de 2001.

A partir de 2017 ya se comenzó aplicar la fórmula que consiste en un crecimiento del SGP equivalente a la variación promedio de los ingresos corrientes de la Nación durante los últimos 4 años.

¹ El año 2018 corresponde al proyecto de presupuesto general de la Nación que el gobierno presentó al Congreso.