

TRANSFERENCIAS, EL AYER Y EL HOY

NOMBRES

NATHALY ADRIANA ROJAS CHIA

LUIS ALONSO CESPEDES VARGAS

UNIVERSIDAD MILITAR DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ESPECIALIZACION DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2010

TRANSFERENCIAS, EL AYER Y EL HOY

NOMBRES

NATHALY ADRIANA ROJAS CHIA

LUIS ALONSO CESPEDES VARGAS

PRESENTADO A:

FANETH RODRIGUEZ

UNIVERSIDAD MILITAR DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

ESPECIALIZACION DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2010

ABSTRACT

El siguiente trabajo contiene una recopilación del tema de las transferencias en Colombia, mostrando su trayectoria a través de la historia reciente del país; se analizarán los efectos de las mismas, que se han catalogado como perversos dadas las consecuencias de un legado de más de veinte años en la economía, el sentido social y la administración pública de la Nación. Por otra parte, se evalúan las secuelas en los sectores que buscaba impulsar, la salud y la educación; finalizando se recopila tanto la información como los análisis para plantear conclusiones y sugerir alternativas que permitan que las transferencias cumplan el papel para el cual fueran creadas.

PALABRAS CLAVE

Transferencias, pereza fiscal, selección adversa, corrupción, salud, educación, redistribución, libre destinación, descentralización, situado fiscal, centralización, territorial, progresivo, regresivo, ingresos.

TABLA DE CONTENIDO

| | PAG |
|---|-----|
| INTRODUCCION..... | 5 |
| CAPITULO I: REVISION DE LA NORMATIVIDAD..... | 7 |
| CAPITULO II: EFECTOS PERVERSOS DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 14 |
| 2.1 PEREZA FISCAL..... | 14 |
| 2.2 DISMINUCIÓN REAL DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 16 |
| 2.3 AHORRO FISCAL VIA REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 18 |
| 2.4 SELECCIÓN ADVERSA..... | 18 |
| 2.5 VICIOS DE CORRUPCIÓN..... | 20 |
| CAPITULO III: SECUELAS DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 24 |
| 3.1 EFECTOS EN LA EDUCACION DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 26 |
| 3.2 EFECTOS EN LA SALUD DE LAS TRANSFERENCIAS..... | 31 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 36 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 40 |

INTRODUCCION

A continuación se tratara el manejo de las finanzas públicas en el contexto de descentralización política y económica del Estado, específicamente se tomaran las transferencias como elemento descentralizador de las finanzas públicas. Desde esa perspectiva tenemos que las transferencias buscaban la eficiencia y la transparencia del gasto público, distribuyendo el ingreso público en entidades territoriales de tal forma que se hiciera un eficiente uso de los recursos, cubriendo las necesidades determinadas de cada ente; teniendo en cuenta lo anterior se les dio una destinación específica a las transferencias, que habían sido establecidas por medio del Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia de 1991, con la Ley 1176 de 2007 en donde se establece que deben ser utilizadas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico y una pequeña porción en participación de propósito general.

Como se puede observar el objetivo de las transferencias era el de promover el mejoramiento de la calidad de vida, por lo que las mismas debían estar atadas a las condiciones de los entes territoriales y a la cobertura que era necesario que alcanzaran.

A pesar de lo anterior, a continuación se pretende mostrar que:

“Las transferencias no han cumplido su función de descentralizador de las funciones públicas y adicionalmente no han logrado efectuar su objetivo de disminuir las diferencias sociales. Sin embargo, al ser la herramienta dada por la Constitución de 1991, lo que se debe plantear, son reformas sobre la

manera en que son aplicadas y en los controles que deben existir sobre ellas”

Para comprobar lo anteriormente planteado comenzaremos con una reseña de la historia legislativa de las transferencias haciendo un recuento de las principales leyes y normas que han afectado este importante rubro de la economía colombiana, seguidamente entraremos en materia observando desde distintos ángulos algunos efectos de las transferencias a las que hemos querido nombrar como perversos dada los distintos caracteres que nos muestran, dados los anteriores entraremos a mirar un poco mas en detalle áreas como la salud y la educación, sectores en los que ya deberían poderse ver las consecuencias de las transferencias y por ultimo, en un tercer capítulo propondremos conclusiones sobre todo lo observado a lo largo del trabajo y daremos recomendaciones que permitan orientar el alcance y aplicación de las transferencias en un nuevo orden de eficiencia y control.

Con lo anterior buscamos concluir que las transferencias como son concebidas actualmente no van a lograr los resultados deseados sobre el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y su función de descentralizador de las finanzas públicas solo es un razonamiento lejano de la realidad, ya que se sigue dependiendo del centro; y en cambio de eso van a ser un problema creciente para el fisco nacional, por lo que se necesitan reformas en la forma en que son actualmente desarrolladas por los entes territoriales respecto a su destinación específica y los objetivos que pretende desarrollar.

CAPITULO I

REVISION DE LA NORMATIVIDAD

El proceso descentralizador en Colombia surgió en parte a las tendencias estructurales en el entorno internacional que se venían vislumbrando en la región como consecuencia de los continuos problemas de desarrollo económico y social que demandaban del Estado más oportunidad y eficiencia, por lo que se planteó una descentralización administrativa, política y fiscal que le otorgará mayores responsabilidades a los gobiernos locales, dispersando la ejecución del gasto público pero no así el recaudo tributario.

Las transferencias fueron un paso importante de ese proceso ya que se buscaba que fueran el mecanismo descentralizador que permitiría cerrar la brecha fiscal e igualar la capacidad de los gobiernos locales en la provisión de servicios públicos. Se buscaba mayor autonomía de los alcaldes por lo que se fortalecía el compromiso de los mismos con sus electores, ya que iban a contar con recursos propios y transferidos por el gobierno, esa cercanía entre votantes y autoridades permitiría una mejor información sobre las necesidades particulares y una mayor transparencia en la toma de decisiones, asignación de recursos y para los políticos le podría representar reconocimiento y ascenso político¹.

Estos procesos tuvieron su entrada hacia la década de los noventa cuando en Colombia se introdujeron serias reformas fiscales y administrativas que estuvieron orientadas a otorgar una mayor participación en la ejecución del gasto, autonomía de los entes departamentales y municipales, se redefinieron obligaciones y alcances en la destinación del gasto y lo más

¹ CADENA, Ximena. ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Publicado en Desarrollo y Sociedad. Universidad de los Andes. 2002.

importante se definió el sistema general de transferencias, este operaría desde el nivel central hacía el nivel territorial.

En este aparte reseñaremos el transcurrir de las transferencias como mecanismo descentralizador y redistributivo de las finanzas públicas, su pasado y su actualidad, con miras a ofrecer un mejor panorama y entendimiento al desarrollo del ensayo.

Artículo 182 de la C.N.P.C de 1886. La Constitución de 1.886 define a Colombia como un Estado políticamente centralizado y administrativamente descentralizado las decisiones del ejecutivo se impartían sobre los entes territoriales u organismos subnacionales.

Ley 33 de 1968. Mediante el artículo 53 se modificó el artículo 182, introdujo elementos básicos de un sistema de transferencias intergubernamentales, creó la cesión a los Departamentos y municipios del impuesto a las ventas en una proporción creciente de los recaudos, de acuerdo a la norma y según el decreto ley 3288 de 1963, modificado por el decreto ley 1595 de 1966 estas proporciones serían del 10% en 1.969, el 10% más en 1.970 hasta alcanzar el 30% en 1.971 del producto anual.

Ley 46 de 1971. En parte desarrolla el artículo 182 anteriormente mencionado, señaló parcialmente los porcentajes de los ingresos ordinarios de la nación para transferir, el 13% en 1.973, en 14% en 1.974 y el 15% en 1.975, estos se aumentarán proporcionalmente al recaudo de los ingresos corrientes de la nación en un porcentaje del 2% sin que sobrepase el 25% de dichos ingresos.² Se acuña el término de “situado Fiscal” como transferencia automática, creciente y con destino específico de los ingresos ordinarios de la nación.

²Ley 46 de 1971 por el cual se desarrolla el art. 182 de la Constitución Política de Colombia.

Ley 14 de 1.983. Se ajusta el sistema de cesión de recursos con la sustitución del impuesto a las ventas por el impuesto al valor agregado IVA, se otorga mayor poder fiscal a los gobiernos territoriales para hacer frente a las necesidades de las diferentes comunidades y efectos inflacionarios propios de la década de los ochenta así como la creciente demanda de servicios de la población. Además pretendía regular el impuesto predial con la actualización de avalúos, el de industria y comercio donde se estableció su aplicación sobre todas las actividades, y el de circulación y tránsito de vehículos.

Ley 12 de 1.986. Se Aumenta de manera progresiva la cesión del impuesto a las ventas hasta representar el 50% en el año 1.992, la distribución se hace con criterios de población y esfuerzo fiscal favoreciendo a los municipios con menos de 100.000 habitantes.

La orientación de la ley era de consolidar una clara visión de descentralización que coincidía con la terminación del frente nacional en cuanto al reparto de cuotas burocráticas de los partidos tradicionales, y los nuevos compromisos en el nuevo régimen administrativo en Colombia.³

Artículo 356, 357 de la C.N.P.C de 1.991. Los fiscos de los Departamentos y Municipios reciben un mayor impulso con la nueva constitución, se establece una nueva base del situado fiscal, las transferencias a los municipios se ponderaban sobre la base del impuesto a las a ventas la invitación era participar en los ingresos corrientes de la nación (ICN) buscando aumentar los recursos municipales y profundizando el proceso de descentralización creando el Sistema General de Participaciones; se crea además el Fondo Nacional de Regalías, como mecanismo adicional de

3 LA DESCENTRALIZACION FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO EVIDENCIA PARA COLOMBIA ENSAYOS SOBRE POLITICA ECONOMICA revista ESPE No. 46-i ESPECIAL 2004 BANREPUBLICA

traslado de recursos derivados de la explotación y comercialización de Hidrocarburos.

El modelo a seguir en el traslado de recursos a las regiones es el de delegación que no es más que la descentralización fiscal a través del gasto, que va orientada al tipo de bien público que en nuestro caso es : Educación , salud, y otros sectores como el saneamiento Básico. ⁴

Ley 60 de 1993. Pretende fijar nuevas reglas de distribución de las transferencias a las entidades territoriales para que estas se apoyen más en criterios objetivamente medibles tales como grados de pobreza, esfuerzo fiscal, y eficiencia administrativa.⁵ En esta Ley se establecen reglas en la utilización de los recursos para educación del 30%, salud 25%, agua potable y saneamiento básico 20%, cultura 5%, y libre inversión 20% la ultima está condicionada a vivienda, subsidios a la población pobre, agricultura, justicia, protección al ciudadano, entre otras, eso en cuanto al uso de los recursos mientras que en su distribución esta se hizo en base en criterios de población, pobreza y eficiencia administrativa.

La ley así mismo buscaba que la asignación de recursos no fuera politizada en su lugar hace mención de mecanismos de control y sistemas de monitoreo que den cuenta del desempeño de los municipios en la ejecución de las transferencias

Ley 715 de 2001. En la búsqueda de estabilidad y crecimiento real de las transferencias, ya que se habían constituido en una fuente de desequilibrio de las finanzas públicas, se decidió implementar el Sistema general de Participación SGP, para una mayor planificación de largo plazo, inclusión de formulas de Incentivos por resultado de cobertura y calidad, reorganización

⁴ Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 356 y 357.

⁵JARAMILLO PEREZ, Ivan. El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales.

de servicios de salud, Educación y distribución con base en necesidades se incorporó a la normatividad nacional la presente ley.

Sistema General de Participaciones (SGP). Lo constituyen los aportes de la Nación que transfiere a los departamentos y municipios por mandato de la Constitución para el financiamiento de programas sociales (Educación, salud, agua potable, entre otros). Estos recursos provienen en su mayoría de los ingresos de la Nación por concepto de impuestos nacionales (IVA, renta, etc.).

Los recursos del SGP con destino a las entidades territoriales se distribuyen en cuatro componentes, así:

- Participación para educación (58.5%)
- Participación para salud (24.5%)
- Participación para agua potable y saneamiento básico (5.4%)
- Participación de propósito general (11.6%)

Respecto a el ultimo componente, la Ley 715 también le dio una destinación específica, el 4% debe ser para deporte y recreación, el 3% para cultura y el 10% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET y los recursos restantes deben ser destinados para inversión, el anterior puede utilizarse para el servicio de la deuda siempre y cuando el financiamiento hubiera sido utilizado en inversión física.

Acto legislativo 011-2006. Buscaba Re-centralizar el manejo de las transferencias en la necesidad de aumentar o más bien recuperar el poder político y mayor control sobre las finanzas públicas.

Finalmente no prosperó esta reforma al actual SGP, que de una u otra manera tiraba a la basura el proceso descentralizador que comenzó con la

Ley 46 de 1.971, buscando anular esa autonomía a los municipios en la administración y ejecución del gasto.

Si bien La ley 715 programó el crecimiento del traslado de recursos en un 2.0% más la inflación causada del año inmediatamente anterior para los periodos 2.002-2.006 y de 2.5% más la inflación causada para los periodos 2.006-2008, ya para el 2.009 no opera la tasa de crecimiento del recaudo de los impuestos corrientes como determina la constitución, sino que se tiene en cuenta la tasa de inflación para el aumento de las transferencias , sin que este valor sea inferior al valor asignado para el año de la ley eso es el 2.001 es decir el 46.5%.

En la actualidad estamos operando de esta manera, se espera que para el año 2.015 el valor de transferencias no sea inferior al del 2.006 , existen iniciativas parlamentarias que buscan reducir el control de estos recursos por parte de los organismos territoriales, hay voluntad del gobierno en reducir el valor de las transferencias que a decir verdad son cada vez menores al exponerlas a las diferentes variables macroeconómicas que inciden en su valor real y por el crecimiento de las necesidades, se halla voluntad de los municipios a que se aumente el valor de estas para desviar los ingresos de libre destinación a actividades improductivas y burocráticas, y por último la población pide que además de ser mayor el valor de las transferencias se incluyan en la destinación otros sectores de impulso al desarrollo regional y humano.

Sin embargo, para que lo anterior sea posible el proceso de descentralización debe basarse en un esquema en el que se logre la auto sostenibilidad del desarrollo regional y local, pero debe estar acompañada de incentivos de aumento de los ingresos tributarios locales lo que permite

mayor responsabilidad y eficiencia en la asignación del gasto público local⁶, pero como vamos a ver a continuación el proceso iniciado en la década de los ochentas que tuvo su esplendor con la Constitución de 1991 y que ha sufrido cambios importantes en estas casi dos décadas de aplicación, como se mostró previamente, condujo a que se dieran una serie de efectos perversos que pretendemos demostrar a continuación y que se distancian de lo que debieron ser las transferencias, un mecanismo descentralizador .

⁶ CADENA, Ximena. ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Publicado en Desarrollo y Sociedad. Universidad de los Andes. 2002.

CAPITULO II

EFFECTOS PERVERSOS DE LAS TRANSFERENCIAS

El sistema de Transferencias según hemos visto se orientó en primer medida como herramienta para mitigar la creciente demanda en servicios sociales de los municipios destinando para tal fin los recursos enviados por el nivel central, y segundo siguiendo una tendencia descentralizadora, quitando del nivel central la responsabilidad en la toma de decisiones en cuanto a la ejecución del gasto y delegando estas funciones en las entidades territoriales.

Como veremos esta práctica no se está cumpliendo y por el contrario es necesario repensar el modelo, orientarlo a un mecanismo más eficiente en cuanto a los recursos empleados y los resultados obtenidos. A continuación estableceremos los resultados de las transferencias que a nuestro criterio pueden considerarse perversos, desde diferentes puntos de vista, que incluye el enfoque financiera, de equidad, ético, en general productos de la deficiencia del sistema

1. PEREZA FISCAL

Numerosos estudios, que se realizaron a raíz del déficit fiscal nacional al que se le atribuían a las transferencias, concluyeron que existe una relación directa entre los ingresos tributarios y las transferencias para los entes territoriales, en el estudio de la Universidad de los Andes al evaluar la capacidad de esfuerzo fiscal de los entes no se concluye que ha disminuido significativamente, pareciera que su gestión y política económica para alcanzar altos niveles de recaudo no ha cambiado; no obstante en otro

estudio de Correa y Steiner señalaron que tal como estaban diseñadas las transferencias inducían a bajas tasas de ahorro y en consecuencia podían influir en el balance fiscal en el largo plazo.

Sin embargo, los resultados se sesgan cuando se tiene en cuenta el tamaño del municipio y su capacidad tributaria; ya que la dependencia a las transferencias obedece a esos dos factores, teniendo en cuenta que los municipios rurales tienen menor capacidad tributaria y tienen menores niveles de concentración de población, caso contrario al de los municipios urbanos, por lo tanto se evidencia que “en los municipios más urbanos la dependencia es de cerca del 30%, mientras que en los mas rurales es de 80% aproximadamente”, sin que lo anterior signifique que por tener mayor dependencia haya pereza fiscal.

En otro estudio de Iván Jaramillo, muestra que hubo esfuerzo fiscal tanto en los municipios grandes como en los pequeños, sin embargo los departamentos tuvieron mayores problemas, ya que pasaron de recaudar el 11% a recaudar el 8%, y esto es explicable por numerosos factores, entre los que se encuentran el fenómeno del contrabando, las bases tributarias poco flexibles de los impuestos departamentales, y, en general, el hecho de que la crisis fiscal en los departamentos haya adoptado una dinámica persistente y ascendente⁷. También se muestra que hubo un aumento en el esfuerzo fiscal sobre todo en lo referente al impuesto predial para todos los municipios, aunque esta tendencia puede explicarse por un aumento en los precios de la tierra y no por un esfuerzo en aumentar los recaudos.

Al no haber conclusiones indiscutibles en los análisis econométricos se puede inferir que simplemente las autoridades locales tratan de satisfacer

⁷GUTIERREZ LOPEZ, Javier Alberto. Ajuste fiscal y un sistema de transferencias: repercusiones serias de un análisis incompleto. Secretaria de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá.

sus necesidades presupuestales para obtener los beneficios políticos y sociales de mejorar el gasto y ser consecuente con sus votantes⁸.

2. DISMINUCIÓN REAL DE LAS TRANSFERENCIAS

El ajuste fiscal⁹ logrado con la Ley 715 del 2001 impuesto por el Fondo Monetario Internacional incluyó un conjunto de reformas fiscales nacionales de carácter estructural, que no solo afectaron los recursos de los entes territoriales para atender los servicios dictaminados en la Constitución sino que develó la falta de capacidad de las autoridades nacionales y regionales de distribuir esos recursos en atención a los principios de eficiencia y equidad. En la medida en que los diferentes gobiernos colombianos aceptaron los criterios fijados en el Consenso de Washington la reducción del déficit fiscal se impuso como política económica prioritaria de ahí la urgencia de reducirlo. Para tal efecto se utilizaron las transferencias como comodín en las finanzas públicas nacionales, ya que era posible modificar su distribución a los departamentos y municipios, por medio de leyes que eran justificadas por el riesgo que implicaba su crecimiento unido a los ingresos corrientes de la nación y el crecimiento real como eran los choques macroeconómicos.

Basados en lo anterior, nuevamente en el 2006, se propuso otra reforma a las transferencias, la justificación fue la que al ligar las transferencias al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación se generarían altos riesgos desde el punto de vista macroeconómico y de estabilidad de las finanzas del gobierno nacional, lo que no permitiría garantizar recursos

⁸ CADENA, Ximena. ¿La descentralización emperaza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Publicado en Desarrollo y Sociedad. Universidad de los Andes. 2002.

⁹ Estudios econométricos mostraron que el incremento de las transferencias a las regiones tiende a ser proporcional a el déficit del Gobierno Nacional, de tal forma que un aumento del 1% de las transferencias se traduce en un empeoramiento del déficit 1.04%

crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios¹⁰.

Las transferencias han tenido cambios constates en su distribución, iniciaron en la Constitución del 91 que por medio de la Ley 60 de 1993 unía a las transferencias con los ingresos corrientes de la Nación, lo que se cambio con la Ley 715 del 2001 en donde el aumento de las transferencias estaba atada a la inflación causada más el 2.5%, al proponer esta ley un periodo de transición hasta el 2009 cuando se incrementarían por el promedio de los últimos cuatro años de los ingresos corrientes de la Nación; nuevamente el Gobierno anticipándose, propuso una reforma constitucional que se dio con el Acto Legislativo 04 del 2007, en donde las transferencias aumentaban en el 2008-9 por la inflación causada mas el 4% adicional, en el 2010 mas el 3.5% y el 2011 al 2016 mas el 3% adicional.

Es con ello, que durante la última década, ha habido un aumento de la centralización y de los poderes del Ejecutivo, la reducción de las transferencias le ha permitido a este contar con mayores recursos. Ya que con las reformas, la propuesta de hacer crecer estos recursos a las tasa anteriormente mencionadas en términos reales contradice los propósitos que se pretenden alcanzar con el sistema de transferencias y en general las entidades territoriales perdería cada año en términos reales el 70% del crecimiento de la economía (suponiendo que crece en promedio un 5% anual¹¹). Lo anterior, sin duda conducirá en el mediano plazo a un ahorro fiscal que es el prioritario para el Gobierno Central pero con un deterioro de un marco social para el desarrollo, lo cual nos llevaría a nuevas enmiendas constitucionales para subsanar esos problemas.

¹⁰RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. Publicado en: Bien-estar y macroeconomía 2007. Universidad Nacional de Colombia. 2007.

¹¹GUTIERREZ LOPEZ, Javier Alberto. Ajuste fiscal y un sistema de transferencias: repercusiones serias de un análisis incompleto. Secretaria de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Es claro, que el objetivo del Gobierno es el de aumentar el crecimiento económico de la Nación, sin embargo sin estar las transferencias atadas al mismo, se produce un efecto perverso al no poderse ver beneficiadas las entes territoriales de dicho crecimiento.

3. AHORRO FISCAL VIA REDUCCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS

Como vimos en el apartado anterior, el ahorro fiscal que pretenden las reformas se verán reflejadas en la disminución de los recursos a los municipios, cuyo efecto se dejara sentir en los gastos de salud, educación y agua potable y por ende en el sistema de protección social de la población pobre y vulnerable. Además esto sirve para que el ejecutivo financie las obras de inversión en las regiones originando un proceso mayor de centralización administrativo, al intervenir directamente en las regiones.

A pesar de la marcada situación de pobreza de la población, (colocar el dato de pobreza actual) las políticas sociales en lugar de ser construidas para incluir a vastos sectores en la circulación de los frutos del crecimiento están regidas por criterios de carácter fiscal que reduce los recursos para luchar contra la exclusión social.

El nuevo enfoque que tiene el Estado es la concepción que tiene el Banco Mundial en la que deben crearse un conjunto de arreglos público-privados para que respondan por las funciones que antes solo eran desempeñadas por instituciones públicas.

4. SELECCIÓN ADVERSA

La autonomía de las regiones significaba enfrentar nuevos retos políticos, sociales y financieros. Dentro de los políticos se encontraba la elección

popular de alcaldes y gobernadores, que buscaba que la población se identificara territorialmente tanto en sus debilidades y problemas como en sus fortalezas, permitiendo generar respuestas más eficaces; además, favorecería la vigilancia y el control de la comunidad. Dentro de lo social se encuentra que el nivel local ha sido el ámbito tradicional del desempeño de las políticas de asistencia social, sin que eso infiera en que han sido fructíferas. Y por último se buscaba la autonomía financiera por medio de las transferencias.

Pero se han detectado peligros correlativos al proceso de descentralización como inequidad de situaciones y tratamiento, a luz de las transferencias la equidad implicaba que los entes territoriales guardarán una misma identidad en las bolsas de servicios ofrecidos a sus habitantes, es decir que las condiciones sociales fueran igualitarias para todos, pero lo que encontramos es que existe una gran brecha social entre regiones pobres y regiones ricas, ya que es difícil la implementación de mecanismos de solidaridad y compensación entre regiones y localidades.

La inequidad entre las regiones se debe en parte en que gran parte de los municipios no tienen gran capacidad técnica, institucional, presupuestal y de monitoreo y control de las políticas públicas, acrecentándose la corrupción, el riesgo moral y la selección adversa.

Hay una alta correspondencia entre el tamaño poblacional y la asignación de transferencias en el nivel territorial. Resultan destacables los casos de Bogotá, Antioquia y Valle, los tres entes territoriales con mayor población y mayor asignación. Una de las razones de esta situación es la condición de asignar recursos para mantener la continuidad de algunas políticas sociales, la mayor cobertura se encuentra en las grandes ciudades por tanto, una cuantía considerable de los recursos de las transferencias son destinados a

los principales centros urbanos¹². Otra razón es que municipios como Bogotá, que contribuye a la Nación con gran cantidad de recursos que afectan positivamente no solo al distrito capital sino a otras regiones del país, pero esto no es gratuito, tiene elevados costos para la ciudad, que comúnmente no se tiene en cuenta al momento de asignar las transferencias de la Nación, ya que año tras año van deteriorando la infraestructura y la calidad de la vida de la ciudad, demandando cuantiosas inversiones hechas con recursos propios que minan el presupuesto distrital. Esta depreciación del entorno debe cuantificarse en el momento de las transferencias¹³.

Otra particularidad es que al utilizar el NBI se producen unas asimetrías, ya que es totalmente insensible al número de pobres y a la intensidad de la pobreza. “Los 108 municipios con mayor número de pobres y donde se concentra la mitad de los mismos, reciben solo el 10% de las transferencias con el criterio de pobreza, mientras que los 486 municipios con el menor número de pobres, donde se encuentra el 10% de ellos recibe el 39% del total de las transferencias”.

5. VICIOS DE CORRUPCIÓN

Teniendo en cuenta numerosos estudios, publicaciones, informes y demás Colombia ostenta los primeros lugares en Violencia, Pobreza, Impunidad, Narcotráfico, Minas anti personas y entre otras Corrupción. Como Colombianos tenemos que cargar con este lastre y más aún cuando contamos con la astucia de nuestro sexto sentido “ la malicia indígena” que

¹²RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. Publicado en: Bien-estar y macroeconomía 2007. Universidad Nacional de Colombia. 2007.

¹³GUTIERREZ LOPEZ, Javier Alberto. Ajuste fiscal y un sistema de transferencias: repercusiones serias de un análisis incompleto. Secretaria de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá.

en nombre de ella hemos atentado contra el patrimonio público, importante para el desarrollo de las regiones en Colombia.

Una de las más recientes mediciones de Transparencia Internacional (2006), indica que 16 de los 32 departamentos del país presentan riesgos de corrupción entre "medios" y "muy altos" en el manejo de los asuntos públicos. El promedio de riesgo en los gobiernos departamentales pasó de 50,47 a 59,64 por ciento entre 2003 y 2006. Si bien existen muchos mitos sobre el problema de la Corrupción no existen datos exactos ni mediciones confiables que apunten a hacer frente a los graves problemas de apropiación de los recursos públicos, en cambio sí existen varias posturas al respecto y una de ellas la del actual gobierno, que es la de considerar el proceso descentralizador del SGP como un agravante de la corrupción territorial y por ende urge serias reestructuraciones.

Desde el punto de vista económico la corrupción es vista por su impacto y sus determinantes, se dice que guarda una relación inversamente proporcional con el nivel de ingresos de hecho sobresale que los países con menor ingresos per capita son los más corruptos¹⁴. Lo anterior es preocupante partiendo de la base que las regiones con mayores necesidades son las que aparentemente presentan mayor problema en su gestión como es el caso de Choco – Colombia, esta representación de extrema pobreza en países de África y Latinoamérica es lo que Sachs denomina trampa de la pobreza y mala administración¹⁵.

Según Gamarra la descentralización está asociada a unos menores niveles de corrupción pero esta está ligada al desarrollo económico, mientras en los

¹⁴GAMARRA, JOSE P. Corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Banco de la República. 2006.

¹⁵SACHS J. ¿ Quién gana con la corrupción? PROYECT SINDYCATE. 2005.

países desarrollados la descentralización disminuye los niveles de corrupción en los países más pobres este efecto puede ser contrario¹⁶.

Según el Índice de percepción de corrupción de transparencia internacional, Colombia partió de un puntaje de 2,2 sobre 10 en 1.998, en el 2006 esta calificación fue de 3.9 y en el 2007 fue del 3.8 la misma que en el 2.008 colocando a Colombia en el puesto 70 entre 180 países, este mismo Índice pero al interior de las entidades públicas muestra que la gestión de transparencia en la gestión administrativa de las entidades nacionales van en aumento resultando en promedio entre los años 2003-2005 75.7 sobre 100, las entidades departamentales obtuvieron en promedio 52.3 sobre 100 para el 2.006, el nivel municipal señaló una calificación promedio 57.9 sobre 100 para el año 2.006. www.transparenciacolombia.org.co.

Sí bien la descentralización en Colombia buscaba hacer del estado y sus instituciones una estructura más eficiente, las cifras muestran que esta eficiencia está corroída por la corrupción, en parte porque esta descentralización y más exactamente el sistema de transferencias actual está cimentado sobre viejas estructuras políticas y clientelistas, estructuras que el gobierno central quiere recuperar reformando la participación de los entes territoriales en los ingresos de la nación.

Es claro que encargar del gasto público a entidades poco eficientes y sin infraestructura adecuada para su funcionamiento como es el caso de muchos municipios en Colombia puede ser un riesgo potencial en cuanto a la apropiación indebida de los recursos públicos la situación no sería diferente si eso se hace desde el gobierno central, no significa que de ser así se sea menos corrupto, que en últimas es lo que pretende las múltiples reformas al SGP, hacer del estado el ejecutor del gasto territorial y hacer de los entes territoriales simples veedores de los recursos.

¹⁶GAMARRA, JOSE P. Corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Banco de la República. 2006

La corrupción puede presentarse como una imperfección producto de la ineficacia del estado y sus instituciones en la administración y gestión financiera de las finanzas públicas , es un impacto que por su clandestinidad no se puede medir pero si generar serios desequilibrios fiscales al tener que incurrir en gastos para tapar los huecos que dejó el hecho corrupto, puede interferir en la dinámica del mercado colateralmente vía mayor inflación partiendo del supuesto que para equilibrar los gastos con los ingresos) dejados de recibir por apropiación de un corrupto) se tenga que incurrir en una emisión de moneda, la corrupción es más que falta de ética, es más que sanciones administrativas, es más que la mala calidad de contralorías, veedurías y todo lo que represente control , es más que una barrera al crecimiento económico, es más que la ineficiencia e indiscrecionalidad del funcionario público, es simplemente eso que sabemos todos y no queremos decir, es eso que debemos atacar, erradicar ,prevenir y condenar para el futuro de nuestras generaciones

CAPITULO III

SECUELAS DE LAS TRANSFERENCIAS

Anteriormente se mostraron algunos de los efectos perversos de las transferencias, a continuación se busca analizar los efectos que han tenido estos sobre la calidad de vida de los colombianos; el dinero ha sido transferido efectivamente a los entes territoriales que al ser limitados en su uso por ley, se supondría que han sido invertidos en los campos que se han constituido como determinantes para el desarrollo como son la educación, la salud y el saneamiento público principalmente; sin embargo, se debe valorar si los dineros han tenido impactos positivos con respecto al indicador de Necesidades Básicas Insatisfechos que es determinado por la DANE y en el que se basa las políticas nacionales ya que pretende mostrar el grado de pobreza de la población.

Demos inicio a lo anterior desarrollando que es el NBI, este índice fue introducido por el DANE en 1987 para tratar de determinar la incidencia de la pobreza en el país a través de cinco necesidades básicas que son:

1. Hogares en viviendas inadecuadas, en donde se tienen en cuenta las condiciones físicas de las viviendas, esencialmente el material de pisos y paredes.
2. Hogares en viviendas sin servicio básicos
3. Hogares con hacinamiento crítico
4. Hogares con alta dependencia económica, que es cuando en un hogar hay más de tres personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe de hogar tiene una escolaridad inferior a tres años
5. Hogares con ausentismo escolar, cuando al menos un niño entre 7 y 11 no está en un centro de educación formal.

Cuando en un hogar existe alguna de estas se denomina como pobre y si tiene más de una se considera un hogar en miseria, el DANE encontró evidencia de que este indicador se relaciona de forma directa con el de la línea de pobreza por ingresos, sin embargo, este índice se considera estructural porque se asocia con el ingreso permanente.¹⁷El anterior, es indispensable en el análisis en la distribución de las transferencias ya que es utilizado para orientar las políticas sobre los campos en que pretenden actuar las transferencias.

Es claro que la característica más sobresaliente en los procesos de descentralización es la búsqueda de esquemas de gobierno que involucren más los conceptos de equidad y eficiencia en la asignación de recursos para contener el crecimiento de este indicador, pero el resultado son los cada vez más marcados desequilibrios económicos y sociales en las regiones colombianas que dan cuenta de un ineficiencia en la distribución de la inversión pública nacional¹⁸.

Si bien es cierto, el NBI ha tenido descensos importantes, se hace necesario incorporar índices más completos que nos permitan involucrar variables basadas en el desarrollo humano, que no solo tenga en cuenta coberturas sino calidad de vida, ampliando las oportunidades de los ciudadanos permitiéndoles mejorar sus dotaciones iniciales; las capacidades a nivel territorial de fomentar una estructura auto sostenible y autosustentable en el manejo de lo público, dirigiéndose a futuro a que los entes territoriales no hagan de las transferencias su fuente principal de recursos.

¹⁷ LORA, Eduardo. Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia. Editorial Alfa Omega. Tercera edición. 2005

¹⁸RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. Publicado en: Bien-estar y macroeconomía 2007. Universidad Nacional de Colombia. 2007.

Teniendo en cuenta, que las reformas planteadas hasta el momento se justifican en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, buscando alcanzar coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación y avanzar significativamente en cobertura de servicios públicos domiciliarios como agua potable y saneamiento básico, sobre los dos primeros vamos a continuación a analizar si el mero cumplimiento de las metas en cobertura han permitido mejorar las condiciones de vida de la población.

EFFECTOS EN LA EDUCACION DE LAS TRANSFERENCIAS

A continuación haremos un pequeño balance en los efectos que han ejercido las transferencias en el sector educativo, exaltando los efectos del acto legislativo 001 de 2001 y la Ley 715 del mismo año. Como se ha presentado anteriormente, el mecanismo de las transferencias ya cuenta con más de veinte años en la legislación colombiana y ha influido de manera determinante en las condiciones socio-económicas del país, de tal manera que ya es posible evaluar sus consecuencias aunque no lo son de igual manera las reformas nombradas.

Es importante iniciar enfatizando en la importancia de la educación en la sociedad, ya que esta “agrega valor a la producción y aumenta los ingresos de las personas, la población puede avanzar en dirección a establecer una comunicación diferente con los otros, elegir con mayores elementos de juicio y participar activamente en la construcción de las ciudades; de modo que sus acciones contribuyan a luchar contra la desigualdad y mejorar la calidad de los debates públicos”¹⁹. Y Colombia no ha sido sorda ante ese componente generador de desarrollo, aunque desafortunadamente eso no significa que el esfuerzo este arrojando los resultados esperados.

¹⁹Ibid

Con la Constitución de 1991, se le transfirió la responsabilidad a los departamentos y municipios de administrar la educación básica, otorgándoles recursos que les permitieran financiar la construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento de los establecimientos necesarios para prestar el servicio. Es innegable que las tasas de cobertura aumentaron de forma destacada y hubo una disminución en la tasa de analfabetismo, sin embargo no significa lo hecho hasta ahora ha sido suficiente para alcanzar niveles <satisfactorios> de cubrimiento y menos aún respecto a los niveles calidad. Lo que se buscaba en con el direccionamiento de las políticas en educación planteadas a inicios de los noventas era incrementar las partidas para la política social, bajo la prestación directa de los servicios por los gobiernos locales y la participación de los usuarios en los asuntos administrativos.

Entre los logros destacados de la educación, (aunque no es posible separar que tanto de esos resultados son consecuencia de las transferencias y cuanto de factores externos), están el fortalecimiento de las instituciones educativas por medio de la “modernización permanente del sector; y la gestión participativa de la población, el mejoramiento de las coberturas, las cuales han alcanzado en el 2009 un porcentaje de 114.1 en primaria, 101.7 en secundaria, 75.6 en media y 35.5 en superior (cifras que corresponden a cobertura bruta); el notorio avance en la atención integral a la primera infancia, la cual llegó a 210.149 niños entre 2007 y 2009, formación de docentes, la articulación de la educación media con la superior, entre otros”²⁰.

²⁰Logros y retos del sector educativo, analizados en encuentro de secretarios de educación en Bogotá. Publicado en: mineducación.gov.co. 22 de diciembre de 2009.

Sin embargo, la modernización del sector educativo no ha conducido a un cambio de fondo en las políticas educativas, la eficiencia y la racionalidad siguen siendo las tímidas invitadas a este proceso tan importante para el país y a diferencia de las anteriores, la corrupción sigue siendo parte no de solo este componente sino de todos los atados a las transferencias. Otros elementos que disminuyen la eficiencia en el sector son la no delimitación clara entre las competencias entre los gobernadores y los alcaldes populares, o entre estos últimos y los Concejos; el hecho de que la participación ciudadana no ha pasado de ser un mero formulismo, aunque es de destacar que el sector educativo es el que cuenta con la mayor participación ciudadana, y por último esta descentralización hace que se fragmente la organización sindical, reduciéndola a su mínima expresión, la local, disminuyendo la capacidad de negociación de los trabajadores del sector²¹.

Ahora bien, todo proceso lleva en sí mismo cambios que le permiten reconocer las falencias y basado en una experiencia propia buscar mecanismos que lo hagan mejorar, el Acto Legislativo 001 del 2006 tuvo esa <supuesta justificación> sin embargo, aunque es indudable que existían buenas intenciones, esta reforma constitucional fue impulsada por un requerimiento del Fondo Monetario Internacional, FMI, en el que se exigía que revaloraran y se pusiera en tela de juicio las transferencias en general buscando la viabilidad de las finanzas públicas hacia el futuro cercano; y además era una “condición para que las agencias calificadoras de riesgo no siguieran bajándole la calificación al país”²². El más destacado de los efectos del cambio fue una disminución sistemática de las transferencias y no así del déficit público, que aumentó gracias al enfoque de otros rubros no contemplados por las transferencias y que en sí mismas no son generadoras

²¹Ibid

²²La batalla por las transferencias.

de desarrollo como lo es el gasto militar, sin embargo la justificación de lo anterior hace en si necesario la realización de una investigación con un diferente enfoque al aquí planteado.

No obstante, la disminución de los recursos hizo que las preocupaciones se volvieran a enfocarse sobre la eficiencia en el uso de los mismos, por la forma en que se estaban utilizando y en como debían usarse a futuro, ya que a pesar de la importancia de las cantidades de trabajo en las transferencias el Gobierno Central se justifico en que la calidad y la cobertura no estaban ni están como deberían estar; “en el año 1991 el país destinaba a educación el 2.4% del PIB y hoy día el 4.4%, y ese aumento no lo vemos reflejado en una mejor educación”. Por lo que se planteo la “reorganización de las plantas, la introducción de controles al gasto, el asegurar el uso más eficiente de los recursos, precisar competencias entre entidades territoriales, y desorden en el que la mayoría de municipios y departamentos destinaban el 100% de los recursos del sector exclusivamente al pago de la nómina”²³

Como otro paso importante para el proceso de la educación fue la Ley 715 de 2005, que contempla que las transferencias para educación se girarán de acuerdo con el número de niños atendidos en el sistema y no según el número de maestros, “por lo que las entidades territoriales tendrán que ubicar a los maestros donde estén los niños, donde se necesiten, y las secretarías y maestros se encargarán de crecer la cobertura con la vinculación de más niños al sistema escolar”²⁴. Además contempla “una asignación diferenciada por zona (urbana o rural) y por nivel (primaria o secundaria) con el fin de acercarse a los diferenciales de costos en la prestación del servicio educativo, es decir, distribuir los recursos de las transferencias equitativamente bajo la premisa de que es más costosa la

²³ Transferencias para todos. Entrevista al Ministro de educación nacional Francisco JoseLloreda. Publicado en: www.mineduccion.gov.co. 2001

²⁴ Mas equidad en las transferencias para educación a partir del 2008. Publicado en: www.mineduccion.gov.co. Febrero 13 de 2008.

educación secundaria que la primaria y la educación rural que la urbana. De esta forma, en 2008 los departamentos, Distritos y Municipios recibirán para la educación urbana, en preescolar y primaria 920.000 pesos por alumno atendido y para secundaria y media recibirán un millón de pesos por estudiante”²⁵.

Ahora bien, aunque con la reorganización y orientación del dinero, articulación de colegios y mejoras de infraestructura se calcula que se puede generar un 10 por ciento de nuevos cupos, es decir, 800 mil niños más dentro del sistema; lo que indudablemente sería un logro muy importante que aun no se ha podido llevar a cabo, pero al cual ya estamos muy cercanos.²⁶ El país no se puede quedar en buscar satisfacer las necesidades en términos de cobertura, sino que ya que el proceso mismo nos esta mostrando las falencias en la calidad se debe redireccionar y buscar ahora afrontar los nuevos retos que se nos presenta en el sector de la educación.

EFECTOS EN LA SALUD DE LAS TRANSFERENCIAS

La descentralización de la Salud en Colombia se da alrededor del año 1.975 cuando se da la transformación del sistema de salud, en parte porque es el producto de tensiones y negociaciones complejas entre diferentes actores sociopolíticos de la sociedad colombiana que en ultimas implantaron lo que cada uno concebía²⁷, el resultado de este proceso fue la exclusión de la mayoría de la población al acceso de la salud que en teoría debería ser universal.

²⁵ Revolución = Transferencias: mejor y mas educación. Publicado en: www.mineducacion.gov.co

²⁶Ibid.

²⁷HERNANDEZ ALVARES, Mario. El derecho a la salud en Colombia. Universidad de Antioquia.

De esta manera el nuevo sistema nacional de salud ratificó la fuerza sociopolítica de cada uno de los subsectores que estaban orientados a la lógica del mercado, frente a un estado clientelista y patrimonialista al que también le hacía bien estas fracturas y deficiencias en los servicios de salud.

El intento de la reforma del sistema a finales de los años 80 esta vez con impulso del Banco Mundial pretendía consolidar el Proyecto de Reforma a la salud la cual terminó con la descentralización del manejo de la red pública de salud hacia los municipios mediante la ley 10 de 1990 pero con limitaciones administrativas y financieras para su ejecución²⁸.

Ya la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 con un sistema de salud politizado, excluyente y desigual tenía como reto reorganizar el estado y abrir a la universalidad el derecho a la salud que tanto se clamaba, pero a decir verdad la decisión sobre el tema resultó ser un híbrido entre lo social y lo neoliberal teniendo en cuenta que la transformación del estado colombiano se hace desde tendencias neoliberales en la región sin perder de vista los condicionamientos de dicho proceso por parte de los organismos multilaterales.

La ley 100 de 1993 se establece como solución a las dificultades de la época en cuestión de cobertura y calidad de la salud, siendo el pilar más importante la universalidad y la igualdad en el acceso a este servicio, Ley que divide en dos el acceso al servicio, siendo el primero un servicio individual y el segundo un servicio colectivo, el primero estará en manos del mercado y el segundo defendido por el estado.

El fundamento de dicha separación se encuentra en la teoría neoclásica de los bienes, la cual argumenta que los bienes privados son aquellos que implican beneficio individual diferenciado por el cual las personas estarían dispuestas a pagar, los bienes colectivos expuestos a altas externalidades son

²⁸Ibid

aquellas que nadie estaría dispuesto a costear y por ende es facultad del estado asumirlos²⁹.

En este orden de ideas, en Colombia el Sistema General de Participaciones SGP creado por la Ley 715 de 2001 contiene los criterios de distribución de los recursos destinados a la inversión social de la cual la salud representa el 24.5% de dicha destinación, pero aunque existan los criterios definidos para dicha distribución existen evidencias sobre inequidades en la distribución en las regiones colombianas.

En Colombia las transferencias a las regiones a través del SGP entre el 2002 y 2006 tuvieron un crecimiento no ajustado del 36.5%, aunque el acumulado de la inflación en ese periodo fue del 29.4% lo cual deja un crecimiento real del 7.1%³⁰

De acuerdo al estudio del Profesor Alvis el Acto Legislativo 001 de 2007, el Estado busca reducir las transferencias en el 30% en los ingresos corrientes de la nación en el 2018, con lo cual se perderán 17 puntos de participación en la política social de los ingresos, la expectativa del sector salud es cortar la tendencia creciente de aportes a la salud en casi \$ 700.000 millones, llegando así a la despreciable cifra de 1.4 billones anuales en el año 2016, reduciendo en al menos 5.9 millones de nuevos afiliados la proyección para el 2016³¹.

Las transferencias están orientadas a cumplir unas metas de que pueden ser de desarrollo y/o de nivelación, las primeras son aquellas que están orientadas a corregir las desigualdades de renta interregional y las segundas son aquellas que se realizan para evitar que se produzcan diferencias interregionales en el acceso a los servicios públicos, es decir que garantizar

²⁹Ibid.

³⁰ALVIS, Nelson. Inequidad regional en la financiación de la salud en Colombia. Lecturas de economía. Diciembre de 2009.

³¹Ibid

que las necesidades de gasto básicas de cada gobierno subnacional se encuentre cubiertas en su totalidad³². EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS REGIONALES EN COLOMBIA VALORACION Y ALTERNATIVAS A LA REFORMA . Investigación realizada y presentada como requisito para la Obtención del Diploma de Estudios Avanzados y prerrequisito para la obtención del Título de Doctor en Economía

Según estudio de Florez, este establece que las coberturas en aseguramiento en salud siempre ha sido mayor en las zonas urbanas que en las rurales , en 2005 el aseguramiento urbano era de 1.2 veces el rural , para este mismo año cerca del 40% de la población rural aun no estaba asegurada mientras el 30% de la población urbana estaba por fuera del sistema de salud. FLÓREZ, Carmen; SOTO, Victoria, et al. (2007). Avances y desafíos de la equidad en el sistema de salud colombiano. Fundación Corona, Departamento Nacional de Planeación, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario. Bogotá Colombia.

Teniendo en cuenta lo anterior y los detalles enunciados a lo largo del presente ensayo podríamos concluir que las transferencias en Colombia no son de desarrollo regional ya que el objetivo principal de esta no es corregir las notorias desigualdades de renta y tampoco lo son de nivelación por qué no intenta establecer costos de unas necesidades de gasto regional que permita establecer equilibrios entre la gestión de recaudo en los diferentes entes territoriales. Las Transferencias en Colombia, son una mezcla de los dos mecanismos, por un lado intentan ser de Desarrollo por que para el cálculo de las mismas se tienen en cuenta algunas variables de pobreza, que buscan dar un poco más a las regiones donde la renta es menor, y por otro lado intentan ser de Nivelación toda vez que tienen un pequeño componente

³²PULECIO FRANCO, Jairo Humberto. El sistema de las transferencias regionales en Colombia, valoración y alternativas de la reforma.

de eficiencia fiscal y buscan garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los Servicios públicos.

El estudio citado anteriormente concluye que existen serias ineficiencias en la asignación de las transferencias de recursos destinados a la salud de los habitantes de distintas regiones en Colombia si se asume el NBI como descriptor de del estado de pobreza en la región, en tal sentido se recomienda revisar y replantear los criterios de asignación de los recursos transferidos con el fin de contar con políticas redistributivas eficientes que en el futuro eviten que el actual sistema de Salud colapse y sean las fallas estructurales que a lo largo de estos años sean las culpables de un gasto ineficiente y mal distribuido en la administración de la salud en Colombia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Después del acto legislativo 001, se introdujo una reducción sistemática de las transferencias en parte como castigo por la mala gestión de los recursos, esto a su vez exigió del ente territorial eficiencia sobre un recurso escaso que e ultimas se puede considerar como un aspecto positivo, ya que obligo a los gerentes territoriales a repensar el modelo y a buscar la priorización del gasto basados en eficiencia.
- El proceso de cambio de las transferencias durante los últimos veinte años ha generado practicas de control que conllevan a medir la eficiencia en el gasto de parte del gobierno central, que aunque trata de compensar los buenos resultados con aumentos en los valores transferidos, debe implementar un mecanismo de incentivos que conlleve a que la practica de eficiencia en el gasto sea premiada y compensada ya sea por puntos adicionales de transferencia o la posibilidad de destinar ese dinero a otros rubros diferentes a los establecidos por la Ley.
- El Gobierno Central debe promover del uso eficiente del recurso publico, orientada a evitar el acceso de la corrupción al dinero de las transferencias por medio de unas políticas de cultura del uso de eficiente, así como se promueve en este momento la cultura tributaria, que los servidores públicos sean conscientes de su responsabilidad en que de la buena inversión de los recursos desemboca no solo en la

calidad de vida de la población si no en el incentivo del pago de impuestos.

- En el pasado las transferencias era la principal prenda que respaldaba el endeudamientos del ente territorial por tal razón operacionalmente muchos municipios eran inviables económicamente, esa financiación resultaba peligrosa para el ente territorial y ente nacional ya que este tenia que asumir esta deuda con el dinero de las transferencias, esta practica insegura si bien ha venido disminuyendo se recomienda al Gobierno Central establecer unos mecanismos que permitan el endeudamiento del ente territorial sin poner en riesgo las transferencias futuras. Este mecanismo puede ser la creación de un fondo de aportes destinado a promover el desarrollo de las regiones en donde se permita que municipios que normalmente no cuentan con los recursos a corto plazo puedan llevar a cabo grandes proyectos, respaldados en los aportes que hacen tanto los municipios grandes como en los pequeños permitiendo no solo llevarlos a cabo sino también permitiendo que los municipios de grandes recursos ayuden a los pequeños, creando una simbiosis en donde las poblaciones pequeñas pueden cubrir sus necesidades y no sé de un desplazamiento de la población hacia los estados más ricos, evitando problemas de desempleo e inseguridad, es decir por medio de responsabilidad social lograr una convergencia entre regiones que permita que a largo plazo todos se vean favorecidos.
- Con la ley 617 del 2003 en donde se planteo la categorización de los municipios se pretendió castigar a los municipios inviables disminuyéndolos en categoría, que significaba una reducción considerable de sus ingresos transferidos, sin embargo esto no fue suficiente ya que en la actualidad existen municipios que no son

viables financieramente por tal motivo se recomienda que el gobierno central tenga una injerencia mas directa sobre el comportamiento financiero de los municipios con el fin de recuperarlo, estabilizarlo o de lo contrario su liquidación total. Recomendamos que al igual que la empresa privada de acuerdo a la ley 550 asigna un promotor que va al rescate de la empresa el gobierno central debe designar a un experto que coadministre el municipio inviable y que de plena justificación a los dineros transferidos, si bien ese sistema de coadministración viola los principios descentralizadores esta medida temporal deberá arrojar los resultados esperados en un corto periodo tiempo y en caso de que sea viable se devolverá la autonomía plena al municipio. El Gobierno Central deberá ser radical en la toma de decisión en cuanto a retirar la condición de municipio cuando la situación financiera presenta signos profundos de problemas de liquidez y proseguir uniéndolo a un municipio aledaño que este en condiciones de administrar esos recursos; aunque se viole en parte el principio descentralizador, es mas viable mejorar la eficiencia del gasto por medio de estas medidas extremas que mantener a termino indefinido un municipio ineficiente en su gasto publico.

- Respecto al uso de las transferencias en educación se recomienda que la atención a la primera infancia, la educación básica primaria y media este en total responsabilidad de los entes territoriales, continuando con la política de designar el valor de las transferencias por alumno atendido y por las necesidades propias de cada uno de los municipios. Mientras que la educación superior debe estar a cargo del Gobierno Central por medio de instituciones de este índole, ya que ellos poseen recursos mas amplios y una mayor capacidad para la construcción de este tipo de infraestructura y de hacer uso de convenios interinstitucionales, entre otros muchos factores.

- Revisar los criterios de asignación de las transferencias partiendo de la base que existen municipios como es el caso de Bogotá quien aporta un valor considerable en el recaudo y causación tributaria pero el dinero transferido no es proporcional partiendo de la base de la gestión eficiente del dinero transferido y de la generación de nuevos recursos.

BIBLIOGRAFIA

- ✓ ALVIS, Nelson. Inequidad regional en la financiación de la salud en Colombia. Lecturas de economía. Diciembre de 2009.
- ✓ CADENA, Ximena. ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Publicado en Desarrollo y Sociedad. Universidad de los Andes. 2002.
- ✓ Constitución Política de Colombia de 1991.
- ✓ GAMARRA, José. Corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Banco de la República. 2006.
- ✓ GUTIERREZ LOPEZ, Javier Alberto. Ajuste fiscal y un sistema de transferencias: repercusiones serias de un análisis incompleto. Secretaria de Hacienda. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ✓ HERNANDEZ ALVARES, Mario. El derecho a la salud en Colombia. Universidad de Antioquia.
- ✓ JARAMILLO PEREZ, Ivan. El sistema nacional de financiamiento de las entidades territoriales.
- ✓ LORA, Eduardo. Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia. Editorial Alfa Omega. Tercera edición. 2005
- ✓ PULECIO FRANCO, Jairo Humberto. El sistema de las transferencias regionales en Colombia, valoración y alternativas de la reforma.
- ✓ RODRIGUEZ SALAZAR, Oscar. Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. Publicado en: Bien-estar y macroeconomía 2007. Universidad Nacional de Colombia. 2007.
- ✓ SACHS J. ¿ Quién gana con la corrupción?. PROYECT SINDYCATE. 2005.

- ✓ Ley 46 de 1971 por el cual se desarrolla el art. 182 de la Constitución Política de Colombia.
- ✓ La batalla por las transferencias.
- ✓ La descentralización fiscal y el crecimiento económico, evidencia para Colombia. Ensayos sobre política económica. Publicado en revista ESPE No. 46-i. Banco de la República. 2004
- ✓ Logros y retos del sector educativo, analizados en encuentro de secretarios de educación en Bogotá. Publicado en: mineducacion.gov.co. 22 de diciembre de 2009.
- ✓ Mas equidad en las transferencias para educación a partir del 2008. Publicado en: www.mineducacion.gov.co. Febrero 13 de 2008.
- ✓ Revolución = Transferencias: mejor y mas educación. Publicado en: www.mineducacion.gov.co
- ✓ Transferencias para todos. Entrevista al Ministro de educación nacional Francisco José Lloreda. Publicado en: www.mineducacion.gov.co. 2001