

Algunas reflexiones sobre el impacto económico de la Reforma Constitucional de 2001 en el sector de saneamiento básico*

LUIS EDUARDO AMADOR CABRA¹
luis.amador@uexternado.edu.co

RESUMEN

Este artículo se mostrará cómo Colombia a comienzos de la década del noventa adelantó un proceso de reformas estructurales bajo la tutela del Fondo Monetario Internacional cuyo objetivo fundamental era reducir el nivel de intervención y de regulación del Estado en todos los mercados. El proceso coincidió en el país con la sanción de la Constitución de 1991 que cambió el tipo y grado de intervención en los servicios públicos. En este documento se presenta el marco conceptual que fundamenta el accionar del Fondo Monetario y se analizan los aspectos más relevantes de la política macroeconómica que tiene repercusiones directas e indirectas en el sector de saneamiento básico, así como estudiar antes y el después del programa intentando evaluar los efectos del ajuste en cuanto a la variable clave de financiación del sector como son: Las transferencias.

Palabras claves: Transferencias, Fondo Monetario Internacional, Constitución de 1991.

ABSTRACT

This article presents will show how Colombia in the early nineties went through a process of structural reforms under the tutelage of the International Monetary Fund whose main objective was to reduce the level of intervention and regulation of the State in all markets. The process in the country coincided with the enactment of the Constitution of 1991, changing the type and degree of involvement in public services. This document presents the conceptual framework underlying the actions of the International Monetary Fund and discusses the most important aspects of macroeconomic policy that have direct and indirect impacts in the area of water and sanitation services, and studies the before and after of the program, trying to assess the impact of adjustment on a such key variable sector funding such as: transfers.

Key words: Transfers, International Monetary Fund, Constitution of 1991

INTRODUCCIÓN

Colombia a comienzos de la década del noventa se vio en la necesidad de firmar los Acuerdos Extendido² y Acuerdo Stand-By³ con el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI), que derivó en un proceso de ajuste estructural cuyo objetivo fundamental disminuir el déficit externo e interno. Simultáneamente el país en el año 1991 sancionó una Constitución que aumentó el grado de intervención en sectores como la justicia, la seguridad y los servicios públicos. Estos hechos tuvieron no solo un efecto en el ordenamiento jurídico sino que aumentaron el gasto público.

El propósito del presente ensayo es presentar el marco teórico y conceptual que fundamenta el accionar del FMI, para lo cual se describen los aspectos de las políticas macroeconómicas y se estudia el efecto del ajuste en la variable clave del sector saneamiento como son: las transferencias. Para cumplir con este propósito en la primera parte, se presenta el marco conceptual que fundamenta el accionar del Fondo. En la segunda parte, se evalúa el memorado de políticas que permite analizar el ajuste. En la tercera parte, se investiga el impacto del ajuste en el sector acueducto y saneamiento básico. En la cuarta, se reflexiona sobre el creciente gasto originado por la Carta del 1991. Por último, se presentan algunas conclusiones.

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL AJUSTE CON EL FMI

La conmoción social, económica y política originada por la crisis de los años treinta y las devaluaciones competitivas a lo largo del siglo XX por la potencias desarrolladas,

llevaron a diseñar un nuevo orden económico internacional con el liderazgo de los Estados Unidos y sus principales aliados para lo cual se reunieron BRETTON WOODS (New Hampshire) en 1944 con la asesoría intelectual de J.M KEYNES lo que condujo a la creación del Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial.

El Fondo ha creado un menú de procedimientos que guían el marco de acción de los programas de ajuste impulsados por la condicionalidad, que rigen el uso de sus recursos por parte de los países que acceden a ellos. Los programas pretenden garantizar que los beneficiarios del crédito puedan rembolsar. Los requisitos pueden ir desde un compromiso de carácter general de cooperar con el FMI en la adopción de medidas de política hasta la formulación de un plan específico⁴. El FMI ha recomendado la liberalización de los sistemas cambiarios de los países miembros, así como la apertura de las economías al libre comercio de bienes y servicios y orienta su función de supervisión a que las balanzas de pagos de los países miembros sean viables.

Mientras el Banco Mundial ha desempeñado un papel multifacético al prestar asesoría macroeconómica y sectorial mediante programas de estabilización y ajuste, así como proyectos de reconversión industrial y asistencia técnica para renegociación la deuda externa. La lectura del Banco Mundial que predominó en Colombia durante la década del noventa tenía un claro mensaje: Una mayor disciplina en el manejo de los desequilibrios macroeconómicos combinada con una conducción adecuada de la liberación comercial, la desregularización y la privatización son condiciones nece-

sarias para lograr un mejor desempeño, en términos de crecimiento y bienestar de largo plazo⁵.

El Banco Mundial⁶ y el FMI son tan influyentes en el plano económico en el mundo, que tanto en los países desarrollados como los emergentes buscan ante estos organismos, no solo créditos y asistencia financiera, sino que aspiran a obtener una especie de *sello de aprobación* que permita tener un mejor acceso a los mercados financieros internacionales por lo cual unos y otros deben seguir sus recomendaciones siempre asociados a la liberación de los mercados y al ajuste macroeconómico⁷.

De acuerdo con esta perspectiva el FMI sostiene que el desequilibrio externo, es generado por un desbalance interno. Si un país tiene déficit en balanza de pagos, se explica que está gastando más de lo que produce, es decir, está viviendo por encima de sus posibilidades gracias al crédito externo, situación que se revierte cuando el endeudamiento escasea lo cual más temprano que tarde, produce la crisis⁸. Estos desequilibrios pueden estar relacionados con el exceso de gasto originado por el ciclo político⁹. Como resultado el programa del FMI se orienta a ajustar el nivel de gastos al de ingresos, puesto que según el Fondo los desbalances se ajustan o se financian.

Para resolver el desequilibrio externo, lo que se requiere es un cambio en los precios relativos de los bienes transables y no transables en la economía interna utilizando el tipo de cambio como instrumento para modificar los precios de un país. Si en el aparato productivo aumenta el precio de los bienes transables en relación con los no transables, se incentiva con ello la producción y la expansión de la producción interna al permitir sustituir importaciones lo que reduce

el déficit en cuenta corriente. Sin embargo, el modelo de elasticidades señala que el efecto de una devaluación sobre la cuenta corriente depende del grado de respuesta de las elasticidades de las exportaciones e importaciones¹⁰.

En consecuencia, si se quieren lograr dos objetivos de política económica, el equilibrio externo e interno, es preciso usar dos instrumentos diferentes, uno que actúe sobre el mecanismo de ingresos y reduzca el gasto interno, y el otro, que afecte el mecanismo de precios relativos que cambie la composición de la producción. Por lo tanto, ambas políticas, la caída del gasto interno y cambio de precios relativos se complementan para corregir el desbalance externo¹¹. Así mismo, el incremento del desempleo que genera la contracción de la demanda interno es neutralizado por el aumento de las exportaciones originada por el aumento de la devaluación¹².

Como antes se señaló según el FMI el problema del déficit de balanza de pagos se reduce a que un país gasta más de lo que produce. En consecuencia, los programas de ajuste tienen como prioridad, en primer lugar, disminuir el déficit fiscal a través de reducir los gastos de funcionamiento e inversión y aumentar los impuestos; y en segundo lugar, con el fin de conseguir el equilibrio externo, devalúa lo cual permite, simultáneamente encarecer las importaciones e incrementar las exportaciones, con lo cual se corrige el déficit en cuenta corriente. En tercer lugar, la política monetaria como instrumento para controlar demanda agregada. Luego, si se controla la cantidad de dinero será posible reducir el nivel de gastos internos.

El diagnóstico y recetario de Fondo es similar para todos los países tanto que es uti-

lizado un formato estándar que es ajustado a cada nación como bien lo señaló STIGLITZ "El procedimiento habitual del FMI antes de visitar un país cliente es redactar primero un borrador de informe y sus recomendaciones y corregir equivocaciones notorias. En la práctica, el borrador de informe a menudo es un estereotipo, algo con párrafos enteros recortados del informe de otro país e insertados en un informe sobre otro"¹³. Esta situación se puso al descubierto, porque en la presentación de un informe de un técnico era igual para dos países.

De acuerdo, con el FMI la austeridad fiscal y el control de la inflación así como las reformas estructurales tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico¹⁴. En la medida en que los agentes perciben una sólida posición fiscal se evitan reformas tributarias o la cesación de pagos, se recupera la confianza en la economía, disminuye el riesgo país, restableciendo la inversión que origina el crecimiento económico. En consecuencia, un equilibrio fiscal, permite, a su vez, menor déficit en cuenta corriente, menores necesidades de financiamiento, estabilidad cambiaria y ambiente de crecimiento económico¹⁵.

1.1 Origen de las reformas

Colombia inició un programa de reformas estructurales en los años 90, la característica fue el de remover las estructuras que no permitan el libre funcionamiento de los mercados¹⁶. Es decir, todas las políticas estaban orientadas a la creación de una mayor competencia, desregulación y privatización especialmente en los sectores, que bajo el modelo de sustitución de importaciones, florecieron al amparo de un mercado protegido. Simultáneamente, en 1991, adoptó

una nueva constitución que cambió la forma de intervención en ciertos sectores estratégicos como la salud, la educación y los servicios públicos.

La industria bajo el modelo de sustitución de importaciones se acostumbró a operar en estructuras de mercado de monopolio y oligopolio que no estimulaban la reducción de costos y la productividad, esta ineficiencia se trasladaba al consumidor cautivo a través de altos precios. En otras palabras, la estrechez del mercado interno y la homogeneidad de los gustos no permitían generar economías de escala, ni las economías de diversificación que contribuyen a disminuir los costos al producir el mismo bien en varias versiones.

En respuesta a ese marasmo estructural el gobierno colombiano decidió iniciar un programa de modernización y apertura económica para lo cual tomó un conjunto de medidas consistentes en desmontar todo tipo de protecciones, estímulos, subsidios y ayudas a los productores o consumidores con el fin de garantizar el libre funcionamiento del mercado; con lo cual, se pretendía superar los obstáculos estructurales derivados del agotamiento del modelo basado en la protección del mercado interno. La apertura tenía como objetivo atacar las principales limitaciones estructurales de la sociedad: el lento crecimiento industrial, la baja capacidad para generar nuevos puestos de trabajo y el progresivo aislamiento del resto del mundo.

Como consecuencia del modelo de apertura se registró un incremento en la demanda interna muy superior a la tasa de crecimiento de la producción nacional. El mayor consumo se financió con deuda externa contratada por el sector privado, al asumir gran parte de la brecha entre la pro-

ducción y el consumo, lo que llevó a un aumento en las importaciones. Así mismo, la liberalización de los flujos de capitales contribuyó para que los recursos de crédito externo fueran mayores, en especial el endeudamiento privado y menos proporción el público.

El sostenido crecimiento de las importaciones a lo largo de la década del noventa que pasaron en 1992 de 7.065 millones de dólares a 13.158 millones de dólares en 1999. El incremento de las compras externas generó un enorme déficit en cuenta corriente, que se inicia en 1993 con 2.347 millones de dólares y para 1999 alcanza 5.909 millones de dólares, lo que representa el 5,9% del PIB¹⁷. El desbalance externo estuvo asociado con el boom de importaciones tanto de bienes de consumo y de capital que siguieron con algún rezago a la apertura económica, el fortalecimiento del peso en los últimos años¹⁸.

En el frente fiscal la situación no era menos compleja, la creciente inflexibilidad del gasto público¹⁹ y la estructura de ingresos del gobierno, conformaron un esquema fiscal deficitario²⁰. En efecto, entre 1990 y 1991 el desbalance fiscal representaba menos del 1% del PIB, en contraste para 1999 alcanza el 8% del PIB. La financiación de dicho desequilibrio se realiza con un creciente endeudamiento externo. Situación que muestra la incapacidad financiera del Estado durante más de un decenio para cumplir con los compromisos legales sin acudir al crédito.

Dentro de los rubros que contribuyeron en forma significativa al desequilibrio fiscal se destacan los siguientes²¹:

- El pasivo pensional que para el año 1990 representa el 0,8% del PIB y para el año

2001 alcanza un 2,6% del PIB, con el agravante de que las reservas del Seguro Social se agotaron a partir del año 2004.

- El rápido crecimiento de los gastos de funcionamiento que pasaron de 6,5% en 1999 a 15,1% en el 2001. Dentro de estos se destacan por su crecimiento el gasto en defensa, seguridad y justicia que pasan de participar con el 2% del PIB en 1990 a 4.5% para el 2003.
- No menos significativo es el crecimiento de los intereses de la deuda externa que se había mantenido hasta 1995 en el 1,2% del PIB y después del 2000 es superior a 4%.
- La Asamblea Nacional Constituyente decidió aumentar el gasto social incrementando las transferencias que el Gobierno nacional realiza a los entes municipales para atender los gastos de salud, educación y saneamiento básico las que se incrementaron del 3,8% del PIB en 1990 a 10,6% en el 2001.

El desbalance fiscal en el decenio de los noventa originado por los crecientes incrementos de los gastos en transferencias territoriales introducidas por la Constitución de 1991, sumado a un mayor gasto en funcionamiento, intereses de la deuda y el pago de pensiones²². Aunque su dinámica y tamaño puede estar influenciada por factores como la ineficiencia del gasto público, la devaluación, las decisiones políticas o judiciales, el ritmo de la actividad económica y las tasas de interés tanto internas como externas, lo que volvió al país más vulnerable a los desequilibrios internos y externos.

Bajo este contexto, el 20 de diciembre de 1999 el Director del FMI aprobó a Colombia el monto máximo que aprueba esa institu-

ción²³ a través de la modalidad de EFF (*Extended Fund Facility*) o servicio ampliado²⁴ de acuerdo con el programa presentado por la autoridades colombianas para solucionar los desequilibrios macroeconómicos mediante un crédito equivalente a DEG 1.957 billones, que corresponden a cerca de 3.000 millones de dólares. El crédito tenía como objetivo aumentar la disponibilidad de recursos y blindar el programa macroeconómico emprendido contra cualquier inestabilidad económica. Estos recursos serán solicitados y desembolsados si la coyuntura y las circunstancias así lo ameritan²⁵. Por su naturaleza el endeudamiento no puede ser utilizado para financiar gasto público²⁶.

Los empréstitos aprobados por el FMI a Colombia son de *carácter condicional* y dependen que el país adopte las medidas contempladas para corregir los desbalances macroeconómicos. La condicionalidad vinculada al crédito del FMI contribuye a asegurar que una vez obtenido el préstamo el país no aplaza el ajuste y lo pueda rembolsar. Para lo cual un programa bajo la modalidad EFF establece objetivos generales para tres años período que dura el Acuerdo y programas específicos para cada año que se pueden modificar y revisar durante el desarrollo del programa.

Como bien lo establecen los funcionarios del FMI cuando se "otorga un préstamo a un país miembro, lo condiciona, algo nada inusitado en un mundo de prestatarios y prestamistas donde se da por sentado que en casi todas sus relaciones debe haber cierta condicionalidad"²⁷ y se exige una evaluación de los desequilibrios macroeconómicos.

Por último, una vez lograda la firma del Acuerdo en Colombia los mercados financieros se tranquilizaron y se restableció el acceso a los mismos, en razón de que

garantizaba la adopción de un sin número de políticas que permitieran restablecer los equilibrios perdidos. El tener que cumplir metas trimestrales, sujetas los desembolsos de los recursos del FMI, generó señales al mercado al contar con unos recursos para el pago de las acreencias externas y el mantenimiento reservas internacionales en el caso de que el deterioro externo las consuma.

1.2 Sector de saneamiento y el acuerdo

El objetivo central del Acuerdo Extendido consiste en "el mediano plazo ubicar la economía en una senda de crecimiento económico fuerte y sostenido con una inflación decreciente que expandirá las oportunidades de empleo y promoverá estándares de vida más altos para todos los colombianos"²⁸. Para lo cual describe las políticas, los objetivos y las metas económicas que el Gobierno debe seguir durante el período 1999-2002.

Bajo el programa las autoridades buscarán promover el crecimiento económico, el aumento del empleo, la flexibilidad de la tasa de cambio, una inflación más baja y la viabilidad externa. En términos cuantitativos se espera un crecimiento entre 3% y el 5% entre los años 2000 y 2002, una inflación entre el 10% y el 6% y un déficit en cuenta corriente como participación del PIB entre 2,4% y 3%. Igualmente, para el período que operara el Acuerdo prevé una reducción del déficit del sector público consolidado²⁹ de 3,6% del PIB en el año 2000 a 1,5% del PIB para el 2002. Para cumplir con dicha meta, el Gobierno ejercerá un control sobre sus gastos, distintos al servicio a la deuda, los cuales se reducirán del 16,7% del PIB en 1999 hasta el 14,3% en el 2002.

Las metas en el campo fiscal es reducir el déficit del sector público en el corto plazo, mediante la reducción del gasto, (tanto, de inversión como de funcionamiento) y el aumento del recaudo a través de nuevos tributos. Por su parte, el objetivo de la política monetaria es reducir inflación y mantener la estabilidad cambiaria. A su vez, el objetivo de la política del sector externo es corregir el desequilibrio de cuenta corriente.

Los objetivos de las reformas estructurales es continuar con la liberación de los mercados iniciada con el proceso de apertura, profundizar el proceso de privatización, lograr la descentralización política y fiscal, reducir el tamaño del sector público, modificar los regímenes de transferencias, regalías, seguridad social y el estatuto orgánico de presupuesto. Para el sector de agua potable y saneamiento básico, el punto IV del cronograma de reformas estructurales señala que el gobierno presentará al Congreso "una reforma que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes de la nación"³⁰.

1.3 Análisis del acuerdo

Existe gran cantidad de estudios empíricos y diversa literatura que han analizado la eficacia de los programas de ajuste del FMI y sus niveles de éxito; por lo tanto, es esencial, definir cuándo un programa se considera eficiente. Siguiendo a GUITIÁN³¹ recomienda el uso de dos metodologías de evaluación de los acuerdos del FMI cuando se trata de un solo país³². La primera conocida como criterio *positivo* se basa en el antes y el después del programa, su evolución depende de los objetivos propuestos y los resultados conseguidos. La segunda denominada *normativo* que compara el valor de las metas del

programa con los resultados observados en todos y cada uno de los parámetros de la programación financiera.

Los Acuerdos se evaluarán en función de las metodologías antes señaladas e incluyen un análisis de los objetivos y los resultados de las medidas en las áreas de crecimiento, fiscal, monetaria y cambiaria, financiera, externa y de reformas estructurales. El análisis de la evolución parte que el objetivo central de los Acuerdos es el crecimiento económico, el aumento del empleo, la flexibilidad de la tasa de cambio, una inflación más baja y la viabilidad externa

El cumplimiento de los programas del Acuerdo Extendido para el período (1999-2002) se evalúan a través de dos criterios. El primero, criterios de desempeño que son un conjunto de metas indicativas máximas y mínimas de los parámetros acordados en el memorando técnico³³ los cuales se les realiza un seguimiento de carácter trimestral. Dentro de estos se encuentran: el programa monetario a través de topes máximos sobre los activos domésticos y de topes mínimos sobre las reservas internacionales, desembolso deuda externa, y el déficit combinado del sector público, el saldo y el incremento de la deuda. El segundo, se evalúan semestralmente los avances cualitativos de las reformas estructurales donde se incluye los progresos en el cumplimiento del Gobierno de su agenda legislativa y progresos en el cumplimiento del programa de privatización.

1.4 Constitución de 1991, transferencias y gasto social

La Carta determina el inicio de una profunda la reforma política, económica y social en el marco del Estado Social de Derecho,

al garantizar los derechos sociales, económicos, políticos y culturales con el fin de garantizar el acceso universal al bienestar mediante la superación de la exclusión social, la disminución de la pobreza, la mejora en las condiciones de vida y la garantía en el acceso a servicios fundamentales como la salud, la educación y los servicios públicos, por medio de la concertación y participación ciudadana, el fortalecimiento de la autonomía local y el desarrollo de la democracia participativa.

La Constitución de 1991 en su título XII, referente al régimen económico y la hacienda pública acerca de la distribución de recursos y de las competencias con el fin de consolidar y desarrollar un Estado unitario y descentralizado, contempla dos disposiciones: la primera señaló que el situado fiscal definido como los de los ICN³⁴ será cedido en un 15% en partes iguales a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para financiar los gastos de educación, salud y otros gastos sociales. El 85%³⁵ se asignará de acuerdo al número de usuarios y la eficiencia administrativa de los entes territoriales. El situado se incrementará hasta que estos servicios sean prestados adecuadamente y éstos se sumarán al impuesto a las ventas y otros recursos que la Nación transfiere³⁶.

La segunda estableció que los municipios y resguardos indígenas participarán en los ICN con el 14% en 1993 y se incrementarán hasta el 22% en el 2002. Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los siguientes criterios: 65% en proporción al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y el 35% en función de la población total. El Gobierno fijará las nuevas responsabilidades y las áreas prioritarias de inver-

sión social que asumirán los municipios con dichos recursos³⁷.

La Carta profundiza el proceso de descentralización política administrativa, territorial y fiscal iniciado en las reformas de 1968 y 1986 por medio del cual la Nación transfirió recursos, funciones y responsabilidades del sector central a las entidades municipales y departamentales, en sectores como la salud, la educación, el saneamiento básico y otros servicios generadores de bienestar social. Estableciendo un equilibrio entre los recursos, las competencias y la mayor equidad en el gasto, con el objetivo de reducir las profundas diferencias entre las regiones y municipios y entre áreas urbanas y rurales, en el entendido que no todas las regiones tienen la misma estructura productiva y capacidad institucional para generar ingresos tributarios.

El principio rector de la descentralización es que los gobernantes estén cerca de sus ciudadanos y éstos pueden manifestar la aprobación o desaprobación mediante participación democrática y redición de cuentas de la gestión de su gobernante. Igualmente, la teoría de descentralización sostiene que cuando los costos de proveer un servicio son similares entre dos niveles del gobierno nacional, es preferible que preste el servicio el nivel que se encuentre más cerca de los usuarios³⁸.

Esto posibilita que los servicios públicos domiciliarios y sociales mejoren en cuanto a la oportunidad, la cobertura, la calidad y la continuidad dada la cercanía geográfica entre oferta pública y la población beneficiaria; en otras palabras, se garantiza por la relación estrecha entre los costos y los beneficios asociados a dichos servicios y permite a los entes territoriales desarrollar proyectos de largo plazo que expresen las

necesidades de los ciudadanos sobre donde focalizar el gasto.

Presentado de otra manera, a partir de la Carta de 1991 la repartición de las transferencias entre departamentos y municipios tienen en cuenta la población urbana y rural, la capacidad para recaudar impuestos e invertir y las necesidades básicas insatisfechas, con lo cual el proceso de descentralización tiene como propósito desconcentrar el gasto público y mejorar la provisión de bienes públicos considerados como meritorios y "reducir la distancia entre el ciudadano y su gobernante con el fin de fortalecer el vínculo de responsabilidad política local e inducir el uso eficiente de los recursos"³⁹.

El modelo constitucional de 1991 sobre la descentralización tiene cuatro niveles administrativos que intervienen en el proceso: la Nación, los 32 departamentos, cuatro distritos y 1098 municipios. Al nivel de las competencias se estableció que las directrices de política social las señalará el Estado mediante los planes de desarrollo, la coordinación y ejecución de algunos programas estaría a cargo de los departamentos y la ejecución del gasto responsabilidad de los municipios.

Las competencias asumidas, los mecanismos administrativos y la ejecución de los recursos fueron desarrollados por la Ley 60 de 1993⁴⁰. Allí se definieron las responsabilidades a cargo de cada ente territorial y se priorizó el gasto en inversión social en servicios como la educación, la salud, la vivienda y los sistemas de acueducto y saneamiento básico⁴¹. El modelo de recursos asignó los porcentajes de participación de los entes territoriales, de acuerdo con los ICN señalados en la Constitución.

En consecuencia, las participaciones de los departamentos y distritos en los ICN

mediante el situado fiscal tendrían una participación creciente, al pasar del 23% en 1994 al 24,5% en 1996, a partir de dicho año no habrá más aumentos. Con lo cual a medida que el país registre mayor crecimiento económico y aumenten el recaudo, serán mayores las transferencias que van a las regiones.

1.5 Macroeconomía del sistema general de participaciones

El modelo de transferencias se modificó pasando del Situado Fiscal al Sistema General de Participaciones, (en adelante SGP) para lo cual el Congreso de la República expidió la Ley 715 de 2001⁴². El SGP estableció que los recursos se dividieran en dos rubros, las asignaciones sectoriales y especiales. Las primeras, participan con el 96% del gasto y se destina a educación, salud y propósito general, (incluido acueducto y saneamiento básico)⁴³ y, las segundas, corresponden con el 4% y se gastan en los fondos pensiones de las entidades territoriales, municipios riverenos del río Magdalena, los resguardos indígenas y alimentación escolar como se presenta en el cuadro 1⁴⁴.

La distribución de los recursos entre los entes territoriales se realiza teniendo en cuenta en primer término, los municipios con una pobreza superior al 40% según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas⁴⁵. En segundo término, 40% en proporción a la población urbana y rural. En tercer término, 10% por eficiencia fiscal medido como la capacidad para aumentar el recaudo en las tres últimas vigencias fiscales y en cuarto término, 10% por eficiencia administrativa definida por el aumento de la inversión en los dos últimos años; el último mecanismo permite aumentar los recursos

Cuadro 1. Sistema general de participaciones según la Ley 715 de 2001

Concepto	Porcentaje	Criterios
Distribución sectorial	96%	
Participación educación	58,50%	La población atendida y por atender, reparto entre la población rural y urbana, eficiencia administrativa, fiscal y rquidad
Participación salud	24,50%	La población atendida y por atender, reparto entre la población rural y urbana, eficiencia administrativa, fiscal y rquidad
Participación propósito general	17%	Acueducto y saneamiento básico (41%) proyectos educativos de salud, deporte, cultura y otros
Asignaciones especiales	4%	Criterios
Resguardos indígenas	0,52	Se distribuyeron en proporción a la participación de la población de cada resguardo, respecto al total de la población indígena
Municipios riverenos del río Magdalena	0,08	En proporción de los kilómetros de riera de cada municipio respecto al total de la longitud del río
Alimentación escolar	0,5	Los entes territoriales deben destinar estos recursos a programas de alimentación escolar
Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	2,9	Financia los pasivos pensionales de las entidades territoriales (Ley 549 de 1999)
Total	100%	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, p. 13 y Ley 715 de 2001.

a los entes territoriales por eficiencia, sin dejar de lado los instrumentos distributivos de los recursos.

Para el caso que nos ocupa existen unos criterios del SGP para la asignación de las transferencias del propósito general que participan con el 17% de las asignaciones sectoriales y tienen por objeto financiar las competencias asignadas en tres bienes de carácter meritario como son: la educación, la salud y el saneamiento básico. De acuerdo con la Ley estos recursos se dividen en

inversión forzosa con el 72% y dentro de estos le corresponde el 41% acueducto y saneamiento básico.

Llama la atención desde el punto de vista técnico y de eficiencia del gasto pública la distribución de las transferencias que se efectúa mediante porcentajes, puesto que no exista una relación biunívoca entre los recursos transferidos y el costo de los servicios a cubrir. Deficiencia que lleva a sobre financiar a municipios que ya están atendidos, en desmedro de otros que carecen de

servicios. En otras palabras, el modelo de transferencias, regulado mediante porcentajes es ineficiente, puesto que se asignan recursos sin conocer el costo individual o colectivo de los servicios a proveer.

De otra parte, como se señaló antes, durante la entrada en la vigencia del sistema de transferencias en la Carta de 1991 Colombia enfrentó un panorama de dificultades en el campo fiscal que afectaron la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico. Uno de los rubros que contribuyeron en forma significativa al desbalance fue el crecimiento registrado de las transferencias al pasar de 3,8% del PIB en 1990 a 10,6% en el 2001.

La Carta de 1991 alteró el papel del Estado lo cual obligó a cambiar el tipo y grado de intervención y demandó mayores transferencias a los entes territoriales para atender las crecientes demandas sociales. Estas acciones fueron posibles mediante la creación de nuevas instituciones e instrumentos y con éstas, mayor gasto sin respaldo de ingresos, (léase impuestos), lo cual originó un creciente déficit fiscal.

Así mismo, la crisis fiscal se agudizó después de 1999, como consecuencia de la caída PIB (4,9%), año en que se dió origen a un círculo vicioso, bajo crecimiento, disminución de los ingresos impositivos, deterioro de las expectativas, aumento del gasto y el endeudamiento interno, desequilibrios macroeconómicos que originaron continuos recortes del gasto del Gobierno Nacional. Según el DNP la contracción del ritmo de la actividad económica. Entre 1999 y 2000, se redujo en 10% los ingresos corrientes de la Nación lo que originó una caída de las transferencias en 3% equivalente a \$1.23 billones⁴⁶.

Colombia a finales de 1999 firmó un Acuerdo Extendido con el FMI bajo la modalidad EFF que derivó en un proceso de reformas donde uno de los objetivos era corregir el creciente déficit interno. El Acuerdo establece objetivos generales y reformas estructurales específicos para cada año que no se pueden modificar durante el desarrollo del programa. La condicionalidad contribuye a asegurar que una vez obtenido el préstamo no se aplase el ajuste.

Para el caso que nos ocupa, el sector de agua y saneamiento básico en el punto IV del cronograma de reformas estructurales que debía de completarse antes del 31 de diciembre de 1999 señala que el Gobierno presentará al "Congreso una reforma que desvincule las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes de la nación"⁴⁷. En el entendido que el Acuerdo implica un compromiso de parte del Gobierno para ejecutar el programa y el cumplimiento es evaluado de acuerdo a los criterios de desempeño y las metas estructurales.

1.6 Evolución de las transferencias sociales

El modelo constitucional de 1991, que hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, cambió a partir de 2002 mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. La reforma constitucional sacrificó en forma notable en términos de recursos a los entes territoriales al dejar de recibir por concepto de transferencias unos montos menores a los inicialmente señalados en la Carta de 1991.

En efecto, como se evidencia en la gráfica 1 en precios constantes, desde el momento que se aplicó la nueva fórmula las transferencias constitucionales decrecieron

en forma significativa. Para el año 2002 debían ascender a \$9.1 billones y sólo alcanzaron un valor de \$8,7 billones y para el 2007 debían alcanzar \$12.1 billones lo que corresponde a una participación del 46.5% de los ICN; pero solo alcanzaron \$9,78 billones con una participación de 38.3% de los ICN.

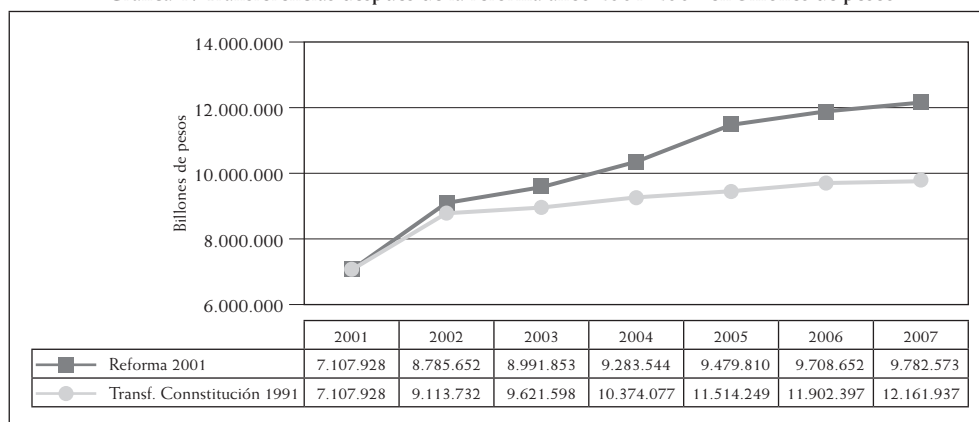
En otras palabras, el Acto Legislativo 01 de 2001 al desligar las transferencias⁴⁸ de los ICN permitió un ahorro sustancial de recursos cambiando la senda fiscal de la Nación en detrimento del gasto social, para el tercer año, el 2004 la disminución del gasto fue de 1 billón de pesos, (0,48% del PIB). Sin embargo, después de 2005 los ahorros son más de \$2 billones de pesos por año, sumando un total de \$8.6 billones en precios constantes entre 2002 y el 2007, lo que representa un valor cercano al 5,7% del PIB⁴⁹. Al desligar temporalmente de los ICN el gobierno, también se aseguró que las nuevas reformas tributarias y el mejor comportamiento del ritmo de la actividad económica no tradujeran en mayor gasto.

El anterior comportamiento se explica porque mientras el gasto en las transferen-

cias como señaló la Carta del 1991 para los años 2002 y 2007 presentarían unos incrementos en promedio de 9,7%. En contraste con la introducción del Acto Legislativo 01 solo presenta un crecimiento del 5,7%. En otras palabras, cuando se inicia el período de transición, es decir, el año 2001, las transferencias a los entes territoriales representaron el 46.5% de los ICN con la nueva metodología al hacerla depender de la inflación más unos puntos introducida por el Acto Legislativo 01 de 2001, para el año 2007 sólo representaron el 37.4% (gráfica 2) lo que produjo una reducción de un poco más de nueve puntos.

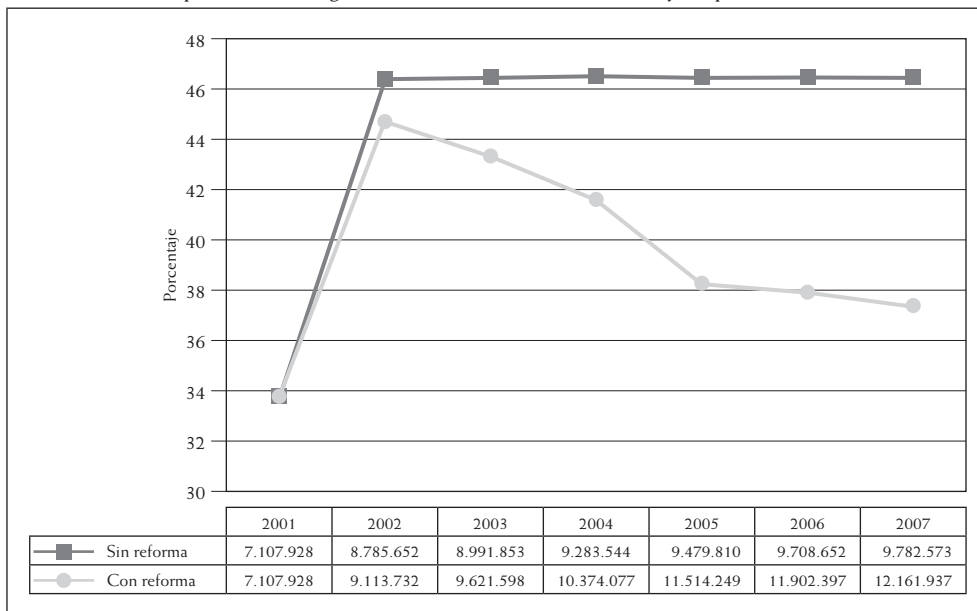
El ajuste en las transferencias produjo una fuerte reducción del gasto en educación, salud, saneamiento básico y otros gastos sociales financiados con ese mecanismo, lo que dificultó el cumplimiento en la expansión de los servicios sociales y la ampliación de las coberturas, en los sectores más pobres y los municipios más vulnerables, dándose un paso atrás en el camino a la descentralización y autonomía territorial buscado por la Carta de 1991.

Gráfica 1. Transferencias después de la reforma años 2001-2007 en billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de República y RESTREPO DARÍO, Reforma de la transferencias datos para un debate, septiembre de 2006, CID UN y cálculos propios.

Gráfica 2. Participación de los ingresos corrientes de la Nación antes y después de la reforma de 2001



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de República y RESTREPO DARÍO, Reforma de la transferencias datos para un debate, Septiembre de 2006, CID UN y cálculos propios.

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

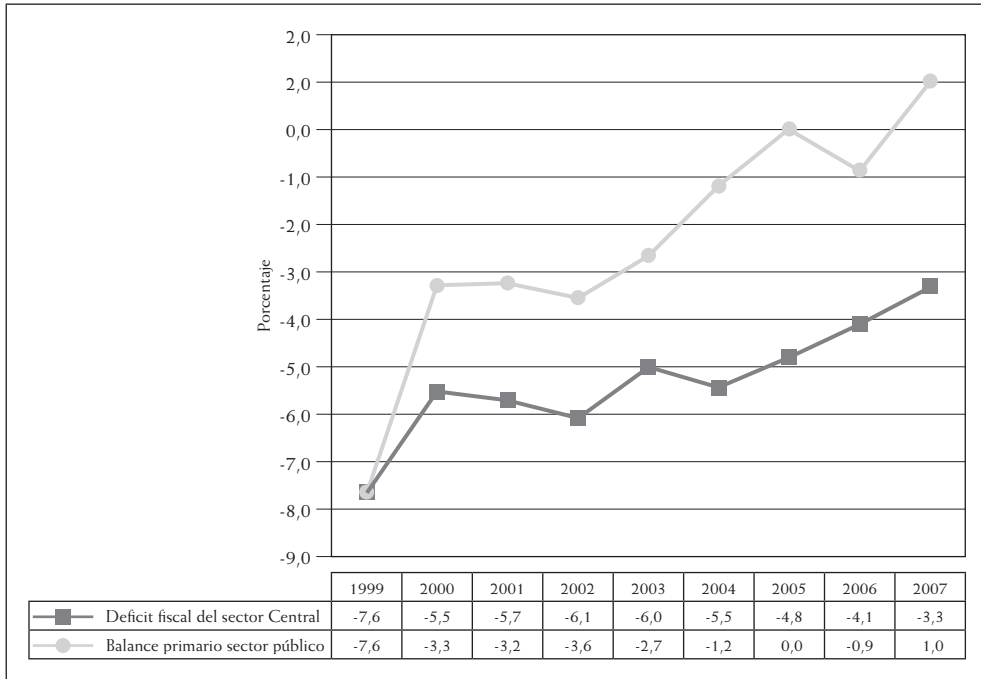
El ahorro fiscal se refleja en otros indicadores del gobierno nacional como participación del PIB, en efecto, el déficit fiscal cae en forma decreciente a partir de 1999 y para el año 2005 es de menos de 5% del PIB, para el año 2007 es 3,3%, el desequilibrio público registrado es el de menor tamaño de los últimos 25 años. Esta tendencia se complementa con la caída en el déficit primario del sector público que se ubicaba en promedio en más de 4% entre 1999 y 2004 y para el 2007 es positivo en 1% como se aprecia en la gráfica 3.

Como consecuencia de la caída del déficit fiscal y gracias a las menores necesidades de financiamiento, la deuda externa neta como participación del PIB disminuyó en forma notable al pasar de 47,9% en 2002 a representar sólo el 28% en el año 2007, tal como se relaciona en la gráfica 4.

Los resultados positivos en materia fiscal y de endeudamiento contrastan con la disminución de los recursos en gasto social. Es fundamental señalar que, desde hacía varias décadas, la sociedad reclamaba la necesidad de aumentar el gasto social con el fin de contar con servicios de calidad en los sectores de saneamiento básico, salud, educación y otros servicios considerados como meritorios, como un mecanismo para garantizar la democracia y el desarrollo. El viejo anhelo se plasmó en la Constitución de 1991 utilizando como mecanismo las transferencias; sin embargo, el Acto Legislativo 01 retrasa el cumplimiento de dicho objetivo.

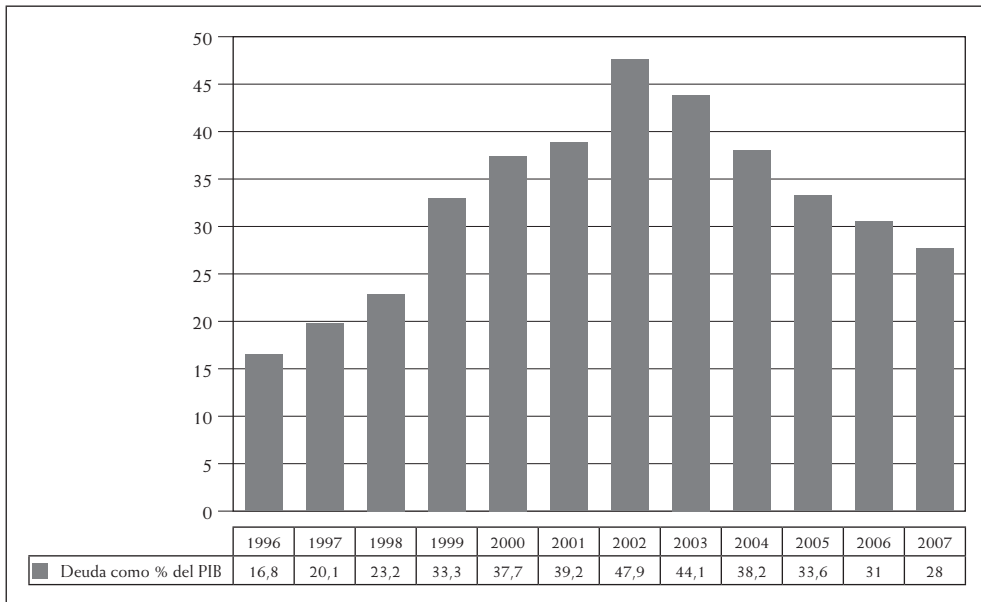
Se calcula que para el período 2002-2007⁵⁰ se dejaron de invertir en salud 5.14 billones de pesos y en educación \$4.91 billones lo cual redujo la cobertura en estos servicios vitales para los sectores más pobres

Gráfica 3. Déficit fiscal y primario del gobierno central como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de República.

Gráfica 4. Deuda neta como % del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de República.

de la población lo que constituye en un retroceso en el proceso de descentralización política, puesto que la Nación le transfirió responsabilidades y competencias a las entes territoriales, sin el respaldo de los recursos adecuados. Es conveniente indicar que de acuerdo con el DNP al cuantificar el porcentaje de población pobre antes y después de subsidios (educación, salud, pensiones, atención al menor, subsidio familiar, servicios públicos) para el año 2003 encuentra que la pobreza se reduce de 56% a 45,1%⁵¹.

Es trascendental apuntar que los ingresos tributarios de los entes territoriales son bajos frente al recaudo nacional. En efecto, mientras la Nación participa con 16% del recaudo impositivo frente al PIB, en contraste los municipios (1,9%) y los departamentos (1,1%), éstos solo tienen ingresos tributarios del 3% frente al sector central. Tal hecho indica que los entes territoriales no tienen recursos para financiar el gasto social, dado que según el DNP las transferencias constituyen en 878 municipios el 70% de sus ingresos⁵².

3. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS A SECTOR ACUEDUCTO Y SANEAMIENTO BÁSICO

De acuerdo con SGP y la Ley 715 de 2001 los recursos para el sector agua potable y saneamiento básico se destinarán únicamente para dos objetivos. El primero, financiar inversiones en infraestructura de acueducto, alcantarillado y aseo regulado por el Decreto 849 del 30 de abril de 2002⁵³. El segundo, para cubrir subsidios que se otorguen de acuerdo con lo dispuesto en el RSPD y desarrollado por el Decreto 565 de 1996. En dicho contexto el régimen tarifario adoptará medidas para que los usuarios

de mayores ingresos, incluidos los sectores comerciales e industriales, ayuden a financiar a los usuarios de estratos bajos, a pagar las tarifas de los servicios públicos. En caso que exista déficit los Concejos Municipales deben crear los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos y mediante estos canalizar los recursos del SGP con el fin de otorgar subsidios⁵⁴.

La asignación de responsabilidades y competencias por parte de los municipios ha establecido modelos de certificación en sectores como el agua potable y saneamiento básico, estos con el objetivo de que los entes territoriales cumplan con unos estándares operativos, administrativos, tarifarios y de subsidios que garanticen la prestación del servicios con niveles mínimos de calidad y continuidad del servicio.

Para el caso del saneamiento los entes territoriales sólo se puede cambiar la destinación de los recursos si las coberturas en acueducto son superiores a 90% y 85% en alcantarillado y si existe equilibrio financiero entre las contribuciones y los subsidios otorgados, concepto de acuerdo con la Ley 142 de 1994⁵⁵. Para el caso del sector estos estándares son señalados y regulados por parte de la SSPD.

Los recursos para los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, provenientes de las transferencias prevista en la Constitución de 1991, ascendieron en 1994 a \$174 millones para el 1996 fueron de 315 millones, lo que significó un crecimiento del 81%. Estos incrementos positivos en la asignación de recursos al sector se registran entre 1995 y 2007 exceptuando el período 2001 y 2002 cuando registran una declinación explicada por el ajuste estructural.

Es conveniente señalar que en términos absolutos las transferencias crecen más del

200% al pasar de \$174 millones en 1995 a 539 millones como se expone en el cuadro 2. A pesar de dicho comportamiento, el sector acueducto y saneamiento básico sufrió una significativa reducción de recursos, puesto que como se muestra en la gráfica 5 antes de la reforma de 2001 presentaba participaciones del 7% dentro del total de transferencias; en contraste, después del año 2002 o sea después del Acto Legislativo 01, se estabilizan en alrededor del 5%.

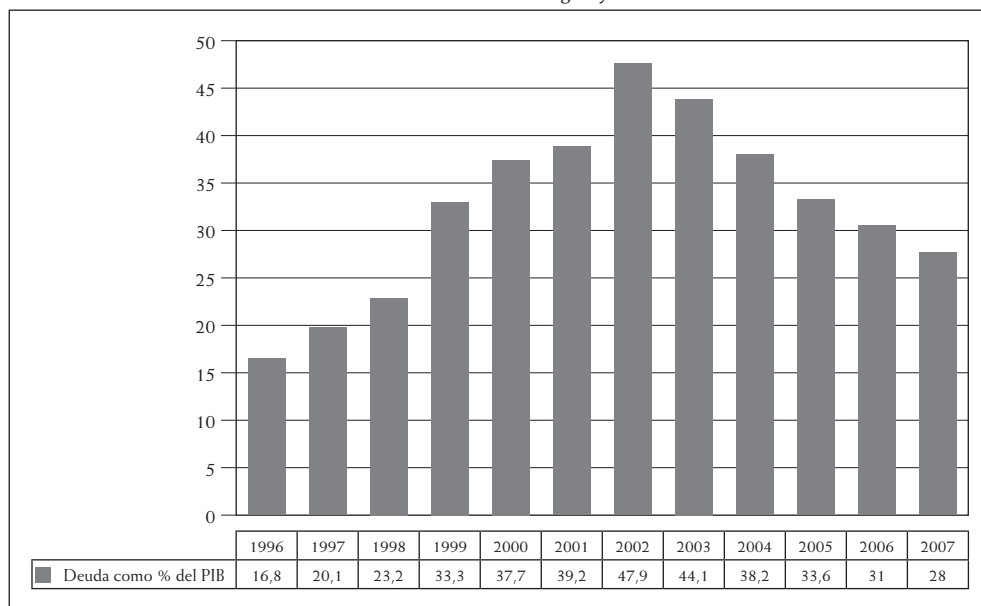
De acuerdo con estas tendencias para el sector de agua y saneamiento básico, se identifican claramente dos períodos: El primero, que va entre 1995 y 2002 cuyas asignaciones entregadas a los entes territoriales variaron de un año a otro, en función del comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual, la asignación correspondiente a cada ente territorial cambiaba en cada período fiscal, siendo superior o inferior a la vigencia anterior lo

que producía un permanente volatilidad en sus ingresos y por ende en la inversión ante riesgos de choques macroeconómicos. Sin embargo, a pesar de esa tendencia los ingresos corrientes, el gasto y la inversión social registraban crecimientos positivos para la mayoría de los años como se aprecia en el cuadro 2 exceptuando el 2002.

El segundo período va entre los años 2002 y 2007 con el desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2001 y la introducción del SGP. En este lapso de tiempo se nota la estabilidad, tanto en la participación como en el crecimiento de las transferencias. Esta tendencia se explica porque al desligar los ICN de las transferencias se garantizó un flujo de recursos que aunque menor sea estable, disminuyó la incertidumbre sobre su principal fuente de financiación.

Sin embargo, al igual que lo que ocurrió en todo el gasto social en el país, las transferencias en el sector de acueducto,

Gráfica 5. Tasa de crecimiento de los recursos de agua y saneamiento básico 1995-2007



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cálculos propios.

Cuadro 2. Transferencias agua y saneamiento básico 1994-2007, precio constantes

Año	Transferencias AAA	Crecimiento %	Participación dentro del total	Sin reformas
1994	174.480		3,67	174.480
1995	315.939	81,07	5,73	315.939
1996	339.466	7,45	6,18	339.466
1997	407.895	20,16	6,99	407.895
1998	438.906	7,60	7,50	438.906
1999	487.281	11,02	5,98	487.281
2000	513.404	5,36	7,21	513.404
2001	510.705	-0,53	7,19	510.705
2002	469.995	-7,97	5,35	619.734
2003	474.499	0,97	5,28	654.269
2004	487.252	2,69	5,25	705.437
2005	457.167	-6,17	4,82	782.969
2006	534.377	16,89	5,50	809.363
2007	539.465	0,95	5,51	827.012

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y cálculos propios. Millones de pesos, AAA: acueducto, alcantarillado y aseo.

alcantarillado y aseo son menores, como se indica en la gráfica 5 antes de la reforma la participación del sector dentro del SGP era del 7% y, luego se estabiliza alrededor del 5% lo que significa que el sector pierde cerca de entre 1 y 1,5 puntos por año de los recursos asignados para el sector del SGP⁵⁶. Este comportamiento que sometió a los departamentos y municipios después de 2001 a una dramática disminución de la expansión de la infraestructura, la sostenibilidad de las coberturas y los subsidios asignados al sector.

En efecto, dado que antes del Acto legislativo 01 las transferencias representaron el 46.5% de los ICN las transferencias al hacerlas depender de la inflación más unos puntos introducidos por la reforma, para el año 2007 sólo representaron el 37.4%, hecho que disminuyó la asignación a todo

el gasto social incluido el sector de saneamiento básico. Es evidente que la entrada en vigor de la reforma redujo las transferencias, pero, resulta difícil saber con precisión la magnitud de la disminución.

Las investigaciones sobre ajuste estructural, disminución de las transferencias y evolución de las coberturas en el sector acueducto y saneamiento básico en Colombia están por escribirse. Sin embargo, es necesario realizar una cuantificación que permita medir el impacto del ajuste en sector de saneamiento básico. Para cumplir con ese propósito, se toma el total de las transferencias que se conoce con certeza el comportamiento del ICN. Por lo tanto, se puede tomar como indicativo la participación del sector de saneamiento básico, antes de la reforma en el total de transferencias, como un promedio de los años en que estuvo vi-

gente lo señalado en la Constitución (6,8%) y hallar la diferencia entre los recursos potencialmente asignados (Sin reforma) y los efectivamente girados con la reforma.

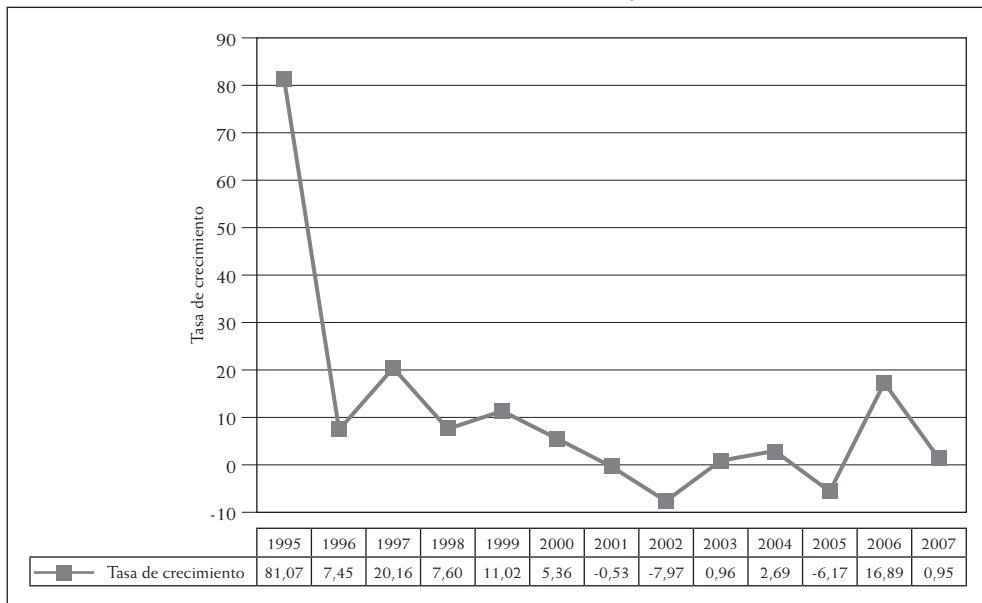
De acuerdo con esta metodología, se adiciona el monto dejado de girar entre el año 2002 y el 2007, o sea desde el momento que entró en vigencia el Acto legislativo 01. Como se muestra en la gráfica 6 el comportamiento de las transferencias sin reforma es creciente, en efecto, para el año 2002 suma \$186 millones y después del año 2004 la cifra supera los \$200.000 millones, lo que significa un total para el período de 1.436 billones de pesos y un promedio de \$239 millones por año. Ver gráfica 6.

Con el fin de analizar los avances en cobertura que se habría conseguido, si no se hubiese implementado la reforma constitucional el sector agua y saneamiento básico habría contado con recursos adicionales

que ascenderían a 1.436 millones de pesos (\$ de diciembre de 1998) para el período 2002-2007 (Gráfica 7). Según el DNP durante el período 1994-2003, la asignación de los recursos ha sido muy estable⁵⁷. Por lo tanto, si se asume como constante la participación de los recursos dentro del SGP entre 2001 y 2007 el 47% de éstos se dirigió a la construcción de acueducto, alcantarillado y aseo, mientras el 13% al pago de la deuda, el 11% a otros programas, el 4% a subsidios de oferta e igual porcentaje al mantenimiento de microcuencas, como se relaciona en el cuadro 2.

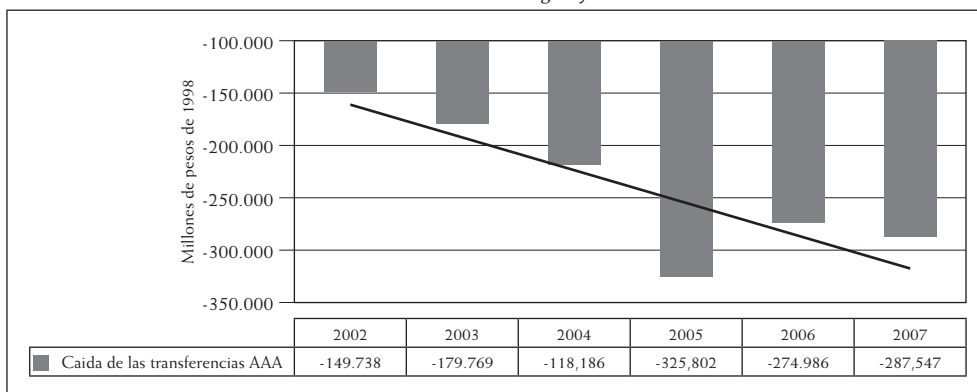
De acuerdo con lo anterior, se estima que entre 2002 y el 2007 se dejaron de invertir cerca de 1.436 billones de pesos de los cuales corresponden \$186.684 millones pago de la deuda, \$157.963 millones de mantenimiento, \$57.411 millones a subsidios, mientras en inversión se dejó de

Gráfica 6. Recursos del sector saneamiento básico con y sin reformas 2001-2007



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de República y RESTREPO DARIÓ, Reforma de la transferencias datos para un debate, Septiembre de 2006, CID UN y cálculos propios.

Gráfica 7. Disminución de la transferencia en agua y saneamiento básico 2002-2007



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de República.

ejecutar \$861.617 millones. Si se convierte a dólares la cifra antes señalada se dejó de invertir 374.615 millones de dólares⁵⁸ lo que corresponde de acuerdo con la asignación histórica⁵⁹ del SGP en 54% en la zona urbana (202.292 millones de dólares) y el 46% en la zona rural (172.323 millones de dólares).

Bajo estos supuestos y con un crecimiento de la población de 1,03% los recursos ejecutados en el período señalado se hubieran gastado en forma eficiente a la infraestructura el impacto en las coberturas y expansión del servicio fuera directo, en tal evento se habrían conectado 1.380.669 per-

Cuadro 2. Uso de los recursos SGP 1994-2003 (precios constantes de 1998)
miles de millones de pesos

Concepto	Valor miles de millones \$	%
Construcción	588.771	41,0
Pago de deuda	186.684	13,0
Mantenimiento	157.963	11,0
Otros programas	157.963	11,0
Aseo	85.162	5,9
Soluciones no convencionales	71.801	5,0
Conservación de microcuentas	57.441	4,0
Subsidios	57.441	4,0
Estudios de prevención	43.081	3,0
Pago de personal	28.721	2,0
Total	1.436.028	100,0

Fuente: DNP, Silva, Julio Miguel y Rozo, Javier, el Sistema general de participaciones en el sector de agua y saneamiento básico. Revista Planeación & Desarrollo, DNP, vol. XXXVII, n.º 2, 2005 y cálculos propios.

sonas⁶⁰ nuevas que corresponden a 230.111 en promedio por año a los servicios de acueducto y alcantarillado y 458.875 en aseo de los cuales 624.244 serían en el zona urbana y 736.424 en área rural con estas nuevas conexiones el sector de saneamiento estaría muy cerca de la cobertura universal.

Es necesario resaltar que estos cálculos de coberturas potenciales no consideran algunos factores como la reposición y rehabilitación de la infraestructura, el gasto en otras obras relacionadas con la calidad, la continuidad de los servicios y los problemas institucionales. Sobre el tema es fundamental señalar que existen investigaciones que evalúan la descentralización para el período 1994-2004. FABIO SÁNCHEZ⁶¹ encuentra que la cobertura no ha tenido grandes progresos en ninguna región del país en acueducto y alcantarillado para dicho período.

Mientras ROZO y SILVA⁶² analiza la eficiencia del gasto del SGP en el sector encuentran que a pesar de las transferencias asignadas (7.2 billones), las coberturas no crecen de acuerdo con el monto de los recursos distribuidos. En otro trabajo de investigación desarrollado por el DNP⁶³ se examina la evolución de las reformas del sistema de transferencias a partir de los resultados del SGP en los servicios de salud, educación y agua potable. El documento demuestra que se consiguió un avance en saneamiento en zonas rurales y concluye con que el esfuerzo fiscal de los municipios cobró mucha importancia.

Igualmente, en un estudio financiada por BID que tuvo como objetivo evaluar los efectos de la reformas de descentralización y transferencias, los subsidios de demanda en particular los de los servicios públicos, (acueducto, alcantarillado, gas energía y telefonía) el régimen de salud y seguridad

social. Concluyó que los cambios institucionales y legales influyeron en el aumento del gasto social al pasar de 10,3% en 1993 a 15,4% en 1998 hecho que fue acompañado con una mejor focalización donde las transferencias crecieron en 60% favoreciendo a los más pobres y a las zonas rurales. Para el caso de los servicios públicos a pesar de los problemas de focalización que subsisten se incremento la cobertura en forma notable⁶⁴.

Es conveniente anotar que las investigaciones reseñadas identifican el bajo crecimiento de la cobertura a problemas institucionales relacionados con la descentralización político administrativa, la asignación de responsabilidades, la falta de mecanismos de control, la corrupción y la carencia en la rendición de cuentas sobre todo en la zona rural, las ciudades intermedias y los municipios pequeños. Situación que contrasta con la expansión del servicio que ocurre en las grandes ciudades. Sin embargo, a pesar de reconocer los problemas institucionales es evidente que a medida que aumenta las transferencias y con ésta la inversión, se presenta un efecto positivo sobre el aumento de la cobertura y la calidad en la provisión de estos servicios y mejora la equidad⁶⁵.

Para el caso del servicio de aseo, la medición es complicada dado que no se pueden correlacionar los recursos asignados a través del SGP y el aumento de la cobertura, como sería lo deseable, puesto que los recursos asignados por el Estado no se encuentran discriminados en los diferentes rubros que componen el saneamiento básico. Por lo pronto, como se muestra en el cuadro 8 el servicio de aseo, sólo participa con un poco más del 6% en la inversión y otros componentes.

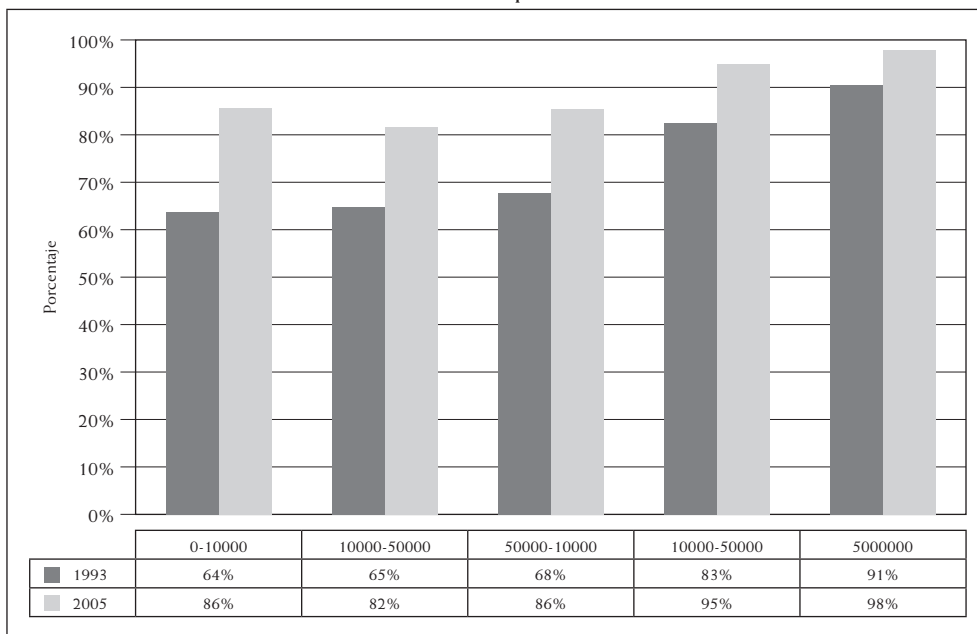
De acuerdo con las cifras calculadas por los Censos de 1993 y de 2005, la cobertura del servicio de aseo evolucionó más rápido en las ciudades de más de 100.000 habitantes. En efecto, los municipios en un rango entre 100.000 y 500.000 habitantes y las mayores de 500.000 habitantes las coberturas alcanzaron entre 95% y 98% lo que representa el servicio universal⁶⁶ como se registra en la gráfica 8.

El avance de las coberturas en grandes ciudades contrasta con el caso de los municipios de menos de 100.000 habitantes donde presentan coberturas menores del 90%; esta tendencia coincide con lo ocurrido en acueducto y alcantarillado. En las grandes ciudades el ajuste estructural iniciado con la constitución de 1991 y el RSPD permitió crear mercados consolidados del servicio y mayor participación privada. En contraste, en municipios con menos 100.000 habi-

tantes a pesar de presentar una cobertura menor del 86%, la creación de mercados ha sido más compleja relacionada con poca regionalización para conseguir economías de escala y problemas institucionales.

En otras palabras, en los municipios de menos de 100.000 habitantes es donde el ajuste estructural impactó de manera notable al experimentar un profundo deterioro en los indicadores sociales, tal deterioro expresado no solo en el lento crecimiento de las coberturas de educación y salud sino en acueducto y saneamiento básico, dado que sus principales fuentes de financiación eran las transferencias, al declinar estas, afectó los servicios sociales por dos vías. La primera, es la disminución del crecimiento de la cobertura y, la segunda, la disminución de los recursos para subsidiar los servicios, fenómeno que se refleja en el lento creci-

Gráfica 8. Cobertura del servicio de aseo por número de habitantes 1993-2003



Fuente: DANE.

miento de la cobertura como se indica en la gráfica 6.

De acuerdo con el DNP, el pobre desempeño de la evolución de la cobertura de estas localidades a parte de la disminución de recursos del SGP producto del ajuste estructural se encuentran cuatro factores:

- En primer término en la desarticulación de planes de inversión del municipio y las empresas. En segundo término, problemas en la asignación de recursos por vigencias presupuestales, puesto que las inversiones no son fraccionadas, pero los giros del SGP si lo son.
- En tercer término, el gasto de recursos para otros fines a pesar de estar comprometidos para el sector prueba de ellos es que 258 municipios no destinan recursos del SGP, por tal razón, se deben crear mecanismos más estrictos para modificar el destino de los recursos asignados.
- En cuarto término, como antes se señaló, deficiencias en la distribución geográfica de los recursos con relación a las necesidades, dado que estos se asignan por porcentajes y no en función a las deficiencias en cobertura. Por esta razón, es necesario que los recursos del sector sean fijos hasta cuando consigan cierta cobertura, después se pueden reasignar a otras necesidades⁶⁷.

Con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, el Gobierno nuevamente modificó el SGP mediante el Acto Legislativo 04 que se desarrolló con la expedición de la Ley 1176 de 2007⁶⁸. En esta Ley se estableció un porcentaje fijo para el sector agua potable y saneamiento básico de 5.4%, recordemos que este porcentaje formaba parte de las destinaciones de pro-

pósito general. De acuerdo con la Ley los municipios seguirán siendo los responsables de administrar los recursos del SGP y prestar los servicios de agua potable y saneamiento básico.

Sin embargo, deberán ser certificados para poder acceder a su asignación para lo cual deberán cumplir, entre otros, con los siguientes aspectos: creación y funcionamiento del Fondo de Solidaridad, la aplicación de la estratificación socioeconómica, aplicación de la metodología establecida por el gobierno nacional para asegurar el equilibrio entre los subsidios y las contribuciones, la aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA⁶⁹, y el reporte de información al Sistema Único de Información que administra la SSPD⁷⁰.

La SSPD será la entidad competente que podrá realizar el proceso de certificación o descertificación para lo cual se le darán a los municipios dos años y medio desde expedición la Ley. En evento que algún municipio resulte desertificado los recursos del SGP y las empresas de servicios públicos serán manejados por el departamento. La Ley también establece la creación de patrimonios autónomos por parte de los entes territoriales con cargo a los recursos del SGP con el objetivo de garantizar el gasto en proyectos de inversión con el fin de mejorar y asegurar la prestación de los servicios.

4. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y ESTADO SOCIAL DERECHO

Es necesario reflexionar sobre el creciente déficit fiscal originado por la Constitución del 1991, explicado por las nuevas instituciones y su contenido social, incluso después del ajuste estructural recomendado por el FMI. La reforma constitucional mediante el

Acto legislativo 01 de 2001 pone al descubierto la imposibilidad del Estado de cubrir mediante recursos públicos lo señalado por la Carta en lo que tiene que ver con el gasto social mediante la transferencias.

El hecho puede ser originado por la carencia de valoración del costo que significaba el aumento y la expansión del gasto social por parte de los constituyentes o una contradicción entre la visión garantista de la Constitución de 1991 al otorgar derechos jurídicamente reconocibles y capacidad fiscal del Estado para cubrirlos⁷¹. De cualquier manera un Estado Social de Derecho como el consagrado en Colombia tiene costos económicos y financieros e importantes beneficios de carácter social y distributivo, el núcleo central del problema esta entonces como se financia dicho gasto dado que el desarrollo de mismo presupone recursos e instrumentos para hacerlo viable.

Por lo tanto, la Nación no ha contado con los fondos necesarios que permitan el financiamiento del Estado Social de Derecho acordado por la Asamblea Nacional Constituyente y plasmado en la Carta del 1991. Es decir, en desarrollo de la Carta se hizo "evidente el divorcio entre los deseos de los constituyentes y la capacidad de cumplimiento del Estado tanto, en recursos económicos como institucionales"⁷².

La viabilidad financiera de dicho objetivo de política macroeconómica supone que el Estado debe tener la capacidad de financiamiento bien mediante el cobro de tributos e impuestos o con endeudamiento (interno, externo), con el fin de poder asegurar los recursos necesarios que garanticen el cumplimiento de las funciones señaladas por la ley. La dificultad práctica del Estado de no poder financiarse mediante endeudamiento

o impuestos, conlleva necesariamente a una penuria fiscal de carácter estructural donde todo el tiempo los gastos del Estado superan sus ingresos.

Por lo tanto, el Estado Social de Derecho como quedo plasmado en la carta del 1991, no tiene viabilidad financiera sin la introducción del Acto Legislativo 01. En otras palabras, los principios fundamentales en la Carta de 1991 que dieron origen al Estado Social de Derecho no presentan mecanismos suficientes desde el punto de vista impositivo que permitan su financiamiento. Esta incapacidad fiscal genera incertidumbre social e inestabilidad económica, trae como consecuencia, que el gasto social sea insostenible y el gobierno pierda legitimidad. Por lo cual el proceso político debe conciliar los fines del Estado Social de Derecho, la lógica del mercado y la restricción presupuestaria.

El gasto público en una democracia es la expresión de la correlación de fuerzas, entre los distintos sectores políticos, económicos y sociales, sujetos a una restricción presupuestaria que imponen el mercado, el tamaño del ingreso nacional, el monto de los impuestos, el crecimiento económico y el desarrollo institucional, entre otros. Situación que se explica porque en las sociedades modernas los recursos que permiten financiar el gasto público y atender la deuda tienen como origen los tributos que cancelan los agentes privados como son los hogares y las firmas⁷³.

Por último, existe una cierta desproporcionalidad entre los instrumentos desarrollados por la Constitución de 1991 en el campo monetario y fiscal a juzgar por sus resultados. En efecto, mientras el Banco de la República consiguió mediante la independencia de dicho organismo⁷⁴ y la aplicación

de medidas de estabilización monetaria, crediticia y cambiaria la caída de la inflación de 22,6% en 1993 a 4,48% en 2006⁷⁵ en un poco más de una decenio.

Situación que contrasta con el déficit permanente y estructural de las finanzas públicas que oscila para el mismo periodo entre el 1% y 7%, lo que en cierta forma de muestra que en la Constitución no se desarrollaron instrumentos que permitieran la estabilización del gasto y nuevas formas de financiamiento mediante mayor equidad tributaria con el propósito de superar la estructura regresiva e inequitativa que caracteriza el sistema impositivo colombiano⁷⁶. Así como mecanismos de mayor coordinación y responsabilidad del emisor en cuanto al crecimiento económico y la política fiscal.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Se puede concluir que las modificaciones aprobadas mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 demuestra que a pesar del rango constitucional otorgado a las transferencias territoriales y la obligación del sector central de financiar gastos e inversión de los sectores generadores de bienestar social, no se les ha garantizado estabilidad normativa, puesto que vía reforma constitucional se redujo en forma dramática el monto de recursos a transferir. En consecuencia, se disminuyeron los recursos focalizados para cumplir con los fines de un Estado Social de Derecho, como son la de mejorar la calidad de vida, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

Co base en los resultados expuestos el Acto Legislativo 01 de 2001 al desligar las transferencias de los ICN permitió un ahorro sustancial de recursos cambiando la senda fiscal de la Nación en detrimento del gasto

social, para el tercer año, el 2004 la disminución del gasto fue de 1 billón de pesos, (0,48% del PIB). Sin embargo, después de 2005 los ahorros son más de \$2 billones de pesos por año, sumando un total de \$8.6 billones en precios constantes entre 2002 y el 2007, lo que representa un valor cercano al 5,7% del PIB.

Dicho sendero se explica porque mientras el gasto en las transferencias como señaló la Carta del 1991 para los años 2002 y 2007 presentarían unos incrementos en promedio de 9,7%. En contraste con la introducción del Acto Legislativo 01 solo registra un crecimiento del 5,7%. En otras palabras, cuando se inicia el período de transición, es decir, el año 2001, las transferencias a los entes territoriales representaron el 46.5% de los ICN con la nueva metodología al hacerla depender de la inflación más unos puntos introducida por el Acto Legislativo 01 de 2001, para el año 2007 sólo representaron el 37.4% lo que produjo una reducción de un poco más de nueve puntos.

Sin embargo, al igual que lo que ocurrió en todo el gasto social en el país, las transferencias en el sector de acueducto, alcantarillado y aseo son menores, como se indicó antes de la reforma la participación del sector dentro del SGP era del 7% y luego se estabiliza alrededor del 5% lo que significa que el sector pierde cerca de entre 1 y 1,5 puntos por año de los recursos asignados para el sector del SGP. Dicho comportamiento sometió a los entes territoriales después de 2001 a una dramática disminución de la expansión de la infraestructura, la sostenibilidad de las coberturas y los subsidios asignados al sector.

Donde se demostró que con un crecimiento de la población de 1,03% que los recursos ejecutados en período señalado

se hubieran gastado en forma eficiente a la infraestructura el impacto en las coberturas y expansión del servicio fuera directo, en tal evento se habrían conectado 1.380.669 personas nuevas que corresponden a 230.111 en promedio por año a los servicios de acueducto y alcantarillado y 458.875 en aseo de los cuales 624.244 serían en la zona urbana y 736.424 en área rural con estas nuevas conexiones el sector de saneamiento estaría muy cerca de la cobertura universal.

El gasto social como quedó plasmado en la carta del 1991, no tiene viabilidad financiera sin la introducción del Acto Legislativo 01. En otras palabras, los principios fundamentales en la Carta de 1991 que dieron origen al Estado Social de Derecho no presentan mecanismos suficientes desde el punto de vista impositivo que permitan el financiamiento de este. Esta incapacidad fiscal genera incertidumbre social e inestabilidad económica, trae como consecuencia, que el gasto social sea insostenible y el gobierno pierda legitimidad. Por lo cual el proceso político debe conciliar los fines del Estado Social de Derecho, la lógica del mercado y la restricción fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

ARBELÁEZ, MARIA, Roubini Nouriel, Interactions between Public Debt Management and Debt Dynamics and Sustainability: Theory and Application to Colombia, Mission on Public Income, Fedesarrollo, Bogotá, 2002, mimeo.

Banco Mundial, Colombia: Public Expenditure Review Report n.º 25163 march 2004

BEETHOVEN HERRERA, disyuntivas económicas en la constitución colombiana, Revista Opera, marzo, año 2001, vol. 1, n.º 001.

BIRD, RICHARD y ACOSTA OLGA LUCIA, The Dilemma of Decentralization in Colombia, Fedesarrollo 2002. Mission on public Income.

BLANCHARD, OLIVER Macroeconomía, primera edición Madrid, 2005. Prentice Hall,

BUIRA, ARIEL, La programación financiera y la condicionalidad del FMI. En Trimestre Económico, enero marzo de 1983 n.º 197.

CÁRDENAS, MAURICIO, Economic Growing Colombia: A Reversal of "Fortune"? Archivos de Macroeconomía, n.º 179, marzo 2002, DNP, Bogotá.

CÁRDENAS, MAURICIO, Mejor Fondo que sin fondo, revista Semana, noviembre de 2003.

CARRASQUILLA, ALBERTO, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Exposición de Motivos al Proyecto de Acto Legislativo, Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política 4.

CLIFT, JEREMY, Más allá del Consenso de Washington Finanzas & Desarrollo septiembre de 2003.

CLIFT, JEREMY, ¿Qué es el Fondo Monetario, Internacional?, International Monetary Fund, División de Servicios Multimedia del FMI. <http://www.imf.org>

Congreso de Colombia, Acto Legislativo 01 de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política.

Congreso de Colombia, Acto Legislativo 01 de 2001, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Congreso de Colombia, Acto Legislativo Número 04, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, de julio de 2007.

Congreso de Colombia, Decreto 77 DE 1987, por el cual se expide el Estatuto de Decentralización en beneficio de los municipios.

Congreso de Colombia, Ley 11 de 1986, por la cual se dicta el estatuto básico de la admi-

- nistración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.
- Congreso de Colombia, Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, Congreso de la República.
- Congreso de Colombia, Ley 46 de 1971, por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional.
- Congreso de Colombia, Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- Constitución Política de Colombia, Editorial Temis, Bogotá, 2002.
- Contraloría General de Republica. Evaluación de los Acuerdos de Colombia con el FMI 1999-2003, Análisis sectorial y políticas públicas informe 4.
- Contraloría General de Republica, Evaluación de los Acuerdos de Colombia con el FMI 1999-2003.
- CUEVAS HOMERO, PÉREZ MAURICIO, La economía política de la constitución de 1991, Revista Opera, marzo, año 2001, vol. 1, número 1, p.253.
- Departamento Nacional de Planeación, Evaluación del sistema general de participaciones (SGP), 2003.
- Departamento Nacional de Planeación, 2003. Balance Macroeconómico 2002 y perspectivas para 2003,
- Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES 3213, enero 2004 Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá 2005.
- EATERLY, WILLIAM, What did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Adjustment Loans, Journal of development economics, 76 2005.
- ECHEVERRI, JUAN CARLOS, FERGUSSON LEOPOLDO, la batalla política por el presupuesto de la nación inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento CEDE 2004 - O1, Universidad de los Andes.
- GUITIÁN, M Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices IFM Pamphlet Series n.º 38 Washington D.C.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO, Contralor General de la República, Una reflexión para repensar los acuerdos de Colombia con el FMI en el Foro organizado por la Fundación Buen Gobierno, Octubre 15, 2003.
- HERNÁNDEZ, ANTONIO, la disyuntiva de la deuda pública pagar o sisar, Revista de Economía Institucional, n.º 3 segundo semestre de 2000.
- KRUEGER, ANNE MUSSA, MICHAEL en IMF Stabilization Programs", NBER Woodstock Paper, Nov 2002.
- LOZANO, IGNACIO, ARISTIZÁBAL, CAROLINA, Déficit Público y desempeño en la década del noventa. El caso colombiana. Desarrollo y Sociedad, septiembre de 2003.
- LOZANO, IGNACIO, RAMOS JORGE, RINCÓN HERNÁN, Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia, Banco de la República, Borradores de economía n.º. 437 abril de 2007.
- MARTIN, RICARDO y SEGURA, ALEX, Fiscal Discipline and Social Spending in IMF Supported Programas, en Hacienda Pública española Monografías 2004.
- MATALLANA, HERNANDO, La deuda pública: altos costos... bajos resultados, en Revista del observatorio de coyuntura económica, OCSE,

- n.º 9, Centro de investigaciones para el desarrollo, CID - Universidad Nacional.
- MATALLANA, HERNANDO, Estado social de derecho y crisis fiscal, En Revista Economía Colombiana, Contraloría General de Nación, Diciembre de 2000, pp. 91-92.
- MELLER, PATRICIO, Revisión de los enfoques teóricos sobre ajustes externo y su relevancia para América Latina Revista, CEPAL, N 32, 1986.
- MELLER, PATRICIO, En torno a la doble condicionalidad del FMI y el Banco Mundial, Revista CEPAL N37. 1986.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo *Stand-By* de Colombia con el FMI, diciembre de 2003.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo *Stand-By* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional. Mayo de 2006. Memorando de Políticas Económicas y en el Memorando Técnico de Entendimiento.
- MOHSIN S. KHAN y SUNIL SHARMA, Condicionabilidad e identificación: Un punto de encuentro Finanzas & Desarrollo, Junio de 2002.
- MONTENEGRO, ARMANDO y RIVAS RAFAEL: Las piezas del rompecabezas, 1.ª ed., Bogotá Alfaguara 2005.
- POLAK, J.J. Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, IFM, Staff Papers Vol 6 pp. 1-50. 1957.
- RESTREPO, DARÍO, Reforma de la transferencias datos para un debate, Septiembre de 2006, Centro de Estudios para el Desarrollo Universidad Nacional. Ponencia en el seminario Análisis económico y jurídico de la reforma a las transferencias 2007. Bogotá Universidad Externado, Mayo 2007.
- RINCÓN, HERNÁN, RAMOS JORGE, LOZANO IGNACIO, Documento la Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones., Banco de la República, Bogotá, Julio de 2004
- RINCÓN, HERNÁN, Notas sobre el presupuesto de la nación, Banco de la República. Bogotá, abril de 2003.
- SÁNCHEZ, FABIO, Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado documento CEDE 2006-15 marzo de 2006.
- SAVASTANO, The IMF Approach to Economic Stabilization", Macroeconomics Annual, 1999, MIT Press, 2000.
- SILVA, JULIO MIGUEL y ROZO JAVIER, El Sistema General de Participaciones en el sector de agua y saneamiento básico, Revista Planeación & Desarrollo, DNP, Volumen XXXVII, Número 2, 2005.
- STIGLITZ, JOSEPH, el malestar de la Globalización, México, Editorial tauros. 2005
- UMANSY, ISAAC, Los planes de estabilización y sus efectos económicos, sociales y políticos, XXVII, Seminario internacional de presupuesto público. 1998.
- VÉLEZ, HORACIO, La Gestión tributaria de los Municipios: El caso de Medellín. Ponencia en el seminario Análisis económico y jurídico de la reforma a las transferencias 2007. Bogotá, Universidad Externado, Mayo 2007.
- * Contexto: Revista de Derecho y Economía, n.º 29, 2009, pp. 35 a 65.
- 1 Profesor del área de economía y de análisis económico del derecho del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia.
 - 2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República, Acuerdo Extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999. Edición Banco de la República.
 - 3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Banco de la República, Acuerdo *Stand-By* de Colombia con el FMI, diciembre 24 de 2003, Banco de la República.
 - 4 CLIFT, Ob. cit., p. 6.

- 5 KRUEGER, ANNE, en IMF Stabilization Programs, NBER Woodstock Paper, November 2002 y MUSSA, MICHAEL and SAVASTANO, MIGUEL, The IMF Approach to Economic Stabilization Macroeconomics Annual, 1999, MIT Press, 2000.
- 6 En la Conferencia Internacional Bretton Woods también se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial, cuyo objetivo fue la reconstrucción de los países que habían sufrido los efectos de la guerra. Desde de 1961 cambia su objeto y se dedicó a suministrar préstamos y ayuda financiera a los países en vías desarrollo.
- 7 STIGLITZ, JOSEPH, El malestar de la globalización 1.ª ed., Madrid 2000, Santillana, p. 43.
- 8 STIGLITZ, Ob. cit., p. 53.
- 9 DORNBUSCH RUDIGER, EDWARDS SEBASTIAN, La macroeconomía del populismo en la América Latina, En revista el Trimestre económico, enero-marzo de 1990, n.º 225, pp. 121-161.
- 10 Para que esto ocurra se requiere que se cumpla la condición de Marshall-Lerner para que una devaluación mejore la balanza comercial es necesario que la suma de las elasticidades-precio de la demanda de importaciones y exportaciones sea superior a 1; en otras palabras, si las demandas de exportaciones e importaciones son inelásticas, una devaluación podría empeorar el déficit existente en la balanza de pagos.
- 11 POLAK, JOHN, Monetary Analysis of Income Formation and Payments Problems, IFM, Staff papers, vol. 6, pp 1-50, 1957, La elaboración de los programas de ajuste del IFM se sustentan en un modelo de programación financiera inspiradas en los enfoques absorción, cuenta de capital, elasticidades, monetario de balanza de pagos que pueden complementarse con otros modelos macroeconómicos contemporáneos
- 12 La caída del salario real se produce como consecuencia de la devaluación al encarecer los productos internos producidos con materias primas importadas.
- 13 STIGLITZ, Ob. cit., p. 75.
- 14 EATERLY, WILLIAM, What did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with Repeated IFM and World Adjustment Loans, Journal of development economics, n.º 76, 2005. El estudio muestra como el ajuste resulta positivo para el crecimiento.
- 15 Contraloría General de la Republica, Evaluación de los Acuerdos de Colombia con el FMI 1999 2003, p. 6.
- 16 Dentro de estos se destacan el Laboral, el cambiario, el de bienes y servicios, el de activos financieros, entre otros.
- 17 La cuenta corriente de la Balanza de Pagos pasa de un superávit promedio entre 1990-1992 de US\$ 2.000 millones a un déficit de US\$ 2.000 millones en 1993 y US\$ 3.500 millones en 1995.
- 18 Para detener la revaluación real de la tasa de cambio, que superaba en 1994 los once puntos porcentuales con respecto a su nivel de 1991. Para lograr el propósito se disminuyó el ritmo de crecimiento del gasto público, se acudió a los controles de capital de corto plazo con el doble propósito de reducir la presión al alza del tipo de cambio y minimizar las posibilidades de sobresaltos en la balanza de pagos por el errático comportamiento de esta clase de capitales.
- 19 ECHEVERRI, JUAN, FERGUSSON, LEOPOLDO, la batalla política por el presupuesto de la nación inflexibilidades o supervivencia fiscal. Documento CEDE 2004 - O1, Universidad de los Andes.
- 20 RESTREPO, CAMILO, Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público, sostiene que el 94% del presupuesto del gobierno central es inflexible, es decir no se puede ajustar o reducir el gasto de acuerdo con la coyuntura, conferencia pronunciada en la Universidad Externado, En noviembre 7 de 2005. Denominada el presupuesto y el ajuste.
- 21 Es relevante anotar que el gobierno el actual han enfrentado el tema de la deuda. En primer lugar, haciendo un esfuerzo por corregir el déficit fiscal; en segundo lugar, utilizando estrategias financieras, que no disminuyen la deuda sino que facilitan su manejo. Los *swaps* de deuda han permitido canjear deuda interna de corto plazo por deuda de mediano plazo, mejorando el perfil de vencimientos. También han permitido cambiar la denominación de las deudas y canjear deudas en dólares por deudas en pesos, disminuyendo el riesgo cambiario. Entre junio de 2001 y junio de 2003 se han realizado operaciones de US\$4.300 millones.
- 22 MONTENEGRO, ARMANDO y RIVAS RAFAEL: Las piezas del rompecabezas, 1.ª ed., Bogotá, 2005, editorial alfar, pp. 305-330.
- 23 Colombia, como miembro activo del FMI cuenta con una cuota de 774 millones en Derechos Especiales de Giro, no negociaba ningún tipo de acuerdo con el FMI desde 1985, y no tenía un crédito pendiente con la institución a la fecha de la aprobación de su solicitud.

- 24 El FMI otorga préstamos mediante cuatro grandes servicios financieros: los acuerdos de derecho de giro (stand-by), el servicio ampliado del FMI (SAF), el servicio de complementación de reservas (SCR) y el servicio de financiamiento compensatorio (SFC). Servicio ampliado del FMI (SAF). Ayuda a los países a resolver problemas de balanza de pagos de mayor duración que requieren reformas en la estructura de su economía. El plazo de los acuerdos es de 3 años y el reembolso debe efectuarse en un plazo de 4 a 7 años.
- 25 FERNÁNDEZ, CRISTINA, Preguntas frecuentes sobre los préstamos del FMI, Reportes del Emisor, n.º 7. Banco de República, agosto de 1999.
- 26 HERNÁNDEZ, ANTONIO, Una reflexión para repensar los acuerdos de Colombia con el FMI. En el Foro Fundación Buen Gobierno, octubre 15, 2003, pp. 4-5.
- 27 MOHSIN S. KHAN y SUNIL, SHARMA, Condicionabilidad e identificación: Un punto de encuentro. En revista Finanzas & Desarrollo, junio de 2002, p. 28.
- 28 Ministerio de Hacienda, Ob. cit., p. 8.
- 29 El sector público consolidado se define como la suma de los balances generales del sector público no financiero (SPNF), el resultado de operaciones efectivas del Banco de la República, el balance general del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Central relacionados con la reestructuración financiera. El SPNF está conformado por el gobierno general y las empresas públicas.
- 30 Ministerio de Hacienda, Ob. cit., p. 29.
- 31 GUITIÁN M, *FUND* conditionality: Evolution of Principles and Practices. IFM Pamphlet Series n.38 Washington D.C. 1981.
- 32 Un tercer criterio lo denomina *conjetural* y consiste en comparar los resultados de los programas con un posible resultado de un paquete basado en otras políticas que en teoría habrían producido un efecto similar. De otra parte, la mayoría de estudios empíricos se ha sustentado en el análisis del comportamiento de las variables macroeconómicas de países que se han sometido a proceso de ajuste o se comparan con países que no fueron sometidos a condiciones similares.
- 33 Ministerio de Hacienda, Ob. cit., Acuerdo pp. 3-32. Este memorando establece la definición de conceptos, los criterios de desempeño específicos, las metas el cronograma de reformas estructurales y los supuestos que serán aplicados durante el programa del primer año del Acuerdo.
- 34 De acuerdo con el artículo 358 de la CPC son los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.
- 35 Cada cinco años estos porcentajes se podrán modificar por iniciativa del Congreso.
- 36 Constitución, Ob. cit., artículo 356.
- 37 Constitución, Ob. cit., artículo 357.
- 38 ZAPATA, JUAN, Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización, en Revista Coyuntura Social n.º 20 de 2002, p. 198.
- 39 IREGUI, MARÍA, RAMOS, JORGE, SAAVEDRA, AMPARO, Análisis de la descentralización fiscal en Colombia, Documento de trabajo de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, marzo de 2001 p. 6.
- 40 Congreso de República, Ley 60 de de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- 41 Para el caso del sector de agua potable y saneamiento básico, los municipios deberían de asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural y otorgar subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a estos, tanto en materia de conexión como de tarifas. Véase, los artículos 1 y 21 de Ley 60 de 1993.
- 42 Congreso de República, Ley 715 de diciembre 21 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- 43 *Ibíd.*, artículo 76, señala que el Sistema General de Participaciones promoverá y financiará proyectos de interés municipal en los siguientes sectores: servicios públicos, vivienda, sector agropecuario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, en prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo, comunitario, fortalecimiento institucional, justicia y empleo.
- 44 Departamento Nacional de Planeación, Orientaciones para la programación y ejecución de los

- recursos del Sistema General de Participaciones, SGP, <http://www.dnp.gov.co>. [citado 8 agosto de 2007], p. 13.
- 45 DANE, La metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– busca determinar, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, hogares con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, hogares con alta dependencia económica y hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
- 46 CARRASQUILLA, ALBERTO, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Exposición de Motivos al Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, radicada en el Congreso de la República, p. 4.
- 47 Ministerio de Hacienda Acuerdo, Ob. cit., p. 29.
- 48 Para el período 1994-2001 los recursos corresponden a la asignación por concepto de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación de municipios y resguardos indígenas y el Situado Fiscal. Para el período 2002-2007 a los recursos del Sistema General de Participaciones (incluyendo resguardos indígenas).
- 49 LOZANO, IGNACIO, RAMOS, JORGE, RINCÓN, HERNÁN, Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia, Borradores de economía, Banco de la República. n.º 437 abril de 2007. El ahorro podría ubicarse en 6 puntos del PIB en 2008, p. 7.
- 50 RESTREPO, DARÍO, Reforma de la transferencias datos para un debate, Centro de Estudios para el Desarrollo Universidad Nacional, septiembre de 2006, p. 7. Universidad Nacional.
- 51 Departamento Nacional de Planeación, Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de pobreza y la desigualdad, Bogotá febrero de 2006, p. 33.
- 52 RODRÍGUEZ, PEDRO, Las reformas de las transferencias desde la ciudad de Bogotá, p. 89, mayo 2007 y VÉLEZ HORACIO, la Gestión tributaria de los Municipios: El caso de Medellín, p. 101. En: Seminario Análisis económico y jurídico de la reforma a las transferencias Universidad Externado, Bogotá 2007.
- 53 Ministerio de Desarrollo Económico, Decreto 849 del 30 de abril de 2002, señala la clase de inversiones "a) Preinversión en diseños, estudios e interventorías; b) Diseños e implantación de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto y alcantarillado; c) Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado, de sistemas de potabilización del agua y de tratamiento de aguas residuales, así como soluciones alternas de agua potable y de disposición de excretas; d) Saneamiento básico rural; e) Tratamiento y disposición final de residuos sólidos; f) Conservación de microcuencas que abastecen el sistema de acueducto, protección de fuentes y reforestación de dichas cuencas; g) Programas de macro y micromedición; h) Programas de reducción de agua no contabilizada; i) Equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico".
- 54 El concepto desarrolla el canon constitucional contenido en el artículo 367 y su finalidad es que los usuarios de mayores ingresos ayuden a pagar las tarifas del servicio a los de menores recursos.
- 55 Ley 715, Ob. cit., artículo 78.
- 56 Esta cifra es meramente indicativa dado que los municipios meritan para el sector de saneamiento básico, otros recursos de la Nación como las regalías y las audiencias públicas.
- 57 SILVA, JULIO, ROZO, JAVIER, el Sistema General de Participaciones en el sector de agua y saneamiento básico, Revista Planeación & Desarrollo, DNP, Volumen XXXVII, n.º 2, 2005, p. 207.
- 58 Esta cifra se calcula dividiendo el total de las transferencias no asignadas y el precio del dólar de \$2300.
- 59 SILVA, Ob. cit., p. 209.
- 60 Para la estimación de estas coberturas se tomó el costo per cápita de inversión estimado por el Banco Mundial y por Carrasquilla, costo de acueducto urbano: USD \$ 134 por habitante sin servicio, costo de alcantarillado urbano: USD \$ 180 por habitante sin servicio, costo de reposición urbano 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, se utilizó una tasa de cambio \$2300. Se estimó una vida útil de a la infraestructura de 35 años.
- 61 SÁNCHEZ, FABIO, Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado, documento CEDE

- Universidad de los Andes, 2006-15 marzo de 2006.
- 62 ROZO, Ob. cit., pp. 209-211.
- 63 Departamento Nacional de Planeación, Evaluación del sistema general de participaciones (SGP), documento elaborado por el 2003.
- 64 SÁNCHEZ FABIO, NÚÑEZ JAIRO, Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa? Revista Coyuntura Social, n.º 20 de 2002, pp. 165-192.
- 65 BETANCOURT, CARLOS, BORGA, WALDEN, Fuentes, Ob. cit., p. 70.
- 66 SSPD, Situación de la disposición final de residuos sólidos en Colombia 2008, en <http://www.sspd.gov.co>. [citado 9 agosto de 2007]
- 67 Departamento Nacional de Planeación, Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Compes n.3530, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Superintendencia de Servicios Públicos y Domiciliarios Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, Bogotá, D.C., junio de 2008, pp. 14-16.
- 68 Congreso de la República, Ley 1176 de 2007, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, julio de 2007.
- 69 DNP, Compes n.º 3530, Op, cit., el 75% de los municipios no cumple con la metodología tarifaria, p. 15.
- 70 Congreso de la República, el artículo 4 de la Ley 1176 de 2007 por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
- 71 BEETHOVEN HERRERA, disyuntivas económicas en la constitución colombiana, Revista Opera, marzo, año 2001, vol. 1, n.º 001.
- 72 MATA LLANA, HERNANDO, La deuda pública: altos costos... bajos resultados, en Revista del observatorio de coyuntura económica, OCSE, n.º 9, Centro de investigaciones para el desarrollo, CID Universidad Nacional, p. 12.
- 73 MATA LLANA, HERNANDO, Estado social de derecho y crisis fiscal, En Revista Economía Colombiana, Contraloría General de Nación, diciembre de 2000, pp. 91-92.
- 74 De acuerdo con el artículo 371 de la CPC Señala que "El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten".
- 75 DANE, Índice de Precios al Consumidor, variaciones porcentuales, 1993-2008, Base diciembre de 1998 = 100.