

¿CÓMO VA EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES?

Jorge Toro

El autor es Subgerente de Estudios Económicos de la Gerencia Técnica del Banco de la República.
El contenido de este capítulo es responsabilidad exclusiva del autor y no compromete al Banco Interamericano de Desarrollo, al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

La importancia del Sistema General de Participaciones (SGP) es la de definir el monto y la distribución territorial de la mayor parte de los recursos para el financiamiento de los principales bienes y servicios públicos provistos por los departamentos y municipios, como la educación y la salud. Así mismo, desde la perspectiva de las finanzas nacionales, el SGP representa una de las partidas más importantes del Presupuesto General de la Nación (PGN), por lo cual su tamaño, en términos del producto interno bruto (PIB), debe guardar coherencia con el nivel de ingresos tributarios del Gobierno para evitar el desbordamiento del gasto y la insostenibilidad fiscal de la nación.

Cabe recordar que el sistema de transferencias nacionales ha sufrido diversas modificaciones en los últimos cincuenta años. A finales de la década de los sesenta, y desde una orientación centralista del Estado, se creó la figura del situado fiscal, que en términos técnicos correspondía a un porcentaje de los ingresos ordinarios del Gobierno, con destino a los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, para el financiamiento de los servicios de salud y de educación primaria, canalizados mediante instituciones especializadas, como los servicios seccionales de salud y los fondos educativos regionales. Durante este período también se estableció un sistema de participación de los departamentos, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá en el recaudo del impuesto a las ventas que en ese momento solo se aplicaba a las manufacturas.

Posteriormente, durante la administración de López Michelsen se presentó un proyecto de Acto Legislativo que tenía como propósito reasignar las funciones entre los diferentes niveles de gobierno y fortalecer los fiscos territoriales. Si bien el proyecto no fue aprobado, se establecieron las bases para nuevas reformas, dentro de las que sobresale la Ley 14 de 1983, que modificó el sistema tributario de los departamentos y municipios del país. A principios de los ochenta se presentó el *Informe final de la Misión sobre Finanzas Intergubernamentales*, conocido como Bird-Wiesner, en el cual se realiza un detallado análisis sobre el complejo sistema de transferencias del país y sobre los problemas de eficiencia del gasto público. Durante esos años se reforzó el interés por la descentralización fiscal y por la necesidad de fortalecer la autonomía local en materia de gasto. Como resultado, se aprobó la Ley 12 de 1986 que ordenó la cesión a los municipios de un porcentaje creciente del recaudo del impuesto al valor agregado.

Al comenzar la década de los noventa el país enfrentó un ambiente convulsionado desde el punto de vista político e institucional, el cual motivó la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de una Constitución

Política en el año 1991. En materia de hacienda pública, la carta política fortaleció el proceso de descentralización fiscal mediante la asignación de mayores recursos y responsabilidades de gasto a las regiones. Los artículos 356 y 357 de la Constitución del 91 y la Ley 60 de 1993 establecieron las reglas del nuevo sistema de transferencias. En particular, las normas preservaron la figura del situado fiscal y asignaron un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación al financiamiento de los servicios de educación y de salud, considerando tanto la población por atender, como algunos parámetros de eficiencia administrativa y fiscal. Las normas también establecieron una participación creciente de los municipios en los ingresos corrientes de la nación con base en el grado de pobreza, el tamaño de la población y los niveles de eficiencia fiscal y administrativa local.

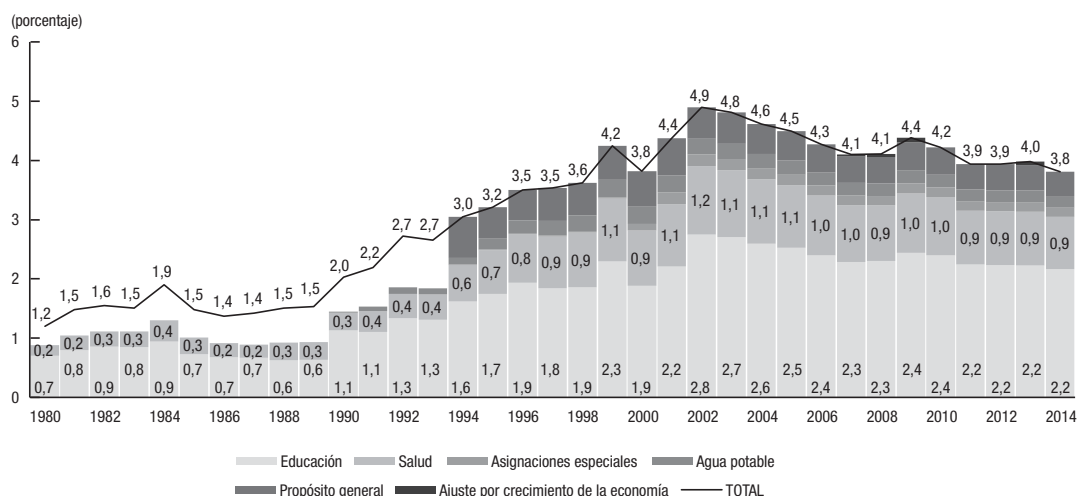
Como resultado de la Constitución del 91 y de sus normas reglamentarias, el gasto del Gobierno por situado fiscal y participaciones municipales ascendió de 3,0% a 4,2% del PIB entre 1994 y 1999. Esta tendencia llevó a hacer rígido el PGN, comprometiendo el 46% de los ingresos corrientes del gobierno nacional al final de los años noventa. Dentro de este esquema, cualquier esfuerzo de estabilización de las finanzas nacionales, mediante el aumento de los impuestos, generaba, simultáneamente, una partida adicional de gasto en favor de las regiones, lo que restaba efectividad al propósito inicial del Gobierno. Desde el punto de vista regional y local, la dependencia de las transferencias del comportamiento fluctuante de los ingresos gubernamentales produjo inestabilidad sobre los montos girados y sobre la planeación del gasto subnacional, por lo cual fue necesario diseñar nuevos mecanismos para atender los desfases financieros en las regiones, tal como se evidenció con la creación del Fondo Educativo de Compensación en 1995.

Ante los inconvenientes generados por el sistema de transferencias, derivados de la Constitución de 1991, el gobierno de Pastrana tomó la decisión de proponer una reforma que se plasmó en el Acto Legislativo 1 y en la Ley 715 de 2001. Con el nuevo marco normativo se unificaron en una sola partida, denominada Sistema General de Participaciones (SGP), los dos tipos de transferencias existentes y se ordenó que el SGP aumentara con base en el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes observado en los últimos cuatro años. No obstante, de manera transitoria, la Constitución y la Ley señalaron que entre 2002 y 2008 la partida debía calcularse con la inflación observada más unos puntos de crecimiento real. Adicionalmente, se estableció que la participación del SGP en los ingresos corrientes del Gobierno en 2009 no podía ser inferior al conjunto de las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales observadas en 2001.

Con relación a la distribución del SGP, la reforma de 2001 asignó el 96% de los recursos a los sectores de educación, salud y propósito general y el 4% a programas de alimentación escolar, atención a la población de los resguardos indígenas, aportes al Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales (Fonpet) y transferencias a los municipios ribereños del río Magdalena. Sobre el primer compo-

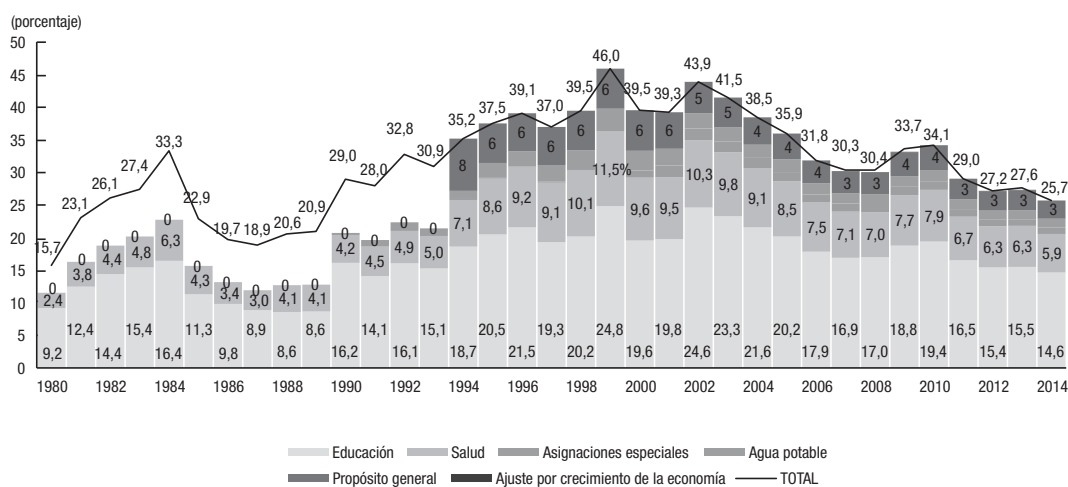
nente de la partida, el 58,5% se destinó a educación, el 24,5% a salud y el 17% a saneamiento básico, agua potable, cultura y otros fines. Para el reparto territorial de los recursos se definió una serie de criterios básicos, tales como población atendida y por atender, población pobre y niveles de eficiencia y de equidad. Desde la perspectiva de las finanzas nacionales, la reforma de 2001 desligó el monto de las transferencias de los ingresos corrientes y alivió el gasto nacional, toda vez que la partida por concepto de SGP descendió de manera gradual de 4,9% a 4,1% del PIB entre 2002 y 2007 (Gráfico 1). A partir del año 2002 se puede observar una variación más suave en el monto de SGP, como porcentaje de los ingresos corrientes del gobierno nacional central (GNC) (Gráfico 2).

GRÁFICO 1. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

GRÁFICO 2. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS



Fuente: DNP.

Al final del período de transición y, especialmente, ante los riesgos fiscales que significaba aumentar el SGP de 30% a 39% de los ingresos corrientes del Gobierno en 2009 o gradualmente en los años siguientes, según lo ordenado por la reforma (como se destacó anteriormente), el gobierno de Uribe presentó al Congreso un nuevo proyecto de reforma constitucional. Este se materializó en el Acto legislativo 4 de 2007, el cual fue posteriormente reglamentado con la Ley 1176 del mismo año. La reforma de 2007 preservó el cálculo anual del SGP, manteniendo el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años. Sin embargo, como en el pasado, se estableció un período de transición que empezó en 2008 y que culminará en 2016. Durante este lapso el SGP debe aumentar con la inflación observada más unos puntos de crecimiento real definidos en la ley, incluyendo un componente extra para educación.

La reforma de 2007 modificó ligeramente la distribución global del SGP asignando el 96% de los recursos para educación, salud, propósito general y para un componente nuevo que incluye agua potable y saneamiento básico. La asignación del 4% restante se mantuvo con porcentajes definidos para resguardos indígenas, municipios ribereños del río Magdalena, alimentación escolar y aportes al Fonpet. Los criterios de distribución territorial continuaron siendo la población atendida y por atender, la equidad y la eficiencia. En el caso de agua potable y saneamiento básico, se establecieron como criterios el déficit de cobertura, la población atendida, el esfuerzo territorial y la pobreza.

Al aproximarse el fin de la transición establecida en la reforma más reciente, vale la pena reflexionar sobre la conveniencia de un nuevo ajuste al sistema de transferencias territoriales. En primer lugar, es necesario evaluar el cumplimiento de los objetivos y de las metas de cobertura y calidad en educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En segundo lugar, y con base en la evaluación anterior, es preciso analizar la eficiencia en la utilización de los recursos del SGP, los posibles ajustes sobre la distribución global de la partida, los criterios de distribución territorial, e incluso los problemas de corrupción relacionados con el uso de los recursos. En tercer lugar, es necesario determinar si el establecimiento de metas de calidad más ambiciosas, en especial en la prestación de los servicios de educación y de salud, exige mayores recursos a cargo de la nación.

Una reforma que conlleve un aumento de la partida del SGP debe considerar tanto la estabilidad fiscal de la nación como el cumplimiento de la regla de déficit fiscal estructural del gobierno central, que se definió asumiendo que el monto de los recursos girados por transferencias a las regiones se estabilizaría alrededor del 3,5% del PIB a partir del año 2017. En cualquier caso, es necesario reconocer las limitaciones en la prestación de los servicios de salud pública y el pobre desempeño de los estudiantes colombianos en las pruebas internacionales que evalúan la educación. La superación de estos problemas exige un análisis riguroso por parte de las autoridades, para identificar claramente los factores que

limitan la prestación de los servicios y para definir las políticas más idóneas. El mejoramiento continuo de los servicios a cargo de los departamentos y municipios seguramente exige la generación de nuevos recursos, y para ello es necesario considerar ajustes en los ingresos públicos y, particularmente, en la ampliación de la carga tributaria en todos los niveles de gobierno.