Imprimir

Un grupo de congresistas, con el apoyo del Frente Amplio por la Educación, los Derechos y la Paz, ha convocado una audiencia pública para discutir sobre la necesidad de una reforma constitucional, que garantice recursos para salud, educación y agua potable y saneamiento básico y corrija problemas del diseño del Sistema General de Participaciones[1].

Esta iniciativa se justifica en que las modificaciones al método de cálculo del SGP "han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, que dependen ampliamente de las transferencias nacionales". Entre 2012 y 2017 la participación del SGP en los ingresos corrientes de la nación pasó del 40% al 29% y en el actual proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2018 el Sistema General de Participaciones aumenta de treinta y seis punto cinco billones de pesos para el año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos para el año 2018, un aumento del cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación esperada al terminar el año 2017 es de cuatro punto uno por ciento (4.1%). En consecuencia, el Sistema General de Participaciones "está perdiendo valor adquisitivo cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes, situación inusitada que de no atenderse se agudizará y conllevará a una crisis presupuestal y financiera de las entidades territoriales, afectando con ello a sectores como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recursos destinados al FONPET, entre otros."

Los recursos que el Presidente Santos le quitó a educación, salud y otros servicios para los pobres cuando era Ministro de Hacienda

Fuente: Guillermo Rudas con base en datos del Ministerio de Hacienda

Evidentemente se presenta un problema en el presupuesto de 2018 para financiar los servicios pero las deficiencias del diseño del SGP vienen de atrás y son mucho más amplias. Además, la preocupación no es principalmente por el impacto en las finanzas territoriales sino en la provisión de servicios que garanticen derechos a la población más pobre en los municipios más atrasados del país.

Árbol que nace torcido…

El Sistema General de Participaciones es base principal de la organización de las entidades territoriales y las relaciones intergubernamentales en Colombia y se regula en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. El diseño del SGP presenta muchos aspectos positivos –por ejemplo, ha garantizado un flujo constante de recursos para financiar servicios a la población- pero también varias deficiencias.

De acuerdo con la Constitución Política las entidades territoriales deben ejercer un conjunto de competencias, asignadas por ley orgánica, para lo cual se crean unas fuentes de recursos, que básicamente son el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los recursos propios de las entidades territoriales. La Constitución establece lo siguiente:

- Mediante ley orgánica de ordenamiento territorial (Artículo 288) el Congreso debe distribuir las competencias entre la nación y las entidades territoriales; el artículo 356, por su parte, establece algo muy similar al señalar que la ley fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. En la Constitución estrictamente hablando no se asignan competencias específicas a las entidades territoriales sino objetos o propósitos generales a los departamentos[2] y municipios[3], pero dentro de las atribuciones de las autoridades territoriales se incluyen algunas atribuciones que les dan cierta autonomía, como por ejemplo regular los usos del suelo por parte de los concejos municipales[4] o establecer sus estructuras administrativas[5].
- En el artículo 356 se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios[6], para atender los servicios a su cargo y para proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Igualmente se determinan unas características básicas del SGP: 1) Se debe dar prioridad a los servicios de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico; 2) Se pueden destinar recursos para financiar gastos de funcionamiento por parte de los municipios clasificados en categorías 4ª, 5ª y 6ª categoría; 3) No se pueden descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas; 4) Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán por los sectores que defina la ley.
- En el artículo 357 se determina la forma en que se incrementarán los recursos del SGP. Este artículo tiene un antecedente en el Acto Legislativo No 1 de 2001, donde se creó el SGP y se tomó como base un monto de 10,962 billones, que era la cifra que en ese momento se destinaba en materia de transferencias a departamentos, distritos y municipios. A partir de esta base, se determinó que el SGP aumentaría 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, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución, pero tanto el Acto Legislativo No 1 de 2001 como el No 4 de 2007 establecieron un período de transición, por lo cual este método de cálculo entró en vigencia solo a partir de 2017.

El diseño constitucional tiene una deficiencia originaria fundamental: la Constitución establece un monto de recursos antes de definir las competencias. El proceso lógico sería establecer las competencias, medir las necesidades, calcular los costos y luego si asignar los recursos; parte de esto está contemplado en el monto constitucional de 10,9 billones de 2001, específicamente para los sectores de educación y salud donde se ha hecho un esfuerzo por calcular los costos de prestación de los servicios. En los demás casos, el procedimiento es residual, lo cual conduce a que la mayoría de competencias no esté adecuadamente financiada. Considerando que las relaciones nación territorio se fundamentan, en buena medida, en la distribución de competencias y recursos, se observa que la Constitución colombiana no aborda adecuadamente el tema, lo cual se reproduce también en la ley.

…Jamás su tronco endereza

La 715 de 2001, orgánica de distribución de competencias y recursos, desarrolla expresamente el mandato de los artículos 288 y 356, pero no cumple adecuadamente el mandato constitucional:

- No distribuye las competencias entre la nación y las entidades territoriales en todos los servicios; la Constitución se refiere a una distribución completa, pero la ley 715 de 2001 solo establece qué le corresponde a la Nación, a los departamentos, los distritos y los municipios en los sectores de educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y salud; en los demás servicios establece unas generalidades para la nación y los departamentos (artículos 73 y 74), y una lista de competencias (que son más unas finalidades de gasto) para los distritos y municipios (artículo 76 de la ley).
- No distribuye los recursos por sectores, con la excepción de educación, salud y agua potable y saneamiento básico; todos los demás sectores los incluye bajo una categoría denominada participación de propósito general. La ley 715 distribuye el SGP entre una parte de

asignaciones especiales (4% del total) y el 96% restante en cuatro grandes participaciones: para educación, que recibe el 58,5%, para salud (24,5%), para agua potable y saneamiento básico (5,4%) y para propósito general (11,6%). Los montos para educación y salud tiene cierto sustento basado parcialmente en el cálculo de las necesidades, pero en los demás no se ha hecho dicho ejercicio.

- Asigna competencias sin garantizar previamente los recursos adecuados para su financiamiento, contraviniendo un mandato expreso del artículo 356. Esto ocurre con las competencias establecidas en el artículo 76, donde no se ha hecho un cálculo de necesidades ni por tanto un costeo de los servicios; algunos servicios y sectores fundamentales para el post-acuerdo, como infraestructura vial, desarrollo rural, vivienda y participación, no cuentan con financiación adecuada en la ley 715.
- Determina que los municipios podrán distribuir estos recursos de propósito general según sus prioridades. Esta determinación legal se defiende por entidades tan centralistas como el DNP y el Ministerio de Hacienda, con el argumento de garantizar la autonomía territorial (solamente en el 11,6% del total del SGP), lo cual esconde la motivación de fondo: la carencia de recursos adecuados para financiar esa larga lista de competencias. Los municipios terminan teniendo una “gran autonomía” pero sin recursos.
- Se distribuyen competencias por fuera de la ley orgánica. Como consecuencia de los vacíos anteriores, los sectores y ministerios han promovido, y el Congreso aprobado, una gran cantidad de leyes ordinarias donde se distribuyen competencias, violando el mandato constitucional de que deber ser mediante ley orgánica; debido a esto, la Corte Constitucional ha declarado inexequibles algunos artículos de leyes ordinarias que establecen o regulan competencias territoriales[7]. En dichas leyes se incluye usualmente como fórmula de financiación que las competencias se financiarán con cargo a los recursos de propósito general, como si estos fueran ilimitados.

El Sistema General de Regalías, otro árbol que nace torcido

Para complicar el enredo, la Constitución creó el Sistema General de Regalías en el artículo 361, cuyos ingresos se deben destinar al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, es decir, para proyectos para cumplir con sus competencias. El resultado es que se crea otra fuente de ingresos, pero separada del esquema básico, que es la asignación de dichas competencias en la ley orgánica. Debido a la naturaleza de estos recursos, que dependen de la producción y el mercado de petróleo y minerales, no son tan estables, pero de todas formas son una fuente muy importante que debería asignarse expresamente a financiar "adecuadamente" competencias para las cuales no se han asignado recursos; si, por ejemplo, se asignara la mitad de las regalías durante 25 años a financiar la infraestructura vial terciaria o la vivienda, se podrían conseguir impactos significativos (asumiendo que se ejecutan bien los recursos).

El SGR es desarrollado por la ley 1530 de 2012 y funciona como un sistema paralelo con enfoques, reglas y procedimientos propios, que en vez de contribuir a aclarar la situación la enreda aún más; nuevamente con el argumento de respetar la autonomía territorial, se complica la obtención de resultados que mejoren las condiciones de vida de la gente.

Misión imposible: ¿enderezar el árbol?

El sistema de financiación de las entidades territoriales está tan torcido que no se ve fácil enderezarlo. La situación concreta es que el diseño tiene deficiencias de fondo que se traducen en insuficiente o inadecuada financiación de servicios básicos para la gente y no se ven perspectivas reales de cambio. El Gobierno Nacional incluyó en planes de desarrollo anteriores el compromiso de desarrollar una adecuada distribución de competencias y de ordenar la financiación, con énfasis en sectores prioritarios donde actualmente los recursos son mínimos, pero esto no se cumplió. En la ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento

territorial no se abordó la materia. Y en el Plan de Desarrollo actual en vez de precisar las competencias, el gobierno con el liderazgo del DNP abandonó el tema y se enfocó en un insustancial programa de delegación de competencias diferenciadas que no tiene ni pies ni cabeza. La última vez que en un Plan de Desarrollo se hizo un esfuerzo serio por analizar la distribución completa de competencias entre la nación y las entidades territoriales, fue en La Revolución Pacífica de Cesar Gaviria en 1990-1994. Ojalá la iniciativa de los Congresistas que lideran la discusión de reforma constitucional del SGP tenga algún avance. Básicamente habría que desarrollar lo siguiente:

- Estimar las necesidades dentro de cada servicio, costearlas e incorporar en el monto del SGP.
- Ordenar que la ley orgánica de ordenamiento territorial distribuya efectivamente “todas” las competencias.
- Establecer vínculo entre competencias y recursos, dando cumplimiento al mandato constitucional.
- Insertar los recursos de regalías dentro de la ley de competencias y recursos.

ALBERTO MALDONADO COPELLO

1 de noviembre de 2017

NOTAS

[1] http://www.senado.gov.co/actualidad/item/27286-por-una-colombia-incluyente-y-social-construyamos-la-reforma-constitucional-al-sgp

[2] ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que

determinen la Constitución y las leyes.

[3] ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

[4] Artículo 313. Corresponde a los Concejos: 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

[5] Artículo 313, Corresponde a los Concejos. 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

[6] Fue creado por el Acto Legislativo No 1 de 2001. Anteriormente existía el situado fiscal para los departamentos y la participación municipal en los ingresos corrientes, los cuales se unificaron en el Sistema General de Participaciones.

[7] Por ejemplo el artículo 7o de la ley 388 de 1997 que distribuyó competencias en materia de ordenamiento territorial o el artículo 37 del Código Minero (ley 685 de 2001) que prohibía a los municipios establecer zonas excluidas de la minería.