

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

Junio 21 de 2018

Transferencias territoriales y su optimización

Durante las últimas tres décadas, Colombia ha venido enfrentando serios desafíos en materia de descentralización política y fiscal. Si medimos esa descentralización por la vía fiscal, vemos que en Colombia se transfieren recursos a las regiones a través del Sistema General de Participación (SGP) por un valor equivalente al 3.8% del PIB, lo cual implica que el Gobierno Central (GC) comparte cerca del 30% del total de sus recursos tributarios con los territorios (ver cuadro adjunto), ver *Comentario Económico del Día* 16 de noviembre de 2016.

Este hecho, que suena bien a nivel de democracia territorial, ha implicado grandes desafíos en materia de eficacia fiscal y de lucha contra la corrupción, particularmente desde la aprobación de la Constitución de 1991. En particular, se tienen los siguientes desafíos: i) el bajo crecimiento de esas transferencias del SGP por cuenta de la desaceleración económica hacia ritmos del 2.5% real anual durante 2016-2018, respecto de un histórico del 4.5% anual; y ii) las persistentes grandes brechas sociales entre las diferentes regiones, como resultado del dispar gasto en áreas de educación y salud, tal como lo ilustró recientemente la Comisión de Gasto (2017). Esta situación viene propiciando saludables debates sobre el tipo de reformas que deberían hacerse al SGP. Veamos esto con mayor detalle.

Recordemos que los recursos del SGP, en principio, deben incrementarse al ritmo de crecimiento promedio de los ingresos corrientes del GC de los últimos cuatro años (cerca al 6% nominal anual, según el Acto Legislativo 04 de 2007). Sin embargo, se han venido haciendo algunos ajustes a la baja por cuenta de discrepancias relativas al pronóstico de inflación y del recaudo, así como desmontes de los criterios de “premio territorial por ma-

yor crecimiento” del PIB-real (lo cual no era sostenible fiscalmente hablando).

Sin embargo, es clave que el rubro del SGP crezca en términos reales a ritmos cercanos al 2% para poder honrarle a los territorios sus obligaciones con los gastos en salud y educación. Esto luce difícil de cumplir dado el estancamiento del recaudo tributario del GC en niveles del 14% del PIB, por debajo del 16%-17% del PIB observado en América Latina. Más aún, en lo corrido de 2018, dicho recaudo muestra caídas del -2% real anual (vs. la meta del +3.5%). Esto a pesar de: i) la Reforma Tributaria de la Ley 1819 de 2016, la cual logró aprobar varios de los elementos estructurales sugeridos por la OCDE, incluyendo el alza del IVA al 19%; y ii) el programa de “normalización de activos de colombianos en el exterior” (según lo establecido en la Ley 1739 de 2014), pero este tan solo representó ganancias por \$2.3 billones (habiéndose reportado activos en el exterior por \$193 billones en los últimos tres años), ver *Comentario Económico del Día* 6 de junio de 2018.

Otro de los desafíos territoriales proviene de su elevada disparidad. Por ejemplo, la Contraloría (2017) encontró que, a los ritmos actuales de gasto público, cerrar esas brechas regionales en educación tomaría entre 30-48 años y las brechas en salud unos 16-18 años (incluyendo la vacunación y la mortalidad infantil).

Esto ha llevado a que se proponga modificar los criterios de distribución de los recursos del SGP entre las regiones, haciéndolo más progresivo. Allí se han venido proponiendo criterios referentes a: i) población efectivamente beneficiada, sofisticando el simple criterio de asignación per cápita; y ii) evaluación del comportamiento fiscal, de tal manera que se tengan en cuenta

Continúa

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar y Andrea Ríos

los recursos propios regionales. Así, las regiones más rezagadas estarían recibiendo mayores recursos frente a aquellas más desarrolladas.

Ahora bien, también se ha venido argumentando la necesidad de modificar la distribución de dicho gasto territorial al interior de las regiones. En efecto, el gobierno había anunciado su intención de presentar un proyecto de Ley en este frente, de tal manera que se incrementen los recursos destinados a educación y salud, pese a que ya concentran el 83% del total (= 58.5% educación + 24.5% salud). Se ha sugerido sacrificar las asignaciones en rubros de conectividad vial, ahorro Fonpet y agua-alcantarillado, entre otros.

El problema es que esto ha venido motivado por: i) las presiones al GC bajo los reiterados paros de Fecode durante 2013-2017 (incluyendo alzas acumuladas hasta del 12% real en los salarios, más bonificaciones escalonadas del 6%-15%, mejoras en los gastos de salud y abriéndose el peligroso expediente de entrar a negociar el SGP); y ii) la crisis financiera que aún exhibe el sistema de salud, pese a los avances recientes en materia de control de los precios de los medicamentos y mayores recursos para el sector.

Lo que se requiere es evaluar a fondo la eficiencia del SGP y de la totalidad de los recursos transferidos a las regiones. Por ejemplo, en el frente educativo se ha encontrado que no basta con incrementar los recursos, pues debe reformarse el sistema actual que viene mostrando pobres resultados en calidad educativa. Allí la inversión solo representa el 1.4% del gasto educativo. Recientemente, el Premio a la investigación LCSA-Anif destaca la mejor forma de hacerlo, creando incentivos adecuados al premiar la mejor gestión de la planta docente (ver http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/20180612_informe_final_-_premio_lcsa.pdf).

En el caso de la salud, los resultados seguirán siendo limitados de no solucionarse los problemas estructurales referentes a: i) un sistema donde solo cerca del 50% de la población cubierta pertenece al Régimen Contributivo (pronto será solo el 30%), dejando que entonces sea el Estado el que tenga que asumir el grueso de los costos a través del Régimen Subsidiado; y ii) la aplicación no suficientemente rigurosa de límites al derecho a la salud (ver *Comentario Económico del Día 3* de mayo de 2018).

Presupuesto General de la Nación 2018				
	(% del PIB)		(Var. pp)	
	2017	2018	2017/16	2018/17
Gastos de personal y generales	4.0	4.0	0.0	0.0
Transferencias de Ley	11.2	11.1	1.2	-0.1
SGP (Salud, educación, agua, otros)	4.0	3.8	0.1	-0.2
Pensiones	4.1	4.1	0.3	0.0
Salud	1.4	1.5	0.1	0.1
Otros	1.7	1.8	0.8	0.1
Inversión	4.5	4.1	-0.3	-0.4
donde Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF)*	1.3	1.2	-0.1	-0.1
Otros	0.2	0.1	0.0	0.0
Total sin Deuda	19.9	19.4	0.9	-0.5
Total	25.5	24.4	1.1	-1.1
Memo line:				
Deuda	5.6	5.0	0.2	-0.7
Amortizaciones	2.3	2.0	-0.4	-0.3
Intereses	3.3	3.0	0.6	-0.3

*estimación realizada a partir de los cálculos del FMI.
Fuente: cálculos Anif con base en MHCP y Dane.