



Proyecto de Acto Legislativo: REDUCCION DE TRANSFERENCIAS Y OTRAS MEDIDAS

El Gobierno Nacional ha radicado en el Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo No 03 del 2003, por medio del cual se adoptan reformas estructurales a la Constitución Política de Colombia. Sin duda alguna, esta es una de las más ambiciosas reformas que se ha presentado ante el Congreso, con el fin de modificar la Carta Magna de 1991.

Dentro del texto del proyecto se encuentran diversos temas de las finanzas públicas, entre los cuales destacamos el hecho de que con el fin atacar problemas estructurales del gasto público, se proponen disposiciones que nuevamente modifican y flexibilizan el esquema de las transferencias a las regiones, cuya dinámica ha sido una de las de mayor impacto en las finanzas públicas.

Cabe recordar que en el 2001, se hizo una modificación constitucional al régimen de transferencias, que desvinculó los ingresos corrientes de la nación, de la fórmula con que se calculaba el giro de recursos a las regiones. Dicha reforma permitió que las dos últimas reformas tributarias pudieran financiar directamente las necesidades del déficit fiscal de la Nación. Sin embargo, las transferencias siguen siendo onerosas para la realidad de las finanzas, razón por la cual es conveniente volver a analizar este tema en particular.

En esta edición de la Semana Económica, se realiza una revisión de los principales aspectos del proyecto con el fin de propiciar un sano debate sobre las convenientes implicaciones que dichos cambios tendrán

para las finanzas públicas y seguramente para la economía nacional.

Ojalá la discusión pública de este importante proyecto no se retrase por la coyuntura electoral.

Los contenidos del proyecto

El proyecto de norma se propone modificar diversos aspectos de la Constitución Nacional, razón por la cual a continuación se hará un inventario de las principales propuestas, que afectan las finanzas públicas.

1. El Presupuesto Nacional

El proyecto menciona que el Presupuesto Nacional deberá garantizar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la Nación. Se dice a continuación, que el mismo deberá reflejar las realidades del Plan Nacional de Desarrollo y que para ello el Gobierno cuenta con facultades para modificar las rentas cedidas y modificar leyes o decretos que den pie a gasto público. (Artículo 346 C.N.)

Comentario

Con respecto al objetivo del Presupuesto es claro que se quiere dar plena armonía normativa a lo aprobado en la Ley 819 del 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal), con lo que dice la Constitución. De esta forma, es claro que en los presupuestos futuros, el criterio de la responsabilidad fiscal es un deber mandatario para el estado desde la más alta norma de nuestro ordenamiento.

Con respecto a la concordancia del presupuesto con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), hay que decir que la estructura de gasto público de los años noventa, estuvo

basada en la preasignación de gastos que se originaron en un complejo paquete de normas legales y constitucionales, que dieron muy poco espacio a los programas específicos de cada Gobierno. En dicho escenario, los planes de desarrollo gubernamentales carecieron de protagonismo y efectividad para completar sus objetivos y propósitos.

En un esquema democrático como el colombiano, el Presupuesto Nacional debería ser lo suficientemente flexible, como para ser fiel a los mandatos programáticos determinados por el electorado. Así las cosas, cada administración ha terminado por realizar un plan de gasto que primero tiene que adaptarse a las restricciones normativas para posteriormente, dejar un mínimo espacio a sus prioridades de gasto particulares.

Sin el ánimo de desconocer la importancia de mantener aquellos programas de largo plazo que tienen importancia estratégica para el país, es importante también permitir cierta flexibilidad a los programas concretos que cada nuevo Gobierno impone.

Esto permite que las responsabilidades sobre la efectividad de los planes y la eficiencia de los programas sea medida de manera idónea, tanto por parte de los organismos de control y vigilancia, como por parte de la sociedad civil. Con un esquema predeterminado por normas, la responsabilidad sobre la gestión fiscal y la evaluación de resultados simple y llanamente se diluye entre los funcionarios. Es por esto que la planeación y la respectiva evaluación del gasto deberían responder ante el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, decía la Comisión de Gasto de 1997: *“el éxito de un programa de gerencia pública depende en buena parte de la autonomía sobre la asignación de una cuantía de recursos para la atención de las*

responsabilidades definidas en el marco del PND”¹.

Adicionalmente, en este artículo se generan facultades constitucionales para que el Gobierno modifique y/o reoriente las rentas cedidas. Esto en la práctica quiere decir, que el Gobierno podría contar con mecanismos para modificar el esquema de transferencias a la descentralización fiscal emprendida en 1991. Una mirada a este tema tiene importantes implicaciones para las finanzas públicas; mientras que en 1992 las transferencias a la descentralización eran el 3.12% del PIB en el año 2002 las mismas alcanzaron a representar el 5.76% del producto. Esto con el agravante de que pese a que las regiones reciben más recursos financieros a través del tiempo, los resultados concretos de dichas erogaciones aún dejan mucho que desear. El esquema de descentralización, empieza a ser revisado desde las normas constitucionales.

2. Ajuste a las transferencias

El proyecto quiere limitar las rentas destinación específica a aquellas a favor de los entes territoriales, destinadas a educación, salud, seguridad social y agua potable. Con ello se eliminan las rentas de destinación específica “destinadas a inversión social” y las que con base a leyes anteriores se asignaron. (art. 359 C.N.)

Comentario

El Gobierno quiere respetar los derechos de las regiones para llevar a cabo su proceso de descentralización fiscal. Sin embargo, cierra por la vía constitucional los caminos para que se creen nuevas rentas por

¹ Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997), Informe Final: Administración del Estado Tema II.

otros medios. Con esto el principio de unidad de caja se mantiene y se gana en eficiencia.

También puede decirse que el Gobierno puede reorientar del Sistema General de Participaciones, los recursos con destinación general.

Aquí cabe recordar que la descentralización fiscal, tal y como está planteada en nuestro país, está basada en un esquema en el cual, la Nación transfiere recursos a la regiones, pero es ésta quien determina cuáles son los rubros de gasto. Dadas esas condiciones, es claro que el Gobierno tiene que dictaminar con mucha claridad cuales son los esquemas bajo los cuales se daría esta modificación hacia el futuro.

3. El monto de la inversión

Se propone derogar el párrafo constitucional que indica que el presupuesto de inversión no podrá disminuir porcentualmente, con respecto a las apropiaciones del año inmediatamente anterior. (Art. 350 C.N.)

Comentario

Esta disposición constituye una clara muestra de la ausencia de correlación entre el tamaño del presupuesto y los ciclos económicos. Durante períodos económicos de contracción del producto y muy seguramente de menores recaudos tributarios, el ejecutivo está en la obligación apropiar mayores montos de gasto de inversión. Es probable que con ello se induzca a la contratación de mayor deuda pública y su consiguiente costo por la vía de intereses.

Si bien consideramos que la inversión pública es una herramienta fundamental para el desarrollo del país, también creemos que la misma se debe realizar con criterios de sostenibilidad en el tiempo y financiamiento adecuado.

4. Estructura del estado

El Gobierno propone eliminar las facultades del Congreso para determinar la estructura del estado, crear o suprimir ministerios, superintendencias, corporaciones autónomas regionales y empresas industriales y comerciales. (art. 150 C.N)

De igual forma le otorga al Presidente de la República la facultad organizar la administración nacional y tener la potestad directa de modificar la estructura del estado (Art. 189 C.N.).

El Congreso tendría en este caso que reglamentar las condiciones mediante las cuáles el Gobierno Nacional podría aplicar estas facultades.

Comentario

Una estructura como la del estado colombiano aún requiere de muchos ajustes y cambios. El sólo hecho de que aún no sea claro cuáles son las esferas de la actividad nacional en las cuales el mismo debe participar, necesariamente implica que todavía quedan muchos cambios por realizar.

Este cambio es relevante porque se facilita y agiliza la labor del Gobierno para definir la estructura estatal. El administrador debe tener la flexibilidad suficiente para realizar los cambios en su estructura, de modo que pueda reaccionar tanto a los cambios del ciclo económico, como a cualquier cambio cultural y tecnológico. Con esto se puede garantizar una respuesta apropiada a las necesidades de los ciudadanos.

5. Descentralización

El Gobierno Nacional propone unas reglas claras y ágiles para la constitución de regiones, a través de dos o más departamentos, o provincias a través de dos o más municipios. (Art. 306, 307, 321 C.N.)

Comentario

La posibilidad de asociaciones entre los entes territoriales existentes para la prestación de servicios y gestión de las respectivas administraciones es un tema que se encuentra entre el tintero desde el mismo momento en el que se expidió la Constitución de 1991. Todo el proceso se encontraba pendiente de una reglamentación que daría la una Ley de Ordenamiento Territorial que a la fecha no ha sido expedida. Cabe recordar que la ley 617 del 2000 prevé que los entes territoriales pueden asociarse para prestar servicios conjuntamente si se encuentra que esta es una forma más eficiente de realizarlo. Sin embargo, esto en la realidad aún no se ha materializado.

Un proceso como estos puede ser el inicio de un mejor aprovechamiento de las economías a escala de las regiones, así como de la realización de proyectos de mayor envergadura que benefician a más entes territoriales. Todo esto sin necesidad de aumentar el gasto territorial, ni de crear nuevos tipos de gobierno subnacional, la actual estructura regional podría ser aprovechada para dar paso a la cooperación.

6. Empleo público

Se propone que el retiro de los empleados públicos sea flexible *"de acuerdo con las necesidades del servicio"*. También se señala que el ingreso a los cargos de carrera debe ser de acuerdo con la realización de concursos abiertos. (Art. 125 C.N.)

Comentario

Flexibilizar la planta y crear mecanismos para la elección transparente y de acuerdo con los méritos es una forma de fortalecer las instituciones públicas.

Sin embargo, es pertinente decir que para mejorar las condiciones del empleo pú-

blico, se debe trabajar hacia el futuro en aspectos como: a) la consolidación de las cifras de empleados y salarios en una sola entidad; b) la eliminación de los diversos regímenes de contratación entre entidades; c) una planta pública más flexible que evite los incentivos para la contratación por fuera de la misma; d) una discusión para contar con salarios que sean competitivos con los que se registran en el sector privado, en especial en los cargos de más alto nivel.

Colofón

El Gobierno Nacional, espera que con este ambicioso grupo de reformas se den unas mejores condiciones para alcanzar el anhelado objetivo de estabilidad fiscal y gasto público acorde con las posibilidades de ingresos propios.

La estrategia del Gobierno se centra en reformar los artículos de la Constitución que considera más críticos para facilitar el ajuste fiscal de manera estructural.

Hay que decir sin embargo, que la estrategia no está exenta de riesgos. La coyuntura de elecciones regionales y de referendo pueden desviar la atención del Congreso, con lo cual el trámite de las propuestas se retrasaría. Otro aspecto a tener en cuenta, es que muchas de las propuestas requerirán de una rápida reglamentación por medio de leyes, que a nuestro juicio deberían ser presentadas al legislativo a la menor brevedad posible, una vez exista luz verde por parte del Congreso.

Pensando más en el largo plazo, quisiéramos destacar que este importante esfuerzo hecho por el Gobierno Nacional, no rendirá frutos si de antemano no existe un compromiso nacional que mencione los objetivos del estado en la vida nacional. El mensaje es claro: modificar las leyes y las normas que afectan las finanzas públicas son una

condición necesaria pero no suficiente para solucionar los problemas.

Estudios académicos de entidades multilaterales mencionan que los problemas en las finanzas públicas no son más que el reflejo de la debilidad o inexistencia de un pacto que defina en concreto cuál debe ser el rol del estado en la economía, hasta que punto debe intervenir el mismo en las decisiones de los agentes. Esto permite cuantificar el nivel y la composición del gasto público, así como las tasas de tributación que estamos dispuestos a pagar para financiarlo.

Consideramos que todos estos interrogantes, son la base para un amplio debate que estamos en mora de abordar con el fin de contar con un estado viable financieramente y eficiente en los servicios que presta.