

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO

OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA¹

“TRANSFERENCIAS Y EQUIDAD”

Uno de los objetivos del Observatorio de Coyuntura socioeconómica es hacer seguimiento permanente y oportuno del comportamiento de los principales aspectos socioeconómicos al igual que generar opinión en la sociedad en torno a los temas sociales y económicos, brindando análisis de información a los diseñadores, ejecutores y evaluadores de política, así como a los diferentes grupos sociales y sectores económicos comprometidos en la resolución de los problemas del país. En esa perspectiva, se hace pertinente analizar la relación del proceso descentralizador y el bienestar social.

Este número del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica está dedicado al tema de las Transferencias, como una contribución del CID y la Universidad Nacional a las discusiones en las Mesas de Concertación instaladas por el gobierno nacional. Una de las Mesas esta dedicada a este tema y cuenta con la presencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, representantes de los partidos políticos, los sindicatos y gremios del capital, la Federación de Municipios y departamentos y la academia. Además, asisten como invitados los Ministros de Educación y Salud para discusiones específicas sobre la situación de estos sectores.

El interés del Observatorio en el tema se centra en el impacto que sobre la población vulnerable, niñez, juventud, tercera edad y mujeres tienen las decisiones que se están gestando en estas reuniones. Particularmente importante es el efecto que sobre el gasto de las entidades territoriales destinado a salud y educación tiene la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Nacional, que puede afectar negativamente la cobertura y calidad en tales servicios. El objetivo de este documento es ilustrar, con información técnica, la magnitud de los problemas, la urgencia de tomar medidas y las consecuencias de algunas propuestas en curso.

1. La Justificación de las Reformas

En la actualidad el gobierno nacional posee una propuesta de acto legislativo para reformar la constitución política en lo atinente al cálculo de los recursos que son transferidos a los departamentos y municipios en virtud del proceso de

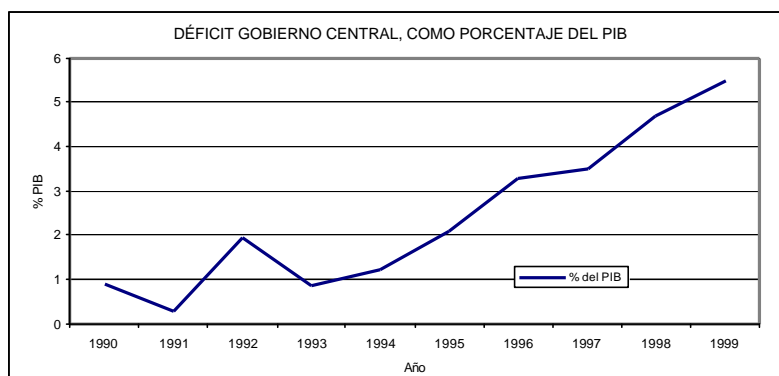
¹ Director OCSE: Alberto Corchuelo. Investigador Principal: Darío I. Restrepo. Investigadores: Geovana Acosta y Jairo Baquero.

descentralización. La justificación del gobierno es, de una parte, el abultado déficit fiscal del gobierno central y, de otra, las ineficiencias que manifiesta el actual sistema de transferencias territoriales. Según el gobierno nacional, este sistema se caracteriza por la ausencia de incentivos que promuevan un mayor grado de eficiencia en la captación de recursos y en la asignación del gasto de las unidades territoriales y locales.

2. La crisis Fiscal

En 1999 el déficit del gobierno central ascendía a 8.9 billones de pesos, valor que representaba un 5.9% del PIB (para el año 2000 se estima en un 6% del PIB). Para el gobierno nacional, en la medida que el déficit fiscal afecta el ritmo de crecimiento económico – por su incidencia sobre la tasa de interés – su reducción se traduciría en un mayor crecimiento y este en mayores transferencias (absolutas) a los entes territoriales. De esta forma, si una reforma al actual sistema de transferencias logra contribuir a la reducción del déficit, estas lograrán en el futuro un permanente y estable crecimiento.

Gráfico 1



Fuente: DNP

La financiación del déficit corre por cuenta de un recurso creciente de endeudamiento público externo e interno, en el que éste último ha ganado importancia debido a la pérdida de confianza de los mercados internacionales de crédito en la economía nacional. Sin embargo, la capacidad de endeudamiento prácticamente se ha agotado. En 1999, el 45% de los ingresos totales del gobierno nacional (ingresos propios más desembolsos de crédito) estaban destinados al pago de intereses y de amortizaciones de deuda. A su vez, los desembolsos de créditos, una vez deducidos los pagos de intereses y amortizaciones, apenas financiaban el 23.2% de los gastos. En otras palabras, el endeudamiento estaba orientado en una elevada proporción a cubrir los intereses y amortizaciones de deuda. En estas condiciones, de continuar creciendo el déficit primario (ingresos

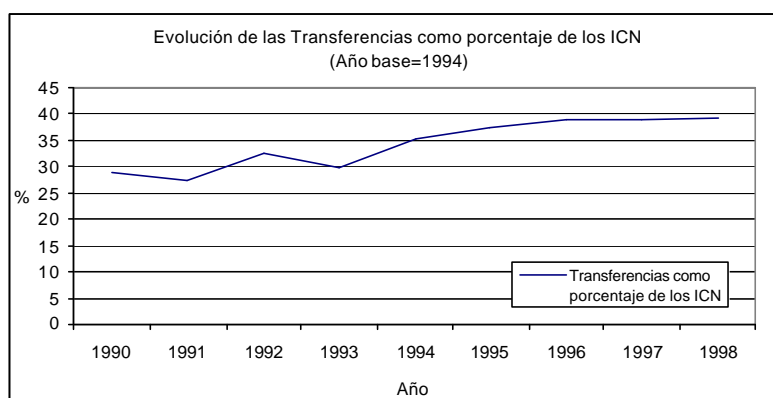
propios menos pagos sin incluir intereses de deuda) e, incluso, de no reducirse, el gobierno pronto entraría en una situación de insolvencia.

Así, sin un cambio profundo en los niveles de gasto y de los recaudos públicos, se mantendría un déficit primario que el gobierno no estaría en capacidad de financiar. La única alternativa de endeudamiento sería el Banco de la República mediante préstamos de muy largo plazo e intereses nulos. Una decisión que no está en manos ni del ejecutivo ni del legislativo a no ser que se reforme la carta constitucional. Tal decisión seguramente tendría incidencias sobre la tasa de interés del sector privado a no ser que se prefiera una mayor inflación.

3. Déficit fiscal y transferencias

Para el gobierno las transferencias territoriales explican en buena parte la profundización del déficit fiscal nacional por lo cual hay que reducirlas. Hoy, dichas transferencias representan cerca de un 40% de los ingresos corrientes del gobierno nacional (43% si se incluyen los recursos del Fondo Educativo de Compensación –FEC–).

Gráfico 2



Fuente: DNP

Las cifras no permiten asignar la principal responsabilidad de las transferencias en el crecimiento del déficit. Es necesario considerar el crecimiento de otros sectores del gasto como el de defensa, policía nacional, justicia y seguridad social. El hecho es que la constitución política de 1991 y las condiciones de orden público le han impuesto al gobierno nacional una expansión del gasto que ha superado ampliamente su capacidad de captación de recursos propios. Por lo tanto, la opción por el recorte de las transferencias es una opción política en cuanto a los sectores de gasto que deben hacer el esfuerzo de reducción.

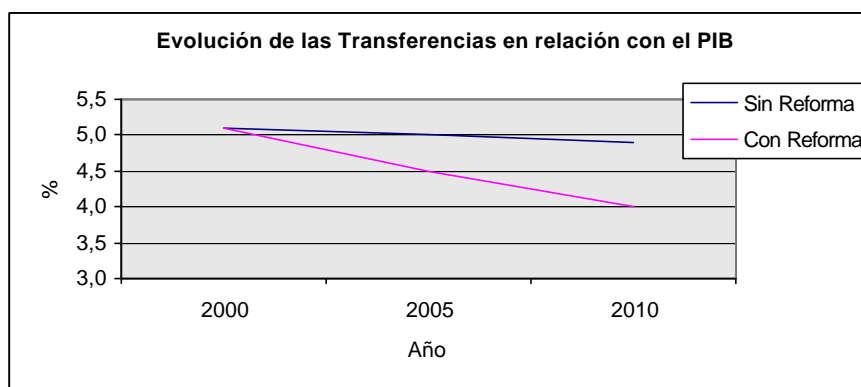
4. El recorte de las transferencias

La propuesta del gobierno es modificar la fuente de recursos a partir de la cual se establece el monto a transferir. Desde la constitución de 1991 ésta fuente es un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación –ICN–, el 46% a partir del año 2002.

El gobierno propone atar las transferencias –incluidos los recursos del Fondo Educativo de Compensación (FEC) – al crecimiento de la inflación esperada más un 1.5%, que es la tasa promedio de crecimiento de la población. Por lo tanto, ésta propuesta pretende fijar, en términos per-cápita, un monto constante de recursos, independiente de los ritmos futuros de crecimiento real del producto interno bruto –PIB– y de los ingresos corrientes de la Nación –ICN–.

Si se supone que durante la primera década del 2000 el PIB mantendrá un crecimiento real del 4% promedio anual y que los ICN reales mantienen un crecimiento similar (una elasticidad frente al PIB igual a uno)*, las transferencias territoriales y locales – como porcentaje del PIB – se reducirían desde un 5.1% actual hasta un 4% en el año 2010 (ver gráfico 3) como resultado de la reforma propuesta. Mientras tanto, sin reforma, este porcentaje se reduciría muy levemente para alcanzar al final de la década un 4.9% del PIB (esto como consecuencia de suponer que las transferencias de los recursos FEC se mantienen constantes en términos reales. Si el gobierno eliminara estas transferencias el porcentaje se reduciría algo más)**.

Gráfico 3



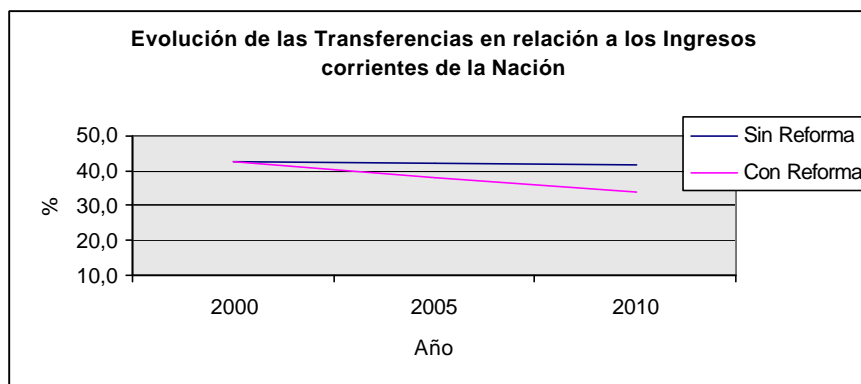
Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional.

* Uno de los problemas que enfrenta el proceso de transferencias, es el aforo de los Ingresos Corrientes de la nación. Cuando este aforo resulta superior a los ICN reales, los municipios deben reintegrar sus “excedentes”.

** Este sencillo ejercicio parte de la situación actual del porcentaje de transferencias.

Un comportamiento similar se observa en la relación de las transferencias con respecto a los ICN. Con la reforma, la participación de las transferencias caería desde un 43% actual (incluidas las del FEC) hasta un 33.7% en el año 2010 (ver gráfico 4). Sin reforma, la caída llegaría hasta un 42.2%.

Gráfico 4



Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional.

La reforma representa entonces para las entidades territoriales y locales una pérdida relativa y absoluta de recursos, pérdida que para el gobierno central significa una mayor disponibilidad de estos. Es claro que la magnitud de estas pérdidas – medida en los gráficos por la brechas entre los recursos con y sin reforma – dependerá del crecimiento efectivo del PIB. Un crecimiento mayor o menor al 4% significará una mayor o menor pérdida respectivamente.

La pérdida de recursos de los territorios representa su contribución a la reducción del déficit si es que el gobierno mantiene o reduce la relación de pagos (distintos a transferencias) frente al PIB. Durante los primeros años de la década esta contribución no sería muy significativa. En un plazo más largo, los recursos liberados de las transferencias le otorgarían al gobierno central un mayor control sobre sus ingresos corrientes en cuanto a su asignación.

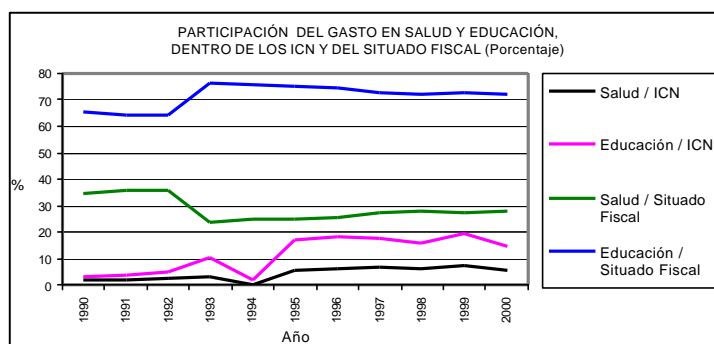
De aprobarse el acto legislativo que modifica la constitución, la totalidad de las transferencias se verían disminuidas con relación a lo que ellas crecerían si se mantiene la fuente actual de recursos. La propuesta del gobierno significa que los recursos obtenidos por el crecimiento de la economía y específicamente por los ingresos corrientes de la nación, no se repartirían en igual proporción entre la nación y las entidades territoriales. Por ésta razón, la propuesta de reforma a la constitución debilita los recursos de las entidades territoriales a la vez que fortalece los de la nación.

5. El destino de las transferencias

Una vez establecida la fuente de recursos y el cálculo total del monto a transferir se deben considerar los criterios de distribución de los recursos. Dos son las cuentas a

través de las cuales se transfieren los recursos: el situado fiscal para salud y educación (24.5 % de los ICN) y las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (22 % de los ICN). Además, se encuentran las transferencias del FEC – no atadas a los ICN – y que representa un 4% de los ICN.

Gráfico 5



Fuente: DNP – Umacro.

Como su nombre lo indica, el situado fiscal tiene por destinación exclusiva la financiación de la salud y la educación. Además, el sector de la educación cuenta con los recursos del FEC que representan el 4% de los ingresos corrientes de la nación.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se destina en 12,5% para salud, 15% para educación, 10% para agua y saneamiento básico, 2,5% para recreación y deporte y 10% para otros rubros de inversión social, mientras el 50% es de libre asignación entre los sectores mencionados anteriormente.

Cuadro 1
TOTAL TRANSFERENCIAS (Situado Fiscal)
PARA EDUCACIÓN Y SALUD
(Millones de Pesos)

Año	Educación	Salud
1990	169.707	89.665
1991	214.673	121.012
1992	292.241	162.460
1993	712.292	224.019
1994	1.096.630	378.374
1995	1.333.397	488.836
1996	2.103.508	665.700
1997	2.421.500	913.289
1998	2.401.100	928.265
1999	3.192.800	1.190.452
2000	3.021.300	1.176.133

Fuente: DNP - Umacro

Cuadro 2
Participación de los municipios en los ICN por sectores
(Miles de Millones de Pesos Corrientes)

PARTICIPACIÓN	1994 ^{/1}	1995 ^{/2}	1996	1997 ^{/3}	1998 ^{/4}	1999 ^{/5}	2000 ^{/6}
TOTAL MUNICIPIOS	874,2	1.222,5	1.543,2	2.106,5	2.559,9	3.013,0	3.676,9
Educación	131,1	286,0	371,8	524,9	658,3	797,8	1.000,6
Salud	109,3	238,3	309,8	437,5	548,6	664,8	833,9
Agua y saneamiento básico	87,4	190,7	247,9	350,0	438,8	531,9	667,1
Recreación y deporte	21,9	47,7	62,0	87,5	109,7	133,0	166,8
Otra inversión social	87,4	190,7	247,9	350,0	438,8	531,9	667,1
Gastos libres destinación	437,1	269,1	303,8	356,7	365,7	353,7	341,5

Fuente: DNP - UDT

/1 Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye reaforo para Situado Fiscal. Para los Municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento. Incluye 88.6 millones de la federación de municipios. En cancelación Prest. Magisterio se incluyen los complementarios por dpto.

/2 Corresponde a la ejecución definitiva. Incluye mayor valor por Telefonía Celular. Además incluye reaforo por Participación y Situado. Incluye los 18 millones de la federación de los municipios.

/3 De acuerdo con cifras globales certificadas por Min. Hacienda. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo 1993.

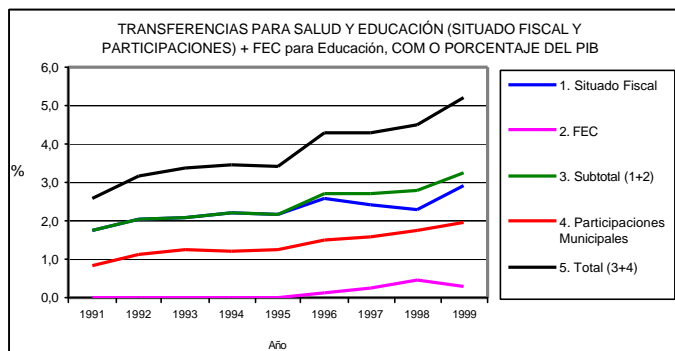
/4 Incluye reaforo salud 1998.

/5 datos presupuestados, con base en el Proyecto de Presupuesto 1999. Incluye reaforo 1998 educación Situado Fiscal. Reaforo 1997 en PICN.

/6 Incluye reaforo de 1998 en las PICN

Se concluye entonces que el destino de las transferencias es básicamente para salud y educación, en segunda importancia para saneamiento básico y agua potable y en tercer lugar para vivienda, recreación y deportes.

Gráfico 6



Fuente: Ministerio de Hacienda - Confis

6. Impacto del recorte de las transferencias sobre el sector educativo

Debido a que la mayor cantidad de transferencias tienen por destino el sector de la educación, todo recorte conlleva una disminución de la financiación de la educación pública en el país.

Actualmente, los recursos disponibles para educación tienen la siguiente composición:

Situado fiscal:	53.8%
FEC:	14.6%
Recursos Municipios:	17.8%
PICN:	13.8%

Por la elevada participación que tienen las transferencias dentro de los recursos disponibles para la educación, es claro que cualquier reducción, absoluta y relativa, de ellas representa una menor disponibilidad para financiar la educación, a no ser que los municipios incrementen sus recursos propios a este sector.

Bajo el actual sistema de transferencias y suponiendo un crecimiento real de los ICN del 4% promedio anual durante la primera década del 2000, los recursos disponibles para educación se incrementarían a una tasa promedio anual del 3.5% (términos reales). Con la reforma, estos recursos apenas lograrían un crecimiento del 1.9% promedio anual.

Naturalmente, la menor disponibilidad de recursos que representa la reforma tendría una gran incidencia sobre las tasas futuras de cobertura de la educación. En efecto, a pesar de un débil crecimiento de la población objetivo apenas del 0.5% promedio anual durante la década, según Fedesarrollo (Mora, Ayala, Gutierrez, Velasco, 1999), el crecimiento de las coberturas se vería seriamente afectado.

Si los recursos disponibles por alumno matriculado se mantienen constantes en términos reales – asignación real por alumno -, la tasa de cobertura podría llegar a un 91.3% en el año 2010 con el actual sistema de transferencias. Con la reforma, dicha cobertura apenas llegaría a un 78.6%.

En estas circunstancias, si se quiere alcanzar una cobertura superior al 90% en el año 2010, los municipios deberían incrementar sus recursos propios destinados a educación. Lo cual implica que estos deben realizar un mayor esfuerzo tributario o, en su defecto, reducir los gastos destinados a otros sectores (funcionamiento e inversión).

Obsérvese que se ha supuesto que el costo por alumno se mantiene constante, lo que significa, entre otras cosas, que los salarios reales promedio de los maestros no

crecen. De esta forma, si bien es posible reducir dichos costos a través de incrementos en la relación alumnos/profesor, su efecto no sería muy significativo.

De otra parte, ya que las coberturas son diferentes en las distintas regiones, un proceso de reasignación de recursos desde aquellas que logran más altas coberturas hacia las de menor cobertura, permitiría ampliar la cobertura total. Pero esto significa que con el actual sistema de transferencias se podría alcanzar una plena cobertura en el 2010 mientras que con la reforma esta no superaría el 85%.

De esta forma, la liberación de recursos que significa la reforma tiene su contrapartida o bien en una mayor esfuerzo tributario de los municipios, si no se quiere sacrificar la cobertura en educación u otros gastos, o, sencillamente, en un sacrificio de esta cobertura.

7. Impacto del recorte de las transferencias sobre el sector salud

Los impactos de la reforma al sistema de transferencias sobre los recursos disponibles para salud son muy similares a los del sector de Educación. Tan solo que aquí hay que considerar otros recursos entre ellos los de la subcuenta de solidaridad (FOSYGA) y el proceso de transferencias de recursos desde el sistema de subsidios de oferta hacia el de subsidios de demanda (régimen subsidiado).

Ya que el gobierno nacional aspira a que en el año 2002 la mayor proporción de los recursos disponibles para salud se orienten hacia el régimen subsidiado y lograr una plena cobertura de la población objetivo, la menor disponibilidad de recursos que significa la reforma implica que la meta de plena cobertura del régimen subsidiado para el año 2002, no puede obtenerse. Un estudio de Fedesarrollo (Mora, 1999), mostraba que aún bajo el supuesto de un costo constante en términos reales por afiliado al régimen subsidiado (UPC) y de reasignación de recursos entre regiones deficitarias y superavitarias, la tasa de cobertura, bajo el actual sistema de transferencias, apenas llegaría a un 80% en el año 2002. En gran medida esto obedece al elevado volumen de la población objetivo no afiliada actualmente al régimen subsidiado.

Es claro entonces que la reforma al sistema de transferencias, al afectar los recursos disponibles para salud, tendría un efecto notable sobre la cobertura. Esto significa de nuevo que si se quiere alcanzar una cobertura del 80%, los recursos propios de los municipios destinados a salud deben incrementarse a través de un mayor esfuerzo tributario y/o a reducciones de otros gastos.

8. Algunas conclusiones

De los ejercicios anteriores se deduce que los incrementos futuros en las tasas de cobertura en educación y salud se verán seriamente afectados por la reforma. En estas condiciones si se desea sostener estas tasas de cobertura, los municipios y regiones se verían obligados a canalizar mayores recursos propios a estas inversiones. Esto, a su vez, los obligaría a realizar un mayor esfuerzo tributario y/o a reasignar recursos actualmente dedicados a gastos de funcionamiento y de inversiones alternativas.

El problema radica en establecer en qué medida los municipios están en capacidad de realizar este mayor esfuerzo tributario. Es claro, sin embargo, que una reasignación de recursos entre territorios podría ampliar las coberturas globales.

9. Reforma e ineficiencia del sistema de transferencias

9.1. La Pereza fiscal

Varios han sido los argumentos que se han esgrimido para justificar una reforma al actual sistema de transferencias. Sin considerar aquellos relacionados con la inflexibilidad que le impone al gobierno central en la asignación de sus recursos propios, estos se relacionan con sus efectos sobre la eficiencia de las entidades territoriales en la captación de recursos propios y de asignación del gasto.

Uno de los argumentos más recurrentes y populares que esgrime el gobierno para justificar una reforma al sistema de transferencias es el relacionado con el impacto que han tenido dichas transferencias sobre el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Se aduce que las transferencias han generado una sustitución del esfuerzo fiscal local por uno nacional. Es decir que, cuando se reciben transferencias para financiar el gasto local, los departamentos y municipios no tienen incentivo alguno para acrecentar su tributación propia.

Pero este argumento no tiene una sólida demostración. Para el caso particular de los municipios, lo que se advierte a lo largo de la década del noventa es que la relación Tributos/PIB se ha incrementado - en 1990 esta relación era de 0.9 para pasar en 1998 a 1.6 - demostrándose una elasticidad tributaria superior a uno. Es claro que esta elasticidad ha estado afectada por modificaciones en las bases gravables y en las tarifas, pero de todas formas sí se demuestra un esfuerzo tributario. Un comportamiento similar se advierte cuando se considera la relación tributos municipales/ PIB departamental.

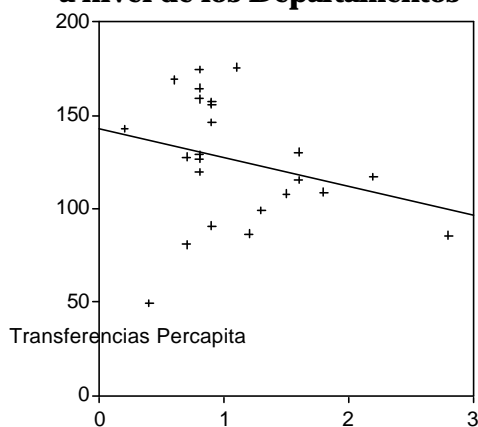
En donde sí se registra una aparente pereza fiscal es en el orden departamental. Pero en este caso, el problema radica más en el deterioro de las bases gravables de sus tributos.

Para los municipios capitales de departamento, un estudio de Fedesarrollo (Acosta, Fainboim, Gutierrez, Zuluaga, 1999) mostraba que no existe relación alguna entre un índice de transferencias y el esfuerzo fiscal. En otras palabras, que el esfuerzo fiscal es independiente de las transferencias.

Para el caso de los municipios, el esfuerzo fiscal puede verse a través de la relación entre ingresos tributarios y PIB departamental. Al analizar este indicador y su asociación con las transferencias per-cápita, no se advierte una clara relación entre estas dos variables. Es claro que la relación tributos/PIB departamental difiere entre regiones, pero esta diferencia está relacionada con el PIB per-cápita, es decir con el nivel y ritmo de actividad económica de las regiones y de los municipios. Los municipios que gozan de un alto grado de actividad económica tendrán mayores ingresos per-cápita y mayor capacidad de tributación. La tributación o el esfuerzo fiscal es así independiente de las transferencias, las cuales están más determinadas por el volumen de población.

Se concluye entonces que más que un fenómeno de pereza fiscal, lo que se manifiesta es una distinta capacidad tributaria que depende del ritmo y nivel de actividad económica de los municipios.

Gráfico 7
Relación entre Transferencias per cápita
y la proporción Ingreso tributario/PIB
a nivel de los Departamentos - 1998



Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional, con base en cifras de DNP.

El hecho de que las transferencias hayan crecido a tasas superiores a las de los ingresos tributarios no es argumento para sustentar una pereza fiscal. Dado el acelerado ritmo de las transferencias, producido por las crecientes participaciones en los ICN, la elasticidad tributaria de los municipios debería haber alcanzado valores muy elevados – superiores a dos – para crecer al mismo ritmo de las transferencias.

Si bien es factible lograr mayores esfuerzos tributarios por parte de algunos municipios, no hay duda que el esfuerzo fiscal depende de la riqueza de los municipios y departamentos. Si esta riqueza está en gran medida asociada a factores no controlados por ellos (rendimientos crecientes derivados de las economías a escala y de aglomeración), las diferencias en el esfuerzo tributario tenderán a mantenerse y a ampliarse a medida que avanza el crecimiento económico nacional. En este sentido, las transferencias per-cápita hacia las regiones y municipios deberían incrementarse a medida que su esfuerzo tributario sea menor. Si estas transferencias son asignadas hacia aquellas inversiones que fortalecen el capital humano, educación y salud, y este es uno de los determinantes de los rendimientos crecientes, las regiones y municipios con menor desarrollo relativo tendrían así una fuente para impulsar su crecimiento.

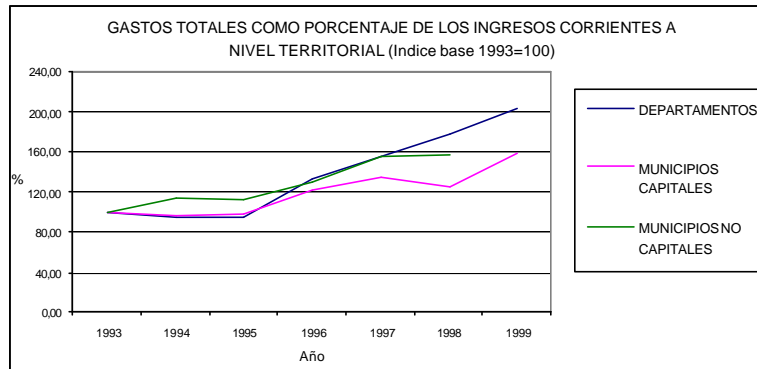
9.2. Costos de Servicios y Coberturas

Durante la década del noventa, los costos unitarios reales (por beneficiario) de los servicios de salud y educación se incrementaron sustancialmente sin que las coberturas y la calidad de estos servicios lograran un mejoramiento semejante. Pero este comportamiento de los costos no puede atribuirse exclusivamente a los municipios. Más responsabilidad le cabe al gobierno nacional por su incapacidad política de evitar tal incremento en los costos de la salud y de la educación.

9.3 La expansión del Gasto

Como lo han demostrado algunos estudios (Fedesarrollo; Acosta, 1999), a partir del proceso descentralizador que originó la reforma constitucional de 1991, el gasto de las entidades territoriales se ha incrementado a tasas aceleradas. Este incremento del gasto ha superado ampliamente los ingresos corrientes (tributos y transferencias) de estas entidades, con lo cual han incurrido en grandes déficit que los ha obligado a acudir a elevados grados de endeudamiento.

Gráfico 8



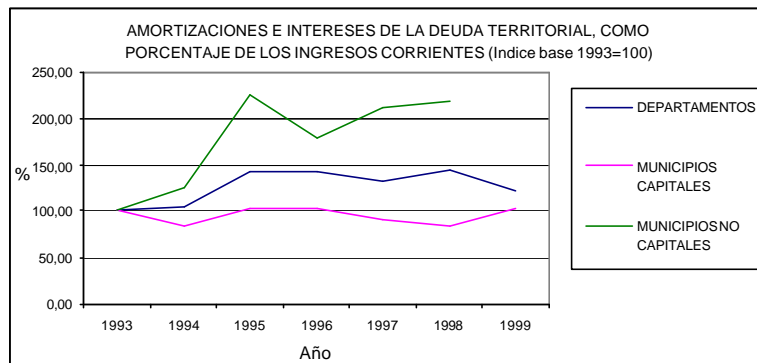
Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional, con base en cifras de la Contraloría General de la República.

Este comportamiento del gasto se ha atribuido al mismo sistema creciente de las transferencias. Con la expectativa de los nuevos ingresos, las autoridades locales empezaron a comprometer recursos futuros y desarrollar nuevos proyectos, los que en algunos casos no fueron objeto de cuidadosa selección, y desbordaron la capacidad de pago efectivo, como consecuencia, los entes territoriales acudieron a un creciente nivel de endeudamiento.

No hay duda que los entes territoriales fueron miopes y no previeron las épocas de “vacas flacas”. Pero también es cierto que estos entes fueron presa de la burbuja que se creó dentro de la economía colombiana durante la primera parte de la década del noventa: el riesgo moral en que incurrió el sistema financiero y la orgía de gasto ante la caída de las tasas de interés. También, la ausencia de normas de control sobre el endeudamiento fue responsable.

Con el sustancial incremento en las tasas de interés que se presentó a partir de 1998, los servicios de deuda de las entidades territoriales se volvieron asfixiantes situación que se agravó aún más con la recesión económica y la respectiva caída en las transferencias.

Gráfico 9



Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional, con base en cifras de la Contraloría General de la República.

Desde 1998 el proceso de endeudamiento se estancó como producto de la crisis financiera y la pérdida de confianza del sector en la capacidad de pago de las entidades territoriales. Las entidades territoriales recurrieron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para resolver problemas de liquidez y cancelar deudas, a cambio de comprometerse en drásticos procesos de ajuste tendientes a resolver el déficit entre gastos e ingresos corrientes.

En segundo lugar, se resalta el crecimiento de la deuda departamental desde 1994, es decir, desde la elección popular de gobernadores. La deuda departamental ha sido entonces el costo económico del fortalecimiento político de los departamentos.

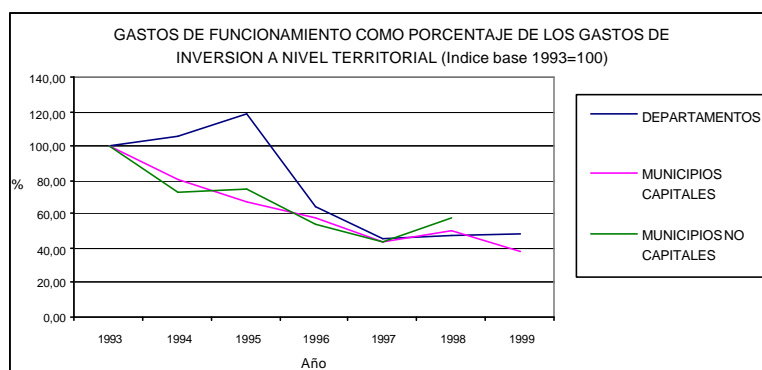
En el caso de los departamentos, los recursos propios, como se analizó arriba han venido disminuyendo, pero se acrecentó la presión social hacia la realización de obras por el departamento debido a la elección de sus mandatarios. Esta es la razón estructural del recurso al crédito para poder cumplir con las promesas de los planes de desarrollo departamentales.

9.4. Gastos de funcionamiento y de inversión

Otro argumento del gobierno para reformar el sistema de transferencias es que ellas han sido destinadas a un aumento importante de los gastos de funcionamiento, de las nóminas y salarios, en detrimento de los gastos de inversión en sectores sociales. Sin duda, a partir de las reformas, los gastos de funcionamiento se han incrementado a tasas aceleradas. Varias son las razones: prácticas clientelistas, captura de rentas por parte de la clase política, mayores competencias de los entes territoriales que implican mayores costos de transacción, etc.

Sin embargo, a pesar de esta gran expansión, lo cierto es que los gastos de inversión crecieron más aceleradamente.

Gráfico 10



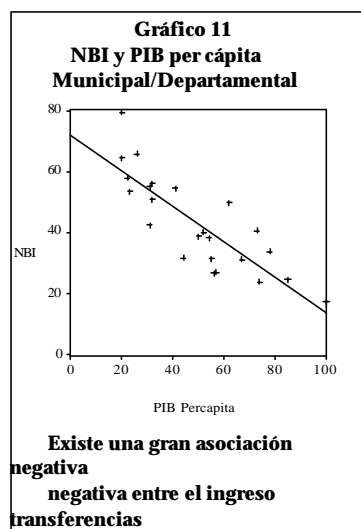
Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional, Con base en cifras de la Contraloría General de la República.

10. Equidad

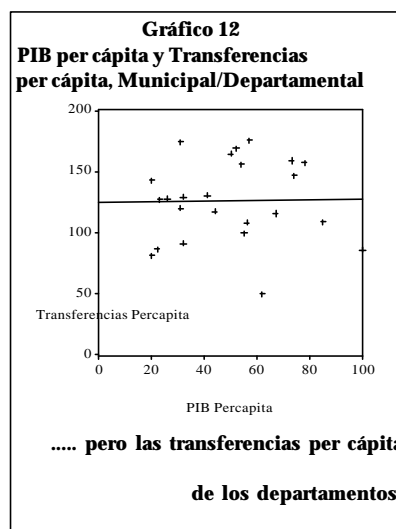
La equidad es el tema menos debatido por parte del gobierno y sus contradictores en la mesa de concertación sobre transferencias. La posibilidad de realizar políticas redistributivas a través del proceso de descentralización no ha tenido la atención que se merece.

El Situado Fiscal y la Participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación tienen una vocación distinta respecto de la equidad. Si bien el índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI – y el PIB per-cápita desempeñan cierta influencia en la distribución de las transferencias por regiones, lo cierto es que el volumen de población y la población actualmente atendida en salud y educación resultan ser los determinantes esenciales de dicha distribución.

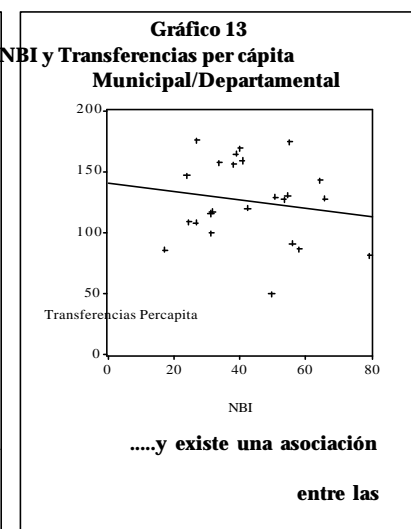
En este sentido, el actual sistema de transferencias sufre de una gran inequidad. En efecto, ya que existe una gran asociación negativa entre las NBI y el PIB per-cápita regional (gráfico 11) y una positiva entre este y el esfuerzo tributario de las regiones, las regiones más ricas pueden asignar mayores recursos propios a sus gastos sociales. Mientras tanto, las transferencias per-cápita tienden a ser similares e independientes del PIB per-cápita de las regiones (Gráfico 12). De esta forma, los municipios y regiones más ricas logran destinar mayores recursos a sus gastos sociales. El resultado es una situación perversa: A menor grado de NBI mayores transferencias per-cápita.



Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad

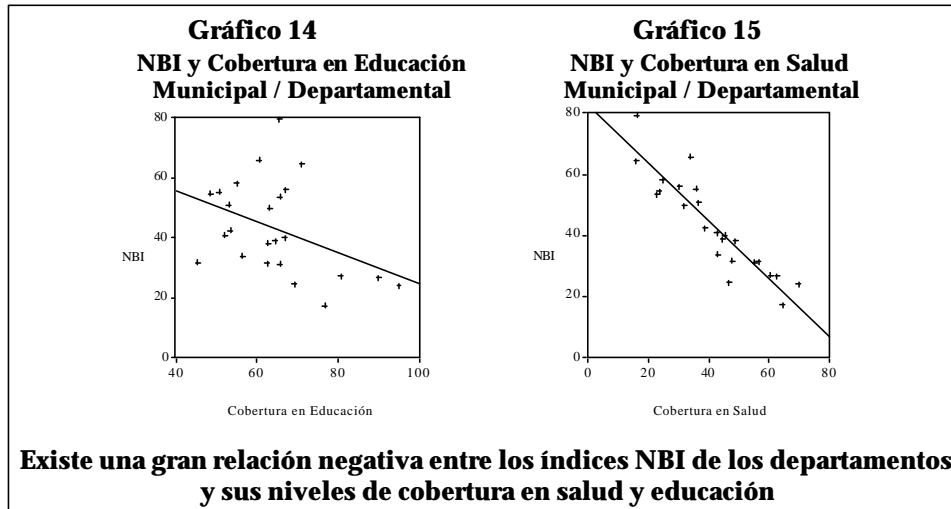


Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad



Fuente: Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad

Si bien el índice de NBI no está muy asociado con las coberturas en salud y educación, si permiten establecer que mayores transferencias hacia aquellos municipios y regiones con mayores NBI podrían traducirse en mayores grados de cobertura en estos dos servicios.



Fuente: DNP. Cálculos Observatorio de Coyuntura Socioeconómica, CID, FCE, Universidad Nacional.

Una situación óptima sería aquella en que se reasignaran recursos de transferencias desde los municipios y regiones que han logrado mayores coberturas en salud y educación hacia las de menores coberturas.

En el debate de la Mesa de Concertación sobre Transferencias la discusión ha girado en torno a definir que sector de gobierno: el nacional, el departamental o el municipal obtiene la mayor cantidad de recursos para el gasto social y el monto total de este gasto. El tema que debe ganar mayor trascendencia es definir si la descentralización será en adelante un mecanismo claro y cuantificable de redistribución social de la riqueza.

En esta perspectiva, la propuesta del gobierno parece estar encaminada a ampliar las puertas para generalizar el sistema de subsidios a la demanda en educación y salud. Se trataría de forzar a través de la descentralización la imposición de este sistema como en el caso de la educación o de fortalecerlo, caso de la salud.