

Análisis Coyuntural

CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

Año 38

Agosto 2001

Nº 114

ECONOMÍA DE LA POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: ESTUDIOS SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN <i>Norman Hicks, Alberto Valdés</i> <i>Editores Especiales</i>	117
POBREZA EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS (1986-1998) Y DETERMINANTES <i>Quentin Wodon, Rodrigo Castro-Fernandez</i> <i>Kihoon Lee, Gladys Lopez-Acevedo, Corinne Siaens, Carlos Sobrado,</i> <i>Jean-Philippe Tre</i>	127
PARA ESCAPAR DE LA TRAMPA DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA: EL PAPEL DE LOS FACTORES FAMILIARES <i>Enrique Aldaz-Carroll, Ricardo Morán</i>	155
POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN CHILE 1987-1998. NUEVA EVIDENCIA <i>Dante Contreras, Osvaldo Larrañaga, Julie Litchfield, Alberto Valdés</i>	191
¿EDUCACIÓN O INFLACIÓN? LA MICRO Y MACROECONOMÍA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN BRASIL DURANTE 1981-1995 <i>Francisco H. G. Ferreira, Julie Litchfield</i>	209
¿ALIVIAN LA POBREZA LOS PROGRAMAS AGRÍCOLAS DE MÉXICO? EVIDENCIA DESDE EL SECTOR DEL EJIDO <i>Louise Cord, Quentin Wodon</i>	239

PRECIO SUBSCRIPCIÓN ANUAL 2001 (CUATRIMESTRAL)			
Chile	\$	12.000	
América Latina	US\$	44	(incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	54	(incluye envío aéreo)

NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS			
Chile	\$	4.000	
Extranjero	US\$	15	(incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:

Pontificia Universidad Católica de Chile
Instituto de Economía

Oficina de Publicaciones
Teléfonos: 686-4314; 686-4312
Casilla 76, Correo 17, Santiago

CHILE

FAX 56-2-5521310

echamorr@volcan.facea.puc.cl

Dirección WEB: <http://sol.facea.puc.cl/cuadernos>

Cuadernos de Economía
Pontificia Universidad Católica de Chile

Derechos reservados
Inscripción Nº 63.967

(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

La reforma a las transferencias y la descentralización

Con la Constitución de 1991 se profundizó el proceso de descentralización que se venía gestando años atrás. En la nueva Carta se establecieron las pautas para la descentralización del gasto, incluyendo normas para determinar el monto de los recursos transferidos a los gobiernos regionales y reglas sobre cómo transferirlos entre los departamentos, distritos y municipios. Posteriormente, la Ley 60 de 1993 definió en mayor detalle cómo debían ser gastados estos recursos por los gobiernos locales. Como parte del panorama de la descentralización y con el fin de enfrentar problemas que se fueron generando en el tiempo, surgieron otras leyes como la Ley 358 de 1997 que estableció normas concretas para controlar el endeudamiento de los entes territoriales.

A pesar del gran avance en materia de descentralización del gasto, el resultado de las medidas anteriores no fue el esperado. Con el tiempo, se fueron gestando problemas de suma gravedad para el país, poniendo en evidencia las fallas estructurales del sistema. Las transferencias crecientes fueron una causa fundamental del elevado déficit fiscal del gobierno nacional central, los gobiernos regionales entraron en una senda de profundo deterioro de sus finanzas con un endeudamiento que sobrepasó con

creces las posibilidades de pago de las entidades, y el gasto social en salud, y especialmente en educación, no tuvieron los efectos de cobertura deseados. Esta situación hizo necesaria la adopción de medidas tendientes a mejorar de manera integral el proceso de descentralización, incluyendo un Acto Legislativo para modificar la Constitución en lo que al tema se refiere, la reforma de la Ley 60 de 1993 y la reestructuración de los fiscos territoriales. Esto último se hizo con el fin de mejorar la disciplina fiscal y el recaudo de impuestos así como detener el proceso de endeudamiento de ese nivel de la administración.

Se ha avanzado en el perfeccionamiento del esquema de descentralización, pero aún quedan aspectos de suma importancia por resolver. La aprobación del Acto Legislativo 012 en junio pasado fue sin duda un logro, aun cuando fue menos ambicioso de lo que hubiera sido deseable. Revela algunos problemas serios en su diseño, con consecuencias importantes hacia el futuro. En el Acto se redefine cuánto y cómo se transfieren los recursos a las regiones.

La Ley 617 de 2000 o de Racionalización del Gasto Público de las Entidades Territoriales también constituyó un paso importante, por cuanto impuso mayor

disciplina en el manejo de los recursos por parte de los gobiernos territoriales y estableció medidas de saneamiento para sus finanzas.

Otro avance lo constituyó la Ley 549 de 1999 con la cual se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, que prevé la destinación de una serie de recursos tanto nacionales como territoriales para generar las reservas y cubrir las obligaciones pensionales en un plazo de 30 años¹.

Queda pendiente un aspecto crucial relacionado con la asignación del gasto a nivel local, la reforma a la Ley 60. Esta debe procurar un manejo eficiente de los recursos de tal forma que, sujeto a las restricciones presupuestales, resulte en una mayor cobertura de la educación y la salud, una reducción de la pobreza y un mayor bienestar social. Las modificaciones a la mencionada ley deben definir las nuevas pautas para el logro de estos objetivos, y hacia allá parecen encaminarse las propuestas oficiales conocidas hasta ahora.

Finalmente, a pesar de que se han realizado varios ajustes a los impuestos locales para mejorar el recaudo, falta un esfuerzo adicional que mejore en forma integral la estructura tributaria de las regiones para lo cual se ha planteado una Reforma Tributaria Territorial.

Más que hacer un estudio exhaustivo sobre cada uno de los aspectos anteriores, en el presente análisis se pretende explicar y evaluar la reciente modificación del sistema de transferencias a través del Acto Legislativo 012 de 2001. El énfasis está puesto en las características de la reforma, y en sus efectos poten-

ciales sobre las finanzas públicas del gobierno nacional, de las entidades territoriales y sobre el gasto social que les corresponde. Los temas relacionados con el endeudamiento de los fiscos regionales y con las características del gasto en los sectores sociales (educación y salud), son mencionados en algún nivel de detalle con el fin de ilustrar algunos de los principales problemas que ha enfrentado el esquema de descentralización del país. Estas evidencian la necesidad de llevar a cabo una reforma profunda de la Ley 60, como un complemento de los cambios al esquema de transferencias. Esta reforma está siendo hoy diseñada por el gobierno, y se espera sea presentado al Congreso en el segundo semestre del año.

I. LAS TRANSFERENCIAS EN EL PASADO

A. Cómo operaban

La Constitución de 1991 (Artículo 356 y 357) y la Ley 60 de 1993 establecieron que el gobierno central debía transferir en forma automática recursos a los gobiernos regionales, en un monto que estaría ligado a los ingresos corrientes de la Nación. Las transferencias deberían aumentar año a año, pasando de una participación de 26% de los ingresos corrientes de la Nación en 1993 a 46% en 2002. Se determinó, además, que estos recursos se distribuirían de acuerdo con la naturaleza de cada gobierno regional, definida según las categorías de departamentos, municipios, distritos especiales y distrito capital, y el gasto se asignaría prioritariamente hacia los sectores de educación y salud.

Hasta la aprobación del Acto Legislativo 012, las transferencias a las regiones se dividían en el situado fiscal, SF, que eran los recursos transferidos a los 32 departamentos, distritos especiales y distrito capital y que hoy ascienden al 24,5% de los ingresos corrientes de la Nación; la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación, PICN, que re-

¹ Este sistema ya está operando y ha realizado anticipos a aquellas regiones que presentan mayores atrasos en sus pagos de pensiones.

presenta el 22% de los ingresos corrientes de la Nación; las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables (aun cuando éstas no se originan en el presupuesto del gobierno central); y el fondo de compensación educativa FEC creado en 1996, posteriormente denominado fondo de crédito educativo, un mecanismo diseñado para asignar fondos adicionales a la educación con el objetivo original de estimular la eficiencia en la gestión, pero que posteriormente sirvió para cubrir los faltantes de recursos de algunas regiones. En adelante se hará referencia a los recursos del situado fiscal, la participación municipal y el FEC, por ser éstos los rubros que sufrieron modificaciones en la pasada reforma.

Las reglas para la asignación de estos recursos según las entidades y los sectores son complejas, y se rigen por criterios específicos muchas veces difíciles de medir.

Del total del SF, 15% se asigna en partes iguales a departamentos y distritos; 82,8% en función de la población objetivo (una asignación per cápita que incluye el número de alumnos de educación pública y de pacientes en el sistema de salud); 2,2% en función de potenciales usuarios o población por atender en estos servicios; y 0,02% de acuerdo con el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa.

Las normas para la distribución de los recursos a los municipios son aún más complejas, y se basan en un mayor número de criterios. Así, del total de los fondos de la PICN, 6,7% son asignados en forma especial a ciertas regiones como los municipios más pequeños y a los resguardos indígenas; y 93,3% son distribuidos de acuerdo con otros parámetros. Estos últimos se dividen en las necesidades básicas insatisfechas (37,3%), criterios de pobreza (18,7%), tamaño de la población (20,5%), y eficiencia (16,8%).

Además de cómo asignarlos, la ley también establece la forma en que deben emplearse los recursos, dejando poca discrecionalidad a las regiones para su manejo. La Ley 60 definió que los recursos del situado fiscal deben destinarse en un 60% para educación, 20% para salud, y 20% para gastos a discreción de los departamentos y distritos. Los municipios, por su parte, deben gastar los fondos de la PICN de la siguiente forma: 30% en educación, 25% en salud, 20% en proyectos de agua y alcantarillado, y 25% en otros proyectos.

B. Problemas derivados del esquema

A pesar de la especificidad de estos parámetros, o según algunos analistas como resultado de ella, el esquema de descentralización no ha alcanzado la totalidad de los objetivos perseguidos en el sentido de lograr un mayor bienestar para todas las regiones del país, aunque ha habido algunos avances en materia de cobertura de algunos servicios como educación y especialmente salud. Incluso, el proceso ha generado grandes costos para el fisco nacional y para las finanzas territoriales.

En esta sección se hace un recuento breve de los principales problemas que se gestaron a principios de los noventa y que se profundizaron con el pasar de los años, y que fueron precisamente los que hicieron urgente la reforma del sistema.

Siguiendo la argumentación de un trabajo realizado por Fedesarrollo², los problemas tienen su origen en el monto que se transfiere del gobierno central a los gobiernos regionales, en la forma en que se transfieren los recursos, en las deficiencias en el control del gas-

² Alesina, A., Carrasquilla, A. y Echavarría, J., "La Descentralización en Colombia", trabajo realizado para la Misión Institucional, Fedesarrollo, junio de 2000.

to, y en los bajos o inoperantes controles de la deuda territorial.

En cuanto al monto de los recursos transferidos a las regiones, el principal problema se ha derivado de su excesivo incremento, causando con ello un crecimiento sostenido e inflexible de los gastos de funcionamiento a nivel nacional y por ende creando un mayor déficit fiscal.

Por otra parte, la automaticidad de las transferencias y su estrecha relación con los ingresos corrientes de la Nación explican también los desajustes de las finanzas del gobierno central, y en particular de los fiscos territoriales por la inestabilidad misma de las transferencias.

Adicionalmente, las reglas de asignación rígidas y específicas de las transferencias han conducido a una inequitativa distribución de los recursos entre las regiones y entre los sectores. Lo anterior, sumado a un bajo control del gasto, ha conducido a una enorme ineficiencia en el gasto social, una evidencia de la falta de correspondencia entre los incrementos de gasto y las coberturas y calidades logradas en los servicios.

Finalmente, el desajuste en los fiscos territoriales sumado a un deficiente control de la deuda, ha resultado en elevados niveles de endeudamiento por parte de los entes territoriales, a todas luces insostenibles en el tiempo.

1. El déficit fiscal central

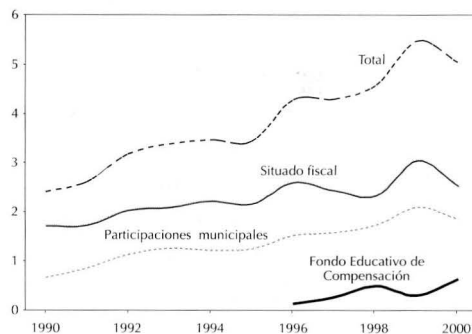
Es evidente que uno de los principales problemas causados por el esquema de descentralización prevaeciente hasta ahora, es aquel que ha recaído sobre las finanzas públicas nacionales. El ritmo de crecimiento de las transferencias intergubernamen-

tales (SF y PICN) ha sido extremadamente alto, con una tasa real promedio de 10,5% de 1990 a 2000. El aumento fue especialmente intenso hasta 1996 (14%), y más reducido durante el período de crisis 1997-2000 (5,5% en promedio).

Las trasferencias fueron además una parte cada vez mayor del producto. En efecto, mientras en 1990 representaban 2,4% del PIB, en 1999 alcanzaron un 5,5%, siendo el situado fiscal el que tiene una mayor participación (Gráfico 1). Los fuertes descensos de la economía registrados en 1995 y a partir de 1997 fueron inversamente proporcionales al comportamiento de las transferencias. Con ello se pone en evidencia que el esquema de asignación de los recursos transferidos a las regiones desconoce el comportamiento de la economía en su conjunto y la capacidad de gasto que tiene el gobierno central (Gráfico 2).

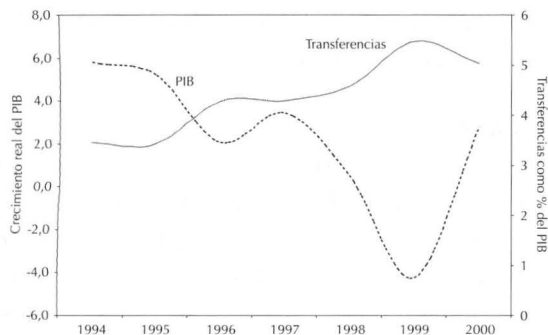
Desde el punto de vista del efecto fiscal, las transferencias han sido una causa importante del déficit del gobierno nacional central y se observa una clara relación positiva en entre las dos variables (Gráfico 3). De hecho, la suma de situado fiscal, participación municipal y FEC, representa entre 36% y 39% del total de gastos de funcionamiento y 25% de los

Gráfico 1. TRANSFERENCIAS COMO % DEL PIB



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

Gráfico 2. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS Y DEL PIB

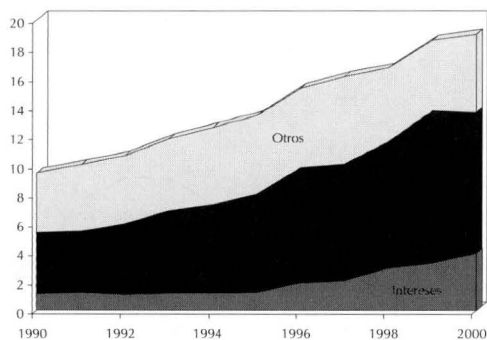


Fuente: DNP y cálculos de Fedesarrollo.

pagos totales. Si a esto se adiciona el pago de intereses y pensiones, se obtiene cerca del 70% del gasto total del nivel central (Gráfico 4). Lo anterior sugiere que si bien el déficit fiscal no ha sido resultado exclusivamente del aumento de las transferencias, éstas han tenido la principal responsabilidad.

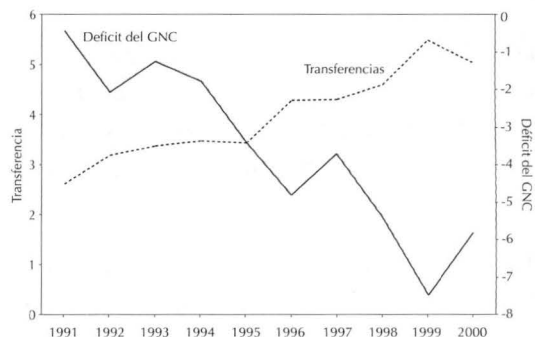
Adicionalmente, desde que se inició el proceso de descentralización, el gobierno central no ha recor-

Gráfico 4. COMPOSICIÓN DE LOS GASTOS DE GNC (% del PIB)



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

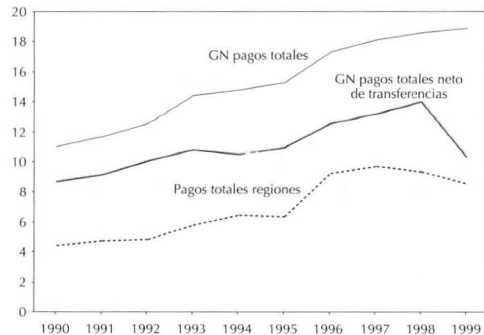
Gráfico 3. EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT DEL GNC Y DE LAS TRANSFERENCIAS (% del PIB)



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

tado el gasto en forma proporcional al aumento de los recursos transferidos. Por el contrario, los gastos diferentes a las transferencias, e incluso descontando de ellos los intereses, continuaron su tendencia creciente a lo largo de la década, pasando de 8,7% del PIB en 1990 a 14% en 1998, y sólo se redujeron en 1999 cuando descendieron nuevamente a 10% (Gráfico 5). Se ha registrado un aumento del gasto del gobierno central en algunos casos en mayor proporción que el gasto local, pese a que las

Gráfico 5. PAGOS GOBIERNO CENTRAL Y REGIONAL (% del PIB)



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

competencias han sido trasladadas a los niveles regionales con los recursos transferidos para ello³.

A pesar de la reducción reciente en el gasto diferente de las transferencias, el gobierno no ha logrado ajustarse y reducir el gasto total, pues éste es altamente inflexible debido a las transferencias regionales y al pago de intereses.

En las condiciones descritas, es indispensable controlar del crecimiento de los gastos de funcionamiento de la Nación, y con ello modificar el cálculo del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Adicionalmente, es fundamental que el gobierno central pueda recobrar la posibilidad de usar los impuestos como un instrumento estabilizador de las finanzas públicas, aspecto que quedó eliminado en el pasado como consecuencia de la atadura de las transferencias a los ingresos corrientes de la Nación. En efecto, las sucesivas reformas tributarias de los noventa, no sólo no cerraron el déficit del gobierno central, sino que además fueron en parte responsables del aumento excesivo de las transferencias hacia las regiones.

2. El déficit y el endeudamiento territorial

A pesar del aumento creciente de las transferencias, los gobiernos regionales han sufrido un deterioro de sus fiscos a lo largo de la década. El incremento de los gastos frente a unos ingresos débiles ha conducido a un déficit presupuestal creciente de las regiones, en particular desde 1995. En el caso de los departamentos, mientras en 1990 había un ligero superávit presupuestal, en 1997 el déficit alcanzó una

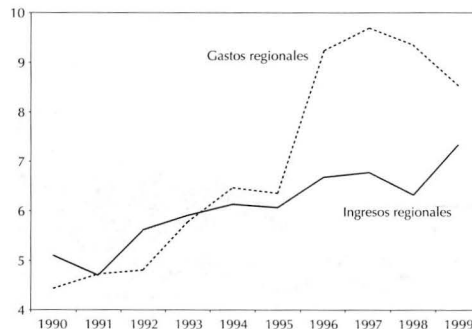
³ Esto se explica, en buena parte, por la dinámica del gasto en la administración pública general, que comprende las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, derivado de un mayor gasto en remuneraciones del sector justicia, la rama legislativa y los organismos de control, así como en intereses de la deuda.

cifra cercana a 0,6% del PIB y a 0,3% en 1999. La tendencia de las ciudades fue similar, pasando de un déficit de menos de 0,2% del PIB a casi 0,4% en los mismos años (Gráfico 6).

Adicionalmente, es claro que el aumento de las transferencias no ha estado acompañado de una mayor autonomía fiscal de las regiones ni de un aumento de la base tributaria. El incremento del gasto regional se ha financiado en buena parte con las transferencias más que con los ingresos propios de las regiones, ya que la tendencia de estas dos variables ha sido opuesta. Esta situación ha sido particularmente crítica en el caso de los departamentos, donde los ingresos tributarios pasaron de ser el 60% de las transferencias a ser el 30% de ellas. En el caso de los municipios, los ingresos tributarios superaron el valor de las transferencias hasta 1997. De ahí en adelante la situación se revirtió y estas últimas fueron superiores en cerca de 30% al valor total de los ingresos tributarios (Gráficos 7 y 8).

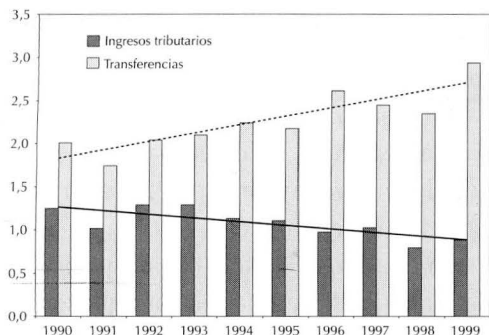
En los departamentos los ingresos tributarios adolecen de una alta inelasticidad ingreso, contrario a lo que sucede con las fuentes de financiación de la Nación y de los municipios que se caracterizan por

Gráfico 6. INGRESOS Y GASTOS TOTALES REGIONALES (% del PIB)



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

Gráfico 7. INGRESOS TRIBUTARIOS Y TRANSFERENCIAS A LOS DEPARTAMENTOS (% del PIB)

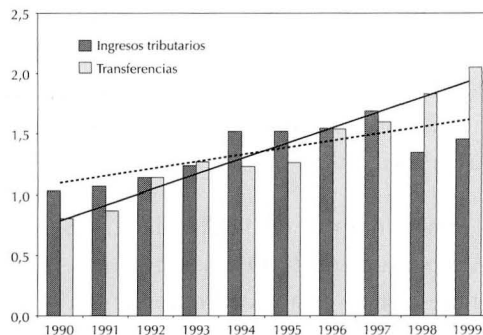


Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y cálculos de Fedesarrollo.

una respuesta importante al comportamiento de la economía. En contraste, los ingresos de los departamentos, que se derivan del consumo de bebidas alcohólicas y tabaco, no dependen o dependen poco del desempeño de la economía, además de que su comportamiento se ha visto muy afectado por el contrabando y la evasión. Esta situación explica el crecimiento más elevado de los ingresos propios de los municipios que de los departamentos, pero también una respuesta menor en el caso de estos últimos a la reciente recesión de la economía. En los años recientes se avanzó a raíz de la creación de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, un tributo elástico al crecimiento de la economía que ha mejorado los ingresos de algunas regiones.

Sumado a los factores del ciclo que han incidido en una u otra forma en el desempeño de los ingresos, varios estudios muestran que el modelo tributario adoptado por las regiones se ha caracterizado por una marcada ineficiencia en la gestión asociada, entre otros aspectos, a la falta de personal capacitado, a una clasificación ineficaz de los contribuyentes, a la carencia de programas de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones y al hecho de no contar con un esquema sistematizado de información contable.

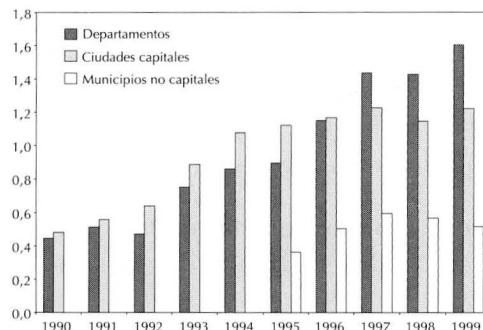
Gráfico 8. INGRESOS TRIBUTARIOS Y TRANSFERENCIAS DE LOS MUNICIPIOS (% del PIB)



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

El enorme desbalance de los fiscos territoriales fue financiado con endeudamiento, llevando a la mayoría de los gobiernos regionales a una situación crítica e insostenible. El proceso de endeudamiento creció año a año a tasas relativamente moderadas entre 1991 y 1995, pero a partir de ahí el desembolso de recursos crediticios se disparó manteniéndose esta tendencia hasta 1998. En este año las tasas de endeudamiento se redujeron de nuevo, excepto para los departamentos (Gráfico 9). Evidentemente, esto tuvo un efecto importante sobre los gastos de las enti-

Gráfico 9. ENDEUDAMIENTO DE LOS ENTES TERRITORIALES (% del PIB)



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

dades regionales y explica parte de su enorme incremento desde 1995. En 1997 los pagos de intereses en los departamentos eran 97% del ahorro corriente, cifra que ascendió a 147% en 1998 y que descendió a -50% en 1999. En los municipios estos porcentajes fueron inferiores, cerca de 50% en los tres años mencionados.

Un reciente informe de la Asociación Bancaria⁴ señala que a junio de 2000 la deuda de las entidades territoriales con los establecimientos de crédito sumó \$4,7 billones, correspondiente a \$1,8 billones del nivel departamental, \$1,5 billones de los municipios y \$1 billón de las ciudades capitales. El total de esta deuda representa 57,6% del total de la deuda que tiene el sector público con el sistema financiero.

Si bien es cierto que la deuda con las entidades de crédito se ha reducido en el último año y medio como consecuencia de la crisis del sector financiero y por el hecho de que las regiones dejaron de ser sujetos de crédito, la cartera vencida ha seguido creciendo, es decir, que los territorios siguen teniendo serias dificultades para pagar sus obligaciones. De acuerdo con datos oficiales, el crecimiento de la cartera vencida en diciembre de 1999 frente a diciembre de 1998 superó el 150%; en particular fue de 200% para los municipios, 351% para las ciudades y 148% para los departamentos. En contraste, la cartera vigente se redujo cerca de 40% entre estos dos períodos. La situación en junio de 2000 fue menos crítica en la medida en que los aumentos de la cartera vencida fueron más moderados, con tasas de crecimiento entre 7% para municipios y 12% para ciudades, en tanto que la cartera vigente siguió en descenso.

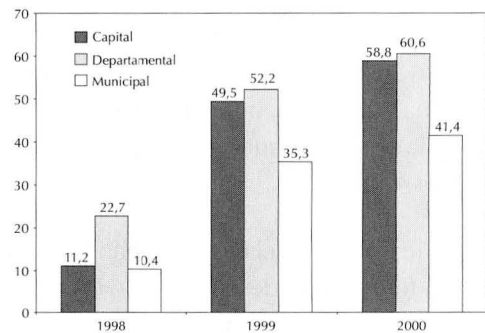
El mencionado informe sostiene que, de la totalidad de la deuda de las entidades territoriales, 46,9% co-

responde a créditos vigentes y el resto a obligaciones vencidas, la mayor parte de ellas concentrada en los municipios (39,2%) y en los departamentos (38,8%).

En estas circunstancias, el indicador de calidad de la cartera de las entidades financieras con respecto a la deuda de las regiones se ha deteriorado severamente, pasando de un nivel máximo de 22% en 1998 con la deuda de los departamentos a 60% en junio de 2000. Aun cuando el deterioro ha sido generalizado, la mala calidad de la cartera se ha profundizado más para el caso de las ciudades que para el resto de entidades, ya que este indicador pasó de 11% a 50% en sólo un año (de 1998 a 1999). La calidad de la cartera con los municipios también es elevada, pero lo es menos que en el resto de entes territoriales⁵ (Gráfico 10).

Pero además del sistema financiero, los municipios y departamentos tienen también deudas con la Nación. Se trata de obligaciones que han contraído pa-

Gráfico 10. INDICADOR DE CALIDAD DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO CON LOS ENTES TERRITORIALES (% del PIB)



Nota: Las cifras de 2000 corresponden a enero-junio. Calidad de la cartera = cartera vencida/cartera bruta.

Fuente: Asobancaria, 2000.

⁴ Asociación Bancaria, "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano", diciembre de 2000.

⁵ Un detallado análisis sobre la deuda de las entidades territoriales se encuentra en la sección de Análisis Coyuntural, Coyuntura Económica, Fedesarrollo, diciembre de 2000.

ra financiar los planes de reestructuración a través de créditos blandos o condonables para financiar educación, salud y pensiones, o créditos de tesorería. Se estima que esta deuda equivale al 25% de aquella que las regiones tienen pendiente con el sistema financiero.

En conclusión, las entidades territoriales se endeudaron con base en expectativas de mayores transferencias y ese endeudamiento no se utilizó en mayor inversión. Más bien, buena parte de esos recursos se destinó a pagar gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda. Adicionalmente, en muchos casos esta decisión se tomó ignorando la llamada ley de los semáforos (Ley 358 de 1997), un programa ideado por el gobierno central para disparar las alarmas en caso de incendio fiscal en los municipios y departamentos que además estableció los parámetros según los cuales las entidades podían contraer préstamos⁶.

3. Inestabilidad en los recursos transferidos y en los fiscos regionales

Uno de los problemas que surge del hecho de que las transferencias estén atadas a los ingresos corrientes de la Nación, es que dependen del ciclo económico. En efecto, a pesar de que estos recursos dirigidos hacia las regiones han crecido en forma importante a lo largo de la década, su comportamiento ha sido

⁶ De acuerdo con la mencionada ley, la posibilidad de contraer créditos estaba determinada en función de la relación pagos por intereses/ahorro de funcionamiento, donde este último estaba definido como los ingresos corrientes menos los gastos corrientes. Si esta relación era inferior a 40% y el stock acumulado de deuda/ingresos corrientes era inferior a 80%, las entidades podían contraer préstamos sin la intervención o monitoreo del gobierno central y se denominaba "luz verde". Si el porcentaje estaba entre 40% y 80% y el acumulado era inferior a 80%, las entidades estaban en la "luz amarilla" y podían endeudarse bajo ciertas condiciones. Finalmente, si el porcentaje era superior a 60% y el acumulado superior a 80%, las entidades no podían contraer préstamos y se encontraban en la situación de "luz roja".

muy inestable y ha fluctuado en función del desempeño de los ingresos de la Nación.

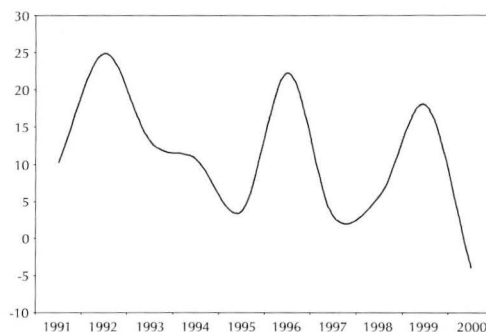
Estas fluctuaciones son evidentes cuando se observa el crecimiento real de las transferencias, con varios períodos de caídas fuertes a lo largo de la década, e incluso una contracción en términos reales en el año 2000 producto de la fuerte recesión de la economía (Gráfico 11).

Es claro que la dificultad en la planificación de los recursos de las entidades por su carácter cíclico, ha sido uno de los factores que ha dificultado el manejo de las finanzas y una de las causas de los fuertes desbalances.

4. Ineficiencia e ineficacia del gasto social

No es posible referirse al tema de las transferencias sin mencionar los efectos de las mismas sobre el gasto social. Este tema es amplio y complejo, y su análisis amerita un gran nivel de detalle. En esta sección se pretende sólo hacer un breve recuento de los principales problemas que varios estudios han identificado en lo concerniente al gasto social ligado a los recursos transferidos a las entidades territoria-

Gráfico 11. CRECIMIENTO REAL DE LAS TRANSFERENCIAS (%)



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

les, y que hacen urgente complementar el Acto Legislativo con una profunda reforma a la Ley 60 de 1993.

Vale mencionar que los municipios y departamentos ejecutan cerca del 85% de todo el gasto público en salud, el 95% del gasto en educación básica y el 100% del gasto en agua potable, buena parte de ello con base en las transferencias. En efecto, más del 50% del gasto de los gobiernos locales ha estado financiado con las transferencias del gobierno central. Estas transferencias en los noventa representaron en promedio más del 60% de los gastos en educación y salud⁷, lo cual evidencia el hecho de que los gobiernos regionales son hoy responsables de la ejecución de la mayor parte del gasto social en estos sectores.

Si de las transferencias a los entes territoriales dependen los servicios de educación, salud y agua potable (entre otros), cualquier modificación a las condiciones en que se transfieren estos recursos debe conducir a un cambio en la prestación de los mencionados servicios. De hecho, algunos análisis han mostrado que, como resultado del Acto Legislativo 012, el gasto público en educación perdería cerca de un punto del PIB y el gasto en salud medio punto⁸.

⁷ De acuerdo con cifras del DNP, las entidades territoriales en 1997 invirtieron el 2,4% del PIB en salud y 2,3% en educación. De dichos recursos, el situado fiscal ha sido la principal fuente de financiación, garantizando el 26% del gasto en salud y el 53% en educación. Por su parte, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación aporta un 25% del gasto en sa-lud y un 16% en educación.

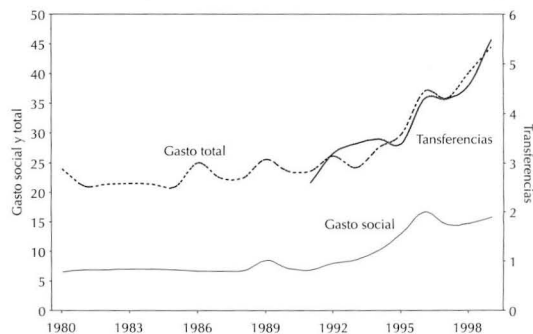
⁸ Acosta, O.L. "Gasto Público Social y Arquitectura Financiera. Cómo las condiciones existentes y esperadas afectan la provisión de los servicios sociales en Colombia", Trabajo realizado para el Banco Mundial, Informe Final, Fedesarrollo, mayo de 2001. En este trabajo se hace un análisis detallado sobre el gasto social, sus características y evolución, así como sobre los principales problemas y deficiencias en torno al esquema de descentralización adoptado por el país. Se mencionan también las conclusiones a las que han llegado otros trabajos sobre el tema.

a. Evolución del gasto social y la cobertura

Como resultado del esquema de descentralización, el gasto social en Colombia ha crecido en la última década. Entre 1990 y 1996 este gasto aumentó a tasas cercanas al 20% anual, producto de las transferencias crecientes para financiar educación y salud, además de otras reformas importantes como la Ley 100 de 1993. En los últimos tres años se ha registrado un decrecimiento promedio de 1,5% real anual originado en la recesión económica, pero el gasto público social mantiene una alta participación dentro del gasto público total de alrededor de 36% (31% en la década de los ochenta⁹) (Gráfico 12). En particular, aunque el gasto en todos los sectores creció en forma importante en la década de los noventa, el aumento fue más pronunciado en el caso de salud, especialmente desde 1994, perdiendo participación relativa el gasto en educación (Gráfico 13).

Es evidente que el proceso de descentralización en Colombia ha aumentado los recursos disponibles para el gasto social. Sin embargo, la calidad y la co-

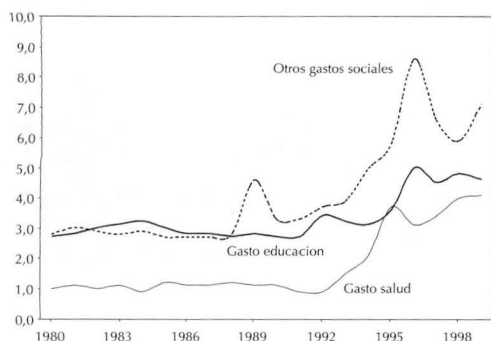
Gráfico 12. GASTO PÚBLICO SOCIAL Y TOTAL (% del PIB)



Fuente: Acosta, 2001.

⁹ Véase Acosta, 2001, op.cit.

Gráfico 13. GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD (% del PIB)



Nota: los otros gastos sociales se refieren a seguridad social, asistencia social, vivienda, agua potable y otros servicios sociales. Fuente: DNP, Misión Social, cálculos Acosta, (2001).

bertura de los servicios no lo han hecho en iguales proporciones. En efecto, y como lo ha demostrado la evidencia internacional, el monto de los recursos no garantiza un aumento de la estas variables, y ello sólo se puede lograr a través de una mayor eficiencia del gasto.

Con la Ley 60 de 1993 se adoptaron criterios de asignación de las transferencias para garantizar su cobertura. Sin embargo, en vez de ser asignados con base en la población objetivo, los recursos para educación y salud se han repartido en función del gasto histórico, que en la práctica significa tomar en cuenta la distribución preexistente de maestros y médicos¹⁰. En el caso de la provisión de bienes y servicios públicos, los recursos se han distribuido en función de las necesidades básicas insatisfechas. En general, el criterio del esfuerzo fiscal ha tenido muy poco peso en la asignación de los recursos. El resultado ha sido una distribución de los recursos inequitativa e

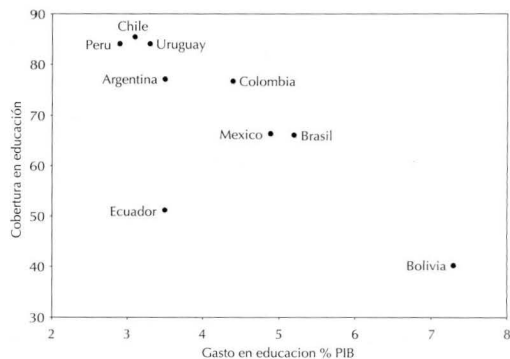
¹⁰ De acuerdo con Acosta (2001), la distribución de los recursos por parte del gobierno central se hace en buena parte sobre la base de la planta de personal que es necesario atender.

ineficiente entre sectores y entidades, con coberturas que no corresponden al nivel de gasto, especialmente en el sector de educación.

En el caso de la educación, se observa que Colombia, con un monto del gasto que se ubica en 4,5% del PIB (promedio del período 1993-1996), tiene niveles de cobertura de educación secundaria por debajo de otros países con menores niveles de gasto en este sector como Perú, Chile, Uruguay y Argentina. Es claro entonces que, a pesar del avance logrado, los índices de gasto actuales permitirían alcanzar una mayor cobertura (Gráfico 14).

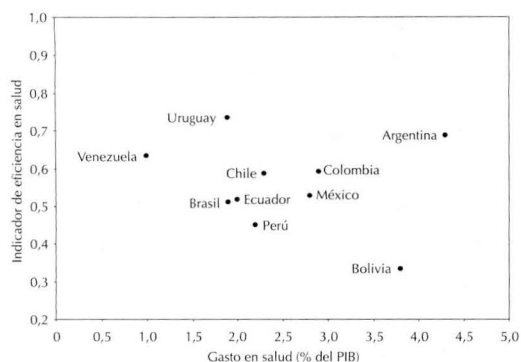
En el sector de la salud, los mayores gastos se han traducido en un mejoramiento de la cobertura y eficiencia. En términos comparativos, se observa que Colombia cuenta con un sector relativamente eficiente frente al nivel de gasto, (de 3% del PIB), superando a países como Argentina y México. Sin embargo, como en el caso anterior, con este monto de recursos aún podría alcanzarse un mayor índice de eficiencia como sucede en otros países de América Latina (Gráfico 15).

Gráfico 14. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN (1993-1996) VERSUS TASA DE COBERTURA SECUNDARIA (1997)



Fuente: HDR-UNDP

Gráfico 15. GASTO EN SALUD VERSUS EFICIENCIA



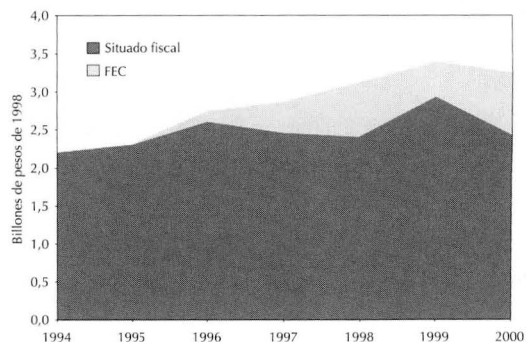
Fuente: HDR-UNDP.

Educación

La cobertura del sector educativo aumentó en el transcurso de la pasada década, especialmente entre 1991 y 1994, con un ligero descenso en 1998. En efecto, la tasa de matrícula de niños de todas las edades creció de 88,6 en 1991 a 90,6 en 1994 y a 90,1 en 1998. El aumento fue especialmente marcado en el caso de los niños de 5 a 6 años donde la cobertura pasó de 76,2 en 1991 a 87,3 en 1998. Esta mayor cobertura también se presentó en todos los estratos, pero especialmente en los estratos bajo y medio. Sin embargo, el aumento de la cobertura no ha sido proporcional al incremento en los gastos, en particular debido al tipo de gastos que han caracterizado el sector.

Durante la década de los noventa hubo incrementos sucesivos en los costos educativos, asociados con aumentos en los salarios, el escalafón y las primas de los docentes. Estos fenómenos alejaron los costos de los docentes de los recursos transferidos a las regiones y surgió el FEC como mecanismo de compensación. Sumadas las dos fuentes (Situado Fiscal y FEC), los recursos para educación aumentaron de \$2,2 billones (pesos de 1998) a \$3,25 billones en 2000 (Gráfico 16).

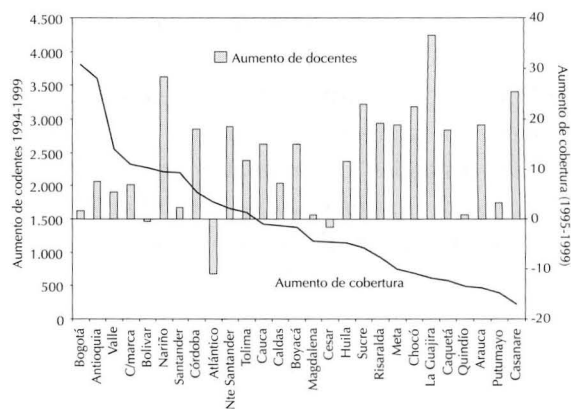
Gráfico 16. COSTO TOTAL DE EDUCACIÓN



Fuente: DNP.

Estos mayores recursos transferidos, si bien se han traducido en un aumento del número de docentes, no han promovido una mayor cobertura ni un aumento en calidad. En efecto, se ha observado que en los departamentos que han tenido un mayor aumento de los docentes no coinciden con aquellos que más han incrementado la cobertura. Por el contrario, los departamentos que más han aumentado los docentes, con excepción de algunos pocos, son precisamente donde se ha reducido la cobertura (Gráfico 17). Adi-

Gráfico 17. AUMENTO DE DOCENTES FRENTE A AUMENTO DE COBERTURA



Fuente: DNP.

cionalmente, tampoco ha habido una mejor distribución de la planta de docente y más bien se ha registrado poca migración de maestros entre regiones.

En síntesis, uno de los principales problemas que afronta el sector es que buena parte de los recursos se han concentrado en la atención de salarios de los maestros y personal administrativo, descuidando la inversión en ayudas pedagógicas que mejoren la calidad de la educación y una cobertura más amplia¹¹.

Salud

Mediante la ley 100 de 1993 se introdujo en este sector la financiación per-cápita, un logro frente a lo que había y frente a otros servicios como la educación. Su implementación sin embargo ha sido accidentada e incompleta, con rezagos y contradicciones que se derivan del proceso de transición. No obstante, el progreso en materia de cobertura ha sido significativo, aunque con un revés a raíz de la crisis económica.

Los siguientes datos ilustran los enormes progresos en materia de cobertura: antes de la reforma de 1993 24% de la población estaba afiliada a algún sistema de salud, porcentaje que aumentó a 53% en 2000. Incluso, mientras en 1993 la población pobre no estaba afiliada, en 2000 55% de esta misma población sí lo estaba.

Otro de los elementos que resalta los enormes logros es el aumento del número de aseguradores del régimen contributivo, y especialmente del subsidiado que era inexistente en 1993 y pasó a 237 en 2000. Lo anterior fue de la mano con el aumento de los re-

ursos al sector, que prácticamente se duplicaron entre 1993 y 2000.

El sistema sin embargo adolece de severas fallas. En el año 2000 47% del total de los recursos públicos para salud se dirigían hacia la demanda, cuando para 2001 la totalidad de los subsidios de oferta debían estar convertidos en subsidios a la demanda. En la actualidad el restante 53% de los recursos se destina a financiar hospitales públicos, en su mayoría para pagar nómina. Al igual que en el caso de la educación, los salarios han aumentado más que en el resto de sectores.

A pesar de las fallas, el sector salud presenta mejores perspectivas que el de educación. Esto se debe en parte por la aplicación, al menos parcial, de los subsidios a la demanda y adicionalmente por la mayor participación en el mercado de agentes prestadores del servicio.

Asistencia social y pobreza

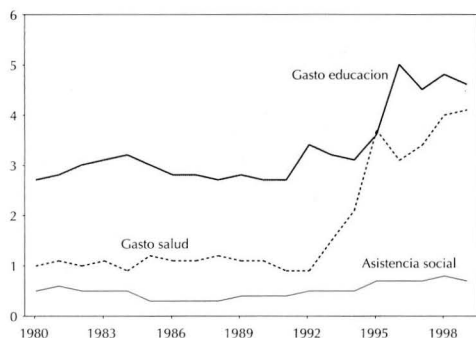
Otro de los problemas a nivel de la asignación de los recursos y de su relación con el gasto social, se refiere a que en la repartición algunas áreas no han tenido la suficiente atención. Tal es el caso del gasto social asistencial que cubre ancianos, niños y madres, entre otros. De igual forma, la evidencia empírica muestra que han sido escasos los recursos para atender la pobreza cíclica.

En un trabajo reciente¹² se argumenta que la concentración de los gastos casi exclusivamente en salud y educación, ha conducido al fracaso del manejo de la extrema pobreza rural y se recomienda, en consecuencia, redirigir el gasto social hacia programas de asistencia social focalizados (Gráfico 18).

¹¹ Algunos estudios muestran que los salarios de los maestros en 1998 fueron superiores en 11% a los de un trabajador con iguales características en otro sector.

¹² Perotti, A. "The delivery of social services in Colombia" realizado para la Misión Institucional, junio 2000, Fedesarrollo.

Gráfico 18. GASTO EN SALUD, EDUCACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL (% del PIB)



Fuente: DNP, Misión Social, cálculos Acosta, (2001).

b. Las funciones del gasto social

Otra de las grandes conclusiones a la que han llegado diferentes estudios sobre el tema, es que las mencionadas deficiencias en el gasto social se deben en buena parte a la falta de claridad en las responsabilidades y a la compleja interacción de las diferentes instancias del gobierno frente a los programas del gasto público. Las responsabilidades son compartidas en los tres niveles de gobierno, y no hay un último responsable en las diversas funciones sectoriales. Por lo tanto, en este confuso marco de distribución de competencias, la rendición de cuentas no es transparente. En educación y salud se ha identificado por ejemplo que los fondos que reciben las instituciones de estos sectores provienen de diferentes fuentes, y adicionalmente no existe una forma clara de fijar las responsabilidades en cuanto a la calidad y ejecución.

En educación, el gobierno central transfiere recursos a las autoridades regionales. Los gobiernos departamental y municipal gastan parte del dinero que corresponde a educación en el pago de ciertos grupos de maestros, y transfiere el resto a los establecimientos de educación¹³. Estos últimos reciben entonces fondos de diferentes fuentes, con poca injerencia en la

contratación, el despido o la fijación de salarios de los maestros. Adicionalmente, el gobierno central también hace gastos directos en educación, en particular en el pago de maestros.

En salud, el sistema es aún más complejo. El gobierno central transfiere recursos a los departamentos y municipios, y éstos canalizan una parte de ellos a través de los hospitales y otra a las instituciones que manejan gastos basados en la demanda (EPS). Adicionalmente, el gobierno central gasta también dinero adicional en los hospitales. En este esquema, un hospital puede recibir fondos de dos fuentes: el gobierno central y las EPS. A la vez, las EPS obtienen recursos de tres fuentes: el gobierno central, departamental y municipal¹⁴.

Este sistema, brevemente descrito, ha conducido a una fuerte duplicidad de funciones, a una baja fiscalización y al desperdicio de recursos. Las competencias de las entidades territoriales establecidas en la Ley 60 de 1993 han venido siendo transformadas de acuerdo con la reorientación de la política sectorial, generando dispersión, duplicidades y falta de equilibrio frente a la asignación de recursos.

c. Inequitativa distribución de los recursos

Un último elemento que vale la pena resaltar en cuanto al esquema de distribución de los recursos es la asignación inequitativa de los mismos, aspecto que ha impedido una efectiva ampliación de coberturas en los sectores sociales.

En el caso del situado fiscal, resulta difícil llegar a una asignación eficiente a partir de la sumatoria de variables de educación y salud, que no tienen relación

¹³ Por su parte, el gobierno municipal también construye obras de infraestructura.

¹⁴ Véase Alesina, Carrasquilla y Echavarría, 2000, op.cit.

interna. Además, la distribución ha generado ineficiencias e inequidades inter e intradepartamentales, ocasionando la duplicación de gastos entre departamentos y municipios. La distribución del situado fiscal ha favorecido a los municipios más ricos y a las zonas urbanas, obligando a los más pobres a utilizar la mayor parte de las participaciones municipales en el pago de docentes. En cuanto a la PICN, los porcentajes fijos de inversión (homogéneos) no reconocen la heterogeneidad territorial, lo cual ha limitado la autonomía relativa en el gasto.

Un estudio sobre el tema¹⁵ demuestra que los criterios de asignación de recursos de la Ley 60 de 1993 han conducido a fuertes desequilibrios que se han traducido en tres tipos de situaciones: entidades con exceso de recursos tanto en salud como en educación; casos en los que existe exceso de recursos en educación y déficit en salud o viceversa; y entidades con déficits de recursos en ambos sectores. Se demuestra igualmente que una parte importante de las deficiencias de cobertura en salud y educación se derivan de estas desigualdades.

Lo anterior indica que un nuevo diseño de la fórmula de asignación de recursos entre las entidades territoriales puede ayudar a corregir algunos de los problemas de cobertura.

II. LAS PROPUESTAS

Con el fin de corregir las distorsiones antes mencionadas, el gobierno adoptó un paquete de medidas cuya base es la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 (Acto Legislativo 012); la reforma a la Ley 60 de 1993 como complemento indispensable en cuanto a la asignación de los recursos

y que se espera sea presentada en esta legislatura; y otras reformas relacionadas con los fiscos territoriales, algunas de las cuales ya fueron aprobadas como la Ley 617 de 2000.

A. El Acto Legislativo 012

1. *Objetivos y propuestas*

La insostenibilidad fiscal en el largo plazo bajo el esquema anterior, hizo indispensable la reforma. En términos generales, los objetivos apuntaron hacia establecer un mecanismo para controlar el crecimiento de los gastos de funcionamiento de la Nación; desligar, al menos en forma temporal y mientras se corrige el desequilibrio de las finanzas del gobierno central, las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación; modificar el cálculo del Situado Fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; y estabilizar el crecimiento de las transferencias evitando la enorme influencia que sobre éste tienen las fluctuaciones del ciclo económico.

Dados estos objetivos, las medidas concretas fueron las siguientes:

En primer lugar, se fijó en forma temporal un límite de 1,5% real al crecimiento de los gastos generales del gobierno central diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, es decir, los gastos de inversión y los pagos de intereses. Esta medida se adoptó como un complemento para apoyar el ajuste fiscal y el saneamiento de las finanzas del gobierno central durante el período de transición.

En segundo lugar, se definió igualmente, en forma temporal hasta el 2008, un ritmo de crecimiento real

¹⁵ Mora, H., Ayala, U., Gutiérrez, C., y Velasco, M., Coyuntura Económica, Vol. XXIX No.4, diciembre, 1999.

a las transferencias del gobierno central a las entidades regionales con porcentajes incrementales año a año, como se describe en el Cuadro 1. Con esto, se desataron las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación durante el señalado período. A partir de 2009 las transferencias volverán a ligarse a los ingresos corrientes de la Nación y crecerán de acuerdo al promedio de la variación porcentual de estos ingresos durante los cuatro años anteriores. Lo anterior se hizo con el doble propósito de frenar el crecimiento del monto transferido del gobierno central a los gobiernos regionales aunque asegurando un crecimiento positivo real, y de dar mayor estabilidad al monto de recursos transferidos aún una vez se haya culminado el período de transición.

En tercer lugar, se creó el Sistema General de Participaciones (SGP) como un único mecanismo para asignar las transferencias a las regiones, cuyos recursos son provenientes del Situado Fiscal, la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y el FEC. Se determinó que los recursos de partida del SGP corresponderán a los montos de

Cuadro 1. CRECIMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS Y DE LOS GASTOS GENERALES (Período de transición 2002-2008)

Año	SGP*	Gastos generales **
2002	Inflacion + 2,0	Inflacion + 1,5
2003	Inflacion + 2,0	Inflacion + 1,5
2004	Inflacion + 2,0	Inflacion + 1,5
2005	Inflacion + 2,0	Inflacion + 1,5
2006	Inflacion + 2,5	Inflacion + 1,5
2007	Inflacion + 2,5	Inflacion + 1,5
2008	Inflacion + 2,5	Inflacion + 1,5

En adelante: de acuerdo al crecimiento del promedio de la variación porcentual de los ICN

* SGP: Sistema General de Participaciones

** Gastos generales excepto los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, SGP y otras transferencias que señale la ley.

Fuente: Acto Legislativo 012.

2001 provenientes de estas tres fuentes, que ascienden a 10.962 billones de pesos. Para el sector de educación, sin embargo, además de los correspondientes a estas tres fuentes, se incorporarán en la base inicial en forma automática a partir del 1 de enero de 2002 los costos de docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales, pagados con recursos propios al primero de noviembre de 2001.

Con la creación de este mecanismo único de transferencias (SGP) y la incorporación del FEC a éste último, el gobierno buscó dar mayor estabilidad de los recursos y unificar de las fuentes para los diferentes servicios prestados.

Sin embargo, amparado en los principios de solidaridad, complemetariedad, y subsidiaridad, se dejó la posibilidad de que, mediante una ley, la Nación pueda concurrir a la financiación de los servicios que sean de competencia de los departamentos, municipios y distritos, con recursos por fuera de los previstos en el SGP.

En cuarto lugar, las competencias específicas en la prestación de servicios por parte de departamentos, municipios y distritos no quedan definidas en la Constitución, ni tampoco lo está la distribución de los recursos entre sectores y entre entidades. Esto deberá hacerse mediante una ley, y seguramente formará parte de las modificaciones que se hagan a la Ley 60 de 1993.

Se estableció, en todo caso, que los recursos del SGP deben destinarse prioritariamente a los servicios de salud y educación preescolar, primaria secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura. Adicionalmente, se identificaron algunos criterios que deben tenerse en cuenta para la asignación de los recursos transferidos, como son la población atendida y por atender, un

reparto entre la población rural y urbana, la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad. Los parámetros de asignación y de dirección de las transferencias son en todo caso más flexibles que los estipulados en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, y corresponde a la ley definirlos en detalle.

Sólo se establece explícitamente que los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, podrán destinar libremente hasta un 28% de los recursos que perciban por el SGP a inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

2. Efectos positivos del Acto Legislativo

a. Para el gobierno central

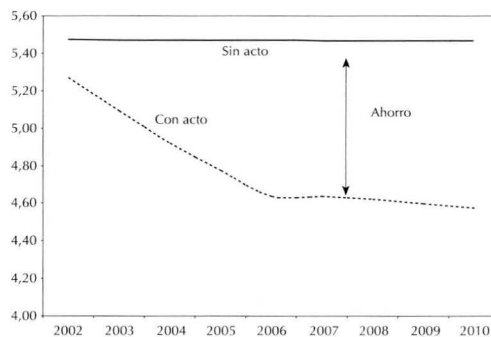
Desde el punto de vista del gobierno central, el principal logro de la reforma fue haber desvinculado, al menos en forma temporal, las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación. Esto permite reducir los gastos de funcionamiento en términos reales y el déficit del GNC hacia el futuro. A esto contribuye el límite impuesto al crecimiento de los demás gastos que, aunque con serios problemas como se expone en la siguiente sección, ayudará a reducir los niveles de endeudamiento y los pagos por intereses. A pesar de que las magnitudes de estos cambios no son muy importantes y el ahorro fiscal no es muy significativo debido a los techos establecidos para el aumento de las transferencias, el gobierno central tendrá, en adelante, una mayor flexibilidad para el manejo de los ingresos corrientes de tal manera que las eventuales reformas tributarias si servirán como instrumentos estabilizadores.

El primero de los efectos de la reforma se refiere a la reducción de los gastos por transferencias que conduce a menores gastos de funcionamiento. Sin la

aprobación del Acto Legislativo, estos gastos como proporción del PIB habrían representado en forma permanente cerca de 5,4% del PIB hasta 2010, mientras que con la reforma pasarán de 5,2% en 2002 a 4,6% en 2006. A partir de ahí se estabilizarán durante los años siguientes en cerca de 4,5% del PIB (Gráfico 19). En estas condiciones, el ahorro fiscal es creciente desde 2002, partiendo de 0,02% del PIB hasta alcanzar una cifra de 0,8% en 2006, la cual se mantendrá durante los años siguientes¹⁶.

Por otra parte, el tope impuesto al crecimiento real de los gastos generales, que con las excepciones mencionadas se trata de los gastos por intereses y los gastos de inversión, implicará que para cumplir con lo dispuesto en el Acto Legislativo los niveles de endeudamiento tendrán que ser menores a aquellos en ausencia de la reforma. En consecuencia, habrá una reducción de los gastos por intereses, una situa-

Gráfico 19. PROYECCIÓN AJUSTE DE FUNCIONAMIENTO DEL GNC (% del PIB)



Nota: escenario basado en lo consignado en el Acto Legislativo y un crecimiento de la economía de 3% a lo largo del período. Fuente: cálculos de Fedesarrollo basado en DNP.

¹⁶ Para evaluar los efectos de la reforma al sistema de transferencias es necesario hacer una serie de supuestos sobre el crecimiento de la economía (PIB) y la inflación, incluyendo diferentes elasticidades de los ingresos tributarios al PIB. Esto conduce a la realización de varios escenarios, con efectos que pueden diferir sustancialmente en cada caso.

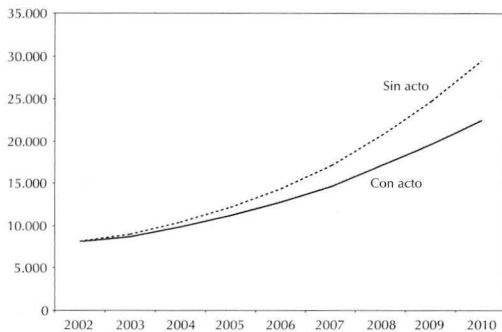
ción sana bajo todo punto de vista. De hecho, las menores transferencias harán posible reducir los niveles de deuda por debajo de aquellos que se hubieran requerido bajo el esquema anterior (Gráficos 20A y 20B).

En la misma dirección, y como resultado de los menores gastos, el déficit fiscal del gobierno nacional central será inferior al que se hubiera dado bajo las condiciones anteriores a la reforma. Obviamente la magnitud del impacto dependerá del crecimiento de la economía y de la inflación, y algunos análisis han identificado que éste será importante si el PIB crece más de 2% (que corresponde al crecimiento real de las transferencias) y menos de 4% (por encima de esta cifra las transferencias aumentan en la misma proporción que lo haga el PIB) (Gráfico 21).

b. Para las entidades territoriales

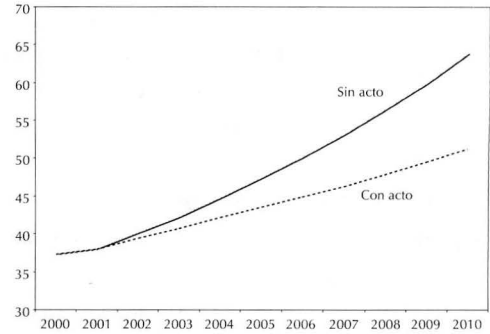
Para los gobiernos regionales se aseguró un crecimiento real positivo de las transferencias, con una reducción pequeña como proporción del PIB en los próximos 7 años frente a la que hubiera resultado en ausencia de la reforma. Adicionalmente, se corrigió

Gráfico 20A. PAGO DE INTERESES DEL GOBIERNO (Billones de pesos corrientes)



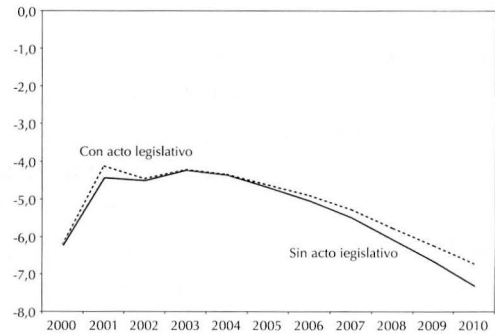
Nota: escenario basado en lo consignado en el Acto Legislativo y un crecimiento de la economía de 3% a lo largo del período. Fuente: cálculos de Fedesarrollo basado en DNP.

Gráfico 20B. ÍNDICE DE ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO (% del PIB)



Nota: escenario basado en lo consignado en el Acto Legislativo y un crecimiento de la economía de 3% a lo largo del período. Fuente: cálculos de Fedesarrollo basado en DNP.

Gráfico 21. DÉFICIT DEL GNC (% del PIB)



Nota: escenario basado en lo consignado en el Acto Legislativo y un crecimiento de la economía de 3% a lo largo del período. Fuente: DNP y cálculos de Fedesarrollo.

la fuerte inestabilidad que existía bajo el esquema anterior, donde estos recursos estaban fuertemente influenciados por el ciclo económico.

En efecto, los fiscos territoriales verán reducido el monto de las transferencias durante el período de transición en un porcentaje muy bajo. La diferencia frente al esquema anterior podrá ser del orden de 0,15% del PIB en 2002, entre 0,2 y 0,3% en 2003 -

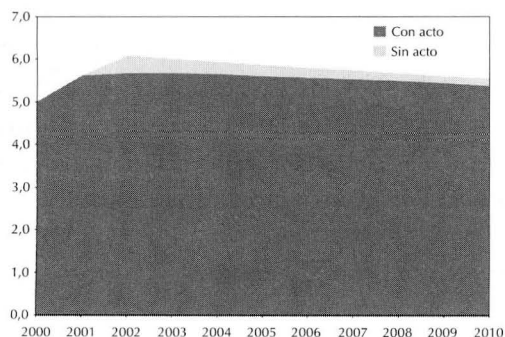
2007, y cerca de 0,4% del PIB en los dos años siguientes (Gráfico 22).

Adicionalmente, la mayor estabilidad que genera el nuevo sistema, un factor esencial para la programación de los gastos, evitará que se presenten los desajustes del pasado que han puesto en una situación crítica a algunas regiones del país. Esta mayor certidumbre se asegura tanto durante el período de transición (2002-2008), como hacia adelante. La incorporación del FEC explica parte de esta certidumbre, además de que su incorporación al SGP aumenta la base de recursos de partida en 2002 (Gráfico 23).

c. Para la asignación de los recursos

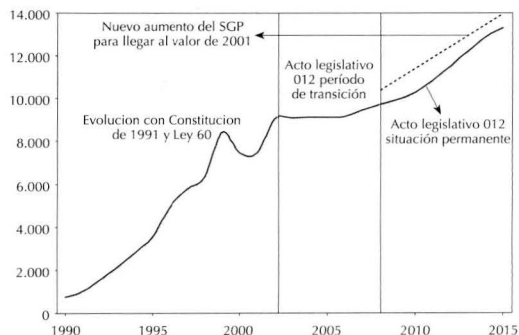
En relación con la asignación de los recursos de las transferencias, el Acto Legislativo simplificó y dio una mayor transparencia al esquema al unificar las diferentes fuentes en un sólo sistema el SGP. Por otra parte, aun cuando no es claro como se va a determinar la asignación de recursos entre sectores y entidades, el haber eliminado de la Constitución las reglas específicas de distribución se constituye en un avance importante en cuanto a una mayor flexibilidad. Cualquier cambio hacia adelante será posible

Gráfico 22. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES (%del PIB)



Nota: escenario basado en lo consignado en el Acto Legislativo y un crecimiento de la economía de 3% a lo largo del período. Fuente: DNP y cálculos de Fedesarrollo basado.

Gráfico 23. TRAYECTORIA DE SGP BAJO LAS NUEVAS CONDICIONES DEL ACTO LEGISLATIVO 012



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

a través de una ley y no de un proceso de reforma constitucional.

3. Las deficiencias del Acto Legislativo

A pesar de que el Acto Legislativo se encamina en la vía correcta, no es una reforma estructural sino temporal y por sí sola no induce mayor esfuerzo fiscal de los territorios. Independientemente de los límites impuestos sobre el monto transferido, la automatización de las transferencias se mantiene.

Otro aspecto que puede generar un inconveniente potencial, es el hecho de que haya quedado abierta la posibilidad, sin limitación alguna, de que el gobierno central financie obligaciones de las regiones con recursos diferentes a las transferencias. Esto podría resultar en un nuevo mecanismo de transferencia de recursos a las regiones adicional al SGP, algo similar a lo que en su momento provocó la creación del FEC. El problema de generar este tipo de canales es que se crean como transitorios pero tienden a volverse permanentes. El caso más concreto es precisamente el del FEC, que a raíz del Acto Legislativo entró a ser reconocido como permanente al incluirse dentro del cálculo del SGP, aumentando con ello la base de recursos.

En esta misma dirección, la crítica se extiende al hecho de haber incluido dentro de la base de los recursos para educación provistos por el gobierno Central, los costos educativos que antes eran asumidos por las mismas regiones con sus recursos propios.

Incluso, tal y como quedó establecido en el Acto, el SGP o las transferencias tendrán de nuevo un aumento en 2009 después del período de transición. Se estableció que el monto de ellas será como mínimo el de 2001, es decir 43% de los ingresos corrientes de la Nación, y los diferentes análisis muestran que en cualquier escenario el monto de las transferencias será inferior a este valor. En consecuencia, habrá un aumento que puede llegar a ser de más de 3 puntos del PIB, pero que en todo caso variará de acuerdo con el comportamiento de la economía.

Uno de los aspectos que resulta quizás más grave es el haber consignado en la Constitución un tope para el aumento de los gastos generales del gobierno central, en lugar de dejar este aspecto para ser definido mediante una ley. En adelante, cualquier cambio que sea necesario hacer a este respecto será difícil de lograr, debido a la inflexibilidad que se genera desde el punto de vista jurídico. Por ejemplo, si en los próximos siete años las condiciones de la economía conducen a la necesidad de aumentar la deuda, será necesario recortar gastos como los de inversión para que se pueda cumplir con el mandato constitucional. En este sentido, se limita la posibilidad de que el gobierno pueda manejar el gasto de inversión de manera contracíclica. De hecho, es altamente probable que los gastos derivados de las pensiones hagan imposible cumplir en los próximos años con este mandato (los pagos de intereses tendrán que aumentar a un ritmo real superior a 1,5%) con lo cual se tendrá que recurrir nuevamente a una reforma constitucional para superar esta limitación.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en el Acto 012, las tasas de crecimiento consideradas para los diferentes tipos de gasto conducirán, en el período de transición, a un incremento real superior de los gastos de funcionamiento (que incluye las transferencias) en promedio de 2,2% frente a los de inversión de 1,5%.

Otro de los problemas que puede surgir a raíz de las tasas de crecimiento reales definidas para las transferencias de 2,0% y de 2,5%, es que esto implicará que una parte importante de los salarios públicos (aquellos de los maestros) crezcan en los próximos siete años por encima de la inflación, en todo caso a un ritmo inferior al establecido para las transferencias para que el esquema sea viable. De esta manera, es posible que, bajo el principio constitucional de igualdad, el aumento salarial se extienda a los demás empleados públicos, conduciendo a un mayor gasto por este concepto. El hecho de que los servicios personales o salarios tengan que crecer a una tasa similar a la de las transferencias, implica la necesidad de aumentar el déficit o de recortar la nómina.

Finalmente, para evaluar realmente los efectos del Acto sobre el gasto social y sobre el mejor uso de los recursos en el pasado, hace falta que se concreten las reformas a la Ley 60 de 1993, que en última instancia son las que van a definir la forma como se asignan los recursos entre entes territoriales y entre sectores. Además, con ello se establecerán las nuevas pautas que, con los nuevos recursos disponibles, harán aumentar la cobertura y eficiencia de los servicios de salud, educación y otros sectores sociales.

B. Reforma a la Ley 60 de 1993

La reforma a la Ley 60 es un factor fundamental para reorganizar el esquema de descentralización del país. Ha habido propuestas importantes por parte de

varios académicos que plantean diferentes mecanismos para resolver los problemas descritos en relación con la eficiencia del gasto social. En particular, el estudio de Fedesarrollo para la Misión Institucional desarrolla una metodología encaminada a responder la pregunta de cómo transferir los recursos entre regiones y sectores, tratando de resolver problemas fundamentales como el redistributivo y el de eficiencia. Adicionalmente, el estudio pretende dar respuesta a otros interrogantes esenciales como cuánto transferir, cómo regular los gastos y cómo controlar el endeudamiento de los entes territoriales, todos ellos formando parte de una paquete integral dentro del proceso de descentralización.

No se conoce aún un texto definitivo de reforma a la mencionada ley, pero el gobierno ha planteado un paquete de propuestas encaminadas a modificarla. Se ha mencionado que los objetivos generales de la reforma apuntan a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos asignados de acuerdo a objetivos específicos (salud, educación y propósito general); a reducir las inflexibilidades en salud y educación; y lograr mayor equidad en la distribución de los recursos. Adicionalmente, se pretende redefinir los criterios de distribución de los recursos de acuerdo con las características sectoriales, y promover una mayor autonomía regional flexibilizando la destinación de los recursos de acuerdo con las competencias territoriales.

En el sector educativo, en particular, el gobierno está trabajando en un marco institucional y regulatorio que garantice la escolarización de los niños con calidad, equidad y eficiencia. La propuesta busca profundizar la descentralización, garantizando mayor autonomía al municipio y a la institución educativa, entregando el manejo autónomo de los recursos educativos a los municipios para aprovechar las economías de escala y disminuir los costos de inter-

mediación. Simultáneamente, se ha planteado asignar los recursos por alumno atendido.

Los mecanismos para la reforma educativa incluyen, entre otros aspectos, controlar costos del régimen laboral actual limitando los ascensos en el escalafón, ascensos según evaluaciones supeditado a vacantes, salarios de entrada más competitivos y bonificaciones que no tengan impacto salarial. Se ha planteado también el permitir traslados intermunicipales de acuerdo con relaciones técnicas óptimas.

En el sector de salud, los objetivos generales de la reforma consisten en definir las funciones requeridas por el sistema de salud, y la responsabilidad de cada ente territorial en las áreas de aseguramiento, prestación de servicios y salud pública. Por el lado de los recursos, se busca definir criterios de distribución de transferencias en función de los objetivos prioritarios del sistema de salud.

Adicionalmente, se ha mencionado la intención de organizar la asignación de los recursos por usos, la transformación de subsidios de oferta a demanda, definir los responsables en la ejecución del gasto en cada una de las funciones y determinar los criterios para incentivar el eficiente cumplimiento de las metas del sistema de salud.

Se ha propuesto también la creación de la participación de propósito general cuyos beneficiarios directos serían los municipios, distritos y resguardos indígenas, y con estos recursos financiarían las competencias a su cargo. Los objetivos de este sistema son los de distribuir equitativamente los recursos de la participación, otorgar mayores incentivos a la gestión territorial, promover y profundizar la autonomía territorial, y reconocer la heterogeneidad territorial. Con esta fórmula se logrará más equidad en la distribución.

C. Disciplina fiscal territorial y control al endeudamiento

El tercer aspecto sobre el cual el gobierno ha buscado actuar para corregir las deficiencias del esquema de descentralización, es la disciplina fiscal territorial y el control al endeudamiento.

Para el logro de este objetivo se expidió la Ley 617 de 2000 o de saneamiento territorial, mediante la cual el gobierno buscó corregir de manera estructural los excesos en los gastos de funcionamiento de las regiones al imponer límites para estos gastos en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios y departamentos¹⁷. La premisa fundamental es que estos ingresos deben ser suficientes para atender los gastos corrientes, provisionar el pasivo pensional y financiar la inversión. Entre otras cosas, la Ley estableció sanciones que incluso pueden llevar a la desaparición de municipios que no generen recursos para sus propios gastos, y dictó normas en materia de alivios a la deuda territorial, así como el aval del gobierno central para créditos que permitan financiar el programa de saneamiento.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda¹⁸, hasta el 30 de junio¹⁹ se han recibido peticiones de garan-

tía a sus obligaciones financieras por parte de 346 municipios y 31 departamentos, con lo cual se completó el proceso de reestructuración de pasivos de las entidades territoriales. Se trata de dos clases de garantías: la "garantía créditos de ajuste fiscal" que será hasta el 100% de los nuevos créditos para lo cual se estiman necesidades de recursos por cerca de \$800 mm, y la "garantía a otros créditos" que será del 40% del stock de la deuda a ser refinanciada por un monto de cerca de \$800mm de apoyo de la Nación a las entidades territoriales. En total, desde octubre de 2000, fecha en que entró en vigencia la Ley, se ha refinanciado cerca del 60% del total de las obligaciones de las entidades territoriales.

En la misma línea, a través de la ley 550 de 1999 o de Intervención Económica, las entidades territoriales pueden buscar acuerdos de reestructuración de sus deudas con terceros, donde el Ministerio de Hacienda hace las veces de promotor del acuerdo y coordinador. Por último, la Reforma Tributaria, aprobada en diciembre pasado, estableció que los departamentos y municipios que hayan hecho esfuerzos de ajuste podrán utilizar por una sola vez parte de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para cancelar deudas vigentes. Se estima que los recursos de esta fuente para este propósito ascienden a cerca de \$700mm.

¹⁷ Para adecuar los niveles de gasto a las posibilidades de pago de las entidades territoriales, la ley clasificó estas entidades en siete categorías, según criterios de población y de ingresos corrientes de libre destinación.

¹⁸ Comunicado de prensa de julio 3 de 2001.

¹⁹ Este es el plazo que concedía la ley para presentar peticiones de reestructuración de la deuda.