



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 366

Bogotá, D. C., miércoles 13 de septiembre de 2006

EDICION DE 44 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2006 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

Artículo 2°. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3.5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que

perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1° de enero de 2009.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Como es bien sabido, en el año 2008 culmina el período de transición que determina el nivel de crecimiento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001. Por tal razón, antes de que finalice el año 2008, es necesario que el país desarrolle y concluya un debate sobre la regla que deben regir las transferencias de la Nación a los gobiernos territoriales.

Este debate, por supuesto, debe estar enmarcado dentro de unos principios fundamentales y debe, principalmente, buscar el cumplimiento de metas sociales ambiciosas que honren el objetivo superior de los recursos públicos, especialmente aquellos que hacen parte del SGP: Mejorar la calidad de vida de los colombianos. Estas metas ambiciosas se refieren a la necesidad de alcanzar coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, al mismo tiempo que se protegen principios básicos de estabilidad fiscal y, por tanto, macroeconómica. Esta es el garante último de que, en el mediano y largo plazo, las coberturas universales sean sostenibles y reduzcan la pobreza de los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Lo anterior reconociendo que, para tal fin, han sido fundamentales, en primer lugar, el avance en el proceso de descentralización, el cual exige condiciones favorables para ser sostenible, en el marco de la unidad de la Nación y el Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución

Política de 1991. Y en segundo lugar, la reforma constitucional de 2001 que introdujo elementos clave para avanzar en el cumplimiento de las metas sociales y para el desarrollo de la descentralización, principalmente la estabilidad de los recursos y su crecimiento real y sostenido a través del tiempo.

1. La Situación Antes del Acto Legislativo 01 de 2001

La reforma constitucional de 1968¹ incluyó el término de descentralización técnica por servicios y estableció una nueva categoría descentralizada en el ámbito territorial (desconcentración de entidades del nivel nacional en los departamentos como los fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud); así mismo, dicha reforma creó el Situado Fiscal para transferir recursos a los departamentos en función de los ingresos corrientes de la Nación y cuyo destino fue financiar las actividades en las áreas de salud y educación entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá.

Posteriormente, para avanzar en el proceso de fortalecimiento de las finanzas territoriales, como una condición para una mayor descentralización, fueron expedidas las Leyes 14 de 1983 (fortalecimiento de los fiscos municipales) y 12 de 1986 (por la cual se reguló la cesión de un porcentaje del impuesto al valor agregado, con destino a los municipios para la financiación de infraestructura local de servicios básicos). En términos de competencias para las entidades territoriales, el proceso de descentralización se fortaleció con la expedición del Decreto 77 de 1987, denominado el Estatuto Básico de la Descentralización.

Como un hito en el proceso de descentralización en Colombia se debe destacar el Acto Legislativo número 1 de 1986, por el cual se establece la elección popular de alcaldes.

Estos avances para conformar un modelo de Estado descentralizado, se retomaron y reforzaron en la Constitución Política de 1991, la cual consagra a Colombia como un “Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. Las disposiciones constitucionales sobre descentralización en términos de competencias y recursos fueron desarrolladas inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y el esquema de participaciones del nivel nacional a los entes territoriales, haciendo énfasis en los principales servicios sociales como educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Para proveer estos servicios básicos, la Constitución Política y la Ley 60 de 1993 diseñaron un mecanismo de participación de los entes territoriales en los recursos recaudados por el nivel central. En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos sufragaran los gastos referentes a la prestación de los servicios anotados. Según el diseño constitucional, durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política, las participaciones (Situado Fiscal y Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación) deberían representar una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación. Por una parte, el situado fiscal (para departamentos y distritos) debería tener como mínimo una participación en los ingresos de 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. Por otra parte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasaría de 15% en 1994 a 22% en 2001.

Las medidas adoptadas a lo largo de los últimos 40 años en el marco del proceso de descentralización, en los aspectos político, fiscal y administrativo, han consolidado a Colombia como el país unitario de América Latina con el mayor gasto descentralizado y mayor participación de los tributos territoriales en los tributos totales (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1

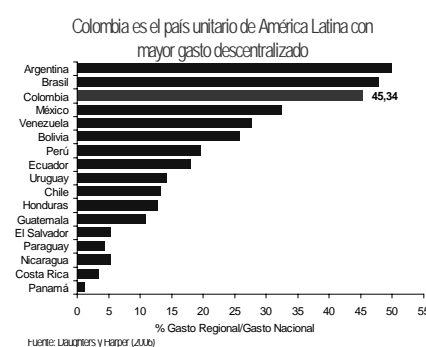
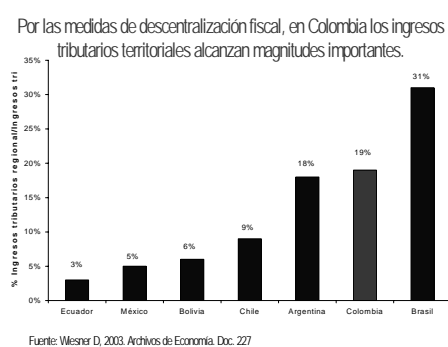


Gráfico 2



A finales de la década de los noventa (especialmente en el período 1995-1999), durante la vigencia del sistema de transferencias regulado por la Ley 60 de 1993, el país enfrentó un panorama de dificultades que afectaron las finanzas públicas y, por lo tanto, la estabilidad y el crecimiento económico. En efecto, el déficit consolidado del sector público ascendió a 5.5% del PIB, el más alto desde finales de los 70, lo que condujo a un desplome del crecimiento que finalmente llegó a ser un decrecimiento de 4.3% en 1999.

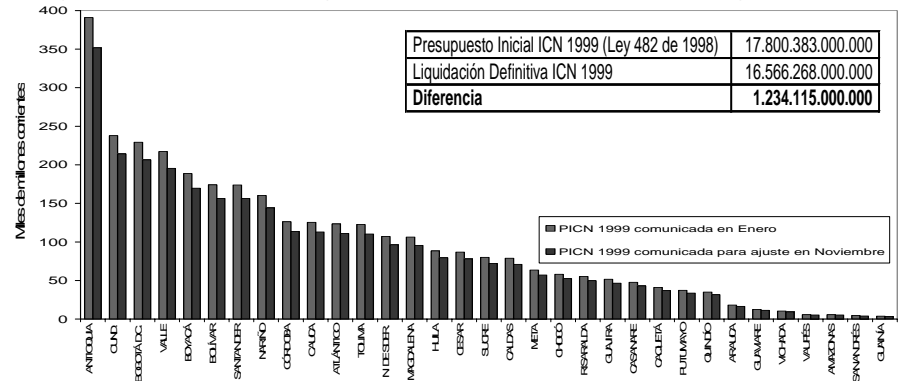
La caída del crecimiento, obviamente, se tradujo en menor recaudo tributario, lo que generó un círculo vicioso muy negativo entre bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno Central.

Esta situación produjo, como era de esperarse dada la dependencia de los ingresos territoriales de los ICN, serios problemas en los territorios. Estos problemas surgieron de las fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de educación y salud y otros gastos financiados con esta fuente, a causa de que el volumen de las participaciones estaba atado directamente al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Se generaron así asimetrías entre el ingreso y el gasto, ya que la caída de los ingresos corrientes obligó a compensar los recursos faltantes para la financiación de los servicios.

Esto resultó, para algunas vigencias, en la reducción del nivel de recursos asignados a los entes territoriales para la financiación de los servicios sociales, dificultando los procesos de planeación y afectando el avance en la ampliación de coberturas (Gráfico 3). De igual manera se presentaron caídas de las participaciones entre una vigencia y otra (Gráfico 4), que condujeron a graves dificultades para mantener coberturas a lo largo del tiempo.

Gráfico 3

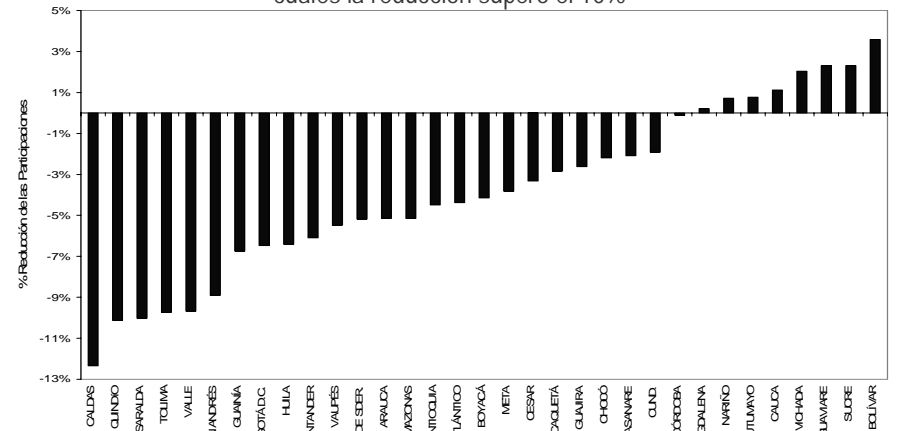
Debido a la reducción de los ICN, la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación cayó en un 10% con respecto a lo inicialmente asignado, con efectos negativos sobre la inversión social (vigencia 1999)



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Gráfico 4

Entre las vigencias 1999 y 2000 se produjo una reducción en las participaciones del 4% en promedio, como resultado de la caída de los ICN. Hubo departamentos para los cuales la reducción superó el 10%

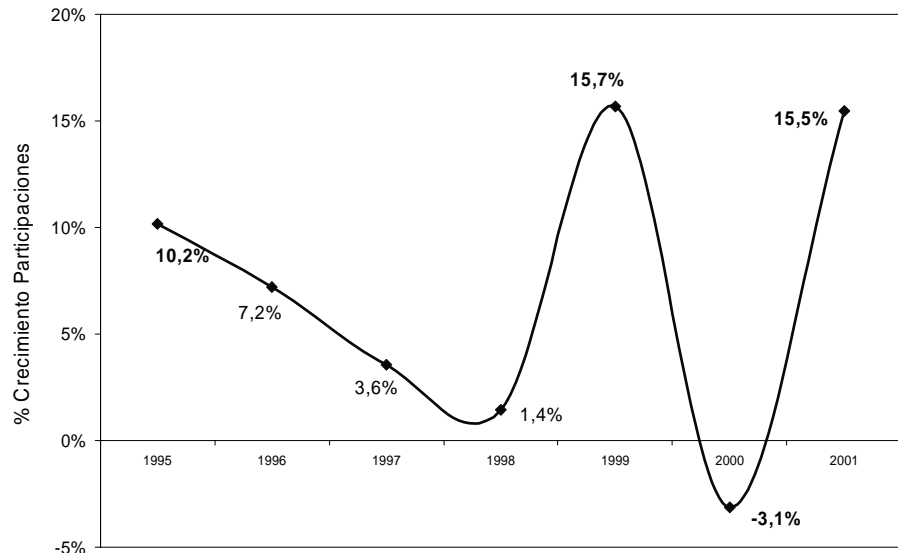


Cálculos DNP-DDTS-SFPT

¹ Acto Legislativo número 1 de 1968.

En conclusión, el diseño constitucional de 1991, que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación sometió a los departamentos y municipios durante la década de los noventa a una grave volatilidad en sus ingresos, la cual se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y demás sectores sociales, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos. Lo más grave, sin embargo, fue que se comprometió la sostenibilidad de las coberturas. Esto se derivó de la inestabilidad de los ICN a causa de las fluctuaciones propias de la actividad económica.

Gráfico 5
Crecimiento Real de las participaciones 1994-2001



Fuente: DDTS-SFPT.

Así, se generó una asimetría en la evolución de los recursos que se destinan a salud y educación: cuando esos recursos eran inferiores a su tendencia, aparecía una presión para que el Gobierno Nacional los complementará, a través, por ejemplo, del denominado Fondo de Crédito Educativo (FEC) y de recursos adicionales para la salud. Por el contrario, cuando estos eran girados en montos superiores a la tendencia, se traducían en mayor gasto por contrataciones laborales, salarios y otras erogaciones asociadas a la nómina, los cuales son altamente inflexibles y terminaron repercutiendo en acumulación de deuda.

2. ¿Qué logramos con el Acto Legislativo 01 de 2001?

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Se garantizó transitoriamente la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación, partiendo de una base inicial y superior se fijó una regla de crecimiento real.

La base inicial de cálculo del Sistema General de Participaciones se fijó en \$10.962.000 millones, incluyendo los recursos del FEC, y recursos propios que las entidades territoriales venían destinando al pago de docentes². Entonces es importante notar cómo en la base se incluyeron recursos adicionales por aproximadamente \$1 billón, ya que las participaciones constitucionales ascendían a \$9.8 billones.

Se determinó un crecimiento para el período comprendido entre 2002-2008 equivalente a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

De manera importante, la regla constitucional garantiza que cuando la economía crezca por encima de 4%, las participaciones tendrían un crecimiento equivalente a los puntos en que se supera esa tasa de crecimiento, descontando previamente los recursos adicionales que la Nación haya asumido en los casos en que la economía presente un crecimiento por debajo del 2%.

Esta reforma Constitucional fue desarrollada por la Ley 715 de 2001. Con esta ley se lograron los siguientes objetivos: (i) fortalecer el sistema de finanzas intergubernamentales como medio efectivo para profundizar la descentralización; ii) promover el desarrollo local y fortalecer la autonomía territorial; iii) se asignaron competencias territoriales de forma tal que se evitaron duplicidades, se favoreció el control social y se aumentó la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para inversión social; iv) se establecieron bolsas independientes para educación y salud para ser distribuidas con criterios pertinentes de cada sector; v) se distribuyeron, con criterios de equidad y eficiencia, los recursos para inversión social, con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población pobre; y vi) se permitió un mayor acceso a la educación de los niños en edad escolar y a la población en general a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

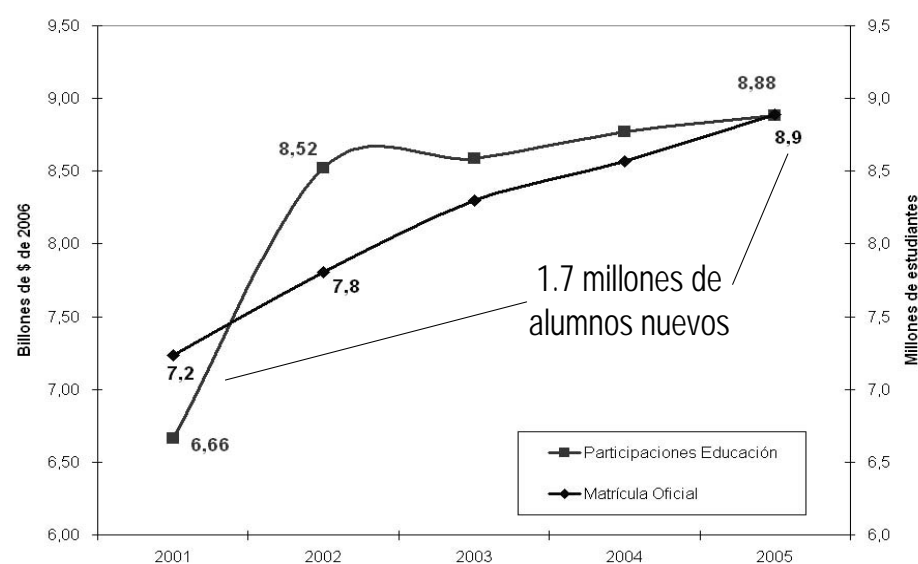
Como resultado de la reforma adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, y de la expedición de la Ley 715 del mismo año, se pueden destacar como logros obtenidos en los últimos cinco años, los siguientes:

i) Metas sociales:

En el periodo 2001-2005 la matrícula educativa se incrementó en 1.7 millones de alumnos nuevos, pasando de 7.2 millones a 8.9 millones (crecimiento del 23%) (Gráfico 6) y fue el Sistema General de Participaciones en el que se constituyó la principal fuente de recursos de este crecimiento ya que financia el 91% de los costos de la prestación de los servicios educativos estatales. Adicionalmente, se complementó la financiación con otras fuentes como recursos propios, regalías y presupuesto nacional.

Gráfico 6

Avance en cobertura educativa: Incremento en matrícula en 23%



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

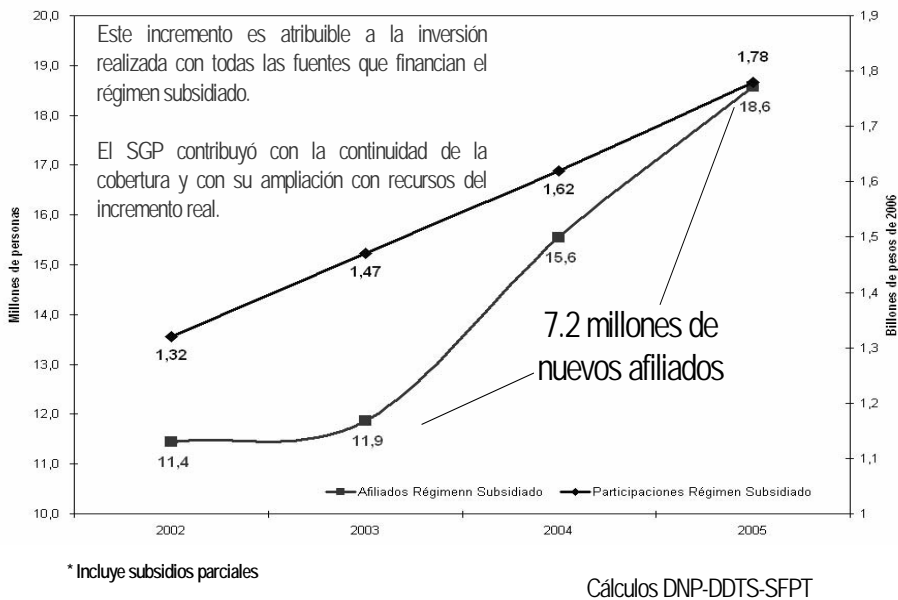
Entre el 2002 y 2005 también se han incorporado al régimen subsidiado 7.2 millones de nuevos afiliados, lo que representa un notable crecimiento del 63%.(Gráfico 7). Para este incremento de cobertura se ha contando con recursos del SGP, Fosyga y recursos propios de las entidades territoriales, dándose una adecuada complementación entre estas fuentes³.

² Lo que significó para las entidades territoriales la liberación de los recursos propios que destinaban para financiar personal docente.

³ Con el crecimiento real de la participación para salud, ha sido posible financiar la ampliación de cerca de 1,6 millones de nuevos afiliados en los cuatro años, garantizándose la continuidad mediante la complementariedad con el Fosyga.

Gráfico 7

Incremento de 63% de afiliados al régimen subsidiado

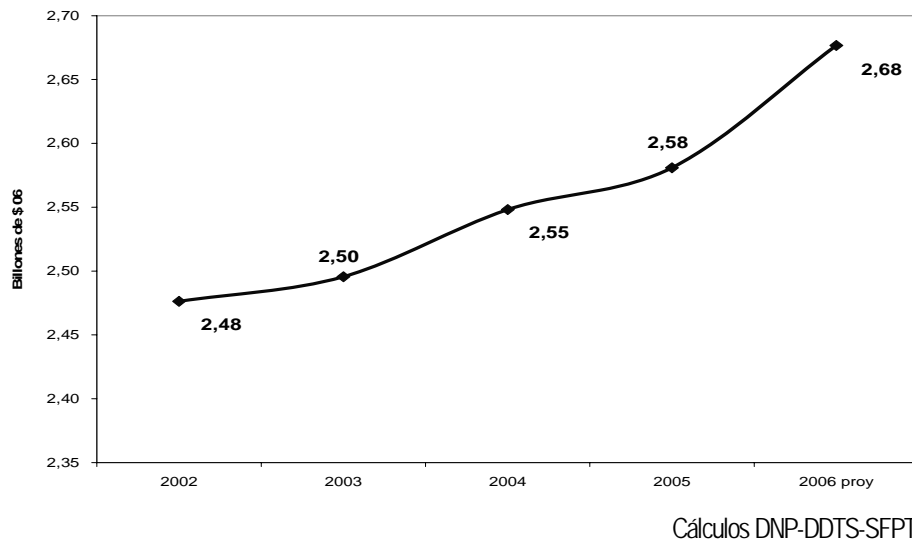


Los recursos del SGP también han contribuido a la financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, con asignaciones promedio anual de \$1,35 billones entre 2002 y 2006, igualmente para salud pública se ha contado con un promedio anual de \$360 mil millones, en el mismo período.

Así mismo se han incrementado los recursos para atender otras prioridades de competencia municipal como servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (APSB), equipamiento urbano y vivienda, entre otros. (Gráfico 8).

Gráfico 8

Incremento de los recursos para atender prioridades de competencia municipal (Agua Potable y Saneamiento Básico, equipamiento urbano, vivienda, entre otros)

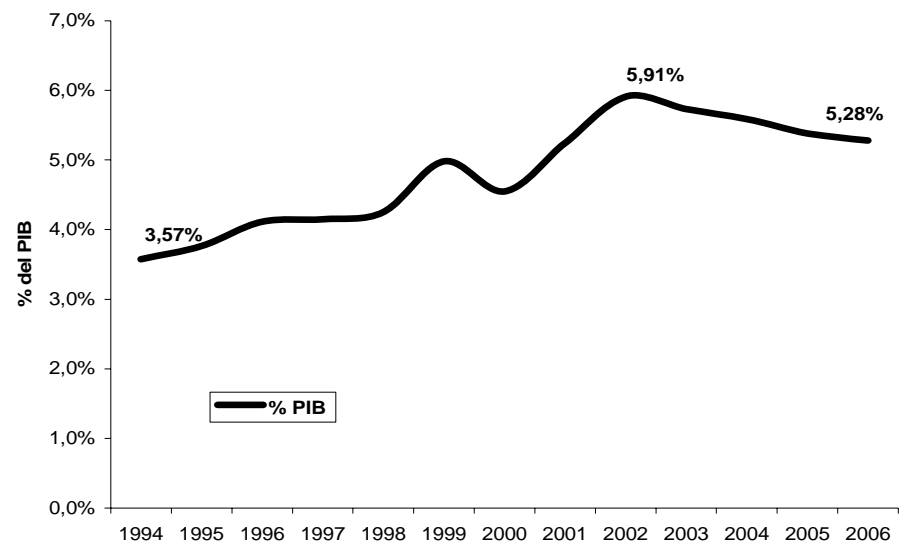


ii) Estabilidad macroeconómica

Con la colaboración del Acto Legislativo 01 de 2001, se logró estabilizar la presión que ejercían las participaciones sobre las finanzas del Gobierno Nacional, eliminando las oscilaciones en el monto de las participaciones, evitando las reducciones asociadas al ciclo económico, como se observó en 2000 cuando se redujeron con respecto al año anterior (Gráfico 9). El monto de las participaciones como proporción del PIB se ha estabilizado.

Gráfico 9

Participaciones de las Entidades Territoriales

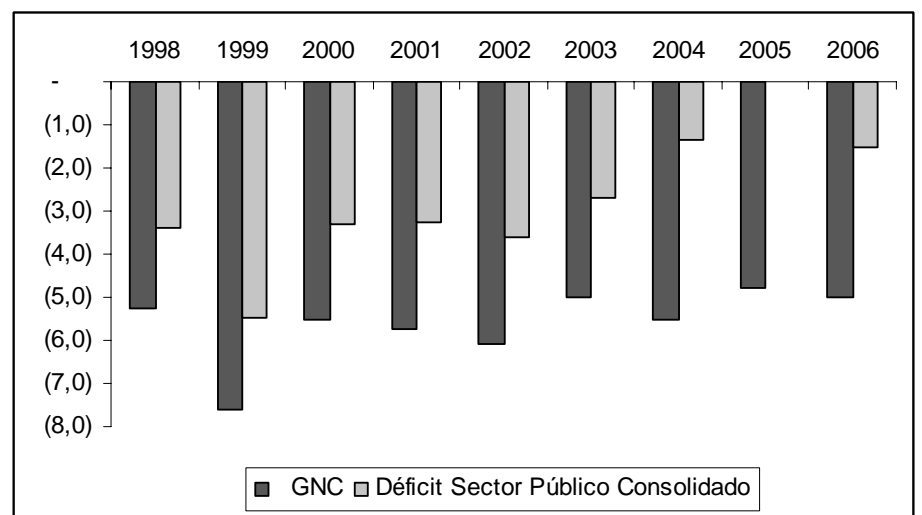


Fuente: MHCP.

Adicionalmente, el Acto Legislativo contribuyó al saneamiento de las finanzas públicas a través de la reducción del déficit del Sector Público Consolidado y del Gobierno Nacional. De esta manera, se ha logrado poner a la economía colombiana nuevamente sobre una senda fiscal sostenible que se refleja en el buen manejo de la deuda pública. Lo anterior hace parte de un círculo virtuoso que redundo en estabilidad macroeconómica y por ende se traduce en mayor crecimiento económico, lo que beneficia a toda la población (Gráfico 10).

Gráfico 10

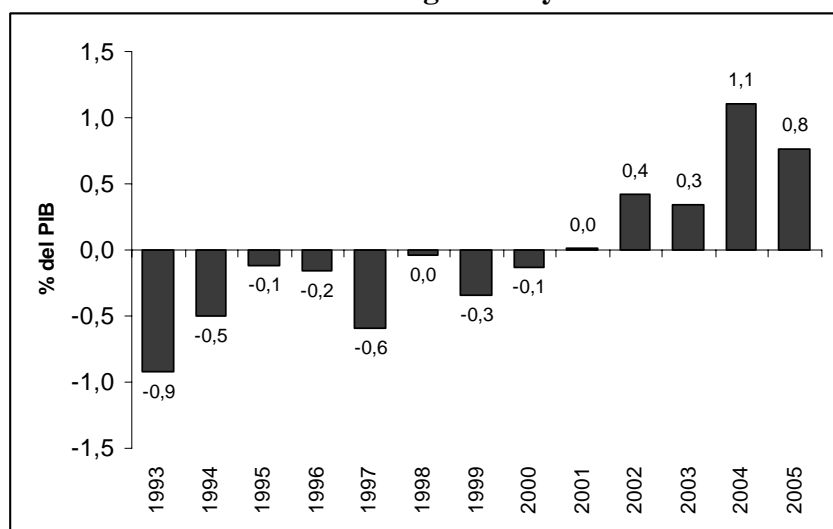
Balance Fiscal del Gobierno Nacional y el Sector Público Consolidado



Fuente: CONFIS.

Vale la pena anotar que la reducción del déficit de la Nación sería mucho mayor si no se hubieran asumido los pagos pensionales a cargo del ISS a partir del año 2003. En el año 2006 dicho aporte está previsto en \$4.5 billones, equivalentes al 1.5% del PIB. El saneamiento de las finanzas públicas se ha extendido a todos los niveles de gobierno, reflejándose en un mejor balance fiscal para los gobiernos regionales. De esta manera, las regiones han pasado de presentar déficit de 0,3% del PIB en promedio hasta el año 2000, a superávits sistemáticos que alcanzan niveles cercanos a 1% del PIB. Esta posición fiscal de los gobiernos regionales refleja una mayor disponibilidad de recursos que pueden ser utilizados para financiar inversión adicional en salud, educación u otros sectores fundamentales en el cumplimiento de los planes de desarrollo territoriales. (Gráfico 11).

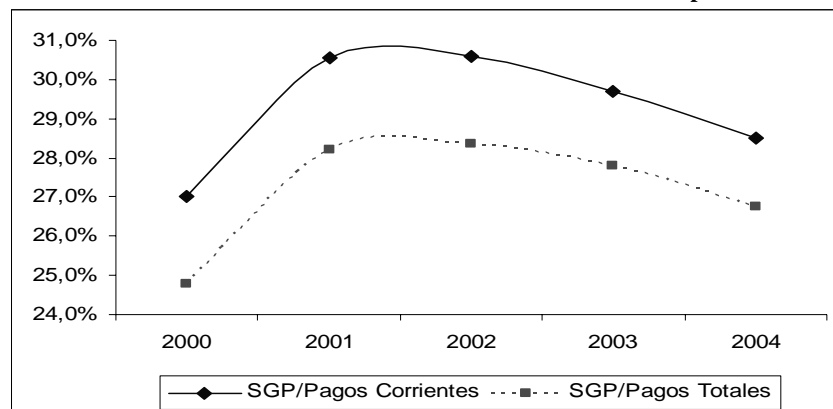
Gráfico 11
Balance Fiscal Regionales y Locales



Fuente: CONFIS.

Las participaciones de las regiones constituyen, contablemente, uno de los mayores gastos del Gobierno Central, por lo que su evolución es muy importante para la sostenibilidad de la deuda pública. En el gráfico 12 se muestra cómo entre el 2000 y el 2004 las participaciones representaron el 27,2% de los gastos totales y el 29,3% de los gastos corrientes del gobierno central.

Gráfico 12
Gasto del Gobierno Nacional del Sistema General de Participaciones

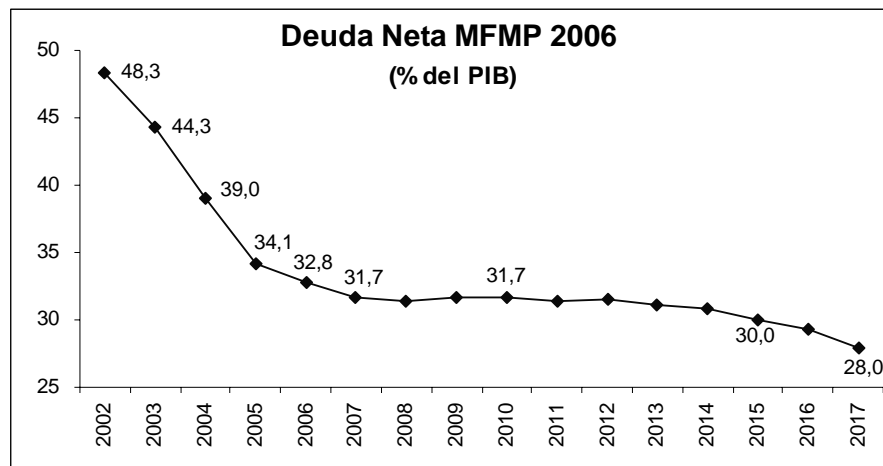


Fuente: CONFIS.

En el Gráfico 13 se presenta la senda de deuda neta del Sector Público No Financiero propuesta por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2006. Dentro de la estrategia fiscal propuesta para alcanzar el objetivo de llevar la deuda a niveles de 31,7% del PIB en 2010 y de 30% del PIB en 2015 es necesario garantizar que se generen los balances primarios consistentes con el objetivo de deuda de mediano plazo. En este sentido, mantener una regla de crecimiento real del Sistema General de Participaciones moderada y desligada de la dinámica de los ICN es de vital importancia para garantizar la generación dichos balances requeridos y, por lo tanto, garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico 13

Deuda Neta MFMP 2006
(% del PIB)



Fuente: Minhacienda – DGPM.

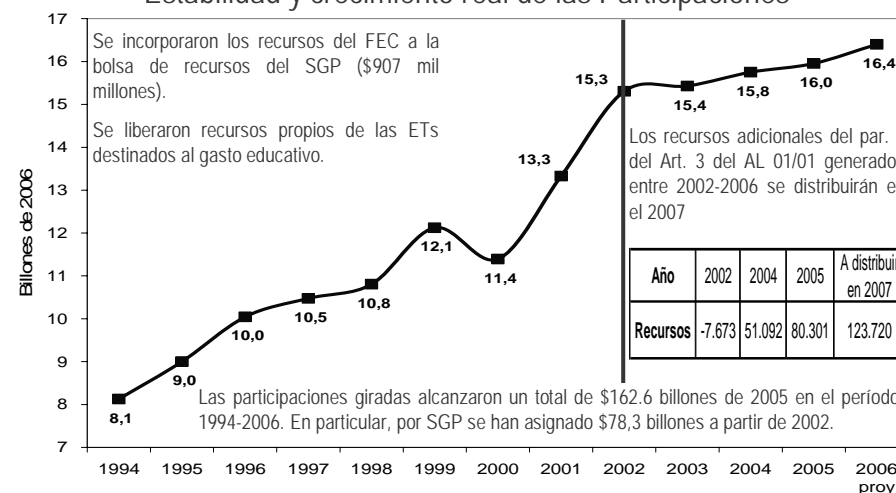
La simulación anterior permite llegar a una conclusión importante: Con una regla similar a la actual y de cumplirse con los supuestos acerca de la evolución de las pensiones y del esfuerzo adicional en términos del superávit primario, la deuda se reduciría garantizando la estabilidad de las finanzas públicas.

iii) Estabilidad y crecimiento real de las participaciones.

Como se observa en el Gráfico 14, la medida constitucional adoptada conllevó a un significativo crecimiento de las participaciones entre el 2001 y el 2002 por efecto de incluir en la base el FEC y recursos adicionales. También es importante notar en este mismo que la estabilidad sí se logró. A partir de la entrada en vigencia de la reforma existe un crecimiento sostenido de las participaciones.

Gráfico 14

Estabilidad y crecimiento real de las Participaciones



Fuente: Conpes Sociales. Cálculos DNP-DDTS-SFPT

En conclusión, se puede afirmar que gracias a la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 vamos en la dirección correcta:

- Existe un crecimiento importante en los recursos de las Entidades Territoriales.
- Hay certidumbre en el valor de los recursos, contribuyendo a una mejor planeación de las Entidades Territoriales.
- Existe mayor eficiencia en la distribución.
- Se ha presentado un crecimiento sostenido de las coberturas de salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.
- Ahora existe la posibilidad de hacer seguimiento y evaluación de la destinación de los recursos.

Lo anterior se ha logrado garantizando al mismo tiempo estabilidad macroeconómica y fiscal a nivel nacional y territorial. Es decir, sin comprometer la estabilidad y el crecimiento económico en el largo plazo.

3. Fuentes que complementan el Sistema General de Participaciones

Otro resultado positivo de la reforma fue el mejoramiento de las finanzas de la Nación, lo que ha permitido fortalecer la inversión nacional en proyectos estratégicos de interés territorial como vivienda, sistemas de transporte masivo, reestructuración de hospitales y concurrencia en la financiación del régimen subsidiado, entre otros.

En seguimiento del mandato constitucional, el Presupuesto General de la Nación de forma complementaria ha contribuido a la financiación de programas fundamentales para aumentar la cobertura y la calidad de los servicios sociales, incrementar la competitividad y reducir la pobreza, los cuales han contado con importantes recursos, que se han incrementado de 2001 a 2006 de forma significativa como se puede apreciar en el Cuadro 1 y el Gráfico 15.



1 Cuadro
Programas y proyectos sectoriales 2001-2006
(miles de millones de 2006) Agregado Nacional

		2001	2002	2003	2004	2005	2006 (*)	TOTAL
Infraestructura	Plan 2500	-	-	-	-	233	765	998
	Infraestructura de Red Terciaria	223	96	45	49	158	133	703
	de Sistemas de Transporte Masivo	101	130	272	466	430	540	1.939
	Competitividad Distritos de Riego	93	61	47	52	87	110	448
	Total Inf. Competitividad	417	286	363	566	908	1.549	4.089
	Infraestructura Social Ley 21 de 1982 (Inf. educativa)	72	39	101	59	86	60	416
	Fondos Sector Eléctrico	-	19	12	172	249	225	677
	Participación en el IVA Telefonía Móvil	-	-	40	70	72	75	258
	Agua Potable y Saneamiento Básico	98	84	58	91	42	106	478
	Audiencias Públicas (1)	-	-	-	274	258	250	782
Total Infraestructura Social	170	142	211	667	706	716	2.611	
TOTAL INFRAESTRUCTURA		587	428	574	1.233	1.614	2.264	6.700

(1) Incluye recursos de Plan 2500 equivalentes a \$114.738 Millones en el 2005

(*) Corresponde a recursos presupuestados

Cálculos: DNP-DIFP-DDTS-SFPT

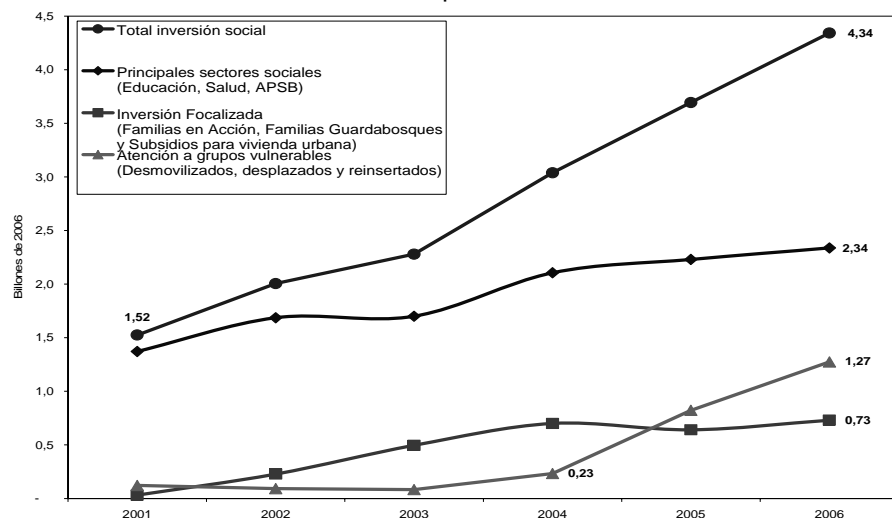
		2001	2002	2003	2004	2005	2006 (*)	TOTAL
Gasto Social	Servicios Básicos							
	Ampliación de Coberturas en Educación	17	43	24	21	183	201	488
	Subsidios Eléctricos	417	269	287	459	358	337	2.126
	Fosyga	1.118	1.335	1.467	1.714	1.711	1.765	9.109
	Reestructuración de Hospitales	67	187	50	222	209	206	941
	Subsidios para Vivienda	63	86	202	349	263	233	1.197
	Total Servicios Básicos	1.682	1.919	2.030	2.766	2.723	2.742	13.861
	Reducción de Pobreza							
	Familias en Acción	31	178	330	222	256	376	1.393
	Total Reducción de Pobreza	31	178	330	222	256	376	1.393
Seguridad Democrática								
Familias Guardabosques	-	-	-	194	170	181	545	
Atención a la Población Desplazada	74	43	32	89	517	709	1.465	
Desmovilización y Reinserción	48	48	51	145	281	427	999	
Total Seguridad Democrática	122	91	83	428	968	1.317	3.009	
TOTAL GASTO SOCIAL		1.835	2.189	2.443	3.415	3.947	4.434	24.963
TOTAL PGN INVERSIÓN TERRITORIAL		2.421	2.616	3.017	4.648	5.561	6.699	35.198

(*) Corresponde a recursos presupuestados

Cálculos: DNP-DIFP-DDTS-SFPT

Gráfico 15

Inversión Social con Presupuesto General de La Nación



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Con los programas ejecutados, el Gobierno Nacional ha dotado al país de infraestructura vial con la que se mejoró la movilidad de los ciudadanos y de las mercancías al interior de las ciudades –con los sistemas masivos de transporte– y entre regiones –con el Plan 2500 y la red terciaria–, aumentando de esta forma la infraestructura que requiere el país para competir en un contexto de globalización, inversiones que sumaron \$1 billón en el año 2006.

En materia social, se han otorgado subsidios para ampliar la cobertura del servicio educativo, de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante el régimen subsidiado, de la vivienda de interés social y de los servicios públicos domiciliarios –energía, agua potable y saneamiento básico–, con los que se ha garantizado que un mayor número de colombianos ejerzan los derechos consagrados en la Constitución Política. Para el efecto se destinaron recursos por \$3.4 billones en 2006. Mención especial merece la reestructuración de hos-

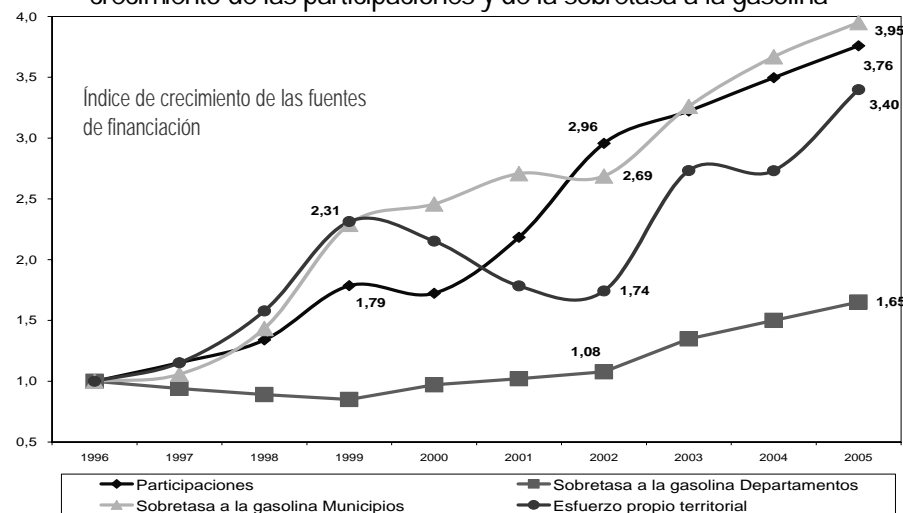
pitales, programa que en 6 años ha demandado \$940 mil millones, con los cuales se ha logrado recuperar la solidez financiera de importantes entidades hospitalarias que son fundamentales para la prestación de los servicios de salud.

En materia de seguridad democrática, el Gobierno Nacional ha destinado montos importantes de recursos para la ejecución de los programas de familias guardabosques, atención a la población desplazada, desmovilización y reinserción, con lo que se garantiza la recuperación integral de las zonas que antaño eran refugio de los actores armados ilegales. Además de lograr presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional, se han ofrecido alternativas viables para las familias que abandonaron los cultivos ilícitos, que se han desmovilizado y decidido reincorporarse a la vida civil mediante un oficio diferente y para quienes han sido desplazados de sus territorios de origen. Para estos programas, que le otorgan a la política de seguridad democrática un enfoque integral y social, se han destinado recursos por \$1.2 billones en 2006.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha tramitado medidas legislativas de alto impacto con el propósito de fortalecer las finanzas territoriales y por ende la descentralización, se destaca el incremento de las tarifas de la sobretasa a la gasolina, que se reflejan de manera significativa en el aumento del recaudo a favor de las entidades territoriales. (Gráfico 16). Así mismo, las reformas introducidas a los impuestos a la cerveza y a los licores han contribuido a que los departamentos puedan disponer de mayores recursos.

Gráfico 16

En el saneamiento de las finanzas territoriales han contribuido el crecimiento de las participaciones y de la sobretasa a la gasolina



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Considerar que la descentralización es equivalente al valor del Sistema General de Participaciones implica una visión extremadamente cerrada del tema, por el contrario, que las entidades territoriales cuenten con fuentes propias de ingresos, dinámicas y con mayor flexibilidad en su utilización como la sobretasa a la gasolina, sin duda alguna constituyen un impulso muy importante a la descentralización.

En conclusión:

- Gracias a su esfuerzo las Entidades Territoriales superaron el déficit fiscal y han avanzado en inversión social.
- Sumado al esfuerzo territorial y a un volumen de recursos del SGP creciente, la inversión del Gobierno Nacional ha permitido atender sectores fundamentales de interés territorial como la vivienda, sistemas de transporte masivo, reestructuración de hospitales y apalancar la financiación del régimen subsidiado.
- Existen otras fuentes dinámicas que apoyan la inversión territorial y la descentralización como la sobretasa a la gasolina y las regalías.
- El mecanismo de distribución del SGP ha demostrado ser efectivo en muchos aspectos: Para otorgar estabilidad a las regiones, para que los recursos destinados a la inversión social crezcan y para mejorar la posición fiscal de los diversos niveles de gobierno.

4. Efecto de mantener sin reforma el artículo 357.

El texto constitucional, artículo 357 de la Constitución Política vigente, establece que una vez concluido el periodo de transición, el crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP) volverá a estar determinado por la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación; en efecto la norma constitucional establece que “El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios 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 (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”.

Así mismo, establece que “al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001...”.

Lo anterior implicaría retornar a la medida según la cual el cálculo de las participaciones quedaría atado al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación (como ocurrió en el período comprendido entre 1994 y 2001), generando con ello riesgos desde el punto de vista macroeconómico, de estabilidad de las finanzas del Gobierno Nacional y de garantía de recursos crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable, entre otras competencias territoriales.

El país ya ha experimentado con reglas que atan el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación (como ocurrió en el período comprendido entre 1994 y 2001) y con reglas que fijan un crecimiento real para las participaciones (de 2002 hasta la fecha). Estas experiencias permiten obtener conclusiones de cara al cambio inicialmente previsto para el año 2009 por el Acto Legislativo 01 de 2001 justificando los propósitos del presente proyecto de Acto Legislativo.

Desde el punto de vista de las metas sociales, macroeconómicas y de estabilidad de las finanzas públicas existen cuatro diferencias importantes entre las reglas que atan las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación y las que fijan un crecimiento real: (i) la asignación de riesgo de choques macroeconómicos⁴; (ii) las implicaciones de la existencia de un mínimo de participaciones que tenga como base los ingresos corrientes de la Nación del año respectivo; (iii) el comportamiento de las participaciones dado el nivel actual de déficit primario del Gobierno Nacional Central; y (iv) la cobertura y sostenibilidad de las necesidades en salud, educación, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

En primer lugar, en lo que tiene que ver con la asignación de los riesgos macroeconómicos, las reglas que atan el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación podrían tener la ventaja, para la Nación, de que se compartirían con los entes territoriales los riesgos de choques macroeconómicos que pueden deteriorar los ingresos de la Nación. Sin embargo, la experiencia de finales de los noventa mostró que esta distribución del riesgo no era sostenible, ni deseable, tratándose de la clase de servicios sociales que financian estos recursos.

En efecto, dado el acceso restringido y fragmentado de los entes territoriales a recursos crediticios, una disminución en las participaciones como producto de un choque macroeconómico adverso, implica una reducción de los gastos en educación y salud con los elevados costos en bienestar que esto representa. Esto implica presiones hacia el Gobierno Central para subsanar los faltantes de financiación y competencia con los otros componentes de gasto del Presupuesto Nacional. De esta forma, se presenta de hecho un régimen asimétrico en contra de la estabilidad de las finanzas públicas consolidadas, en el cual la Nación comparte proporcionalmente con los territorios los mayores ingresos en épocas de auge y tiene que responder por la mayor parte de los efectos negativos de los períodos recesivos con elevaciones de la carga tributaria o recortes de gasto, generalmente de inversión⁵.

En contraste, una regla que garantice un crecimiento real de las participaciones rompe la asimetría atrás anotada, dejando claro que los riesgos ante choques macroeconómicos están en cabeza del Gobierno

Central. Aunque una asignación de contingencias de este tipo puede parecer excesivamente riesgosa para el Gobierno Central, es más transparente desde el punto de vista fiscal y puede resultar óptima si se tiene en cuenta que el Gobierno Central tiene una mayor capacidad para afrontar choques macroeconómicos adversos⁶.

En segundo lugar, la legislación que comenzaría a regir en 2009 establece un piso para los ingresos corrientes de la Nación que son girados a las regiones en cada año específico. Esto genera otra asimetría en la medida en que en la fase recesiva del ciclo se estaría teniendo una participación en los ingresos corrientes de la Nación superior a lo que indicaría el promedio de crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, mientras que en la fase expansiva se mantendría este promedio de crecimiento.

En tercer lugar, dado el nivel actual de déficit primario del Gobierno Central, la regla de participaciones del SGP que empezaría a regir a partir de 2009 implica la necesidad de aumentar la carga tributaria. En presencia de una regla que ate las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, se requeriría un esfuerzo tributario superior a las necesidades de financiación del Gobierno Central, lo que resultaría ineficiente en términos de las finanzas públicas e inequitativo para la población y el crecimiento económico. Adicionalmente se genera una asignación y prestación de los recursos y bienes que provee el Estado por debajo de niveles óptimos, ya que los mayores ingresos que se generan por elevación de la carga de impuestos tendrían que ser compartidos con las regiones. Por el contrario, con la regla de crecimiento real predeterminada el esfuerzo marginal que tiene que hacer el sector privado a través de tributos es el consistente con las necesidades de financiación.

En cuarto lugar, es importante tener presente las implicaciones que tiene la regla en la eficiencia microeconómica de los sectores que se financian con estos recursos. La mayor parte de los costos de prestación de los servicios sociales están relacionados con la evolución de la inflación (especialmente en los sectores en que los salarios representan una parte importante de la estructura de costos), mientras que la demanda potencial de estos servicios está determinada básicamente por factores demográficos, que tienen cambios más lentos y predecibles en el tiempo, por los niveles actuales de cobertura y por los cambios en las tecnologías educativas debido a la necesidad de elevar permanentemente la calidad de la educación o la mayor complejidad que requiere la atención en salud.

En estas circunstancias, es evidente que tener una regla de crecimiento real estable que tenga en cuenta el incremento previsto de la población demandante de los servicios sociales es mucho más eficiente desde el punto de vista microeconómico.

La regla de mantener un crecimiento fijo en términos reales también permite una mejor planeación de los recursos a mediano plazo, en la medida en que los administradores de los mismos tienen una mayor certeza del comportamiento futuro de estos. Esta mayor planeación debe redundar en un incremento de la productividad y de la cobertura y en mejores estándares de calidad de los sectores a los que se destinan los recursos girados por el Gobierno Nacional.

⁴ Es importante resaltar que los choques macroeconómicos pueden presentarse aún cuando una economía se encuentre en una senda favorable de crecimiento, pues éstos se deben no sólo a factores internos sino a condiciones de la economía internacional.

⁵ En la experiencia colombiana de finales de los noventa, cuando el monto de las participaciones definidas constitucionalmente descendió como producto de la recesión, apareció una presión para que el Gobierno Nacional complementara los gastos destinados a algunos programas, a través, por ejemplo, del denominado Fondo Educativo de Compensación, FEC. Los aportes del GNC al FEC pasaron de representar 0,1% del PIB en 1996 a 0,6% del PIB en 2000. También crecieron las erogaciones adicionales para financiar el funcionamiento de los hospitales.

⁶ En épocas de crisis el Gobierno Nacional tiene mayor acceso al crédito que los entes territoriales. Un caso de este mayor acceso es el que tiene que ver con los créditos de la Banca Multilateral, tanto en sus programas normales como en sus líneas de emergencia. Así, entre 1998 y 2003, el BID, el Banco Mundial y la CAF aprobaron créditos por un total de US\$4.178 millones, US\$2.293 millones y US\$1.423 millones, respectivamente.



Un punto fundamental a este respecto es que una regla de crecimiento fijo es la manera más eficiente de garantizar la sostenibilidad de las coberturas. En efecto, dada la naturaleza recurrente de los gastos en salud y educación, tener una regla en la que los ingresos varíen de año a año, como la de atar las participaciones a los ICN, siempre implicará una de dos alternativas: o recortar y aumentar coberturas de acuerdo con la variación de los ingresos, o endeudarse para financiar el faltante en las épocas bajas y sobregastar en las altas. En ambos casos el gasto es ineficiente y, lo más importante, las coberturas no se garantizan a través del tiempo.

Como se deriva de lo señalado anteriormente, la experiencia colombiana, la necesidad de alcanzar y sostener coberturas universales y la situación actual de las finanzas públicas, señalan la conveniencia de hacer permanente una regla que fije o predetermine un crecimiento real para las participaciones, quedando desligadas del comportamiento de los demás rubros del balance de la Nación. Así mismo, es importante anotar que cualquier regla de participaciones exige un esfuerzo fiscal de parte de las entidades territoriales para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. Este esfuerzo contribuye a una mayor participación del sector privado en aquellos sectores donde hay potencial para tener mayores ganancias en eficiencia y para generar excedentes con el fin de elevar las coberturas más rápidamente.

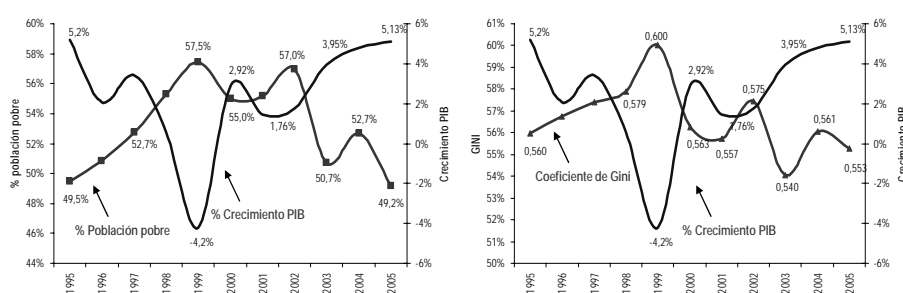
Con base en lo anterior se puede concluir lo siguiente:

Si no se reforma el artículo 357 de la Constitución Política, los recursos del SGP vuelven a quedar atados al comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación, lo cual genera:

- Inestabilidad en el monto de recursos a girar porque depende del ciclo económico.
- Limita el cumplimiento de las coberturas puesto que la posible variabilidad de los ingresos no permitiría cubrir completamente el gasto recurrente.
- Asimetría del ingreso y el gasto que genera desequilibrio fiscal que incide en un manejo fiscal sostenible y por lo tanto la estabilidad macroeconómica de la Nación. Esto afecta la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios, generando menores participaciones.
- Elevación de las tasas de interés, debido a las mayores presiones fiscales, reduciendo la inversión y la afluencia de flujos de capital externo, lo cual se traduciría en desaceleración de la tasa de crecimiento económico y en un mayor nivel de endeudamiento.
- Aumento en los riesgos de elevar los niveles de pobreza y los índices de desigualdad, por efecto de los ciclos de recesión económica.

Al respecto, el Gráfico 17 señala que la evolución del porcentaje de población pobre y el coeficiente de Gini, tienen una dinámica contraria al crecimiento del PIB, a menor crecimiento, más pobreza y desigualdad. Este hecho se agrava en la medida en que la recuperación económica es mucho más acelerada que la recuperación en términos sociales, es decir que el mejoramiento de los índices de desigualdad y pobreza afectados por las fases recesivas de la economía, tardan mucho tiempo en corregirse. Se puede afirmar, como lo menciona el Banco Mundial, que años de crecimiento económico consistente entre los 80 e inicios de los 90 sacaron a muchas familias de la pobreza, pero la crisis macroeconómica de finales de los 90 neutralizaron más una década de progreso.

Gráfico 17
Porcentaje de población pobre Coeficiente de Gini



Fuente: MERPD, DANE.

5. Propuesta de reforma constitucional.

La propuesta tiene por objeto la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001, en el sentido de establecer un régimen de crecimiento del Sistema General de Participaciones que no esté atado a los ingresos corrientes de la Nación y que al mismo tiempo, garantice el cumplimiento de metas de cobertura exigentes en sectores claves como educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y su sostenibilidad.

Es así como la propuesta consiste en definir el crecimiento del SGP a partir del 2009, con base en la inflación y adicionándole un crecimiento real que permita garantizar el flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales en salud y educación en el 2010 y el avance significativo en las de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y otras competencias territoriales, a la vez que se protege la estabilidad macroeconómica la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los principales puntos del contenido de la reforma son los siguientes:

- La base será el monto del Sistema General de participaciones liquidado en la vigencia 2008.
- Durante 2009 y 2010 crecerá a una tasa igual a la inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%, tasa ampliamente superior al crecimiento de las poblaciones relevantes.
- Ampliar para el régimen permanente la regla prevista por el párrafo transitorio 2 del artículo 357 de la CP, según la cual, si la economía crece por encima del 4%, el SGP para las ET se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía sea por debajo del 2%.
- Definir en la estructura del SGP una bolsa de recursos independiente para servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (como las que existen hoy para educación y salud).
- Flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector una vez se alcancen las coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos, de manera tal que cuando una entidad territorial logre coberturas en un sector determinado, pueda reorientar los recursos a otros sectores de su competencia, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
- Mantener la composición actual de los recursos del SGP con destino a otros sectores: asignaciones especiales, libre destinación y forzosa inversión.
- Complementar con recursos del Presupuesto Nacional la financiación de la inversión territorial para garantizar la cobertura universal en salud y educación y avanzar significativamente en la cobertura de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

A continuación se presenta el detalle de la identificación de los supuestos generales, los costos y el escenario de financiación para garantizar las coberturas en los servicios de educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico:

5.1 Educación

Como se había mencionado anteriormente, el objetivo en el sector educación es alcanzar la universalización de la cobertura en el año 2010 la cual se realizará de acuerdo con la evolución del Cuadro 2. Esto corresponde a un número de 1.462.744 nuevos cupos.

Cuadro 2

Vigencia	Cobertura Educación	Nuevos Cupos
2006	90.1%	414.985
2007	92.7%	277.917
2008	95.3%	385.128
2009	98.0%	412.723
2010	100.0%	386.976

Los costos estimados a ser financiados para alcanzar estas metas corresponden a: i) las plantas de personal actuales (docente, directivo docente y administrativo), incluyendo aportes patronales; ii) los nuevos docentes para atender los nuevos cupos educativos en instituciones públicas; iii) ascensos en el Escalafón del personal docente y directivo docente; iv) homologación del personal administrativo; v) contratación del servicio educativo; vi) Cancelación de Prestaciones Sociales del Magisterio; vii) calidad. Incluye construcción y mantenimiento de infraestructura nueva y mantenimiento de la existente, construcción y dotación de laboratorios, dotación de computadores con conectividad a Internet, bibliotecas, materiales pedagógicos y mobiliario, capacitación de docentes, implementación de planes de mejoramiento de los establecimientos educativos y programas de bilingüismo, transporte, alimentación escolar y educación inicial.

Las fuentes de financiación contempladas para cubrir estos costos son:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

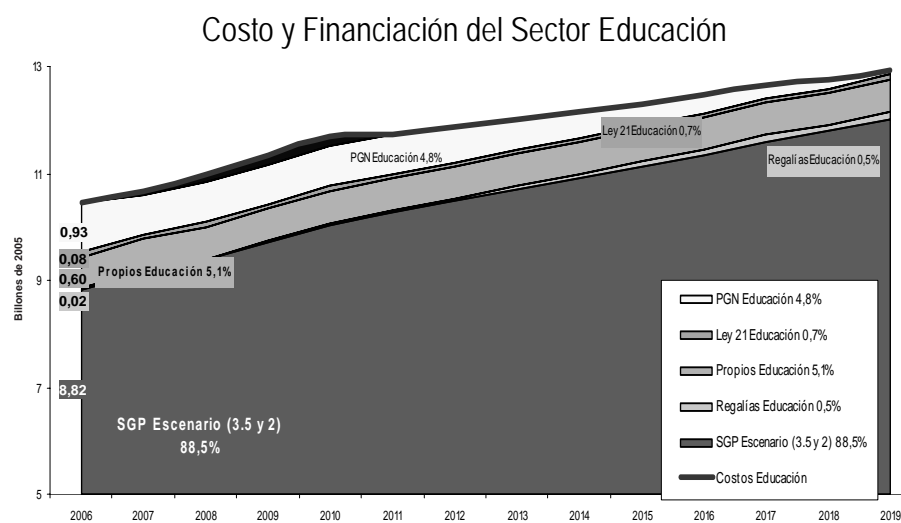
b) Presupuesto General de la Nación con los recursos de Ley 21 de 1982 y otros aportes;

c) Fondo Nacional de Regalías, a partir de la estimación del costo de los proyectos de educación financiados a la fecha por el FNR y que requieren continuidad dada su naturaleza;

d) Recursos Propios de las entidades territoriales, partiendo del monto destinado a inversión en el sector por los municipios en 2005 y manteniendo esa financiación en términos reales.

En el Gráfico 18 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos para el sector educación para lograr la meta de cobertura universal en 2010 y mantenerla hacia adelante.

Gráfico 18



Cálculos DNP-DDTS-SFPT DDS; MEN

5.2 Salud – Régimen Subsidiado

Así mismo, en el régimen subsidiado se busca lograr cobertura universal gradualmente al año 2010 de acuerdo con el Cuadro 3.

Cuadro 3

Vigencia	Cobertura Salud	Nuevos Afiliados
2006	73%	1.300.000
2007	80%	1.656.408
2008	88%	1.628.566
2009	95%	1.617.383
2010	100%	1.357.384

Los costos para lograr esta meta están estimados con base en los siguientes supuestos:

- Crecimiento de población: 1.1%.

- Efecto positivo de reducción de la pobreza asociado a una formalización del empleo en esta población de 0.8% anual y afiliación al régimen contributivo.

- Se considera un esquema de subsidios parciales para la afiliación de población con alguna capacidad de pago que realice aportes, sujeto al diseño, pilotaje y evaluación técnica, financiera y operativa.

- Las demás fuentes crecen con inflación.

Las fuentes utilizadas actualmente para cubrir los costos corresponden a:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

b) Presupuesto General de la Nación incluyendo Fosyga;

c) Recursos propios de esfuerzo territorial actual.

Adicionalmente, se requieren las siguientes fuentes:

a) Transformación de Sistema General de Participaciones correspondientes a recursos de oferta que financian servicios del primer nivel de complejidad. Implica que el *per cápita No Pos* de los otros niveles pase de: \$56.734 (2005) a \$86.214 (2007);

b) Incremento en el aporte correspondiente a Cajas de Compensación Familiar;

c) Mantener cofinanciación actual de recursos territoriales;

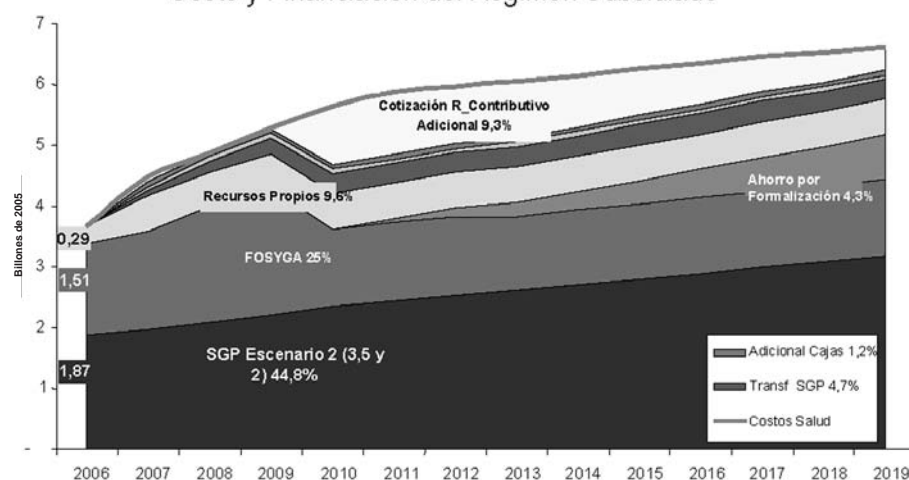
d) Cotización de un punto adicional del régimen contributivo con cargo a las empresas, como aporte de solidaridad;

e) Recursos complementarios del Presupuesto General de la Nación.

En el Gráfico 19 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos para el régimen subsidiado para lograr la meta de cobertura universal en 2010.

Gráfico 19

Costo y Financiación del Régimen Subsidiado



Cálculos DNPDDTS-SFPT DDSMPS

5.3 Servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico

En acueducto la meta es alcanzar el 92.6% de cobertura para el año 2010, dado que actualmente la cobertura en la zona rural es apenas del 68%. Con respecto a alcantarillado, la meta a 2010 es 87.2%, partiendo de 60.1% de cobertura en la zona rural.

Cuadro 4

Meta	Situación Actual	Meta 2010
Acueducto:		
Urbano	97,4%	98,5%
Rural *	68,6%	75,1%
Alcantarillado:		
Urbano	90,2%	94,5%
Rural **	60,1%	65,5%
Tratamiento de aguas residuales	10% del caudal de las aguas residuales son tratadas	30%
Disposición adecuada de residuos sólidos urbanos	Aprox. 50% de los municipios	100%

Otra meta adicional es avanzar en el tratamiento de aguas residuales del 10% hasta el 30% en el año 2010 y la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos del 50% al 100% de los municipios a 2010.

Para lograr las metas señaladas, se calculó un costo en Valor Presente Neto de \$21.232 miles de millones de 2005, según los supuestos que se indican a continuación:

- Costo de acueducto urbano: USD \$ 134 por habitante sin servicio.
- Costo de alcantarillado urbano: USD \$ 180 por habitante sin servicio.
- Costo de reposición urbano (vida útil de los sistemas - 35 años): USD \$ 8.9 por habitante con servicio.
- Costo de acueducto rural (ponderado por tipo de solución): USD \$ 148 por habitante sin servicio.
- Costo de alcantarillado rural (ponderado por tipo de solución): USD \$ 80.6 por habitante sin servicio.
- Costos totales por saneamiento básico: \$4.3 billones.

Las fuentes para cubrir esos costos corresponden a:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

b) Presupuesto General de la Nación: Incluye \$1 billón de audiencias públicas 2007-2010. De 2010 a 2019 se estiman los recursos que históricamente ha recibido el sector;

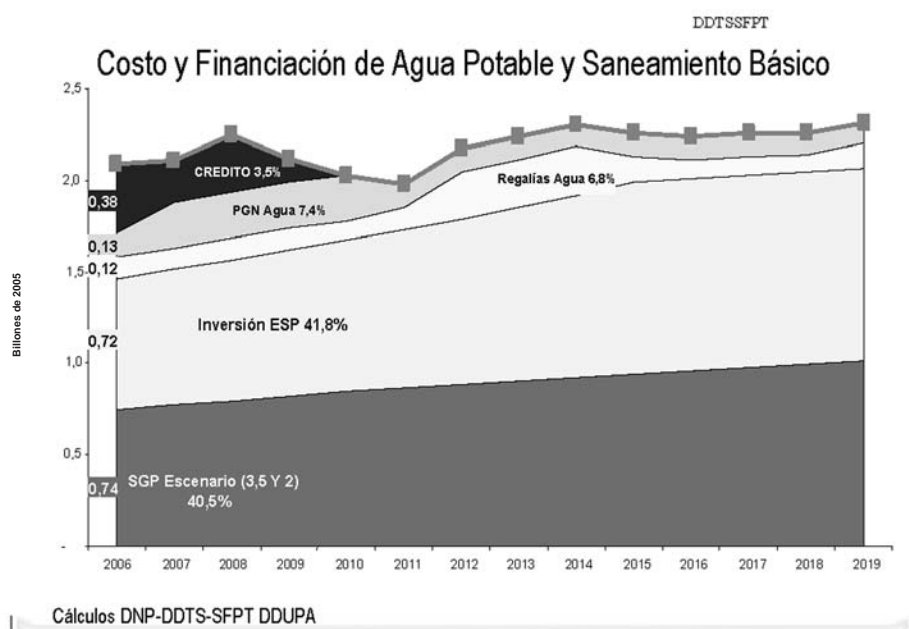
c) Recursos de regalías directas y FNR. Se incluyen regalías de los programas departamentales de La Guajira, Cesar y Magdalena, para el pago de los créditos con los organismos multilaterales;

d) Inversiones de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESPD): Para esta fuente se estimó el flujo neto disponible de una muestra de empresas (80 ESPD) y por tamaño de municipio se determinó un valor *per cápita* de inversión en los sistemas;

e) Crédito: En esta fuente se consideraron los créditos de La Guajira, Cesar y Magdalena y las necesidades adicionales de mediano plazo por valor de \$0.7 billones⁷.

En resumen, la propuesta para el Sistema General de Participaciones garantiza los recursos necesarios para lograr la cobertura plena en educación y salud en el 2010, un gran propósito nacional, y mejorar considerablemente la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. En el Gráfico 20 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos del sector servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, para lograr las metas de cobertura previstas a 2010.

Gráfico 20

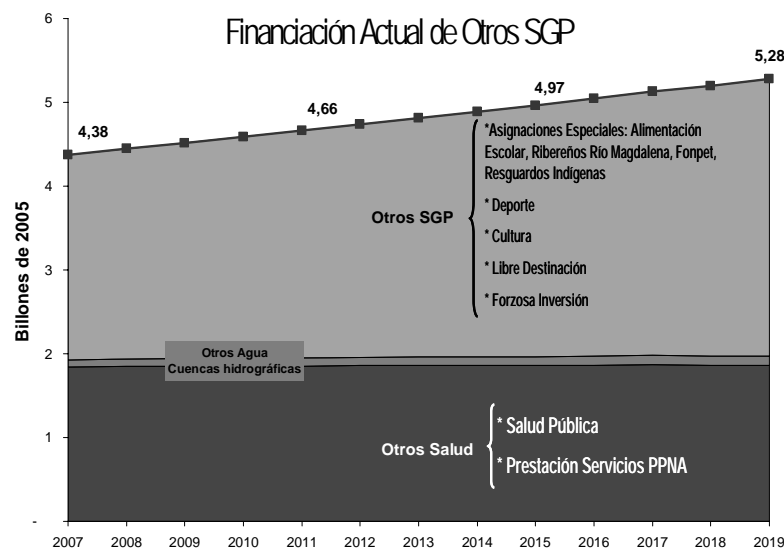


Fuente: DNP – DDTS – SFPT - DDUPA.

5.4 Otros sectores

Finalmente, se propone un crecimiento real del SGP para los años 2009 y 2010 del 3.5% y 2% del 2011 en adelante, que garantice el crecimiento sostenido de los recursos de participaciones que financian las asignaciones especiales, resguardos indígenas, alimentación escolar, ribereños del río Magdalena, salud pública, prestación de servicios de salud, cuencas hidrográficas, etc. Gráfico 21.

Gráfico 21



6. Conclusiones:

En conclusión, con esta propuesta de ajuste Constitucional presentada por el Gobierno Nacional ganamos todos:

Las entidades territoriales:

- Mantienen un seguro en términos de cantidad y estabilidad de los recursos en épocas de crisis económica.
- Aseguran un sistema creciente de participaciones para financiar sus planes de desarrollo y, en particular, sus metas en salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.
- Garantía de que el Gobierno complementa con el PGN la financiación para lograr coberturas plenas de salud y educación en el 2010.
- La Nación podrá continuar apoyando a las entidades territoriales con recursos para infraestructura de competitividad e infraestructura social, reducción de la pobreza y atención a grupos poblacionales relacionados con la seguridad democrática.
- Mantienen ventajas aportadas por el Gobierno Nacional: evaluación y coordinación de proyectos y acceso al crédito.

La Nación:

- Garantiza estabilidad macroeconómica y, por tanto, la capacidad para mantener crecimiento económico sostenido y financiación a costos moderados.
- Logra universalización de coberturas en educación y salud en el 2010.
- Mantiene su capacidad de coordinar proyectos estratégicos para cumplir metas de la Visión Colombia 2019.
- Garantiza, mediante un control efectivo, que los recursos cumplan su objetivo social.
- Puede diseñar e implementar políticas nacionales de reducción de la pobreza y de la desigualdad.
- Cumple con los objetivos de desarrollo de las Metas del Milenio.

Finalmente queremos resaltar que esta propuesta ha sido presentada e iniciada su socialización con las autoridades departamentales y municipales, así como con los voceros de las bancadas y los presidentes de las comisiones primeras de Senado y Cámara.

⁷ En los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena se han estructurado proyectos integrales de Agua Potable y Saneamiento Básico, que equivalen a una inversión aproximada de USD \$ 380 millones. La financiación de dichos proyectos, se ha estructurado con recursos del SGP de los municipios, de Regalías de los departamentos, recursos de la Nación y de la Banca Multilateral.

Por todo lo anteriormente expuesto, para el Gobierno Nacional resulta de gran importancia que el honorable Congreso de la República tome en consideración y apruebe el presente Proyecto de Acto Legislativo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 8 de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión

Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 8 de 2006

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de Acto Legislativo de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.