

No al maniqueísmo: una alternativa para la equidad

Foro: educación, salud y descentralización en juego

Francisco Piedrahita Plata
Universidad Icesi

Noviembre 2 de 2006

No al maniqueísmo

1. Autonomía, gasto social y responsabilidades de los entes territoriales en la Constitución de 1991
2. Necesidad de esos valores constitucionales
3. La reforma de 2001 y el Parágrafo Transitorio #3 (Escenario #1)
4. Lo que quiere el Gobierno Central (Escenario #2)
5. Una alternativa para la equidad (Escenario #3)

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO I: DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES
- Artículo 1: Colombia es un **Estado Social de derecho** organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...**

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO II: DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES
- Capítulo 2: De los derechos sociales, económicos y culturales
- Art. 44: ... derechos fundamentales de los niños ...
- Art. 49: ... la salud y el saneamiento ambiental
- Art. 51: ... vivienda digna
- Art. 52: ... el deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social
- Art. 67: ... la educación
- Art. 70: ... la cultura

Constitución Política de Colombia

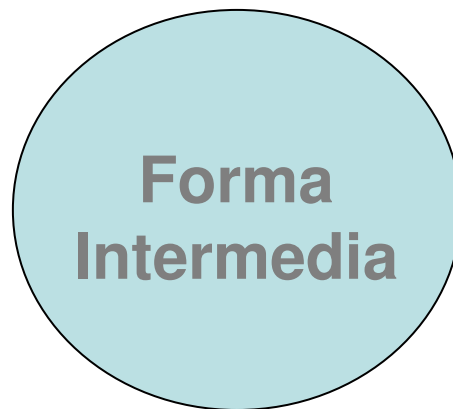
- TÍTULO XI: DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
- Capítulo 1: De las disposiciones generales
- Artículo 287: Las entidades territoriales gozan de **autonomía** para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:
 - ↑ Gobernarse por autoridades propias.
 - ↑ **Ejercer las competencias que les corresponden.**
 - ↑ Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
 - ↑ **Participar en las rentas nacionales.**

La nueva Colombia según la Constitución de 1991

En realidad, la Asamblea quiso crear una forma intermedia de Organización



**Constitución
de 1886**



**Constitución
de 1991**



**EEUU o
Brasil**

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO XII: DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
- Capítulo 1: De las disposiciones generales
- Art. 334: ... El estado intervendrá para ... asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO XII: DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
- Capítulo 3: Del presupuesto
- Art. 350: ... el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. ... el presupuesto de inversión no se podrá disminuir **porcentualmente** con relación al año anterior ...
- ***Se trató de eliminar por acto legislativo en 2003***

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO XII: DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
- Capítulo 4: De la distribución de recursos y de competencias
- Arts. 356, 357, 358, 360 y 361 dieron cuerpo al cuarto derecho que implica la autonomía según el art. 287, el de **participar en las rentas nacionales**; y asignaron determinadas **competencias y responsabilidades en salud, educación, saneamiento ambiental y otros gastos sociales a los entes territoriales**

Constitución Política de Colombia

- Artículo 356: Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de los departamentos, distritos y municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, **se crea el sistema general de participaciones** de los departamentos, distritos y municipios ...

Constitución Política de Colombia

- Artículo 356 (cont.): ... Los recursos del sistema general de participaciones se destinarán a la financiación de los servicios a cargo de departamentos, distritos y municipios, dándole prioridad al servicio de salud y a los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura ...

Constitución Política de Colombia

- Artículo 357: El monto del sistema general de participaciones se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años anteriores ...

Constitución Política de Colombia

- Artículo 358: Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, **entiéndase por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y los no tributarios con excepción de los recursos de capital.**

Constitución Política de Colombia

- TÍTULO XII: DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA
- Capítulo 4: De la distribución de recursos y de competencias
- Art. 365: Los **servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado ...**
- Art. 366: Será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. ... **el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.**

No al maniqueísmo

1. Autonomía, gasto social y responsabilidades de los entes territoriales en la Constitución de 1991
2. Necesidad de esos valores constitucionales
3. La reforma de 2001 y el Parágrafo Transitorio #3 (Escenario #1)
4. Lo que quiere el Gobierno Central (Escenario #2)
5. Una alternativa para la equidad (Escenario #3)

Necesidad de esos valores constitucionales

- La gente alrededor del mundo está demandando mayor autodeterminación e influencia en las decisiones de los gobiernos. Cerca del 95% de todas las democracias tienen ahora gobiernos subnacionales elegidos popularmente y países grandes y pequeños, ricos y pobres, están trasladando poderes políticos, fiscales y administrativos a los niveles subnacionales de gobierno.

Necesidad de esos valores constitucionales

- Los servicios que proporciona el Gobierno Central deberían beneficiar a la Nación entera u ofrecer economías de escala substanciales; por ejemplo, defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria o la preservación de un mercado nacional unificado. Por otra parte, las unidades subnacionales deberán proveer bienes públicos locales

Necesidad de esos valores constitucionales

- ¿Por qué existe el Sistema General de Participaciones?
- La respuesta es: para hacer política de gasto público en salud, educación y saneamiento básico. Lo que importa es lograr esos objetivos de política

Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda
Entrevista, Revista Dinero, Julio 21 de 2006

Necesidad de esos valores constitucionales

- “El siglo XXI será el siglo de la educación” Educación, la agenda del siglo XXI, PNUD, marzo de 1998
- “Cantidad sin Calidad” Informe de Progreso Educativo en América Latina, PREAL, marzo de 2006
- Educación inicial, preescolar y media, infraestructura escolar, jornada completa, computadores, capacitación de docentes, etc.
- “Agoniza la salud”. Editorial principal de El Tiempo, octubre 8 de 2006
- “12,9 millones toman agua impotable en el país”. Informe de El Tiempo, octubre 6 de 2006

Los argumentos del Gobierno Central: sofismas y eufemismos

- En Colombia, los ingresos tributarios territoriales alcanzan magnitudes importantes: **19% del total y muy concentrados**
- Antes del AL 01 de 2001, entre 1999 y 2000 se produjo reducción del 4% en las participaciones: **única en 70 años**
- Estabilidad: **promedio de 4 años**
- Crecimiento real e incremento de participaciones per cápita: **mezquino (2 y 1%), comparado con el de ICN (8%)**
- Avance de cobertura educativa: **no relacionada con Acto Legislativo y problema de calidad**
- Incremento de afiliados al régimen subsidiado de salud: **no relacionado con Acto Legislativo y problema de calidad**
- Tecnología de coordinación: **eufemismo por Centralización**

Constitución Política de Colombia

Aclaración Semántica (del Diccionario de la RAE)

- A pesar de la claridad del texto de la Constitución, se sigue hablando de las “transferencias” del Gobierno Central a las entidades territoriales. Hay una gran diferencia:

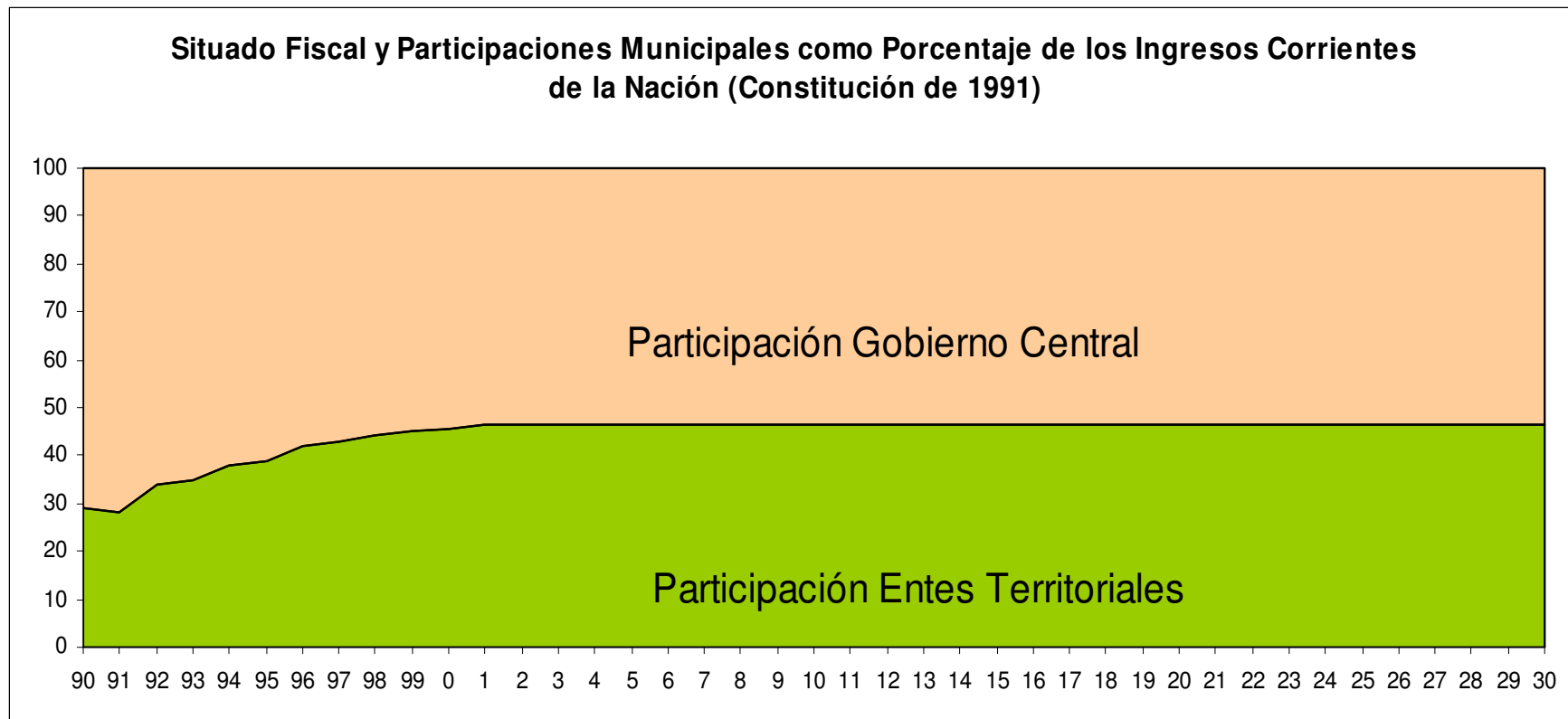
Transferir: Ceder o renunciar en otro el derecho, dominio o atribución que se tiene sobre una cosa.

Participar: Tomar una parte en una cosa.

No al maniqueísmo

1. Autonomía, gasto social y responsabilidades de los entes territoriales en la Constitución de 1991
2. Necesidad de esos valores constitucionales
3. La reforma de 2001 y el Parágrafo Transitorio #3 (Escenario #1)
4. Lo que quiere el Gobierno Central (Escenario #2)
5. Una alternativa para la equidad (Escenario #3)

El SGP según el diseño original: 53.5% para el Gobierno Central y 46.5% para entidades territoriales y gasto social



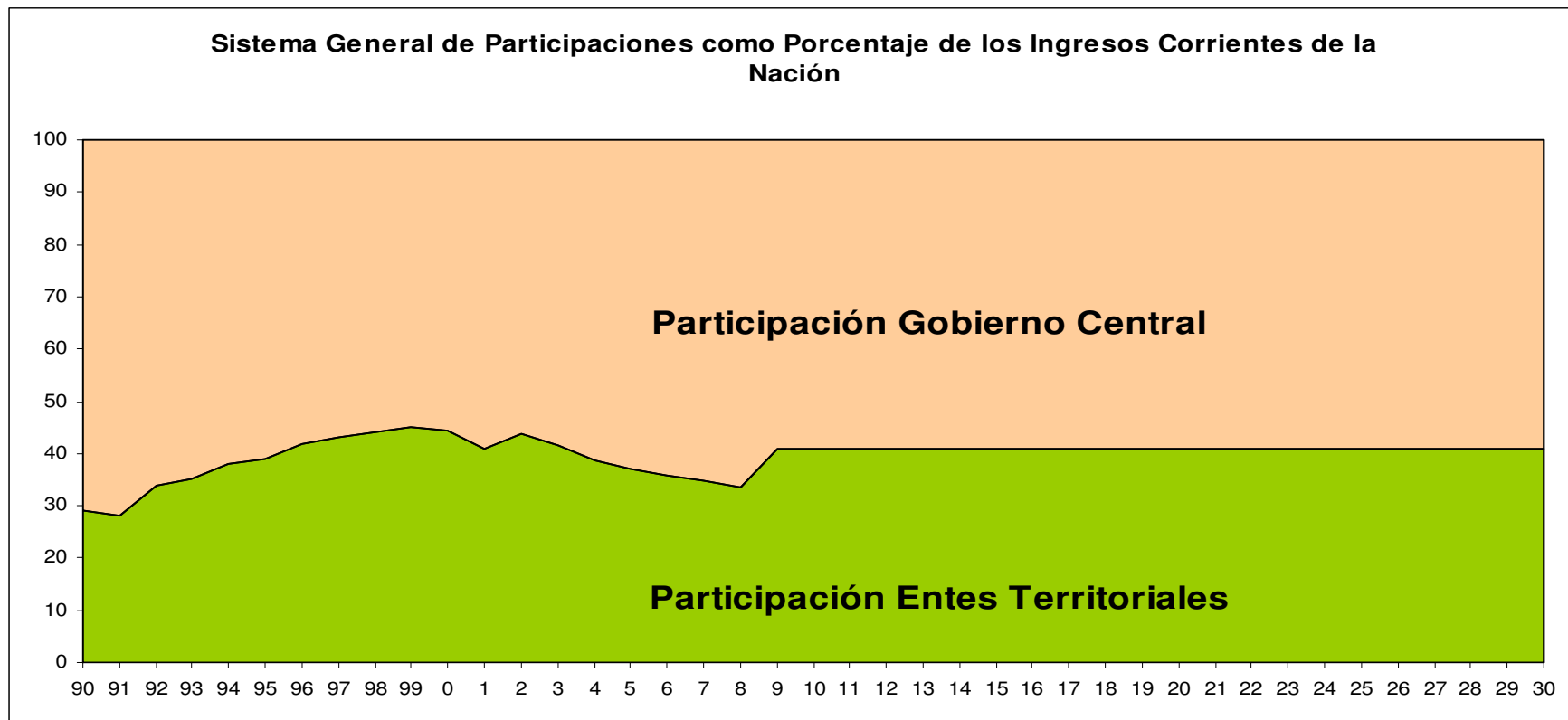
La reforma del SGP 2001

- Artículo 357:

Par. Trans. 3. Al finalizar el periodo de transición el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinado para el sistema general de participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001.

El SGP y la reforma de 2001: la participación de las entidades territoriales baja 7 años y, al final, por el Par. #3, vuelve al nivel de 2001

(Escenario #1)



La Aritmética del SGP

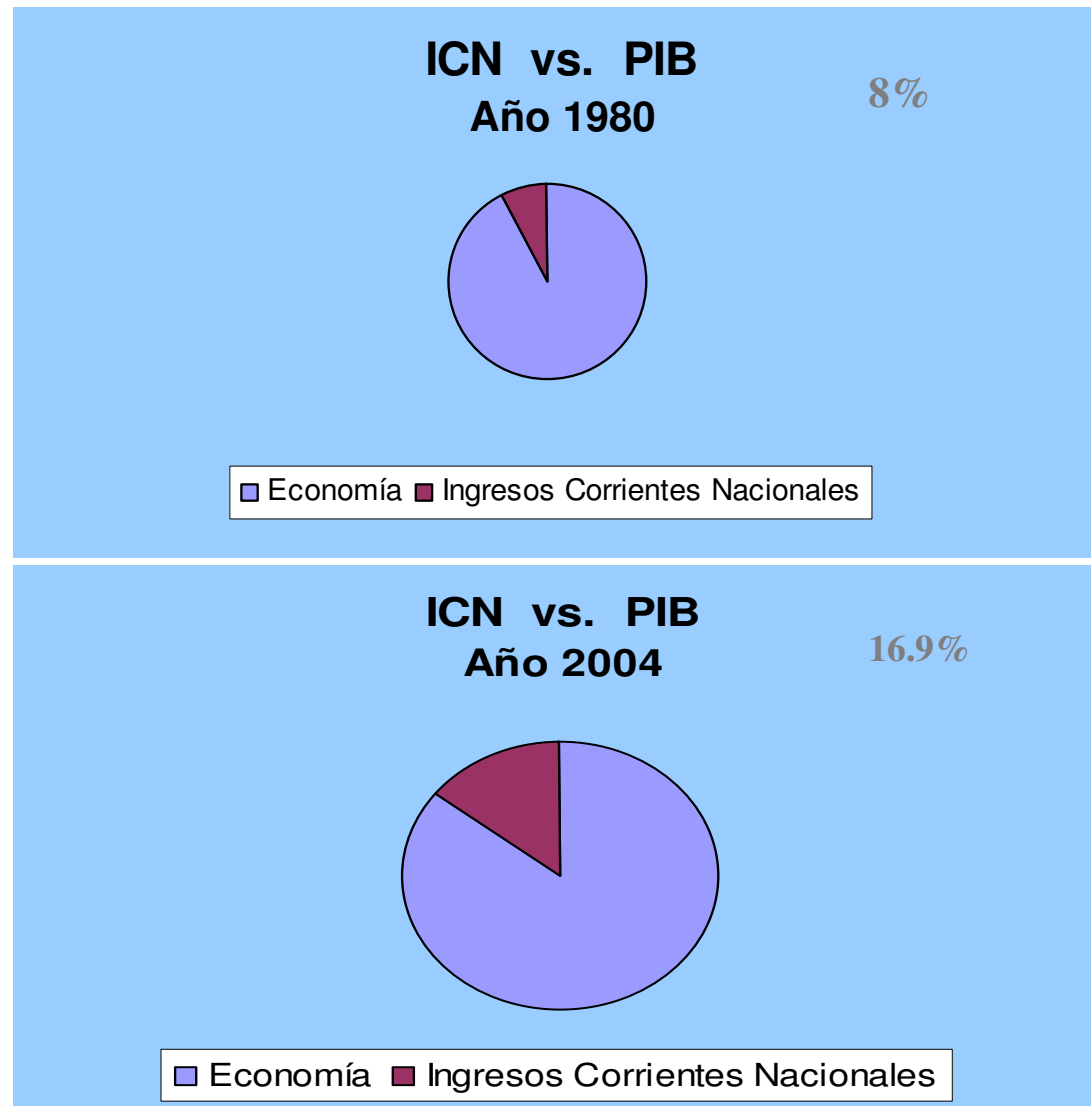
- ¿Por qué baja la participación de las entidades territoriales durante los 7 años?

Porque los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) crecen, en pesos constantes, a una tasa mucho mayor que 2 ó 2.5%.

Mientras entre 1980 y 2005 la Economía (PIB) creció, en promedio, al 3.5% por año, los ICN crecieron, en promedio, al 6.6% por año.

Entre 2000 y 2006 han crecido a ¡más del 8% por año!

La Aritmética del SGP:



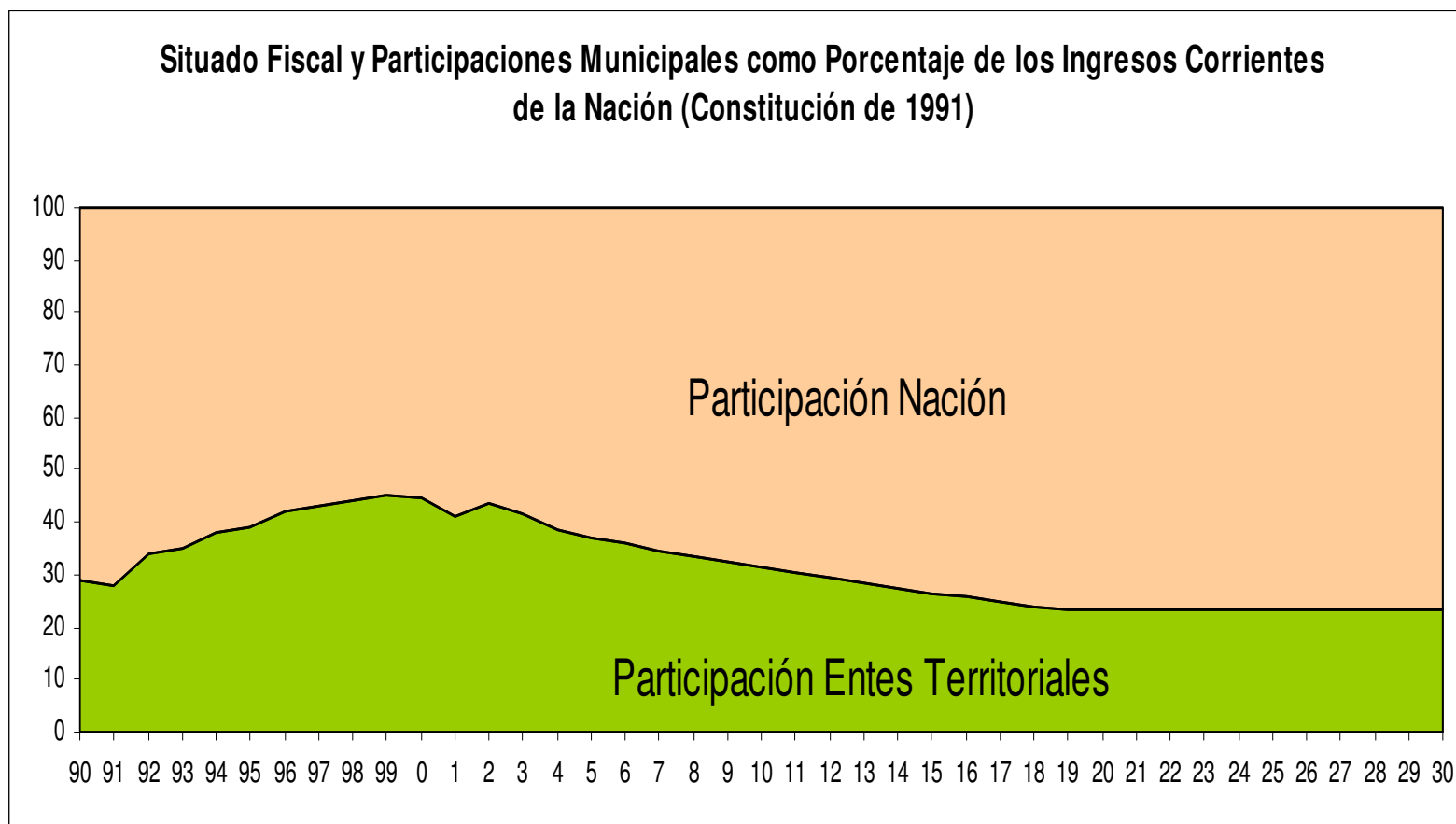
No al maniqueísmo

1. Autonomía, gasto social y responsabilidades de los entes territoriales en la Constitución de 1991
2. Necesidad de esos valores constitucionales
3. La reforma de 2001 y el Parágrafo Transitorio #3 (Escenario #1)
4. Lo que quiere el Gobierno Central (Escenario #2)
5. Una alternativa para la equidad (Escenario #3)

La reforma del SGP

- El Gobierno Central y el Senado han acordado en primeros debates que se mantenga el sistema actual con pequeños ajustes; SGP crece a inflación +4% en 2008 y 2009, a inflación +3.5% en 2010 y a inflación +3% de 2011 a 2019 (Escenario #2).

La reforma del SGP: lo que pretende el Gobierno Central (Escenario #2)



La reforma del SGP: lo que pretende el Gobierno Central (Escenario #2)

Según esta propuesta, en 2019, al SGP le correspondería sólo 23.47% de los ICN y el compromiso constitucional con la educación habría bajado a 13.2% de los ICN y a menos “del 10% del presupuesto general de gastos” aprobado en en el Plebiscito de hace 50 años.

¡Y ahora dizque estamos en la sociedad del conocimiento!

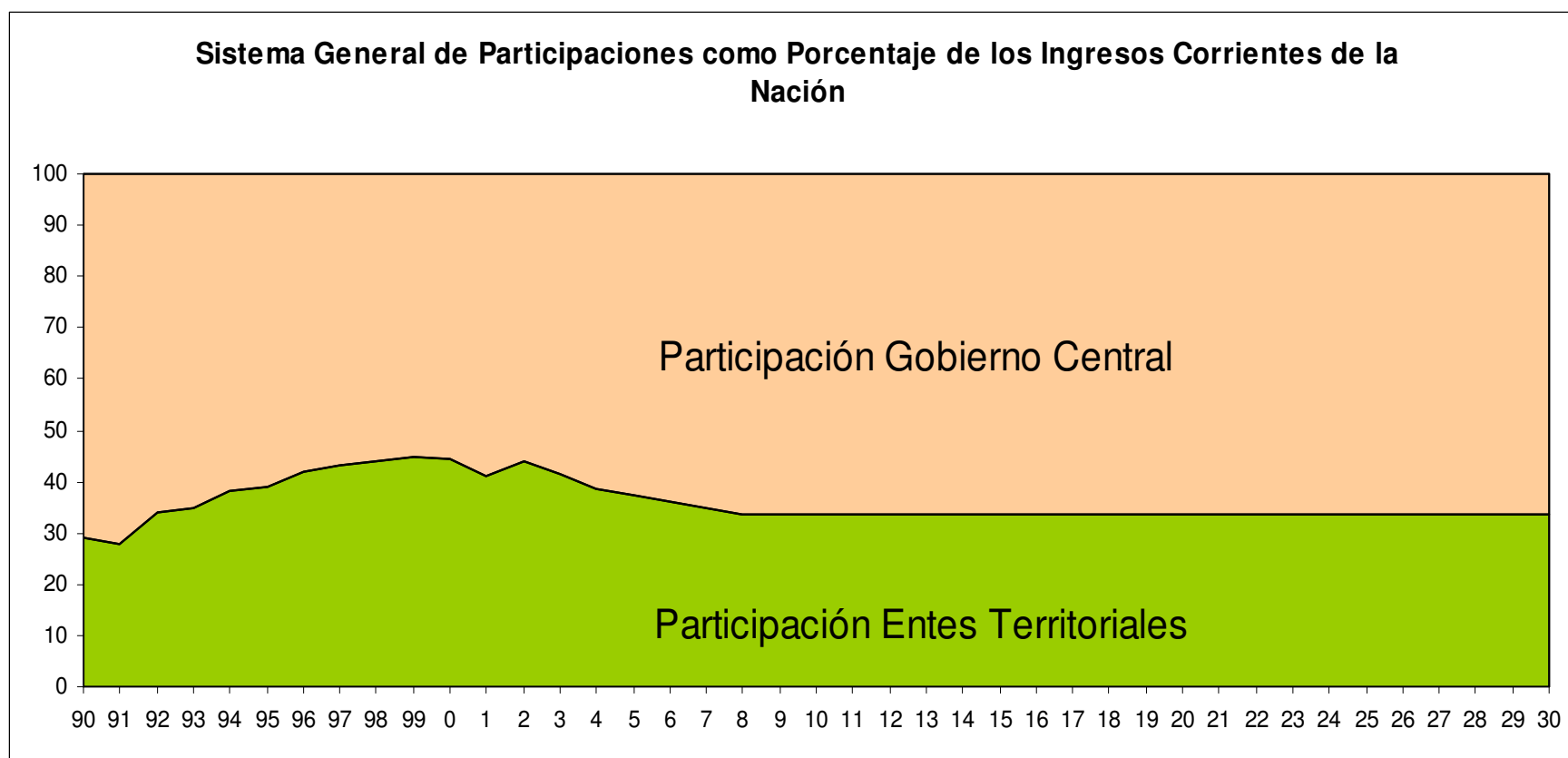
No al maniqueísmo

1. Autonomía, gasto social y responsabilidades de los entes territoriales en la Constitución de 1991
2. Necesidad de esos valores constitucionales
3. La reforma de 2001 y el Parágrafo Transitorio #3 (Escenario #1)
4. Lo que quiere el Gobierno Central (Escenario #2)
5. Una alternativa para la equidad (Escenario #3)

La reforma del SGP: una reforma para la equidad (Escenario #3)

- El camino alternativo consiste simplemente en eliminar el Parágrafo Transitorio # 3...
- ... y volver al espíritu de lo pactado en la reforma de 2001; lo establecido en el art. 357 (Escenario #3).
- El Gobierno Central mantendría la participación ganada en los 7 años de transición (aprox. 10%) ...
- ... y el SGP volvería a crecer al ritmo de los Ingresos Corrientes Nacionales

La reforma del SGP: una reforma para la equidad (Escenario #3)



Comparación de Escenarios

- El siguiente cuadro compara los Escenarios #s 2 y 3 y calcula la diferencia para el SGP.
- Supone que los ICN en 2008 valdrán \$55.1 Billones en pesos de 2006 y que seguirán creciendo al 6% por año en términos reales.

Comparación de Escenarios

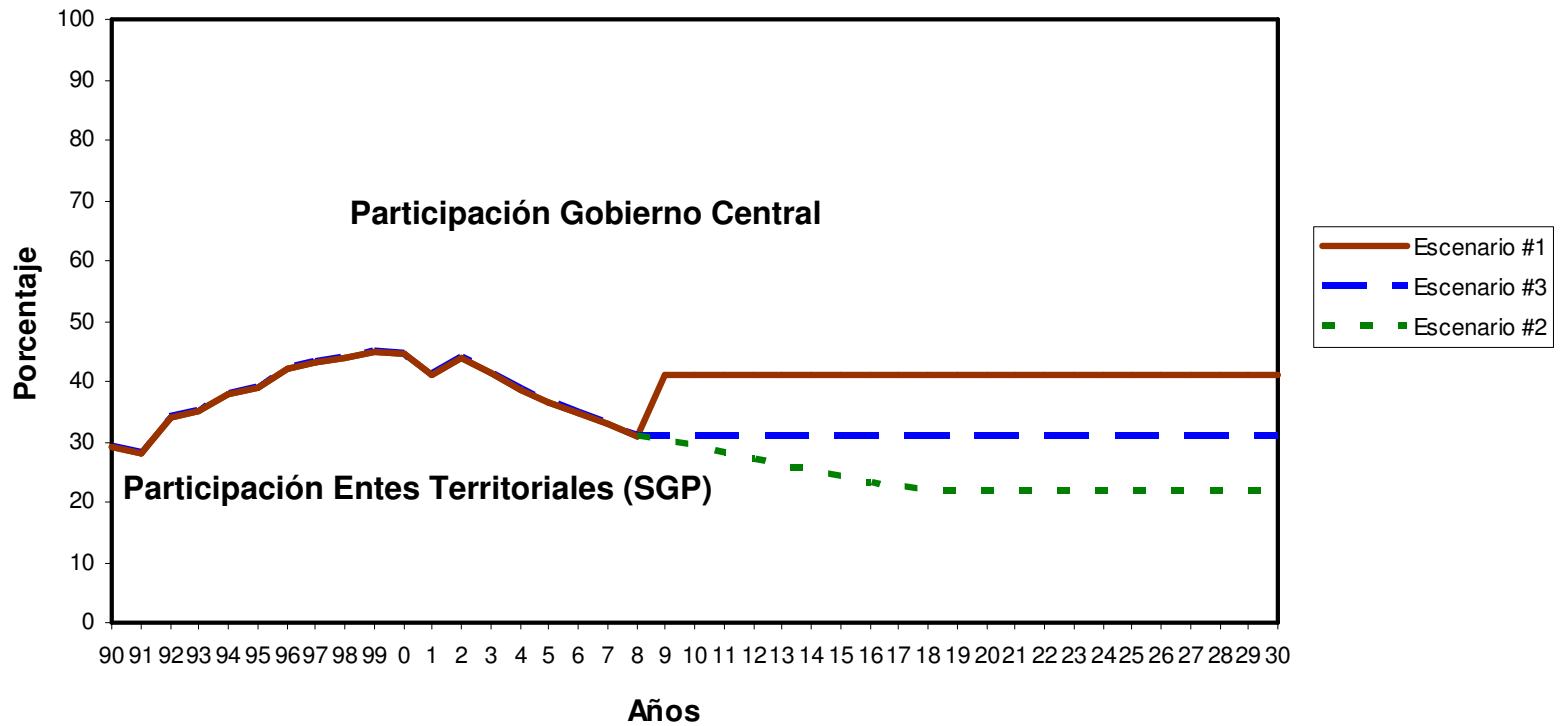
- Supone que la participación del SGP en los ICN habrá bajado, al término del periodo de transición, al 31.26%.
- Los recursos para el SGP en el Escenario #2 crecen según propuesta aprobada inicialmente en el Senado; y en el Escenario #3 son el 31.26% de los ICN.

Comparación de Escenarios

Años	ICN	Recursos para SGP		Diferencia
		Escenario #2 Prop Gobierno/ Senado	Escenario #3 Particip. 31.26%	
2006	48.9	16.4	16.4	0.0
2007	52.0	16.8	16.8	0.0
2008	55.1	17.5	17.2	-0.3
2009	58.4	18.2	18.3	0.1
2010	61.9	18.8	19.4	0.5
2011	65.6	19.4	20.5	1.1
2012	69.6	20.0	21.8	1.8
2013	73.8	20.6	23.1	2.5
2014	78.2	21.2	24.4	3.3
2015	82.9	21.8	25.9	4.1
2016	87.9	22.5	27.5	5.0
2017	93.1	23.1	29.1	6.0
2018	98.7	23.8	30.9	7.0
2019	104.6	24.6	32.7	8.2

Cifras en billones de pesos constantes de 2006

Sistema General de Participaciones como Porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación



La reforma del SGP: una reforma para la equidad

Proyecto de Acto Legislativo por el cual se reforma la Constitución Nacional

- Artículo único. Derógase el Parágrafo Transitorio 3o. Del Artículo 357 de la Constitución.