

TENDENCIAS DE REFORMA AL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS¹

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ*

Presentación

Luego de casi dos décadas de descentralización, y a diez años de expedido el nuevo orden constitucional en Colombia en materia de transferencias, los debates sobre los alcances y los límites del proceso de descentralización y las modalidades de financiación de dicho proceso han captado una creciente atención. Además de consideraciones desde la perspectiva política, o de la gestión pública, o incluso de los impactos de la descentralización sobre el modo de desarrollo regional (por ejemplo en términos de equidad), la discusión tiende a asociarse con la cuestión en torno a las finanzas del Estado. El régimen de transferencias vigente es considerado inconveniente por los estrategas neoliberales. La reforma a dicho régimen se ha constituido en una de las opciones de la política de racionalización del gasto público y del equilibrio fiscal, propiciadas internacionalmente por el Fondo Monetario Internacional, en la perspectiva de globalizar las condiciones de estabilidad macroeconómica requeri-

das para el libre flujo de capitales y de mercancías que demanda el actual orden capitalista.

Con el presente trabajo se busca contribuir a la comprensión del régimen de transferencias imperante en el país, teniendo en cuenta sus principales tendencias de comportamiento durante la década de los noventa. En desarrollo de ese propósito el escrito se ha dividido en cuatro partes: en la primera, se hace una breve presentación del régimen constitucional y legal vigente. En la segunda, se presentan las principales tendencias de comportamiento de las transferencias durante la década anterior, a partir del análisis de las asignaciones por situado fiscal y por participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, considerando el caso de las asignaciones para educación. En la tercera parte, se muestran algunos elementos del balance estatal sobre los impactos de las transferencias en el marco del proceso de descentralización y de la problemática de las finanzas públicas en el caso del sector educativo. Tales impactos, de los cuales se infiere el proceso de reforma constitucional y legal que se encuentra en pleno proceso de realización, serán objeto de examen crítico en la última parte del trabajo.

El régimen constitucional y legal de las transferencias

En el título XII "Del régimen económico y de Hacienda Pública", capítulo 4 de la Constitución de 1991,

* Profesor asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

1. Este trabajo hace parte de un proyecto más amplio de caracterización del "Régimen jurídico económico en los noventa", cuya primera fase se ha desarrollado con el apoyo de la Unidad de Investigaciones Sociojurídicas y Políticas, UNIJUS, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. El autor agradece la asistencia de Jessica Lorena Vázquez, estudiante de la Facultad.

se señalaron las bases del régimen de distribución de recursos y de las competencias. En los artículos 356 y 357 se definió tanto la naturaleza como los alcances del situado fiscal y de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación.

El situado fiscal

En cuanto hace referencia al situado fiscal, se estipuló en primer lugar que se trata de una *transferencia automática* sobre un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación², cedida a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen. Segundo, que los recursos del situado "se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños". Tercero, que el situado se aumentará anualmente "hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". Cuarto, se establecieron los criterios de la cesión y de la distribución entre los distritos y los departamentos a ser considerados por la ley. Quinto, aunque la responsabilidad que implica la cesión descansa sobre los distritos y departamentos, por disposición constitucional se determinó que el proceso de descentralización debía hacerse con la participación de los municipios; lo cual significa que éstos se convirtieron en beneficiarios indirectos de esta cesión.

2. El artículo 358 de la Constitución Política definió por su parte que se entiende "por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios con excepción de los recursos de capital".

En desarrollo del mandato constitucional se exigió la Ley 60 de 1993³, la cual fijó un incremento gradual de la participación de esta transferencia en los ingresos corrientes de la Nación de 23% en 1994, a 23,5% en 1995 y a 24,5% en 1996⁴. En consideración a lo establecido en la Constitución y lo estipulado por la ley, 15% del situado se distribuye en partes iguales entre las 36 entidades territoriales beneficiarias directas (32 departamentos y 4 distritos) y el porcentaje restante (85%), atendiendo a los siguientes criterios: un porcentaje variable por población atendida en condiciones de eficiencia administrativa (equivalente a la suma necesaria para garantizar a cada entidad territorial un situado fiscal mínimo, que sumado a la alícuota cubra el costo per cápita promedio de atención en cada sector por la cobertura alcanzada) y el excedente por población potencial por atender y esfuerzo fiscal ponderado⁵.

3. No es propósito de este trabajo realizar un análisis de la ley en mención. Tampoco del régimen de transición 1994-1996 contemplado en ella, para garantizar que en ningún caso las cesiones fueren inferiores en pesos constantes de 1993 y permitirle a los distritos y departamentos realizar los ajustes necesarios para garantizar las condiciones de eficiencia administrativa mandadas por la ley. Se trata simplemente de presentar de manera sistemática los criterios de distribución del situado, para luego centrarse en el análisis empírico del caso de la educación pública.
4. En el año base (1993) el porcentaje alcanzó 22,1%, que resultó de considerar el situado de ley por transferencias a los servicios seccionales en salud. Y en educación, "los programas definidos en la ley de presupuesto: educación básica primaria, secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misional, centros experimentales piloto y el pago de prestaciones sociales del magisterio". Departamento Nacional de Planeación. "¿Cómo se distribuye el situado fiscal?", *Documentos para el desarrollo territorial*, No. 13, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Santafé de Bogotá, julio de 1998, p. 2.
5. *Ibid.*, pp. 3 y 15.

Una vez se ha determinado el valor correspondiente para cada departamento y distrito, se procede a la distribución sectorial de la siguiente manera:

- Para educación, se destina 60% de la transferencia, como mínimo (para el pago de salarios y prestaciones sociales y económicas y la prestación de servicios de preescolar, básica primaria y secundaria, y media).

- Para salud, se destina 20% como mínimo (para el pago de salarios y prestaciones sociales y económicas; la prestación de servicios de primero, segundo y tercer nivel de atención; la prevención y el fomento de la salud).

- El restante 20% se destina para uno u otro sector⁶.

La transferencia y la administración de los recursos se realizan de acuerdo con el mandato de ley, según las posibilidades que abrió el artículo 356 de la Constitución: en el caso de la salud, del total asignado al departamento, "mínimo 50% debe aplicarse al primer nivel de atención y forzosamente debe transferirse a los municipios cuando éstos asuman la competencia correspondiente". En educación, aunque el departamento debe efectuar el reparto de los recursos entre los municipios para la financiación de la educación que les corresponda, la administración de los recursos queda bajo su responsabilidad. "La Ley 60 prevé la posibilidad de que los municipios mayores de 100.000 habitantes según el censo de 1985 puedan ad-

quirir autonomía para administrar la prestación del servicio"⁷.

De otra parte, como ya se había señalado, los municipios son beneficiarios indirectos de la transferencia departamental y distrital por situado fiscal. Para ese efecto, la Ley 60 de 1993 estableció una serie de requisitos para que los municipios pudieran asumir tanto la dirección autónoma en la prestación de servicios de educación y de salud, como la administración directa de los recursos.

Las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación

Respecto de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (PMICN) se estableció, en primer lugar, que por definición legal se fijaría un porcentaje mínimo de participación y se definirían las áreas prioritarias de inversión social que se financiarían con dichos recursos. En segundo lugar, se definieron criterios de distribución así: "Sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierte (sic) en las zonas rurales". Tales criterios y porcentajes de distribución fueron determinados en la Ley 60 de 1993. En tercer lugar, se estableció que la PMICN se incrementaría año por año de 14% en 1993 hasta un mínimo de 22% en el año 2002. Tal incremento gradual anual fue

6. Así por ejemplo, en la ley del Plan de Desarrollo de Samper (Ley 188 de 1995) se estableció 75% como mínimo de este porcentaje para educación, lo cual significa que el situado fiscal en total debía alcanzar 75% (60% más 15%, es decir, 75% sobre 20%).

7. *Ibid.*, p. 12.

definido también por la Ley 60 de 1993. Así mismo se estableció que la ley definiría "las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley" (parágrafo transitorio del artículo 357). Igualmente se dejó abierta la posibilidad de una aplicación restrictiva de la PMICN al considerarse que "estarán excluidos (de tal participación)..., los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica" (artículo 357).

Con las definiciones constitucionales y legales sobre situado fiscal y participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, se configuró durante la década de los noventa uno de los pilares de la financiación del proceso de descentralización. Tal configuración, al tiempo que se inscribía dentro de los presupuestos del orden constitucional del Estado social de derecho⁸, daba cuenta de las transformaciones del Estado en el marco de las estrategias neoliberales de la reestructuración (al transferir competencias incorporando criterios de asignación de

En desarrollo del mandato constitucional se conformó una situación que en la práctica sería una restricción para las políticas de ajuste y de equilibrio fiscales, por cuanto las políticas neoliberales del gasto no podían incorporar los criterios de racionalización a las transferencias en consideración a su carácter automático y a su obligado incremento gradual anual. De esa forma surgió una "rigidez presupuestal" que encarnaba un conflicto entre la dinámica de los ingresos del Estado y la dinámica del gasto público.

recursos con arreglo a la demanda y la eficiencia en la gestión, es decir, el concepto costo/beneficio) y se vinculaba, por tanto, a las políticas de racionalización de las finanzas públicas y de regulación del déficit fiscal del gobierno central. Con el régimen constitucional y legal de las transferencias quedó establecido que en el año 2002, por lo menos 46,5% de los ingresos corrientes de la Nación se destinaría para financiar componentes sociales del proceso de descentralización. En desarrollo del mandato constitucional se conformó una situación que en la práctica sería una restricción para las políticas de ajuste y de equilibrio fiscales, por cuanto las políticas neoliberales del gasto no podían incorporar los criterios de racionalización a las transferencias en consideración a su carácter automático y a su obligado incremento gradual anual. De esa forma surgió una "rigidez presupuestal" que encarnaba un conflicto entre la dinámica de los ingresos del Esta-

8. Transferencia automática como garantía de la oferta pública, incremento gradual hasta alcanzar un nivel adecuado de atención de los servicios prestados en educación y salud, en el caso del situado fiscal; y de atención de necesidades básicas insatisfechas y de reducción de los niveles de pobreza, en el caso de las participaciones municipales.

do y la dinámica del gasto público. Como se verá más adelante, la pretensión del proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 consiste en resolver ese conflicto, quebrar esa rigidez y atar la evolución futura de las transferencias a los límites que se impondrán al crecimiento del gasto público.

Un balance empírico del régimen de transferencias

Desde el punto de vista empírico se puede constatar una importante expansión de las transferencias durante la década de los noventa, cuyas principales tendencias se analizan a continuación. Se considerarán en particular las transferencias para la financiación de la educación pública, tanto las correspondientes al situado fiscal, como a las participaciones en los ingresos municipales. Según los propósitos de este trabajo, se analizará el comportamiento empírico de las transferencias teniendo en cuenta las disposiciones constitucionales y legales en cuanto hacen referencia a su forma de crecimiento. En consecuencia, se presentarán las tendencias de los recursos dispuestos por la Nación para la financiación de la educación, sin proceder a un análisis de la evolución de los costos educativos⁹.

⁹ No es propósito de este trabajo realizar un análisis costo/beneficio o de eficiencia de los recursos dispuestos. Tal análisis si bien se facilitaría para las transferencias por situado fiscal (al contrastarlas con la evolución del costo docente y de otros costos de la prestación del servicio y apreciar los impactos en materia de calidad y de cobertura, por ejemplo), resulta definitivamente complejo para las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, dadas las dificultades de información veraz y sistematizada.

Transferencias, situado fiscal y participaciones municipales

Tendencias en pesos corrientes

De 1990 a 2000, los ingresos corrientes de la Nación, medidos en pesos corrientes, tuvieron un incremento de 10,3 veces, al aumentar de \$1,97 billones a \$20.28 billones. En el mismo período las transferencias crecieron más dinámicamente, pues se incrementaron 14,1 veces al pasar de \$572 mil millones a \$8.11 billones. Ello provocó un cambio en la proporción de las transferencias frente a los ingresos corrientes, pues éstas incrementaron su participación de 29% a 40,1%, de 1990 a 2000. Luego del aumento en la participación registrado hasta 1993, cuando las transferencias alcanzaron uno de sus mayores niveles históricos (43,8%), a partir de 1994 se registró un descenso sensible (35,1%), para luego mostrar una paulatina recuperación en 1999, cuando se logró el más alto nivel de toda la década: 45,5%. Para el año 2000 se estimó un nuevo descenso a 40,1% (véase cuadro 1).

El situado fiscal creció más lentamente que las transferencias en la década objeto de estudio, es decir 10,5 veces, al ascender de \$398 millones a \$4,2 billones. La participación de los municipios en los ingresos corrientes mostró la mayor dinámica de crecimiento, por cuanto su incremento en pesos corrientes fue de 22,5 veces, de \$174 millones en 1990 a \$3,9 billones en 2000.

Durante la década analizada, el situado fiscal ha mantenido una participación relativamente estable dentro de los ingresos corrientes: el 20,2% en 1990 apenas aumentó su participación a 20,7% en el año 2000. No obstante, el comportamiento anual de dicha participación registra una tendencia errática. De 1990 a 1993 desciende de 20,2% a 18,3%; a partir de 1994 se aprecia una recuperación (22,2%), que se mantiene hasta 1997, año en el que se alcanza un nivel de

CUADRO 1
Transferencias a entidades territoriales
miles de millones de pesos corrientes

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁵	1999 ⁶	2000 ⁷
Ingresos corrientes de la Nación	1.909,3	2.922,6	4.503,3	8.511,1	8.061,1	8.386,1	10.659,0	15.687,7	15.212,2	16.529,2	20.229,3
Total transferencias (1+2)	572,4	799,5	1.209,6	1.828,7	2.413,3	3.176,8	4.141,9	5.468,4	5.722,6	7.497,2	8.113,8
Situado Fiscal (1)	308,4	512,6	765,4	1.010,2	1.527,1	1.937,4	2.476,6	3.394,8	3.524,4	4.304,3	4.197,4
Educación	315,8	387,6	507,9	765,8	1.148,7	1.448,6	1.910,9	2.421,5	2.601,1	3.082,8	3.023,3
Salud	82,6	124,6	177,5	244,4	378,4	488,8	605,7	915,3	928,3	1.050,5	1.176,1
Participación en los ICN (2) * (3+4)	174,0	287,3	504,2	618,5	896,4	1.239,4	1.565,5	2.153,6	2.599,0	3.055,9	3.925,9
Participación en municipios (3)	174,0	287,3	504,2	618,5	874,2	1.222,5	1.543,2	2.106,5	2.599,9	3.013,0	3.676,9
Educación	5,2	14,6	34,0	38,0	131,1	286,0	371,8	524,9	658,3	797,8	1.000,6
Salud	0,9	5,1	13,8	16,2	109,3	238,3	309,8	437,5	509,6	604,8	833,9
Agua y saneamiento básico	6,3	28,5	51,3	64,4	87,4	190,7	247,9	350,0	438,8	531,9	687,1
Recreación y deporte	2,0	9,1	21,8	24,9	21,9	47,7	62,0	87,5	109,7	143,0	206,8
Otros inversión social	51,9	68,3	133,9	163,4	87,4	190,7	247,2	350,0	438,8	531,9	687,1
Gastos libres destinación	109,6	161,8	249,4	311,7	437,1	269,1	307,1	356,7	365,7	353,7	341,5
Reservas indígenas (4)	0,0	0,0	0,0	0,0	12,0	16,9	22,1	27,1	33,1	40,9	59,6

1. Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento. Incluye 88.635.500 millones de la Federación de Municipios. En cancelación al préstamo del Magisterio se incluyen los complementarios por departamento.

2. Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado. Incluye 18 millones de la Federación de Municipios.

3. Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

4. De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

5. Incluye reaforo en salud 1998.

6. Datos presupuestados, con base en el proyecto de Presupuesto 1999. Incluye reaforo 1998 educación, Situado Fiscal.

7. Incluye reaforo de 1998 en las PICN.

Fuente: DNP

24,3%, para caer en 1998 a 21,8% y aumentar sensiblemente a 26,8% en 1999, cuando se alcanza la mayor participación de toda la década.

Por el contrario, las participaciones municipales registraron un aumento importante y continuo en su participación. De 1990, cuando alcanzaron 8,8%, se incrementaron a 18,1% en 2000.

El análisis en pesos corrientes muestra una tendencia que puede ser resumida de la siguiente manera: mientras que los ingresos corrientes de la Nación y el situado fiscal crecieron a un ritmo más o menos similar, las transferencias se incrementaron más aceleradamente que estos y las participaciones municipales mostraron una dinámica de crecimiento que duplicó a los primeros (véase cuadro 2).

CUADRO 2
Dinámica de crecimiento 1990-2000
(No. de veces)

Ingresos corrientes	10,3
Transferencias	14,1
Situado fiscal	10,5
Participaciones municipales	22,5

Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP en pesos corrientes.

Esa diferencia de dinámica, condujo a un cambio en la composición de las transferencias, como se aprecia en la figura 1.

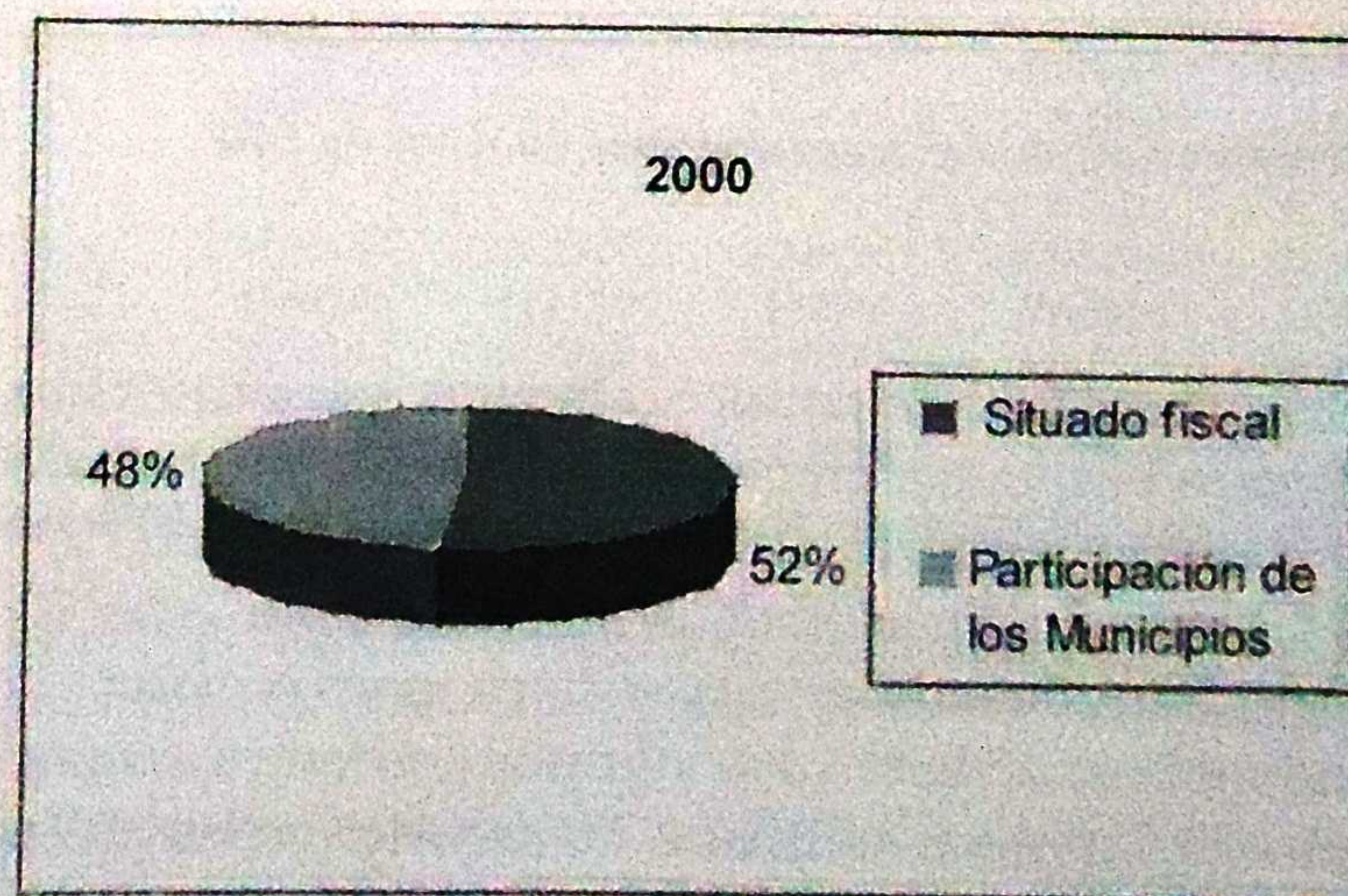
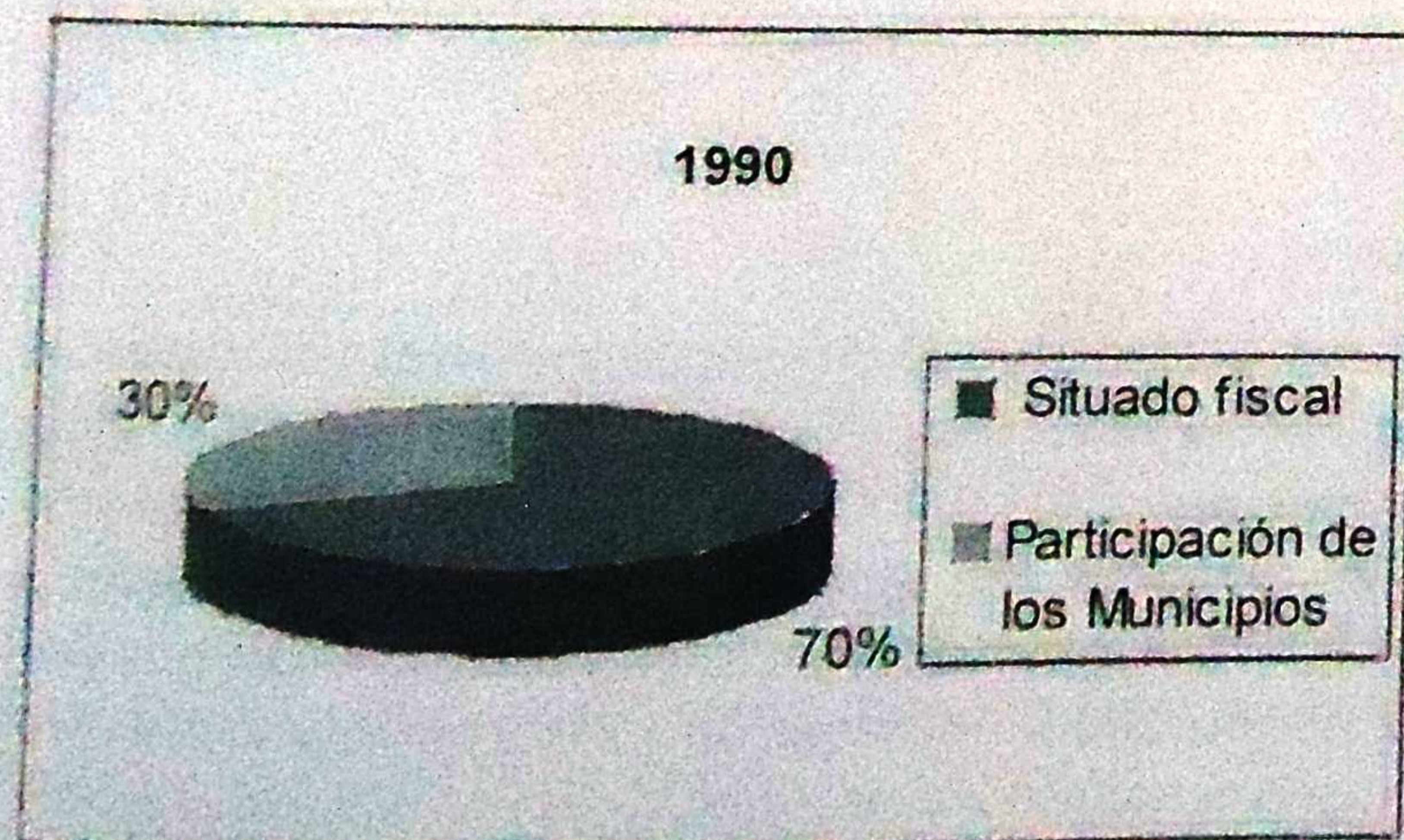
Al analizar las variaciones anuales de los ingresos corrientes, las transferencias, el situado fiscal y

las participaciones municipales, medidas en pesos corrientes y comparadas con el índice de precios al consumidor del respectivo año, se aprecian las siguientes tendencias (véase gráfica 1):

1. Durante toda la década, con excepción de 1998 y 1999, los ingresos corrientes de la nación crecieron anualmente de forma más rápida que la inflación registrada para el respectivo año. Ello se explica en buena medida por los impactos de las reformas tributarias aplicadas durante el período estudiado, así como por los ingresos por privatizaciones. La caída en términos reales observada en 1998 (5,6%) y en 1999 (1,8%) obedeció a la fase recesiva del ciclo económico, que como es obvio castigó los ingresos tributarios y no tributarios.

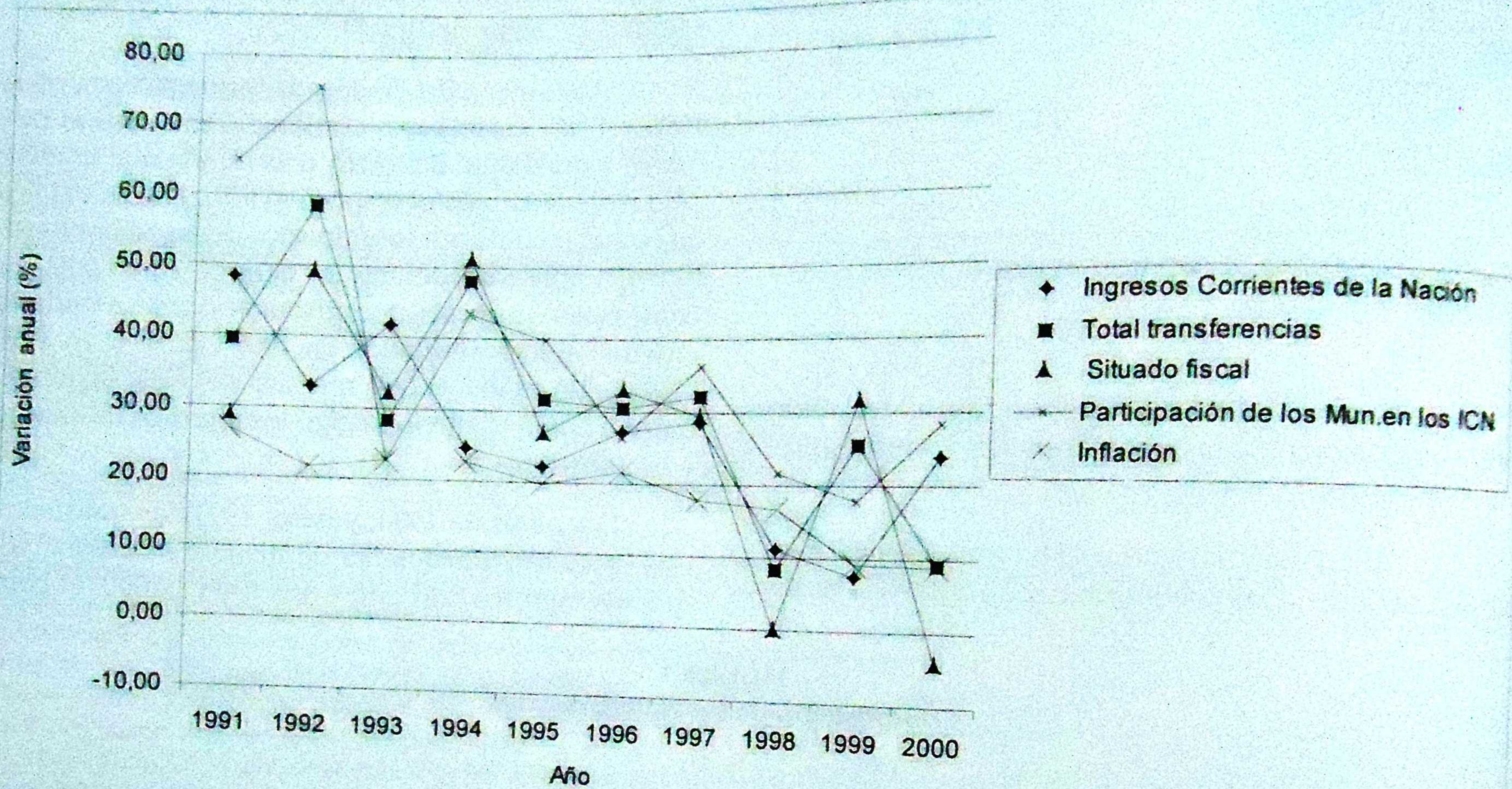
2. A partir de 1994, y hasta 1997, las transferencias crecieron anualmente de manera más acelerada que los ingresos corrientes. De 1998 a 2000, el com-

FIGURA 1
Composición de las transferencias



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP.

GRÁFICA 1
Variación anual (%)



Fuente: Cálculo del autor con base en datos de DNP.

portamiento ha sido errático. Mientras que en 1998 los ingresos corrientes crecieron 2,5 puntos más rápido que las transferencias, éstas se incrementaron en 1999 18,2 puntos más aceleradamente que los primeros. En el año 2000, de ratificarse las estimaciones previstas, la tendencia se revierte y los ingresos corrientes aumentarían 14,7 puntos más que las transferencias. Solamente en 1998 (-8,4%) y en 2000 (-0,9%), los ritmos de crecimiento de las transferencias son inferiores al crecimiento de la inflación.

3. El ritmo anual de crecimiento del situado fiscal fue más rápido que el de la inflación, con excepción de los años 1998 y 2000. La caída real del situado en 1998 (-16,8%) fue significativamente mayor que la caída de los ingresos corrientes y de las transferencias. En el año 2000, mientras que los ingresos corrientes crecieron (según las proyecciones) en términos reales 13,8%, el situado cayó 14,2% en términos reales.

4. A diferencia de los casos anteriores, la participación municipal crecieron anualmente, en tér-

minos reales, durante toda la década, aun cuando hubo caídas de los ingresos corrientes y de las transferencias.

Estos comportamientos aquí expresados, adquieren gran importancia al considerar que el Estado pretende desatar las transferencias de los ingresos corrientes y, en consecuencia, tanto el situado fiscal como las participaciones municipales. Los previsibles efectos de tal propósito serán examinados más adelante.

Tendencias en pesos constantes

Cuando se depura el análisis del comportamiento en pesos corrientes y se considera la evolución de los indicadores objeto de estudio en pesos constantes, se aprecian los siguientes comportamientos, que además de validar las tendencias ya anotadas, nos acercan a una situación más real (véase cuadro 3 y gráfica 2).

De 1994 a 1999, los ingresos corrientes de la Nación –medidos en pesos constantes de 1994– crecieron 18,6%, al pasar de \$6,86 billones a \$8,14 billones. El nivel alcanzado en 1999 es levemente inferior (en \$4.000 millones) al de 1997. Quiere ello decir que lue-

Cuadro 3
Transferencias a Entidades Territoriales
Millones de pesos de 1994

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1995 ²	1996 ³	1997 ⁴	1998 ⁵	1999
Producto Interno Bruto	48.993.806,8	49.974.441,0	51.889.069,5	54.796.061,5	57.982.290,0	61.272.901,6	62.054.869,3	65.095.745,5	68.065.227,1	
Ingresos Corrientes de la Nación	4.769.712,7	5.594.636,9	6.012.223,9	6.879.286,8	6.861.122,0	7.064.232,3	7.446.371,8	8.142.834,0	7.714.302,2	8.138.200,0
Total transferencias (1+2)	1.586.389,0	1.530.380,3	1.965.590,4	2.033.008,1	2.413.369,4	2.652.196,8	2.893.525,2	3.191.517,7	3.051.126,0	3.375.300,0
Situado fiscal (1)	964.848,1	980.380,8	1.184.993,1	1.260.993,1	1.527.103,4	1.617.505,8	1.800.006,4	1.857.037,6	1.715.241,5	1.915.400,0
Educación	764.767,9	741.879,9	910.245,0	955.918,4	1.148.729,4	1.209.389,8	1.334.949,7	1.345.472,0	1.237.016,5	1.452.200,0
Salud	200.080,2	238.500,9	274.748,2	305.014,7	378.374,0	408.115,9	465.056,7	511.565,6	478.225,0	463.200,0
Participación en los ICN (2) = (3+4)	421.540,9	549.999,5	780.597,2	772.074,9	886.266,0	1.034.691,0	1.093.518,8	1.334.480,1	1.335.884,5	1.459.800,0
Participación en municipios (3)	421.540,9	549.999,5	780.597,2	772.074,9	874.220,0	1.020.590,5	1.078.062,2	1.317.504,5	1.318.823,7	1.440.300,0
Educación	7.693,6	27.858,3	52.653,5	47.381,1	131.133,5	238.985,1	259.050,7	328.439,3	339.188,1	378.800,0
Salud	2.403,3	9.734,8	21.337,5	20.224,1	109.368,8	199.154,1	215.875,4	273.699,4	282.656,7	315.600,0
Agua y Saneamiento										
Deporte	18.324,8	54.635,0	79.354,9	80.398,4	87.422,0	159.323,3	172.700,4	218.959,6	226.125,4	252.500,0
Recreación y Deporte	4.993,8	17.450,5	33.682,5	31.102,2	21.855,2	39.830,8	43.175,0	54.739,9	56.531,3	63.100,0
Otra inversión social	125.625,7	130.686,5	207.379,8	203.926,3	87.422,0	159.323,3	172.700,4	218.959,6	226.125,4	252.500,0
Centros libres de destino	265.499,6	309.634,4	386.189,1	389.042,9	437.110,0	223.973,9	214.560,2	222.706,9	188.196,8	177.700,0
Reservados (4)	0,0	0,0	0,0	0,0	12.046,0	14.100,5	15.456,7	16.975,6	17.000,7	19.500,0

1. Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento.

2. Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado.

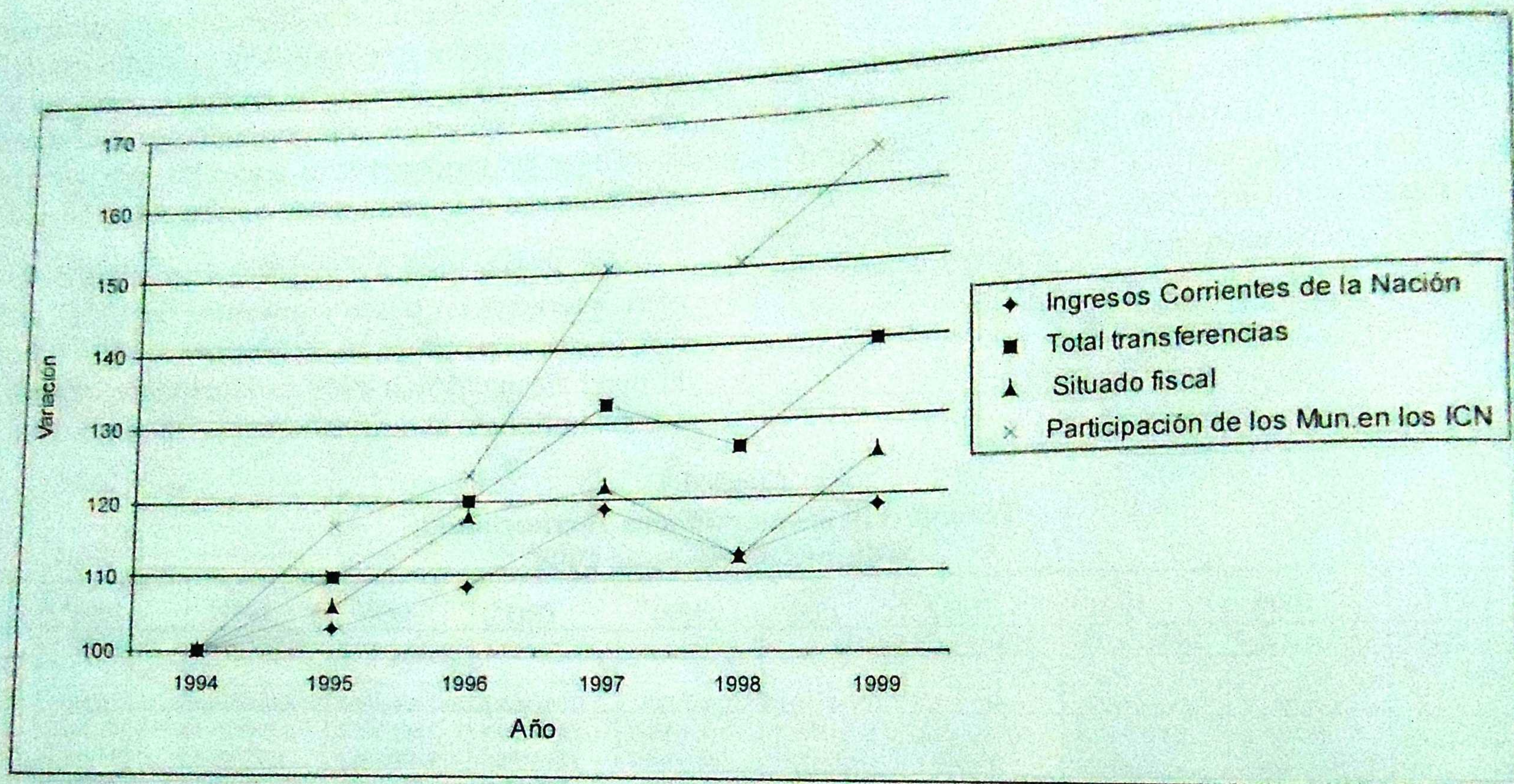
3. Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

4. De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

5. Datos preliminares, con base en certificación de Min. Hacienda.

Fuente: De 1990 a 1998, Documento para el desarrollo territorial No. 11, DNP 1998. Para 1999, Indicadores de coyuntura económica, 2000-DNP.

GRÁFICA 2
Índice de volumen 1994 = 100



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP en pesos de 1994.

go de la caída observada en 1998, en 1999 apenas se alcanzó el nivel de ingresos de 1997.

Las transferencias se incrementaron más aceleradamente que los ingresos corrientes, por cuanto mostraron un aumento de 39,8% en el período 1994-1999, cuando crecieron de \$2,41 billones a \$3,37 billones. Pese a la caída de 5,8 puntos apreciada en 1998, en 1999 se superó en 7,6 puntos el nivel de 1997.

Mientras que el situado fiscal aumentó en el mismo período 388.297 millones de pesos (25.42%), las

participaciones municipales lo hicieron en 566.080 millones de pesos (64.7%). Aunque el situado fiscal cayó 9.3 puntos en 1998, y superó en 1999 en 3.8 puntos el nivel de 1997, las participaciones municipales no tuvieron caída alguna y se incrementaron en 1999 en 14.2 puntos con relación a 1997.

De lo anterior se infiere entonces un crecimiento más acelerado de las participaciones municipales, seguido en orden descendente por las transferencias, el situado fiscal y los ingresos corrientes. Tales diferencias de comportamiento explican igualmente los cam-

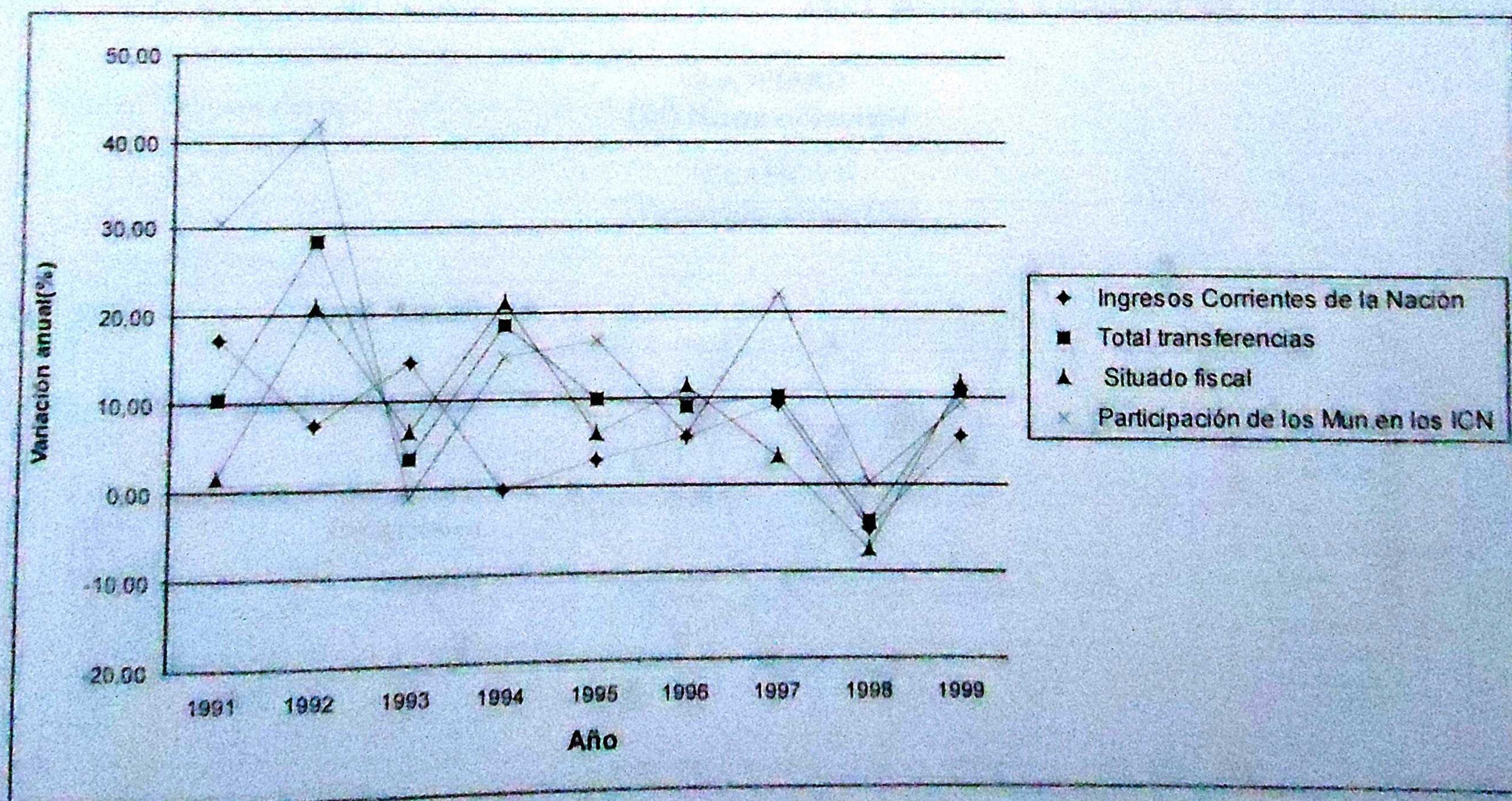
bias en la composición del situado fiscal anteriormente anotados.

Si se contempla la tasa de crecimiento promedio anual para el periodo 1990-1999, los ingresos corrientes y las transferencias crecieron a un ritmo de 10,7%; el situado fiscal lo hizo a 8,3% y las participaciones municipales, a 15,6% (véase gráfica 3).

Situado fiscal y participaciones municipales para educación

Durante el periodo 1990-2000, el situado fiscal para educación –medido en pesos corrientes– creció 9,6 veces, 0,6 veces menos que el total de situado fiscal, 4,6 veces menos que el situado para salud y 4,5 veces menos que el total de las transferencias. En dicho periodo, el incremento fue de \$398,4 millones a \$3,02 billones, cifra inferior a la de 1999 cuando alcanzó \$3,19 billones.

GRÁFICA 3
Variación anual (%) pesos de 1994



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP

Las participaciones municipales para educación tuvieron un comportamiento espectacular (312,6 veces), pues de \$3.200 millones en 1990 ascendieron a \$1 billón en el año 2000. Tal crecimiento fue significativamente más acelerado que aquel del total de las participaciones municipales y más lento que el de las participaciones para salud.

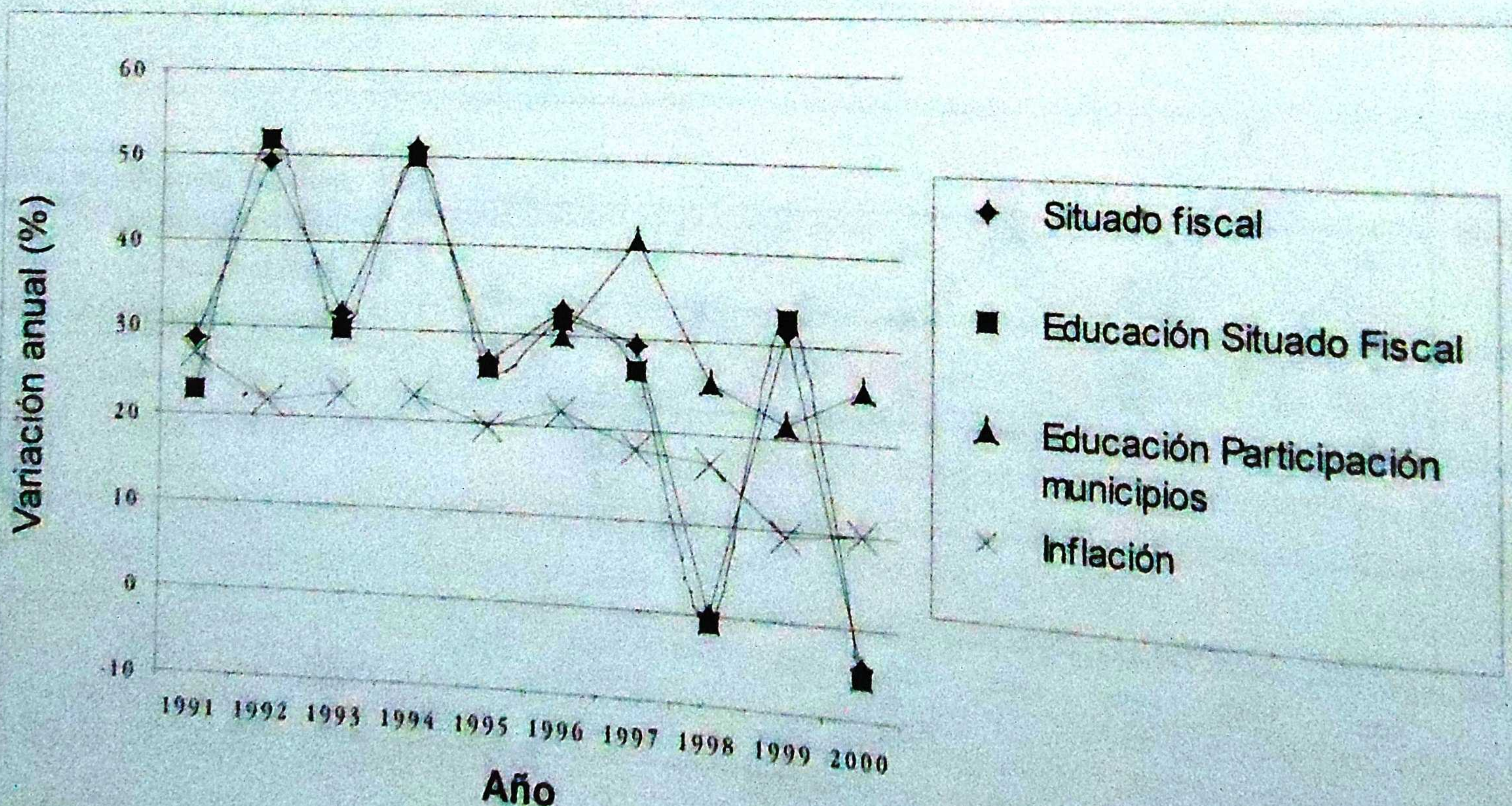
Las variaciones anuales del situado para educación superaron la inflación del respectivo año, con excepción de 1998, año en el que se presentó una caída de 17,5%. En el 2000 hubo un descenso de 15,4% en términos reales, según las estimaciones iniciales.

Las participaciones municipales, luego de los vertiginosos aumentos de la primera mitad de los noventa, suavizaron sus incrementos a partir de 1996,

siempre por encima de los aumentos de la inflación. En ningún año del periodo estudiado hubo una caída en términos reales (véase gráfica 4).

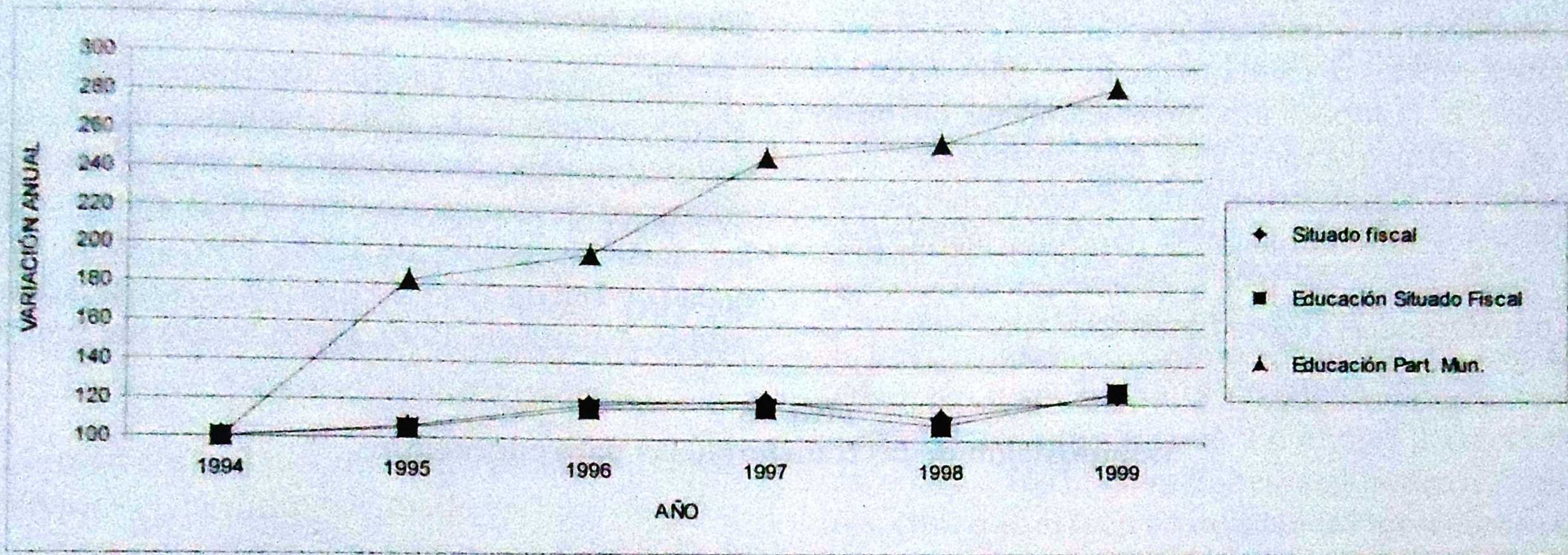
Si se compara la evolución de las transferencias para educación en pesos de 1994, se aprecia que de 1994 a 1999 el situado fiscal para educación creció 26,4%, un punto más que el situado total. En el mismo período, la participación de los municipios para educación se incrementó más aceleradamente, pues tuvo un aumento de 188,9%. Las variaciones anuales registran igualmente un comportamiento en tendencia más dinámico de éstas con relación al situado total y al situado para educación. Solamente en 1999, el situado para educación creció más rápidamente que las participaciones municipales para educación (véanse gráficas 5 y 6).

GRÁFICA 4
Variación anual (%)



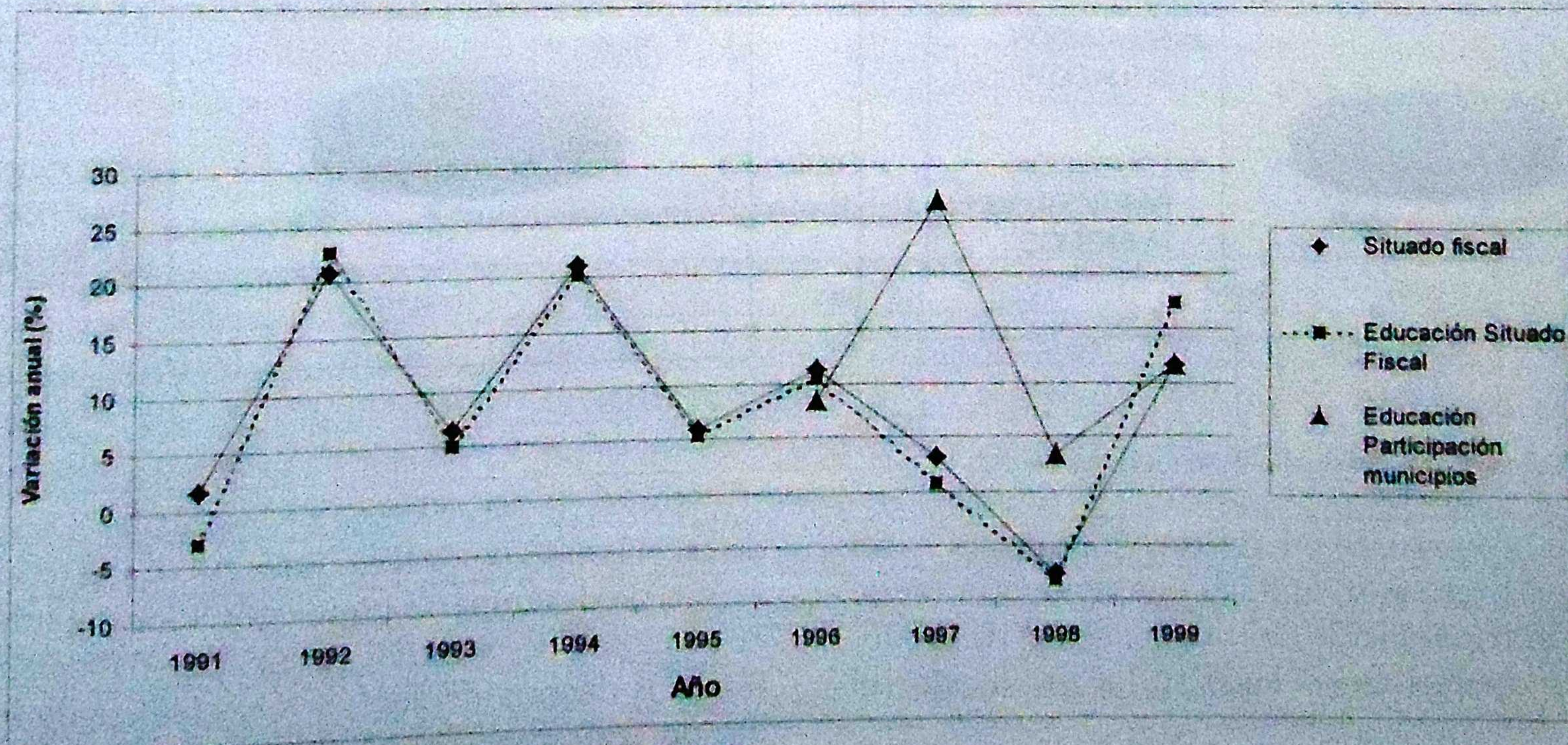
Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP.

GRÁFICA 5
Índice de volumen 1994 = 100



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP.

GRÁFICA 6
Variación anual (%)



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de DNP.

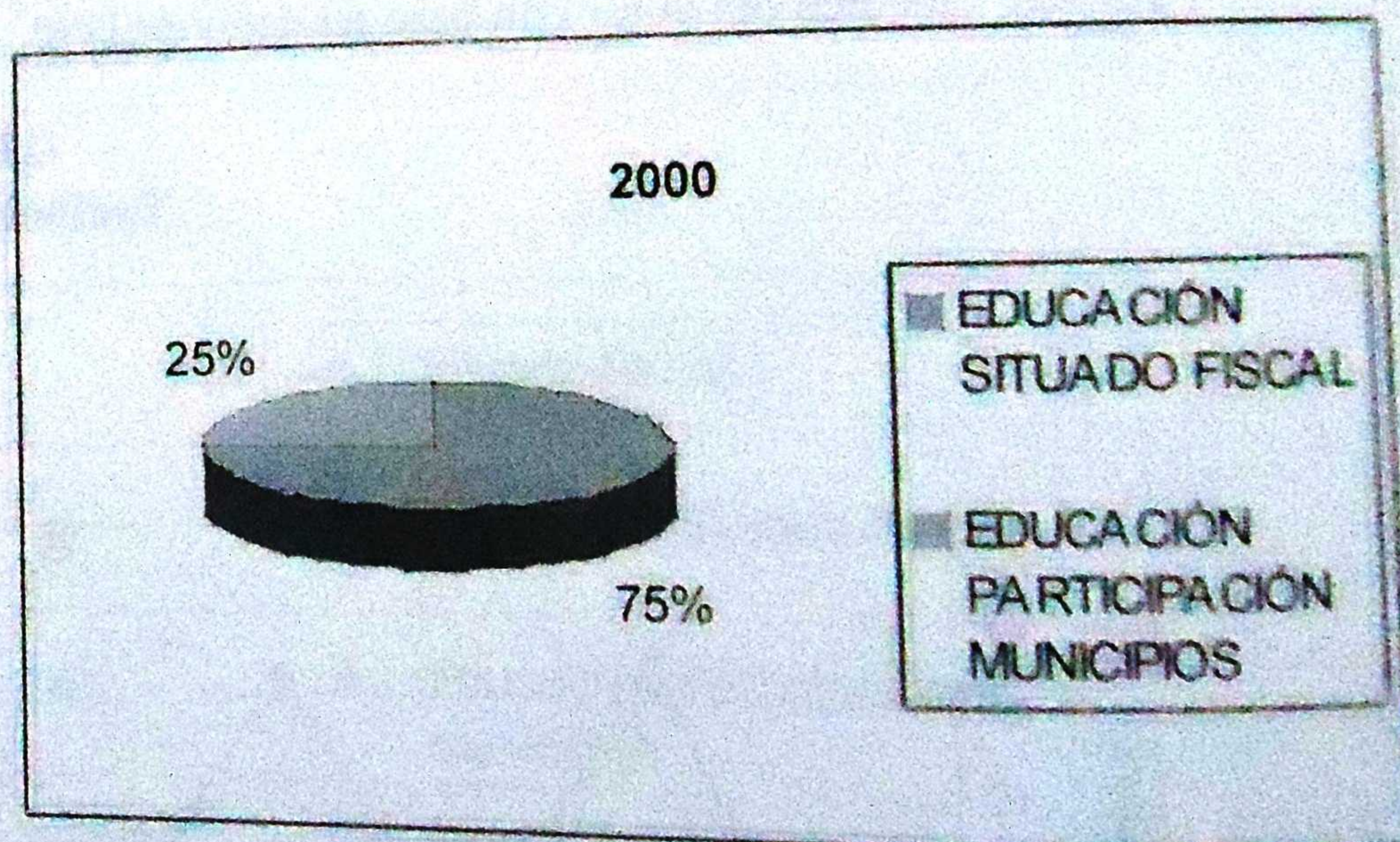
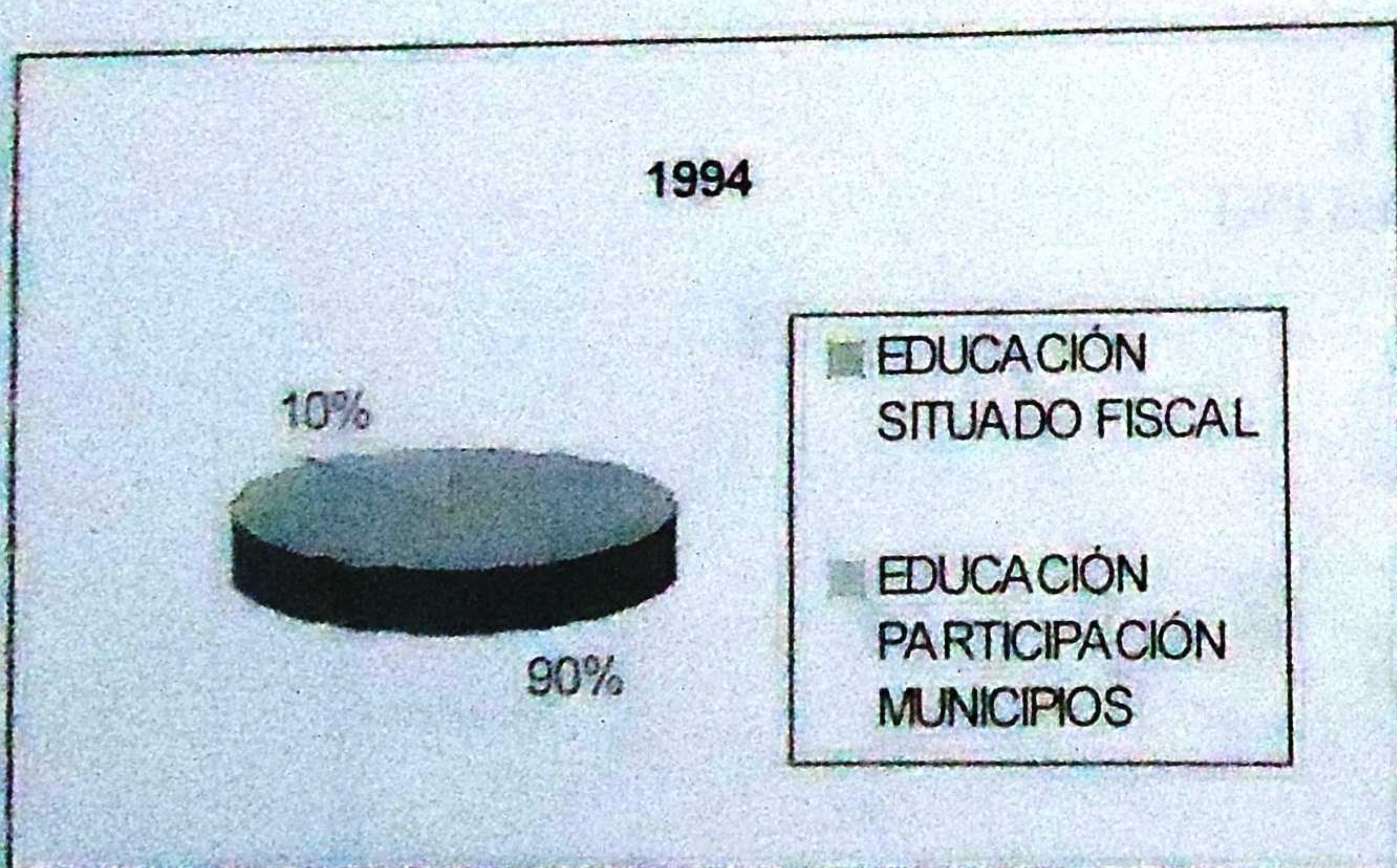
Las distintas dinámicas de crecimiento en los indicadores analizados condujeron a un cambio en la composición de las asignaciones. Si en 1994, del total de las transferencias para educación 90% correspondía a transferencias por situado fiscal, en 1999 se había modificado la composición, produciéndose un descenso en su participación a 75%. En el mismo período se incrementó significativamente el componente de las participaciones municipales para educación, por cuanto ascendieron de 10% a 25% respecto del total de las transferencias (véase figura 2).

cambio significativo en la composición de las transferencias educativas.

Situado fiscal para educación

El análisis del situado fiscal para educación supone tener en cuenta dos situaciones: de una parte, el comportamiento del situado sin considerar el Fondo Educativo de Compensación (FEC), que existió para las vigencias fiscales de 1996, 1997 y 1998, en razón de la Ley 188 de 1995 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo). A partir de 1999, dicho fondo fue transforma-

FIGURA 2
Composición de las transferencias para educación



Fuente: Cálculos del autor con base en datos de NP.

De lo expuesto, se puede aseverar que por la vía de las transferencias se aprecia una tendencia fuerte hacia la municipalización de la financiación de la educación. En apenas cinco años se ha producido un

do en el Fondo de Crédito Educativo, sujeto a los convenios de desempeño impuestos a los departamentos en el marco de la estrategia de racionalización de las finanzas departamentales y a los planes de racionalización educativa. De la otra, el situado, teniendo en

cuenta las compensaciones (1996-1998) y los créditos (1999-2000).

Situado sin FEC

De 1994 al 2000 el situado sin FEC se incrementó 2,7 veces, al pasar de \$1,14 billones a \$3,02 billones. Mientras que el componente de prestación de servicios aumentó 2,6 veces y la cancelación de prestaciones sociales alcanzó 1,7 veces, los aportes patronales (Fondo Nacional de Prestaciones y Aporte para cesantía y prestaciones sociales) tuvieron una mayor dinámica al crecer 3,4 veces (véase cuadro 4).

Esas diferencias en el ritmo de crecimiento generaron cambios en la composición de los usos del situado fiscal para educación. En efecto, en 1994 82% de los recursos se destinó para la cancelación de prestación de servicios, 10% para los aportes patronales y el restante 8%, para prestaciones sociales. En el año 2000 disminuyó la participación de la prestación de servicios en 2,5 puntos y de las prestaciones sociales en 3,1 puntos, al tiempo que los aportes patronales, de cumplirse las estimaciones, ascendieron a 15,6% del total del situado para educación (véase figura 3).

Fondo Educativo de Compensación (FEC)

De 1996 a 1998 el FEC se incrementó –en pesos corrientes– de \$132.835 millones a \$722.886 millones, es decir 5,44 veces. El mayor crecimiento se presentó de 1996 a 1997 cuando aumentó 2,7 veces. De 1997 a 1998, su crecimiento se desaceleró y apenas se duplicó. A partir de 1999, cuando desaparece el FEC y es transformado en un fondo de crédito, se aprecia una reducción sensible en los recursos. Para haber mantenido en términos reales el valor del FEC se deberían haber destinado en ese año \$789.391 millones. En realidad se dispusieron \$500.000 millones, es decir \$289.391 millones menos. En el año 2000, el crédito ascendió a \$641.086 millones, según datos preliminares, cifra que si bien representa un incremento en términos reales respecto de 1999, no alcanza el nivel de 1998 (véase cuadro 4).

La evaluación del FEC de 1996 a 1998 muestra un cambio importante en su composición. Si en 1996 se destinó 14,9% para cubrir el déficit por situado fiscal, en 1998 dicha participación ascendió a 83,9%. Al mismo tiempo, se redujo la participación del apoyo a docentes municipales de 12,3% a 0,2%. La participación

CUADRO 4
Composición el situado fiscal para educación

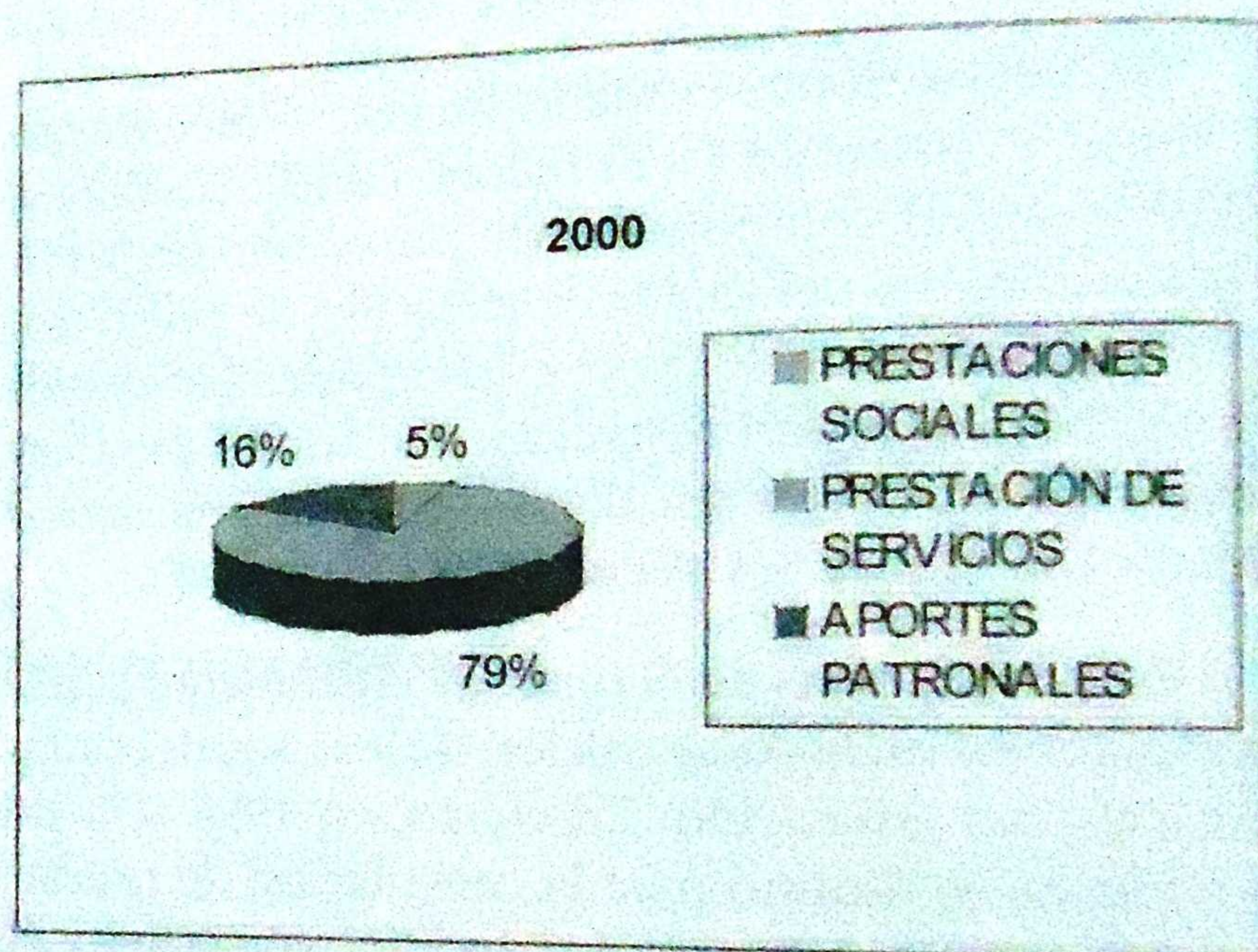
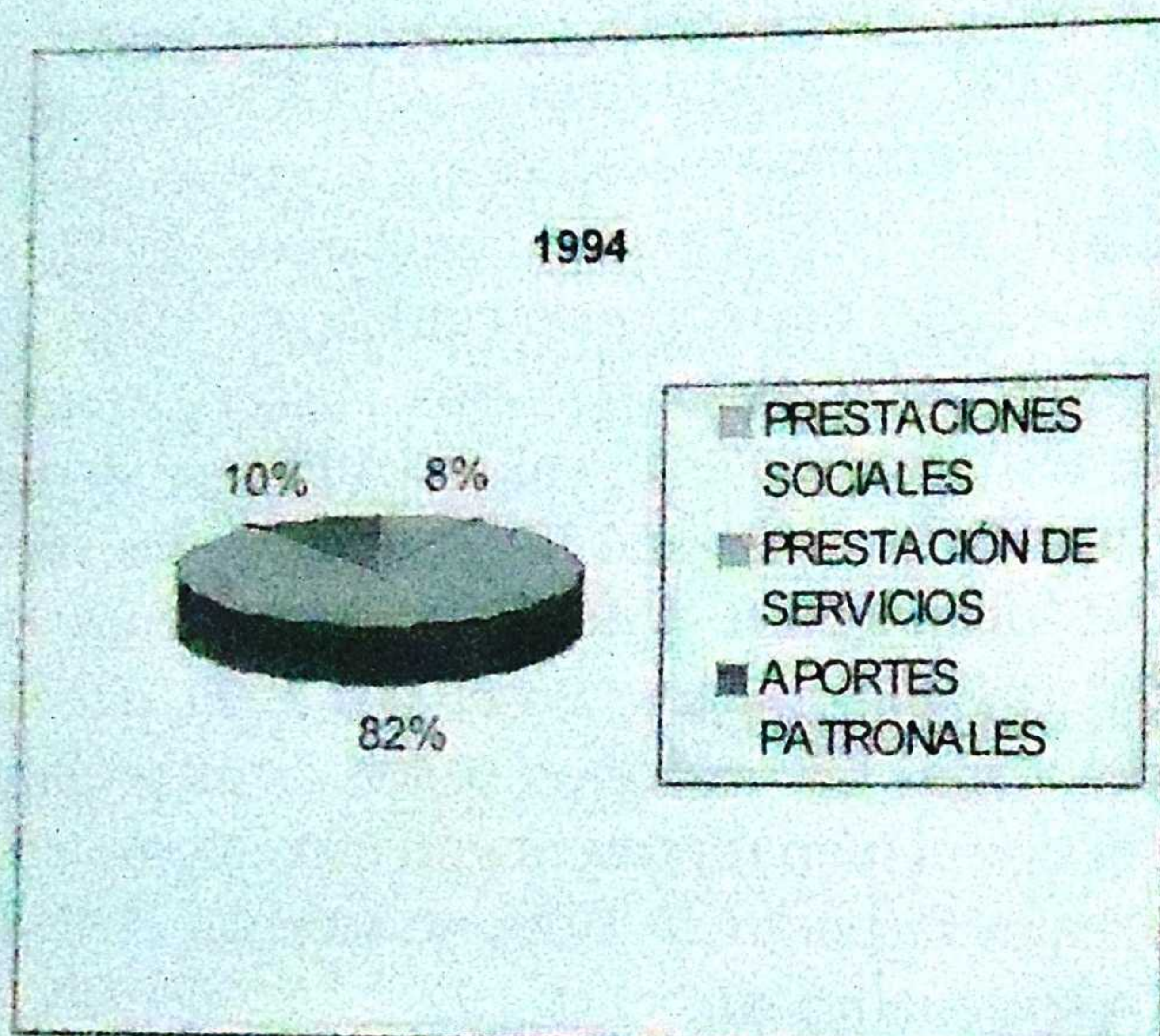
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Prest. Servicios	699.240,30	931.735,30	1.167.638,70	1.582.545,10	1.709.224,60	1.892.086,10	2.671.362,30	2.401.339,80
Ap. Patronales		115.710,00	140.448,00	231.572,90	288.523,00	386.105,10	459.962,50	471.238,70
Prest. Sociales	61.980,00	88.900,0	109.193,00	142.800,00	108.180,00	122.937,00	146.427,00	148.683,00
Situado Fiscal	857.326,30	1.136.345,30	1.417.279,70	1.956.918,00	2.105.927,60	2.401.128,20	3.277.751,90	3.021.261,50
FEC				132.835,00	361.306,30	722.886,00	500.000,0*	641.086,20
Total				2.089.753,00	2.467.233,90	3.124.014,30	3.777.751,90	3.842.347,80*

(*) A partir de este año al Fondo de Compensación Educativa se le denomina Fondo de Crédito Educativo.

(*) En este año además se incluye la ley de adición que corresponde a 180.000,0 millones de pesos.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

FIGURA 3
Composición del situado fiscal para educación, según usos



Fuente: Cálculos del autor con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

del apoyo a docentes departamentales apenas se mantuvo: de 4,6% bajó levemente a 4,4%.

Los cambios apreciados en la composición del FEC permiten aseverar que éste contribuyó a compensar parcialmente las modificaciones en la composición de las transferencias para la educación ya señaladas.

Como se ha podido estimar, durante la década de los noventa se asistió a una significativa expansión de los recursos dispuestos por parte del Estado con el fin de atender la educación pública en razón de los mandatos constitucionales y legales. Como proporción del PIB, las cifras aquí analizadas indican que el gasto edu-

cativo pasó de 2,2% a 4,5%, lo cual es entendido como una recuperación parcial del rezago histórico en este sector respecto de comparativos internacionales. No obstante, tales recursos no alcanzaron a cubrir las crecientes demandas de la sociedad en materia de educación. El resultado es que al inicio del siglo XXI la financiación de la educación pública registra una tendencia deficitaria en alza. El comportamiento de los recursos dispuestos ha generado distintas posiciones en el debate sobre la financiación por la vía de las transferencias. Mientras que, desde sectores del movimiento social y sindical, se asevera que los recursos son insuficientes para atender las crecientes demandas de cobertura y sobre todo de calidad, en la pers-

pectiva del Estado se insiste en que los recursos están siendo absorbidos por el creciente costo docente y la ineficiente gestión de los recursos.

De la primera postura se derivan las propuestas de política de financiación de la educación con base en un incremento del situado fiscal con miras a ampliar la oferta pública. De la segunda, los planteamientos en torno a una racionalización del gasto educativo mediante el congelamiento de la planta docente y la redefinición del escalafón docente, y en general a través de la introducción de políticas de demanda y de privatización¹⁰. El debate en este sentido posee las cargas propias de las concepciones económicas que sirven a una y otra formulación. Mientras que la primera se inscribe dentro de propuestas de mayor crecimiento del gasto social en desarrollo de los postulados del Estado social de derecho, la segunda corresponde más bien con las políticas de ajuste propias de la actual crisis fiscal.

Elementos de diagnóstico estatal sobre la situación de las transferencias. Caso educación

Diversos análisis expresivos de la concepción estatal sobre el régimen de transferencias y su impacto en el sector educativo¹¹ contienen una serie de conceptualizaciones y de indicadores que sirven de sus-

10. Una exposición amplia sobre las tendencias de política educativa se encuentra en Jairo Estrada, "La política educativa en el Plan de Desarrollo", en *Educación y Cultura*, No. 49, Fecode, Santafé de Bogotá, mayo de 1999.

Por la vía de las transferencias se aprecia una tendencia fuerte hacia la municipalización de la financiación de la educación. En apenas cinco años se ha producido un cambio significativo en la composición de las transferencias educativas.

tento para validar las tendencias actuales de política para el sector. He aquí sus postulados centrales:

1. Aunque ha habido un incremento importante del gasto público en educación (como proporción del PIB y per cápita) y se ha aumentado la cobertura, los resultados son insuficientes. La tasa de crecimiento promedio anual de la escolaridad registra un nivel tan bajo, que hace imposible alcanzar el mandato constitucional de nueve grados antes del año 2017 en todo el país (PND, pp.147-148).

2. El estado actual del sector se caracteriza por profundas inequidades en:

- La distribución de oportunidades de acceso a la educación
- La distribución de la becalidad
- La distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos

11. Véanse Ernesto May (coordinador), *La pobreza en Colombia. Un estudio del Banco Mundial*, Sergio Clavijo, 1998, "Descentralización de la educación y la salud. Aspectos fiscales del gasto social en Colombia", en ADIDA. *Serie Documentos de Interés Político*, Fundación Sociedad y Democracia, Medellín; Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, 1998, *Plan Nacional de Desarrollo (en adelanto PND). Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*; Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas, Informe final - El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad. Santafé de Bogotá, 1997.

- La distribución de los resultados

En todos estos casos es evidente una situación significativamente más favorable de la población con los niveles de ingreso más elevados frente a la población más pobre (PND, pp 148-151).

3. Los factores de demanda resultan más importantes para explicar la situación del sector educativo que los factores de oferta, pues de los primeros "depende la eficacia de los intentos de ampliar la cobertura, mejorar la equidad y la calidad de la educación". Aunque la falta de cupos (oferta) podría ser un factor explicativo, la importancia de los costos complementarios (matrícula, útiles escolares, uniformes, etcétera) es cada vez mayor (PND, pp.151-152).

4. La estrategia de descentralización educativa cuenta con varios tipos de problemas:

- El esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos y de éstos a los municipios no responde a criterios de eficiencia (costo/beneficio) si se contempla el principio de asignación por resultados. Recursos diseñados para mejorar la calidad y las participaciones municipales se han desviado más bien al pago de docentes (PND, p.153).

- La fragmentación de competencias y de funciones genera una dilución de las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Tal fragmentación, "en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos no maneja ningún recurso, ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad (PND, p. 154).

- Las debilidades de gerencia del sector impiden una respuesta eficiente y efectiva a los requerimientos del "sistema nacional de educación" (PND, p.156). Ta-

les debilidades se manifiestan en una carencia de articulación dinámica entre políticas, planes, estrategias y acciones operativas, en la insuficiente capacidad institucional de las organizaciones y en la incompetencia técnica de los gerentes del sector y la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión. A la débil capacidad regulatoria del Ministerio de Educación se adicionan inconvenientes decisiones de política educativa -como la regulación pública de los precios de las instituciones privadas- que provocan "restricciones de oferta y señales imprecisas de calidad" (PND, p.157).

5. "La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles" (PND, p.157). Dentro de los factores determinantes de la calidad se mencionan: "los que afectan el proceso de aprendizaje, como el tiempo efectivo de clases, acceso a material didáctico, calidad de los profesores, pertinencia del currículo, gestión administrativa de la educación, entre otros, y factores de entorno y de contexto social". Así mismo, "la existencia de un consenso y de un compromiso de los diversos agentes sobre la importancia social de la educación, lo cual produce su participación activa y control del sistema y de sus resultados. En general, la falta de estandarización de las prácticas pedagógicas, de un currículum básico, de una estructura institucional y de una eficaz regulación institucional están asociados con menores logros educativos" (Ibíd.).

6. La eficiencia del sector comprendida como la relación de proporcionalidad entre los recursos dispuestos y los resultados obtenidos es por lo menos preocupante. Si se consideraran los dos niveles (primaria y secundaria) y "se emplearan los recursos con la máxima eficiencia, el sistema podría atender el 90%

de los niños entre 7 y 17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende" (PND, p. 162). (La proporcionalidad entre recursos dispuestos y resultados obtenidos muestra además que el costo real por alumno se ha venido incrementando).

En resumen, el diagnóstico estatal se podría formular con la siguiente hipótesis:

La relación de directa proporcionalidad entre la mayor disposición de recursos públicos para la educación –sobre todo en la década de los noventa– y la mejora de la situación del sector educativo es por demás precaria, como lo demuestran los principales indicadores de comportamiento. Tal precariedad resulta de los rasgos asumidos por la institucionalidad existente, que en suma se caracteriza por la ineficiencia en la asignación y el uso de los recursos dispuestos, los cuales –además– han sido en gran medida apropiados por los maestros.

Las decisiones de política para el sector, por tanto, han de descansar en una economía de los recursos públicos que se acompañe de las transformaciones institucionales correspondientes. En ese sentido, resulta viable construir una relación de complementariedad entre concepciones neoliberales y neoinstitucionalistas de la regulación, que podría formularse a manera de hipótesis así:

Los criterios de elección racional –con fundamento en la racionalidad económica propia de una

• El punto culminante del proceso de redefinición institucional del régimen de transferencias, que da cuenta de los rediseños y de las tendencias de política de los últimos años, se encuentra en el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, el cual se presentó al Congreso en desarrollo del Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1999 •

economía capitalista– imponen siempre la pregunta por la relación costo-beneficio. Si tal pregunta no puede ser resuelta con fundamento exclusivo en las reglas de mercado –por ejemplo, en razón de que la educación es un bien público que no puede ser solamente explicado como movimiento de fuerzas de oferta y de demanda, es decir, a través de la libre formación del precio educativo–, la reflexión sobre la superación de la insuficiente capacidad institucional del Estado –en cuanto normas y reglas de juego por construir para proyectar y desplegar nueva institucionalidad, no sólo en tanto aparato o entes– y de su ineficiencia, adquiere un lugar central en la concepción de la política. Desde la perspectiva de la economía neoinstitucional, se trataría de

acomodar la función del Estado a su capacidad, revitalizar su capacidad institucional y eliminar los obstáculos al cambio. Eficiencia en ese sentido correspondería a la reducción de costos de transacción y de información y a la liquidación de los *rent seeking* (captadores de rentas).

En consonancia con lo anterior, se ha venido asistiendo durante los últimos años al rediseño del régimen de transferencias y a la introducción de una serie de medidas de política que apuntan a consolidar la posición estatal en esa materia. Los antecedentes más cercanos se encuentran en el Informe de la Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas en el que se recomendó el trámite y expedición de una ley

orgánica territorial que permitiera entre otros la adopción de "un sistema de transferencias intergubernamentales que consulte directamente las necesidades efectivas regionales en materia de educación y salud básicas, mediante el establecimiento de un sistema de 'capitación' (o de costeo estandarizado)" y la consolidación de un solo fondo total de las fuentes de las transferencias intergubernamentales (situado fiscal, participaciones municipales, regalías del sector minero, transferencias a universidades y públicas y corporaciones autónomas regionales)¹². La introducción de un concepto de financiación por capitación se consolidó en la Ley 508 de 1999 (declarada inconstitucional) y sobre todo en el "Presupuesto de la verdad" (Ley 547/99) en el que se señalaba que "el esquema de asignación de recursos por UPC (Unidad Per cápita de Capitación) permite que el monto de recursos asignados vaya de la mano con el cumplimiento de ciertas metas educativas en materia de calidad, eficiencia interna, cobertura del servicio"¹³. Sin cambios en el ordenamiento jurídico, el rediseño de la política de financiación prosiguió con los convenios de desempeño y los planes de racionalización educativa¹⁴.

El punto culminante del proceso de redefinición institucional del régimen de transferencias, que da cuenta de los rediseños y de las tendencias de política de los últimos años, se encuentra en el proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, el cual se presentó al Congreso en desarrollo del Acuerdo extendido por el

12. Informe de la Comisión..., *op. cit.*, pp. 150-156.

13. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de la Verdad, Santafé de Bogotá, 1999, pp. 104-105.

14. Los convenios de desempeño corresponden a la política de ajuste de las finanzas territoriales, cuya configuración definitiva quedó establecida en la ley 617 de 2000. Los planes de racionalización educativa son, en sentido estricto, planes de reducción de la planta docente.

gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1999.

El proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000

El proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000 contiene en su versión inicial, una reforma sustancial al Título XII, "Del régimen económico y de Hacienda Pública", en particular, a los capítulos tercero, "Del presupuesto" en su artículo 347, y cuarto, "De la distribución de los recursos y las competencias" en sus artículos 356 y 357.

Los cambios en el régimen de presupuesto

La versión actual de la Constitución de 1991 reza:

Artículo 347: El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

Con el proyecto de acto legislativo, según su artículo 1o., se adicionaría al artículo 347 lo siguiente:

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes a las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje

superior al promedio de la variación porcentual que haya tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

La restricción al monto de las apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los estados de excepción.

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior a la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los estados de excepción.

Como se puede apreciar, en primer lugar, el proyecto de acto legislativo pretende en lo esencial la constitucionalización del control del gasto público, en particular del gasto en funcionamiento. Nótese que la limitación al gasto no se refiere a otros componentes del gasto, como la inversión o, sobre todo, el servicio de la deuda.

En ese sentido, el proyecto se inscribe dentro de las políticas de ajuste fiscal comprendidas en el Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1999, y busca generar condiciones para garantizar a futuro una situación de equilibrio fiscal, que en el marco de las concepciones de política económica neoliberal y monetarista, hoy predominantes, se constituye en factor determinante

de la estabilidad macroeconómica, monetaria y cambiaria.

En segundo lugar, el crecimiento del gasto en funcionamiento queda atado al promedio del crecimiento anual de los ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores, con lo cual no necesariamente se garantizará siquiera una preservación del nivel de gasto en términos reales y mucho menos un incremento del gasto real. Ello sería posible, en el evento en el que la dinámica de crecimiento de los ingresos corrientes fuere igual o superior al crecimiento de la inflación. Empero, es evidente que la tendencia registrada en los noventa, de un crecimiento promedio de los ingresos corrientes significativamente superior al promedio de la inflación, no se mantendrá en esta primera década del siglo XXI. El campo para reformas que incrementen los impuestos se ha estrechado después de ocho reformas tributarias durante una década. La bonanza de los ingresos tributarios ya pasó y lo que parece venir, después de la reforma aprobada en la segunda legislatura del año 2000, será un acompañamiento del crecimiento de los ingresos tributarios con las demás variables macroeconómicas, de tal suerte que eventuales incrementos de los ingresos corrientes superiores a la inflación apenas alcanzarían a dar cuenta del incremento de la población.

Lo que sí queda claro es que el gasto se configurará con mayor fuerza en función del ciclo económico; que etapas de expansión y crecimiento podrían garantizar el mantenimiento de su nivel; y que periodos de crisis conducirían a su reducción. Al trabajarse en el proyecto, con un promedio de crecimiento de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes, se busca "suavizar" este eventual efecto del comportamiento cíclico de la economía.

Tercero, con el proyecto se sientan las bases para afectar los recursos dispuestos por el Estado en

razón de las llamadas transferencias automáticas (por ejemplo, las existentes en razón del orden constitucional y legal vigentes, tales como el situado fiscal y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, así como los recursos transferidos para la financiación de las universidades públicas, entre otros), pues todos ellos quedan limitados en su crecimiento al tope establecido por el nuevo ordenamiento previsto.

Cuarto, dada la naturaleza del gasto de funcionamiento, es evidente que el proyecto afectará en especial el gasto social (sin dejar de considerar desde luego la tendencia al incremento inusitado del rubro de funcionamiento en razón de prácticas propias de un Estado clientelista y reproductor de actividades de apropiación ilícita de los dineros públicos). En principio, en el mejor de los casos —como ya se dijo— reproduciría el nivel actual y pondría, en consecuencia, en cuestión los compromisos sociales propios de un Estado que se autodefine como Estado social de derecho. Eliminar las transferencias automáticas y limitar la posibilidad de la expansión del gasto social en una sociedad que registra una tendencia al aumento de los niveles de pobreza (medida por ingresos), que no garantiza siquiera en cobertura crecientes demandas sociales en educación, salud, vivienda, seguridad social y ocupación, revela la condición inhumana de las concepciones del neoliberalismo monetarista que sirven de soporte argumentativo al proyecto de Acto Legislativo.

Quinto, el proyecto aquí analizado parte más bien de la presunción de una suficiente disposición actual de recursos por parte del Estado para atender las demandas sociales de la población, sólo que éstos estarían utilizados de manera ineficiente. Un Estado que ni siquiera garantiza mínimos sociales de subsistencia, pretende ahora “congelar” el nivel actual de

gasto real al colocarle un techo con el propósito de generar condiciones para garantizar el cubrimiento del creciente servicio de la deuda pública, sin considerar opciones alternativas propuestas por diversos sectores sociales en esta materia.

En presencia de una mayor dinámica de crecimiento del servicio de la deuda —significativamente superior al crecimiento de los ingresos corrientes y mucho más que la tasa de inflación— con relación a los demás rubros del gasto, es lógico pensar que se asistirá a una modificación de la estructura actual del gasto público, inducida por lo contemplado en el proyecto de Acto Legislativo. En términos reales, ello se debe traducir en una reducción de la participación del gasto de funcionamiento (social) dentro del total del gasto.

Sexto, el régimen transitorio fijado para el período 2002-2006, que pone techo al gasto en la inflación proyectada más 1,5% puede ser todavía más desfavorable que la forma de determinación del gasto que operará a partir de 2007. Ello implica en la práctica, de una parte, la *congelación* del nivel actual de gasto, por cuanto ese 1,5% adicional ni siquiera alcanza a cubrir la tasa de incremento anual de la población, y de la otra, que el mayor esfuerzo fiscal —en razón de los efectos de la reforma tributaria— y los logros por gestión tributaria no redundarán en mayor gasto social. En igual sentido, el eventual sostenimiento de la reactivación de la economía, que debe generar ingresos tributarios adicionales, no conducirá a una mayor disposición de recursos para atender las necesidades de la población colombiana. En suma, el probable mejoramiento de los ingresos del Estado en los años que vienen se destinará para consolidar la política de ajuste fiscal que, como ya se dijo, se encamina fundamentalmente a garantizar el cubrimiento del creciente servicio de la deuda. A manera de ejemplo, si ya estuviese vigente el nuevo régimen constitucional, el

incremento de gasto no podría ser superior a 9,5% (8% de inflación esperada para 2001 más 1,5%), mientras que se espera que los ingresos tributarios sin reforma crezcan 19,7% y con reforma 31,2% en este año, según datos del Confis. Es decir, el nuevo régimen implicaría una reducción drástica de los niveles históricos de asignaciones de gasto: o en el lenguaje del Ministro de Hacienda y Crédito Público un importante ahorro fiscal.

Los cambios en el régimen de distribución de recursos y de las competencias

Con el proyecto de Acto Legislativo 012 se produce una transformación radical del actual régimen de distribución de recursos y de competencias. Para realizar tal transformación es necesario reformar primero el artículo 347 de la Constitución, pues el nuevo contenido de los artículos 356 y 357 supone —por lógica— que se haya producido el cambio en el régimen de presupuesto, ya analizado.

Dice el proyecto de acto legislativo:

Artículo 2o. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356: Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del sistema General de Participaciones de las entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el ser-

vicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación;
- b) reparto entre la población rural y urbana
- c) comunidades indígenas

No se podrán descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos delimitados en el Parágrafo transitorio 1 del artículo 3 de este Acto Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.

Como se puede apreciar, en primer lugar, desaparecen las destinaciones específicas para situado fis-

cal y por participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, y se crea una "bolsa de transferencias" para atender los servicios a cargo de las entidades territoriales. De esa forma, se crean las bases para avanzar en las recomendaciones de la Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas de 1997 y reiteradas en el Acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional en 1999, con las que se insistió en la necesidad de superar las rigideces presupuestales heredadas de la Constitución de 1991 para generar condiciones que posibilitaran un manejo flexible del presupuesto público, así como su control. En el Acuerdo con el FMI se señaló que "el más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (una enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la nación"¹⁵.

En segundo lugar, la "bolsa" incorpora los servicios a cargo de las entidades territoriales, entre los cuales están el servicio de salud y de educación. Como se trata de una bolsa, la asignación específica de recursos queda sujeta a las definiciones presupuestales del respectivo año y no a porcentajes automáticos de asignación. La estabilidad de la financiación de la educación y la salud públicas puede entonces quedar amenazada y además sujeta a los intereses políticos del gobierno de turno (que es quien posee la iniciativa en la presentación del proyecto de presupuesto) y a las "negociaciones" en el Congreso. La protección al gasto social en educación y salud prevista por la Constitución de 1991

15. Véase el numeral 20 del Acuerdo extendido por el gobierno de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Banco de la República - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá, 1999.

sería sepultada. "Entre los cuales puede significar que, según las necesidades presupuestales, recursos que hasta ahora eran de destinación específica para educación y salud se apropien para atender otros servicios a cargo de las entidades territoriales. Aunque es de suponer que el desarrollo legal que viene, si se aprueba el proyecto de Acto Legislativo, debe contener una distribución de la bolsa entre sus diferentes componentes, esto es, los servicios que quedan a cargo de los entes territoriales.

En tercer lugar, se cierra la posibilidad de que ante situaciones deficitarias en el orden territorial, la Nación asuma el pago de gastos en servicios, como lo ha hecho, por ejemplo, en el caso de la educación pública con el Fondo de Compensación Educativa, a no ser que lo excepcionara la ley.

En cuarto lugar, se constitucionaliza la política de asignación de recursos en función de la demanda, lo cual es congruente con el propósito de flexibilización del gasto (en todo caso el componente de asignación con arreglo a criterios de demanda ya se había introducido parcialmente en la Ley 60 de 1993). En la práctica, se trata de implantar una tendencia hacia la desfinanciación de la educación pública, que resulta de transitar de un componente automático de financiación (como destinación específica prorrateada) que puede soportar con mayor facilidad una política de financiación de la oferta pública estatal, hacia un componente flexible precisamente en función de la demanda.

En quinto lugar, se produce la despedida definitiva de la responsabilidad de la Nación frente a problemas de las entidades territoriales en el cubrimiento de los servicios a su cargo. Tales entidades quedan abandonadas a su suerte, al tiempo que en la práctica se tiende a producir una reducción real en los recursos por transferir, pues la Nación en ningún caso podrá reasumir competencias. Se transita entonces de

un régimen de competencias concurrente a uno excluyente.

En sexto lugar, como corolario se viene una reforma a la Ley 60 de 1993 para regular la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con el nuevo precepto constitucional aquí comentado. El proyecto de Acto Legislativo quedará aprobado en la primera legislatura de 2001 y el proyecto de ley de regulación del nuevo régimen de transferencias se presentará a más tardar en agosto del mismo año.

Es de suponer que la oposición que ya ha despertado el proyecto de Acto Legislativo pretenda neutralizarse con las expectativas que puedan generarse en torno a los contenidos del desarrollo legal de la nueva norma constitucional. Es probable que se aduzca -por parte del Gobierno- que eventuales incertidumbres generadas por el nuevo régimen queden aclaradas y resueltas con la nueva ley de asignación de recursos y distribución de competencias en los entes territoriales.

Dice además el proyecto de Acto Legislativo:

Artículo 3o. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y,

por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y a los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación

Parágrafo transitorio 2. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1,75%; para los años 2004 y 2005, será un aumento de 2% y para los años 2006 a 2008 será de 2,5%.

Artículo 4o. Créase el Fondo de Estabilización de las Transferencias territoriales, el cual se reglamentará por la ley.

Como se puede apreciar, la fórmula para el crecimiento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) es casi idéntica a la prevista dentro del proyecto de Acto Legislativo para las apropiaciones autorizadas

en la ley de presupuesto para funcionamiento. La única diferencia radica en que mientras para estas últimas el crecimiento no podrá variar en un porcentaje superior al promedio de la variación de los ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores (es decir, admite la posibilidad de crecimientos inferiores al promedio), en el caso del SGP su incremento será igual al promedio de tal variación. Se trata aparentemente de una posición más favorable de los previstos aumentos anuales del SGP. Por lo demás, los argumentos expuestos al analizar la nueva base de cálculo del presupuesto de funcionamiento son válidos también para el nuevo cálculo del SGP. En la práctica se trata no sólo de su congelación hacia futuro, sino de su reducción en términos reales.

La naturaleza asocial del proyecto de Acto Legislativo queda al descubierto cuando se contempla la base de cálculo de los ingresos corrientes, por cuanto quedan "excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción". Si la nueva norma tuviera vigencia, no se podrían considerar en la base de cálculo los \$3,6 billones de la reforma tributaria (por ejemplo, la ampliación de la cobertura del IVA, el aumento de la tasa de 15% a 16%, el incremento del impuesto a las transacciones financieras 2 por mil a tres por mil). En resumen, mayores ingresos corrientes con ocasión de nuevos impuestos en futuras reformas tributarias e incrementos en la tasa —durante el primer año de vigencia— no redundarán en un incremento adicional del SGP, esto es, del gasto en educación y en salud, principalmente. Se tratará de ingresos para consolidar la política de ajuste y de equilibrio fiscal. Se estaría frente a la paradoja de un Estado que cobra nuevos y más elevados tributos, pero no incrementa su gasto social en la misma proporción. ¡Más impuestos, menos servicios!

La congelación de las transferencias hacia los entes territoriales resulta definitivamente inhumana en una sociedad y una economía en las que la creciente concentración del ingreso y la exclusión de los dividendos del crecimiento demanda mayor atención estatal. El caso de la educación es por demás ejemplar: la situación económica de amplios sectores de la población ha incrementado de manera significativa la demanda por la educación pública. Antes que atender esos requerimientos, el Estado se apresta —con el proyecto de Acto Legislativo— a congelar el gasto educativo en su nivel actual, pues pretende resolver la disputa distributiva por el gasto social con un fuerte cerrojo constitucional y legal.

El argumento de la congelación resulta de la definición del SGP. Su base inicial es la suma de las asignaciones actuales por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación. Si se asume que el costo actual es superior al recurso asignado, el resultado ha de ser un creciente déficit para el período comprendido hasta el año 2010. A no ser que de racionalización y de reducción de costos se trate. La posibilidad del equilibrio sólo sería viable si se ataca el actual régimen contractual laboral. El Acto Legislativo representa en ese aspecto una provocación para los trabajadores de la salud y particularmente del magisterio. En este último caso, la viabilidad del Acto Legislativo adquiriría sentido si se congelase la planta y se liquidase el escalafón docente.

De otra parte, el texto del artículo transitorio 2 del artículo 357 en el proyecto muestra una base de cálculo más favorable para los incrementos del SGP que la base de cálculo establecida en el artículo transitorio del artículo 347 del proyecto, pues registra unos incrementos anuales adicionales a los estableci-

dos en este último. Es decir, según el proyecto, durante el "régimen de transición" habrá un mayor dinamismo en el crecimiento de las asignaciones para SGP que de las asignaciones para presupuesto de funcionamiento. La diferencia en puntos, si bien implica mayores recursos relativos para el SGP, no altera lo esencial del análisis que aquí se ha presentado.

El trámite en el Congreso de la República

La discusión en el Congreso del proyecto de Acto Legislativo durante la primera legislatura de 2001 no produjo modificaciones en su columna vertebral. Los cambios introducidos en la Cámara de Representantes fueron en todo caso de mayor significación e impacto, que los aprobados por el Senado de la República. Sin duda las crecientes presiones sociales, las cuales fueron ascendiendo a medida que avanzaba el trámite del proyecto en el Congreso, especialmente las masivas movilizaciones a lo largo y ancho del país, así como el paro nacional indefinido del magisterio y de los trabajadores de la salud, se constituyeron en un factor de incidencia fuerte sobre la redacción de la versión definitiva aprobada en la plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de junio de 2001.

*Las modificaciones del Senado*¹⁶

El trámite en el Senado terminó el 15 de mayo de 2001, cuando en sesión plenaria se aprobaron las modificaciones correspondientes y se decidió enviar el proyecto a la Cámara de Representantes¹⁷. El gobierno logró configurar una contundente mayoría, gracias al apoyo que el Partido Liberal presentó al proyecto.

Las principales modificaciones introducidas por el Senado al proyecto de Acto Legislativo fueron las siguientes:

1.- En cuanto a la reforma al artículo 347, se estipuló, de una parte, que el tope a la variación de las apropiaciones para gasto se refería a los gastos de personal y los gastos generales. De la otra, se ampliaron las excepciones pues además del pago de pensiones se contemplaron la salud, el Sistema General de Participaciones (SGP) y las otras transferencias que señalara la ley.

2.- El régimen de transición establecido en el párrafo transitorio del artículo 347 se amplió del 2006 al 2008; se modificó el referente de cálculo para el incremento anual de las apropiaciones presupuestales "para gastos de personal y gastos generales, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley", por cuanto se fijó la tasa de inflación causada en el año inmediatamente anterior en lugar de la inflación esperada más 1.5%.

Como se puede apreciar estas modificaciones no afectaban esencialmente el sentido de la reforma constitucional al artículo 347 en la versión inicial del proyecto. Al explicitar el límite al gasto en los gastos personales y los gastos generales y ampliar las excepciones, se mostró una doble intencionalidad del texto

17. De acuerdo al ordenamiento existente para el trámite de reformas constitucionales, en el caso del proyecto de acto legislativo 012, luego del procedimiento surtido durante la segunda legislatura de 2000, el proyecto debía superar cuatro "vueltas" durante la primera legislatura de 2001, esto es, pasar por la Comisión primera del Senado; de ahí a sesión plenaria en el Senado; luego ser discutido por la sesión primera de la Cámara y finalmente ser sometido a la consideración y aprobación de la sesión plenaria de la Cámara.

16. Esta parte del trabajo se realiza con base en el análisis del "Texto definitivo aprobado en segunda vuelta en sesión plenaria del Senado el día 15 de mayo de 2001".

salido del Senado. De una parte, neutralizar parcialmente los sectores afectados por la creación del SGP al señalarles que las restricciones al régimen de presupuesto no los afectaría y –de la otra– dejar abierta, constitucionalmente, la posibilidad de “castigar” con mayor ajuste fiscal a los sectores no excepcionados.

3.- Respecto de la reforma del artículo 356, se cambió la denominación inicial del proyecto: “entidades territoriales” por “Departamentos, Distritos y Municipios” (DDM) y se precisó que el SGP se crea para efecto de atender los servicios a cargo de los DDM y “proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación”.

4.- Se estableció que los municipios tendrán las mismas competencias que los Municipios y Departamentos para efectos de la distribución del SGP, establecida por la ley.

5.- En relación con la destinación de los recursos del SGP, se señaló la “prioridad al servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los definidos por la ley”, en reemplazo de la propuesta inicial que contenía la formulación más ambigua y de menor compromiso frente a éstos, cuando se refería a “entre los cuáles”.

6.- Se morigeró tímidamente el tránsito de un régimen de competencias concurrente hacia uno de carácter excluyente. De la prohibición expresa (“en ningún caso”) del proyecto inicial para la reasunción de competencias por parte de la nación, se dejó abierta la posibilidad de excepcionar por vía legal, “pero teniendo en cuenta el principio de concurrencia, solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, que desarrollará la Ley” (de reforma a la Ley 60 de 1993, el autor).

7.- Los criterios de asignación de recursos previstos en proyectado nuevo artículo 357 se ampliaron al introducirse la pobreza relativa, la eficiencia y la equidad.

También en este caso, lo central del proyecto de Acto Legislativo se mantuvo, esto es, la creación del SGP, la eliminación de las transferencias automáticas (situado fiscal y participaciones municipales) como proporción fija sobre los ingresos corrientes de la Nación y el reforzamiento de un concepto de competencias excluyentes. Las adiciones del Senado a los criterios de asignación de recursos favorecen la estrategia estatal de financiación por la demanda y consolidan el proyecto de focalización del gasto. Los compromisos universales del Estado social de derecho tienden a limitarse a la *población sisbenizada*.

8.- En relación con el artículo 357 proyectado en la reforma, el único cambio que se apreció se refirió al inciso segundo del proyecto que excluía del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determinara y, por el primer año, los ajustes a los tributos existentes. En la versión que salió del Senado sólo se excluyen “los tributos que se arbitren por estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente”.

9. De otra parte, se aumentó el porcentaje de libre destinación de los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, previsto en el inciso tres del proyecto inicial, de 15% a 24% (tercer inciso del artículo). Así mismo, el crecimiento del SGP para los años 2002 y 2003 se incrementó en 0.25% respectivamente, con relación a lo establecido en el proyecto inicial (parágrafo transitorio 2).

10. En el Senado se introdujo en este parágrafo una especie de cláusula de protección a la Nación fren-

re a oscilaciones del crecimiento económico esperado para el régimen de transición. Según esa cláusula, un crecimiento adicional del SGP sólo sería posible si el crecimiento real anual del producto interno bruto superara el 4%, siempre y cuando no se hubieran presentado previamente crecimientos inferiores al 2% (del 2002 al 2005) o al 2.5% (del 2006 al 2008), pues en ese evento a los recursos por mayor crecimiento se le descontarían los recursos por el menor crecimiento. Si la tendencia histórica muestra un crecimiento promedio real anual del PIB del 3.2% al 3.5%, el proyecto de acto legislativo contempla apenas una remota posibilidad.

11.- En los debates en el Senado se suprimió el artículo 4º del proyecto inicial, que preveía la creación del Fondo de Estabilización de las Transferencias territoriales (FETT).

Lo previsto en el proyecto de Acto Legislativo respecto del artículo 357 permaneció en lo fundamental. Se reforzaron las bases constitucionales para modificar la base de cálculo, ahora del SGP, en función de la macroeconomía, particularmente durante la vigencia del régimen transitorio. El incremento de 0.25% adicional para los dos primeros años, respectivamente, es una muestra pírrica de lo que el Senado tuvo para mostrarle al país, que por cierto no compensaba la exclusión del FETT en el proyecto que se envió a la Cámara de Representantes. Este último hubiera sido una institución importante para compensar la dificultades que traerá consigo la aplicación de la reforma.

Los cambios en la Cámara de Representantes¹⁸

Como ya se había señalado el debate en la Cámara de Representantes estuvo fuertemente influido por la movilización social y por el cambio de táctica de las organizaciones sindicales frente al trámite del proyecto de acto legislativo. Dado que la discusión del pro-

yecto ocurrió en un período que puede caracterizarse de preelectoral, las decisiones en Cámara estuvieron atadas en cierta medida a consideraciones de sectores de los legisladores sobre un eventual impacto de su posición en los resultados electorales. Las presiones sociales y sindicales actuaron en el nivel regional en esa dirección, esto es, para proponer un "castigo social" en las urnas a los gestores de una aprobación del proyecto de acto legislativo. Ello explica el interés en la Cámara por buscar una salida concertada con las organizaciones gremiales y su presión hacia éstas para negociar con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación. Si bien en este aspecto no se logró acuerdos, por cuanto la pretensión sindical si situó en la discusión de la política que contenía el proyecto de acto legislativo y, en el fondo, por otra vía, en la reversión del proyecto de reforma, las "jornadas de negociación" llevaron al gobierno a presentar fórmulas que facilitarían su aprobación y dieran argumentos a sectores de los legisladores en la Cámara para justificar su posición de apoyo a la iniciativa gubernamental¹⁹.

Ello explica en gran medida no sólo algunos cambios de cierta importancia respecto del articulado enviado por el Senado, sino la inusitada casuística, que controvierte toda técnica jurídica de redacción de textos constitucionales. Veamos de qué se trata:

1.- La pretensión inicial de constitucionalizar de manera permanente el control de algunos rubros de los gastos de funcionamiento fue eliminada al supri-

18. Esta parte del trabajo se elabora con base en el "Texto conciliado del acto legislativo al proyecto número 012 S 00 y 120 C700".

19. Desde luego que también influyó de férrea posición de sectores minoritarios de parlamentarios que se opusieron al proyecto.

mirse el tercer inciso del artículo 347 proyectado por el Senado. Solamente se mantuvo el párrafo transitorio, a éste se le creó una nueva excepción: los gastos en defensa.

2.- En el inciso tercero del artículo 356 se señala que para efectos de la distribución de los recursos del SGP serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas una vez constituidas. Así mismo, los resguardos indígenas, siempre y cuando no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

3.- En el inciso cuarto del artículo 356, que define la destinación del SGP, se adicionó la formulación "garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la cobertura", lo cual sugiere una especie de transacción entre la preservación de la oferta pública y la política de atención de la demanda.

4.- La posibilidad de competencias concurrentes (inciso quinto) queda sujeta a los desarrollos legales, pues será la ley la que señalará los casos en los cuales *la Nación podrá* concurrir (destacado del autor).

5.- En el inciso sexto, los criterios de distribución fueron formulados separadamente para educación y salud, de una parte (población atendida y por atender, reparto entre pobreza urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad). Y para otros sectores, de la otra (población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad). Como se aprecia, diferencias muy sutiles, pues criterios de equidad y pobreza relativa, por la vía de la argumentación, pueden confundirse. De todas maneras podría aseverarse que con la nueva formulación se relativizó suavemente el concepto de *sisbenización*, más notorio en el proyecto que había salido del Senado.

7.- En el tercer inciso del artículo 357 se incrementó el porcentaje de libre destinación (inversión y

funcionamiento) para municipios de cuarta, quinta y sexta categoría de 24% a 28%.

8.- El párrafo transitorio 1 del artículo 357 sufrió los cambios más significativos por cuanto definió el monto sobre el cual se calculará la bolsa del SGP en el año 2002. En efecto, se estableció una suma de 10,962 billones de pesos para el año 2001, correspondiente a la estimación del situado fiscal, las participaciones municipales y las transferencias complementarias al situado fiscal²⁰.

9.- En un nuevo inciso (segundo) de este párrafo, se señala que la base inicial contempla "los costos educativos docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a partir del 1 de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002". Como se aprecia, el nuevo articulado implica una centralización de los costos, que debe entenderse con una doble connotación. De una parte, organiza en un sólo sistema de costeo los diversos regímenes existentes; posee elementos positivos como la vinculación de cerca de 90.000 docentes financiados con recursos propios de los entes territoriales y asume costos administrativos; pero al mismo tiempo, además de generar fuentes de conflicto sobre la forma de vinculación de esos docentes en atención

20. De cumplirse las metas establecidas en el plan financiero para el 2001, es decir, las metas de crecimiento y de recaudo fiscal, incluido el impacto de la reforma tributaria (Ley 633 de 2000) es probable que este monto sea inferior a las cifras inicialmente estimadas.

al régimen docente vigente (Estatuto Docente), sugiere que se trata apenas de una situación transitoria mientras entran en vigor los desarrollos legales que resulten de la reforma a la Ley 60 de 1993, ordenada por la reforma al régimen de transferencias.

La base de cálculo del SGP en el régimen de transición no sufrió modificación alguna.

10.- La Cámara creó un parágrafo transitorio tercero, que podría interpretarse compensatorio de los eventuales desbalances que se generarán como resultado de la aplicación de la reforma durante el periodo de transición. No representa el retorno al régimen anterior, como podría equivocadamente entenderse, sino un corte de cuentas, que compararía la participación del SGP en los ingresos corrientes de la Nación al finalizar el período de transición, con la participación de lo transferido constitucionalmente en 1991²¹. De encontrarse una diferencia negativa, el ordenamiento transitorio manda que como mínimo se garanticen los porcentajes transferidos en 1991 y que "la ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo". De manera contradictoria se estipula también que después del régimen de transición se podrá incrementar por vía legal el porcentaje, cuando ya había quedado definido constitucionalmente en el inciso primero del artículo 357 reformado el porcentaje de incremento. Al mismo tiempo, quedó abierta la posibilidad de redefinir, por iniciativa del Congreso, cada cinco años, la base de liquidación del SGP durante su vigencia, la cual es a partir del 1o. de enero de 2002.

21. Nótese que en este último caso, para efectos del cálculo, no se contemplarán las transferencias complementarias a lo que hoy es situado fiscal, pues éstas fueron creadas por ley.

22. Aunque está por definirse en la reforma a la Ley 60 de 1993 la composición de la bolsa del SGP, en las discusiones de Cámara y en las "jornadas de negociación" de los sindicatos con el

Algunos impactos sobre la financiación del sector educativo

Con base en la definiciones sobre la bolsa del SGP, el escenario creado por el acto legislativo no sólo implica un recorte de las transferencias a las entidades territoriales, sino que –contrario a lo aseverado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público– no garantiza la financiación actual, contemplando la "congelación" de los costos presentes y suponiendo un incremento inercial de acuerdo al régimen legal vigente. El sólo hecho de que los costos educativos docentes, en razón del Estatuto Docente, crecerán más rápido que las asignaciones proyectadas, explica esta afirmación²².

Como se aprecia en el cuadro 5, de un déficit inicial de 84.000 millones de pesos en el 2002, se ascendería a un déficit de 1.36 billones en el año 2008. El déficit acumulado para el período de transición alcanzaría 5.17 billones de pesos. De ello, se puede inferir, que la viabilidad financiera del acto legislativo se encontraría en la racionalización (reducción) de los costos educativos, especialmente de los costos educativos docentes, lo cual implica que lo que debe esperarse es la congelación de la planta docente y el desmonte del Estatuto Docente; asunto que se contrapone a los criterios de calidad y mayor cobertura pregonados con el Acto Legislativo²³. La reforma al régi-

Ministerio de Hacienda y Crédito Público se señaló una probable composición del 60% para educación, de 23% para salud y 17% otros conceptos de para inversión social. Con base en ese supuesto se han elaborado las proyecciones que aquí se presentan.

23. En la perspectiva gubernamental la reducción real de los costos docentes, generará efectos sustitutivos que favorecerán la destinación de recursos para el cubrimiento de otros costos asociados a la calidad. El aumento de cobertura se logrará incrementando la proporción actual de estudiantes por maestro a 35. Un concepto muy controvertido, por cierto, para enfrentar los problemas financiación de la educación pública.

CUADRO 5
Financiación de la Educación Pública según Acto Legislativo
aprobado por el Congreso de la República
(miles de pesos)

Año	Bolsa Acto Legislativo*	Educación 60%**	Costo Docente***	Otros costos****	Costos totales	Diferencia (Déficit)
2001	10.962	6.577	6.190	471	6.661	84
2002	12.058	7.235	6.930	510	7.440	205
2003	13.023	7.814	7.629	540	8.169	355
2004	14.064	8.438	8.392	572	8.963	525
2004	15.190	9.114	9.231	606	9.837	606
2006	16.481	9.889	10.154	642	10.796	907
2007	17.882	10.729	11.169	681	11.850	1.121
2008	19.402	11.641	12.286	721	13.007	1.366

* Bolsa según Acto Legislativo.

** Asignación educación 60% sobre bolsa.

*** Costos docentes según proyección de datos de 2000 del Ministerio de Educación-Dirección Educación Básica-Grupo Financiero y de Costos; 2001, 8,75% IPC más 4% escalafón; 2002, 8% IPC más 4% escalafón; 2003-2008, 6% IPC más 4% escalafón.

**** 2002, 8% IP; 2003-2008, 6% IPC.

Fuente: Cálculos del autor

men de transferencias no garantiza la materialización del derecho a la educación de 2.800.000 niños que se encuentran actualmente por fuera del sistema de la educación pública.

Consideraciones finales

Con el trámite y la aprobación del acto legislativo culmina el proceso de la primera gran contrarreforma constitucional a la Carta de 1991, justamente en su décimo aniversario. Aún está pendiente el control de

constitucionalidad que ejercerá la nueva Corte Constitucional.

El trámite del acto legislativo se acompañó de una gigantesca campaña publicitaria gubernamental en los medios masivos de comunicación, sin comparación en la historia política reciente del país, y mostró una institución legislativa en su mayoría postrada al poder del ejecutivo y a los designios de las políticas de ajuste fiscal "acordadas" con el FMI. El "imperialismo de la economía" o mejor de la racionalidad económica neoliberal sigue penetrando, carcomiendo y organi-

ando a su manera el ordenamiento jurídico, en este caso constitucional, aún con la adopción del discurso constitucional del Estado social de derecho.

En la reforma constitucional se expresa la prolongación de las políticas neoliberales, que en contradicción a sus supuestos iniciales de considerar la descentralización como panacea, aprecian en la actualidad que "la descentralización de poderes afecta a la estabilidad política, al desempeño de la administración pública, a la equidad y a la estabilidad macroeconómica".²⁴

En el marco de un proceso de ajuste fiscal como el que se le ha impuesto al país con el acuerdo con el FMI es claro que el acto legislativo representa la intención política de responder a las inquietudes que hoy se formulan desde las agencias supranacionales de regulación de la economía. ¿Acaso no puede considerarse que el proyecto analizado no es una respuesta a esta preocupación del Banco Mundial?: "Cuando se descentralizan los recursos antes que las responsabilidades del gasto, el gobierno central se ve forzado a mantener los mismos niveles de gasto con una base de recursos menor. El resultado —como puede observarse en muchos países de América Latina— es la aparición de abultados déficit del gobierno central. En forma más general, la separación de las funciones de recaudación y de gasto permite que los gobiernos subnacionales incurran sólo en una fracción del costo político y financiero de sus gastos, especialmente cuando la mayoría de los recursos locales se financian con cargo a un fondo nacional común de ingresos tributarios".²⁵

En tal visión, la situación fiscal se desvincula los gastos del gobierno central y del creciente servicio de la deuda pública. Para que el régimen de transferencias definido por la Constitución de 1991 hubiera sido viable, se requería una reducción del gasto del gobierno central en la misma proporción en que se incrementaban las transferencias. Ello no fue posible principalmente por los elevados costos de la política monetaria, la expansión del gasto propia de un país en guerra contrainsurgente y la creciente apropiación ilícita de dineros públicos que trajo consigo el neoclientelismo neoliberal. Ni siquiera las ocho reformas tributarias de la década de los noventa pudieron compensar semejante desbalance.

El escenario creado por el acto legislativo indica que los años venideros serán de fuerte conflictividad social y de clases en torno al gasto social. La sociedad colombiana en su conjunto aún no es consciente de los graves impactos que tendrá la reforma aprobada sobre la materialización de los derechos fundamentales de la educación y de la salud y sobre el carácter universal de estos derechos.

El ordenamiento jurídico existente posibilita un último esfuerzo para enfrentar la reforma de claro contenido neoliberal: el trámite de un referéndum derogatorio; con la certeza, en todo caso, que las luchas sociales y de las clases subalternas no se agotan en las luchas por y en un determinado orden jurídico. Tales luchas son con y contra el derecho.

²⁴ Banco Mundial (2000) Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000, p. 107.

²⁵ *Ibid.*, p. 111.

Bibliografía

- Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá, diciembre de 1999.
- Análisis preliminar del Gasto Público en el marco de la distribución de competencias, Documentos de Desarrollo Territorial, No. 5, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C., junio de 1998.
- Comisión de la Racionalización del Gasto Público y de las Finanzas Públicas, Informe Final. El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá, 1997.
- ¿Cómo se distribuye el situado fiscal?, Documentos de Desarrollo Territorial, No. 13, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C., julio de 1998.
- El presupuesto de la verdad. Presupuesto General de la Nación 2000, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá, julio de 1999.
- Estrada Alvarez, Jairo. La política educativa en el Plan de Desarrollo, en *Revista Educación y Cultura*, No. 49, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de Fecode, Santafé de Bogotá, 1999.
- La descentralización y las finanzas municipales, Documentos de Desarrollo Territorial, No. 17, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C., abril de 1998.
- Libreros, Daniel, Globalización educativa y Plan de Desarrollo, en *Revista Educación y Cultura*, No. 53, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de Fecode, Santafé de Bogotá, 2000.
- Patrinós, Harry Anthony y Ariasingam, David Lakshmanan. Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.
- Plan Nacional de Desarrollo "Cambio para construir la paz", Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, 1998.
- Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.
- Restrepo S., Juan Camilo, Nuevos rumbos para la descentralización. Diagnóstico y Perspectivas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Santafé de Bogotá, 2000.
- Sarmiento Palacio, Eduardo, Situado fiscal y financiación del sector educativo, en *Revista Educación y Cultura*, No. 53, Centro de Estudios e Investigaciones Docentes de FECODE, Santafé de Bogotá, 2000.
- Transferencias a las entidades territoriales, Documentos de Desarrollo Territorial, No. 11, Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C., julio de 1998.
- World Bank. Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review. Washington, D.C., 1995.