



FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD
(Trabajo Presentado para el Comité Intergremial en Seguridad Social en Salud)

HUMBERTO MORA
FEDESARROLLO

12 de Enero de 1999

FINANCIAMIENTO DEL RÉGIMEN SUBSIDADO EN SALUD
(Trabajo Presentado para el Comité Intergremial en Seguridad Social en Salud)

HUMERTO MORA
FEDESARROLLO

12 de Enero de 1999

AGRADECIMIENTOS

La realización de este estudio fue posible gracias al financiamiento del Comité Intergremial de Seguridad Social en Salud y a la permanente colaboración de la Fundación Corona, en particular, del doctor Henry Mauricio Gallardo, director del Área de Salud de esa entidad.

El autor agradece a Adriana González su paciente y dedicada labor en la recopilación y procesamiento de la información utilizada en el trabajo.

Adicionalmente, un gran número de personas de distintas entidades nos facilitaron la información básica. Sin pretender hacer una lista exhaustiva debe mencionarse, cuando menos, a los siguientes profesionales, sin cuya colaboración no habría sido posible lograr los objetivos del trabajo:

En el Departamento Nacional de Planeación, Félix Nates; Oswaldo Aharón; Rosa María Rojas; y funcionarios anteriores como Ileana Kure y Luz Estela Carrillo, de la UDT. De la DSS, María del Pilar Granados y Carlos Jiménez. De la UMACRO, su director anterior, Fabio Sánchez.

En el Ministerio de Hacienda, Rafael Villarreal y Alvaro Concha, de la Dirección de Análisis Macroeconómico. En la Dirección de Presupuesto, Fernando Jiménez y Carlos Zambrano. En el CONFIS, Leonardo Rhenals y Luis H. Barreto.

En el Banco de la República, María Inés Agudelo; Carolina Gómez; y Carlos Huertas, del Departamento de Investigaciones Económicas.

En la Contraloría General de la República, Alberto Caballero, Víctor Manuel Ayala y Olga Bello.

En ECOSALUD, Gustavo Falla y Elizabeth Arévalo.

En el Ministerio de Salud agradecemos la intención del señor Viceministro de la actual administración, doctor Juan Pablo Uribe de facilitarnos el acceso a la información sobre las variables de distribución de los recursos del FOSYGA, en 1998, que debió haber utilizado la administración anterior. Infortunadamente, no fue posible obtener dicha información, después de varios meses de espera y de insistencia ante los funcionarios que él delegó. En cambio, la colaboración prestada en la misma entidad por los doctores Harold Cárdenas; Germán Sánchez; y Jorge Asencio, de la División de Gestión

Financiera; Ernesto Samper, de la División de Régimen Contributivo; y Said Murad, de la División de Régimen Subsidiado, fue de gran utilidad.

La Superintendente Nacional de Salud, doctora Inés Gómez, así como los doctores Esperanza Montoya y Diógenes Rosero, de la misma entidad, prestaron una muy valiosa colaboración en el suministro oportuno, amable y preciso de la información solicitada.

INDICE

0. Introducción.....	1
1. Metodología para la Realización de las Proyecciones de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, del Situado Fiscal y de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA.....	3
1. Modelo de Distribución de los Recursos de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación entre Municipios y Distritos	3
1.1 Valores de las Variables Exógenas Utilizadas en las Simulaciones.-	8
1.1.1 Población.....	10
1.1.2 Población Indígena	10
1.1.3 Grado Relativo de Pobreza	13
1.1.4 Eficiencia Administrativa	13
1.1.5 Mejoramiento en la Calidad de Vida	15
1.1.6 Eficiencia Fiscal	17
1.2 Distribución de los Recursos de las PICN	17
2. Modelo de Distribución de los Recursos del Situado Fiscal entre Departamentos y Distritos	20
2.1 Valores de las Variables Exógenas Utilizadas en las Simulaciones.-	22
2.1.1 Población Atendida en Salud	24
2.1.2 Población Objetivo	27
2.1.3 Esfuerzo Fiscal	27
3. Modelo de Distribución de los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía	30
3.1 La Distribución de Recursos en 1997	31
3.2 La Distribución de Recursos en 1998	33
3.3 Especificación y Estimación de un Modelo para Efectos de Predicción	38
3.4 Variables Utilizadas en las Simulaciones	40
3.4.1 Población Afiliada y Cubierta con Subsidios a la Demanda....	40
3.4.2 Participación en los Recursos del Situado Fiscal Transformados en Subsidios a la Demanda.....	42
3.4.3 Participación en las PICN	46
3.4.4 Participación en la Población Indígena	46

3.5 Participación en los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA	46
II. Valor de los Recursos Disponibles para el Régimen Subsidiado.....	51
1.1 Modelo de Comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación.....	51
1.1.1 Estimación de Un Modelo de Predicción de los ICN	52
1.1.2 Los ICN y los Recursos que Afectan las Participaciones y el Situado Fiscal.....	52
1.1.3 Variables Utilizadas en las Simulaciones sobre el Comportamiento de los ICN, de las PICN y del Situado Fiscal	55
1.1.4 Recursos de las PICN asignados a Salud	58
1.1.4.1 Recursos de las PICN Asignados como Subsidios a la Demanda	60
1.1.5 Recursos del Situado Fiscal Asignados a Salud	60
1.1.5.1 Recursos del Situado Fiscal Asignados como Subsidios a la Demanda	62
1.2 Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA	64
1.2.1 Punto de Cotización del Régimen Contributivo	64
1.2.2 Otros Recursos de la Subcuenta de Solidaridad	66
1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales y Otros Recursos.....	68
1.3.1 Ingresos Netos de Transferencias de las Entidades Territoriales.....	69
1.3.2 Ingresos de Capital	76
1.3.3 Ingresos por Transferencias y Aportes Diferentes a las Transferencias del Situado Fiscal, de las PICN y del FOSYGA	82
1.3.4 Asignación al Sector Salud de los Recursos Propios y de Otros Recursos de las Entidades Territoriales	87
III. Suficiencia de Recursos para el Cumplimiento de las Metas en el Régimen Subsidiado	96
1.1 Necesidades de Recursos <i>Versus</i> Disponibilidades.....	98
1.1.1 Recursos para el Cubrimiento de los Subsidios a la Demanda	98
1.1.2 Recursos para el Cubrimiento de los Subsidios a la Oferta	107
1.1.3 Alternativas de Política para el Cubrimiento del Déficit de Recursos para los Subsidios a la Demanda.....	110
1.1.4 Metas Factibles de Cobertura de la Población del Régimen Subsidiado.....	117
IV. Conclusiones y Recomendaciones	121

0. Introducción

El propósito de *este* trabajo es establecer si existen recursos suficientes para el cumplimiento de la meta de afiliación del 100% de la población objetivo del régimen subsidiado en el año 2001, bajo los parámetros fijados por la reglamentación vigente; en particular, suponiendo que la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado (UPC-S) habrá alcanzado el nivel correspondiente a la del régimen contributivo (UPC) en el año 2001.

Los recursos que se destinan al régimen subsidiado se conforman de una gran cantidad de fuentes, dentro de las cuales se incluyen los recursos de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación (PICN); del situado fiscal; los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA; las rentas cedidas; los recursos propios de los departamentos y de los municipios; los recursos de ECOSALUD; los recursos de las regalías; los recursos de los fondos de cofinanciación; los recursos de capital de las entidades territoriales; y otros recursos por transferencias y aportes del gobierno central.

Estos recursos son recibidos por las entidades territoriales y asignados a los sectores de inversión, bien sea por disposición de la reglamentación vigente, o en seguimiento de las políticas trazadas por dichas entidades. En el caso de varias de las fuentes, existen posibilidades de reasignación de los recursos entre los municipios de un mismo departamento, pero no entre departamentos. Por este motivo, la evaluación de las disponibilidades de recursos se realiza, a lo largo del estudio, desde la perspectiva de las entidades territoriales.

Los recursos que recibe una entidad territorial particular dependen, en general, de dos grandes conjuntos de variables, completamente diferentes. De una parte, de los factores que determinan su distribución entre las entidades territoriales. Como veremos, esos factores están casi que perfectamente definidos por la reglamentación y por las políticas vigentes, e imparten un gran dinamismo temporal a la participación que tiene una entidad territorial en el total de recursos de una fuente específica. De otra parte, dependen del valor total de los recursos de una fuente determinada. Ese monto total está afectado por variables macroeconómicas; por variables fiscales relativas a los municipios y departamentos; y por variables asociadas con el funcionamiento del régimen contributivo en salud.

En el primer capítulo de este trabajo se analizan los determinantes de las participaciones que tiene una entidad territorial en los recursos totales de las PICN, del situado fiscal y de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA. La incidencia que tienen diferentes variables en el comportamiento de dichas participaciones es verificada económicamente. Sobre la base de esa verificación se procede a especificar y a estimar modelos de predicción. A partir de los resultados de las estimaciones de los modelos y de la definición de metas sobre las variables de política, se estima el valor esperado de las participaciones en el

horizonte de planeación.

La metodología utilizada para esos fines constituye una ampliación y profundización de un esfuerzo anterior realizado para analizar el caso particular de una entidad territorial¹. En comparación con ese estudio, en este trabajo fue posible extender el período de análisis e incorporar fuentes más depuradas para algunos de los estimativos.

En el segundo capítulo de este trabajo se especifican y estiman modelos de predicción para determinar el comportamiento esperado del valor de los ingresos corrientes de la nación; del IVA interno y externo; del situado fiscal; de las PICN; de los recursos propios de las entidades territoriales; y de los ingresos de capital. Así mismo, se definen supuestos sobre el comportamiento futuro de los recursos de las rentas cedidas; de los fondos de cofinanciación; de las regalías; y de los recursos de ECOSALUD. Finalmente, se definen criterios de asignación de esos recursos al sector salud y, en particular a subsidios a la demanda.

En el tercer capítulo se agregan las diferentes fuentes de recursos estimadas en los dos capítulos anteriores para determinar si son suficientes para el logro de la meta de afiliación al régimen subsidiado, así como para el financiamiento de los planes especiales a través de los subsidios de oferta.

Finalmente, la última parte del trabajo incluye las conclusiones y recomendaciones.

¹ Véase "Recursos Disponibles para la Atención de la Población Pobre y Vulnerable en Santa Fé de Bogotá", Humberto Mora, Marzo de 1998.

I. Metodología para la Realización de las Proyecciones de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, del Situado Fiscal y de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA

Este capítulo se conforma de tres secciones, las cuales tratan sobre las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), el Situado Fiscal y los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, respectivamente. En cada una de ellas se realizan dos tipos de análisis.

En primer lugar, se especifican y se estiman económicamente modelos de comportamiento de la distribución de cada una de esas fuentes de recursos entre las entidades territoriales.

En segundo lugar, con base en los resultados obtenidos y en el comportamiento esperado de las variables explicativas de los modelos se procede a estudiar cuál será el comportamiento esperado de dichas participaciones en el horizonte de planeación, el cual corresponde al período 1999-2002.

1. Modelo de Distribución de los Recursos de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación entre Municipios y Distritos

La Ley 60/93 estableció que para 1994, el 15% de los recursos que conforman los Ingresos Corrientes de la Nación se distribuirían entre los Municipios y los Distritos Especiales, con destino al cubrimiento de las necesidades sectoriales en educación; salud; agua potable y saneamiento básico; y deporte. Este porcentaje aumentaría en un punto porcentual en cada uno de los años sucesivos, hasta llegar al 22% en el año 2001.

La misma ley 60/93 fijó los criterios que se seguirían para la distribución del total de estos recursos entre los municipios y los distritos especiales. Esos criterios se refieren principalmente a la participación de la población rural en la población total de la entidad territorial; el tamaño relativo de la población del municipio; la pertenencia o no del municipio a la ribera del río Magdalena; el grado relativo de pobreza del municipio; el grado de eficiencia administrativa del municipio; y el grado relativo de progreso en la calidad de vida de sus habitantes.

Posteriormente, a través del Acto Legislativo 01/95 se modificaron estos criterios de distribución y se determinó que a partir de 1996 y hasta el año 1999, un porcentaje de los recursos de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) se distribuiría según la participación que tuvieron los municipios, en 1992, en las transferencias del IVA. Ese porcentaje se fijó en el 50% para 1996; 40% en 1997; 30% en 1998; y el 15% en 1999. El resto, se distribuiría según los criterios establecidos en la Ley 60/93, descritos

anteriormente.

Adicionalmente, se fijaron porcentajes mínimos que deberían alcanzarse para el año 1999 en la distribución sectorial de esos recursos, en cada una de las entidades territoriales, a saber: 30% en educación; 25% en salud; 20% en agua potable y saneamiento básico; 5% en deporte; y 20% de libre destinación sectorial. Mientras se alcanzaba esta meta, se permitiría que el porcentaje de libre destinación fuese del 50% en 1994; del 40% en 1995; del 30% en 1996; del 20% en 1997; y del 10% en 1998.

Como puede apreciarse, en primer lugar los parámetros de distribución de los recursos no han sido homogéneos a lo largo del período 1994-98. En segundo lugar, el comportamiento de las variables a través de las cuales se aproximan los criterios definidos en la Ley 60/93 puede dar lugar a cambios, de un año a otro, en la participación que tiene una entidad territorial específica dentro de los recursos de las PICN. En tercer lugar, existe un amplio margen de discrecionalidad en la asignación sectorial de los recursos que realiza cada entidad territorial; en particular, en lo relativo a los recursos que se destinan a salud; si bien este margen se va reduciendo a lo largo del tiempo.

Con base en estas consideraciones y a fin de poder estimar un modelo de comportamiento de las participaciones de las entidades territoriales en los recursos de las PICN, que sirva para proyectar los recursos que destinarían los municipios al cubrimiento de las necesidades del sector salud, durante el período 1998-2002, resulta de interés evaluar la tendencia que han seguido los parámetros de distribución de recursos del modelo definido explícitamente en la Ley 60/93 y en el Acuerdo 01/95².

En el cuadro 1 se muestran los resultados de estimar un modelo de distribución de los recursos de las PICN, para cada uno de los años 1994-98. En las filas del cuadro se incluye la descripción de las variables explicativas utilizadas.

No está por demás mencionar que de aplicarse, en un mismo año, exactamente la misma fórmula para la determinación de los recursos que recibirá cada municipio, el R^2 debería ser exactamente igual a 1. No obstante, es comprensible que las autoridades no dispongan, en cada año, de la información sobre todas las variables, para todos los municipios; en particular para aquellos que se formaron recientemente, razón por la cual pueden producirse desviaciones en relación con la fórmula de distribución de los recursos. Puede apreciarse en el cuadro 1, que las variables que cuantifican los criterios definidos en la legislación explican más del 99% de la varianza total de las participaciones municipales/distritales, según lo muestra el coeficiente R^2 , lo cual indica

² Adicionalmente, en una etapa posterior del desarrollo de la investigación, se especificarán y estimarán modelos de comportamiento de la distribución sectorial de los recursos totales recibidos por las entidades territoriales por concepto de PICN.

Cuadro 1
Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos por Participaciones en los
ICN (PICN) entre los Municipios y Distritos
1994-98

Variable Dependiente: Participación del Mpio/Distr. en el Total de PICN
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR)

Variable Explicativa: (Índice de)	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)				
	1998	1997	1996	1995	1994
Intercepto	0.000196 (44.8822)	0.000180 (40.78222)	0.000144 (27.67716)	0.0000883 (24.83875)	0.0000799 (10.05949)
Población Indígena	N.S.	-0.108039 (-2.810836)	0.011697 (4.383114)	-0.042608 (-2.132602)	0.03246 (6.864702)
IVA-Básica	0.35388 (40.61492)	0.398365 (49.4530)	0.586995 (84.07728)	0.871711 (182.9845)	0.853585 (108.8656)
Ribera Río Magdalena	0.010762 (13.75886)	0.009119 (12.01569)	0.007948 (15.39548)	N.S.	0.014311 (16.16142)
Pobreza Mpios. Pequeños	0.001877 (12.08529)	0.001392 (8.779283)	0.001368 (6.471653)	0.000236 (2.941872)	N.S.
Población Mpios. Pequeños	N.S.	N.S.	-0.026676 (-2.989297)	0.009156 (2.056341)	0.038305 (8.902697)
Eficienc. Ad/tiva Mpios. Pequeños	0.007159 (3.061502)	0.007464 (2.963725)	0.019856 (2.326188)	-0.011377 (-2.821650)	N.S.
Eficienc. Fiscal Mpios. Pequeños	0.011258 (16.42275)	0.012144 (18.05028)	0.011825 (20.85603)	N.S.	N.S.
Calidad de Vida Mpios. Pequeños	N.S.	N.S.	0.029436 (3.907649)	0.044031 (8.463094)	N.S.
Pobreza	0.175738 (27.22065)	0.005598 (41.51617)	0.002939 (29.27889)	N.S.	N.S.
Población	0.416877 (64.27016)	0.365795 (59.7536)	0.220228 (43.18628)	0.074900 (22.99075)	N.S.
Eficiencia Administrativa	-0.007157 (-22.73549)	0.01269 (17.68501)	0.021288 (14.77539)	0.001956 (2.241441)	N.S.
Eficienc. Fiscal	-0.002289 (-2.094671)	0.004582 (4.649501)	0.001631 (4.861941)	-0.012456 (-22.61903)	N.S.
Calidad de Vida	N.S.	N.S.	-0.023999 (-2.807503)	-0.069541 (-11.73123)	-0.021478 (-3.547291)
R ²	0.998876	0.999000	0.999552	0.999807	0.998623
R ² Ajustado	0.998866	0.998991	0.999547	0.999805	0.998616
D.W.	1.936857	1.83955	2.047856	1.973115	1.689728
Número de Observaciones	1070	1062	1051	1043	1036

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

que las desviaciones respecto a la fórmula de distribución de los recursos son de una magnitud bastante pequeña.

Adicionalmente, el intercepto y la participación que tenía el municipio en las transferencias del IVA en 1992 (denotada en el cuadro por "IVA-Básica") resultan altamente significativas en cada uno de los cuatro años analizados. La magnitud del coeficiente de la primera de esas variables disminuye en el tiempo, en correspondencia con la política adoptada a través del Acuerdo 01/95, consistente en ir reduciendo la importancia de ese criterio en la asignación de los recursos entre municipios.

En el caso de las demás variables explicativas, no en todos los años su significancia es alta. De hecho, en al menos uno de los años, las demás variables tienen baja significancia. No obstante, variables tales como la población indígena; la longitud de la ribera en el río Magdalena; el grado relativo de pobreza; el tamaño relativo de la población; la eficiencia administrativa; y la eficiencia fiscal son altamente significativas en cuatro de los cinco años considerados.

Nótese, sin embargo, que en el caso de algunas variables se presentan amplias variaciones en la magnitud de los coeficientes (y aún en el signo), de un año a otro. Este hecho puede estar relacionado, en alguna medida, con los cambios en el valor de los parámetros de las variables de política.

Con el propósito de controlar el efecto de las variables de política sobre los parámetros del modelo de distribución, se procedió a transformar las variables para incorporar el efecto del cambio en el porcentaje de los recursos que se distribuían según el IVA y se volvió a estimar el modelo utilizando las nuevas variables transformadas, para los años 1996-98. Como se explicó anteriormente, el Acuerdo 01/95 incorporó la participación que tenían los municipios en los recursos del IVA dentro de la nueva fórmula de distribución. Los resultados para cada uno de los años se muestran en el cuadro 2.

De otra parte, en los estimativos del cuadro 2 se impuso la restricción de igualdad en los coeficientes de las siguientes variables, en los tres años: el intercepto; una variable *dummy* relativa al porcentaje de los recursos a distribuir según la participación que tenía el municipio en los recursos del IVA en 1992; la longitud de la ribera en el río Magdalena; el grado relativo de pobreza de los municipios pequeños; y el grado de eficiencia administrativa de los municipios pequeños. Estas restricciones se impusieron a partir de los resultados de realizar una prueba F que verificaba la hipótesis nula mencionada, sobre la base de los estimativos que se mostraron en el cuadro 1.

Como puede apreciarse en el cuadro 2, los coeficientes de las variables transformadas entre los años 1996 y 1998 son más similares que en el caso del cuadro 1. No obstante, para varias de las variables explicativas no puede aceptarse estadísticamente la hipótesis

Cuadro 2

**Modelo de Distribución de los Recursos por Participaciones en los ICN (PICN)
1996-1998**

Variables Explicativas Transformadas

Estimación Sin Restricciones sobre los Valores de los Coeficientes

Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR)

Variable Dependiente: Participación del Mpio/Distr. En el Total de PICN

Variable Explicativa: (Índice de)	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)		
	1998	1997	1996
Intercepto ¹		0.000278 (23.2371)	
Variable Dummy: % a Distribuir según IVA-92 ¹		-0.000263 (-8.956541)	
Población Indígena	N.S.	-0.101247 (-2.620613)	0.012178 (4.563494)
IVA-Básica	1.139974 (42.92869)	1.015010 (55.63576)	1.178303 (86.06255)
Ribera Río Magdalena ¹		1.029662 (21.70567)	
Pobreza Mpios. Pequeños ¹		0.078470 (15.67467)	
Población Mpios. Pequeños	N.S.	N.S.	-2.598301 (-4.587095)
Eficienc. Ad/tiva Mpios. Pequeños ¹		3.786405 (4.350683)	
Eficienc. Fiscal Mpios. Pequeños	5.072871 (16.37017)	6.917892 (19.26881)	7.905513 (22.48601)
Calidad de Vida Mpios. Pequeños	N.S.	N.S.	21.70311 (4.436621)
Pobreza	0.441502 (39.70663)	0.015696 (44.63839)	0.009726 (30.00737)
Población	2.754564 (69.57224)	2.746097 (62.14096)	1.986686 (43.96844)
Eficiencia Administrativa	-0.171476 (-23.01668)	0.352405 (17.66507)	0.727398 (15.34682)
Eficienc. Fiscal	N.S.	0.125399 (4.590007)	0.051365 (4.668214)
Calidad de Vida	N.S.	N.S.	-0.946604 (-3.337478)
R ²	0.998865	0.998997	0.999551
R ² Ajustado	0.998855	0.998987	0.999545
D.W.	1.922541	1.844263	2.049638
Número de Observaciones	1070	1062	1051

^{1/} Coeficiente común a los tres años

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

nula de igualdad de los coeficientes entre los tres periodos. Como las diferencias subsistentes entre los coeficientes de la misma variable entre los dos años no son atribuibles a los cambios de los parámetros de distribución establecidos en la legislación, sino que reflejan la incidencia de criterios adicionales en la asignación de los recursos entre las entidades territoriales, para efectos de la proyección se decidió utilizar los coeficientes resultantes de estimar el modelo de los cuadros 1 y 2, pero imponiendo la hipótesis de que los coeficientes de una misma variable entre los dos años es el mismo.

Si bien esta hipótesis introducirá sesgo en los estimadores de los coeficientes, pues como ya se mencionó, no se satisface estadísticamente en el caso de algunas de las variables del modelo, para los propósitos buscados de predicción lo fundamental es que se logre una explicación del mayor porcentaje posible de la varianza total de la variable dependiente. Si se logra este objetivo, se considera que el modelo resultará adecuado para predicción. Adicionalmente, la ventaja de este procedimiento es la de permitir utilizar la máxima información existente desde que entró en vigencia la nueva reglamentación sobre la distribución de los recursos, la cual se limita, infortunadamente, a solo tres años; razón por la cual no es posible identificar económicamente los patrones de comportamiento de los coeficientes del modelo a lo largo del tiempo.

En el cuadro 3 se presentan los resultados de estimar el modelo para los tres años, bajo la hipótesis nula mencionada. Como puede apreciarse, el R^2 es similar al alcanzado en cualquiera de las regresiones de los cuadros 1 y 2. Adicionalmente, la significancia tanto individual como conjunta de las variables explicativas es bastante alta³. Las variables que se indican en el cuadro como excluidas presentaban un coeficiente con signo contrario al esperado.

Para efectos de la proyección de la participación que tienen los municipios en la distribución de los recursos de las PICN se utilizarán los resultados del cuadro 3. Las predicciones estarán basadas en los valores proyectados de las variables exógenas, los cuales se calcularon en la forma que se describe en la siguiente sección.

1.1 Valores de las Variables Exógenas Utilizadas en las Simulaciones.-

En esta sección se muestran los valores de las variables exógenas de los modelos anteriores que se utilizaron para simular la participación de los municipios en los recursos por PICN, en el periodo 1994-2003, tanto para las diferentes categorías de municipios, como para el total del país. A continuación se explica qué supuestos se utilizaron para las proyecciones de las diferentes variables.

³ La varianza de los estimadores en el modelo restringido es superior a la del modelo sin restricciones, debido al no cumplimiento de la hipótesis nula. No obstante, como puede apreciarse, la significancia de las variables explicativas en el modelo restringido es bastante alta.

Cuadro 3

Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos por Participaciones en los ICN (PICN) entre los Municipios y Distritos 1996-1998

Variables Transformadas

Estimación Con Restricciones sobre los Coeficientes: Iguales en los tres años
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR)

Variable Dependiente: Participación del Mpio/Distr. en el Total de PICN

Variable Explicativa: (Índice de)	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)		
	1996, 1997 y 1998		
Intercepto	0.000512 (30.99977)		
Variable Dummy: % a Distribuir según IVA-92	-0.000729 (-18.77793)		
Población Indígena	-0.024828 (-8.400501)		
IVA-Básica	1.188813 (185.5779)		
Ribera Río Magdalena	1.170875 (14.45127)		
Pobreza Mpios. Pequeños	0.123178 (15.18258)		
Población Mpios. Pequeños	N.S.		
Eficienc. Ad/tiva Mpios. Pequeños	3.091739 (2.168197)		
Eficienc. Fiscal Mpios. Pequeños	6.958013 (19.04609)		
Calidad de Vida Mpios. Pequeños	EXCLUIDA		
Pobreza	0.005369 (31.63342)		
Población	1.954256 (175.4481)		
Eficiencia Administrativa	-0.253666 (-30.67459)		
Eficienc. Fiscal	EXCLUIDA		
Calidad de Vida ^{1/}	N.S.		
	1998	1997	1996
R ²	0.994033	0.997168	0.999198
R ² Ajustado	0.993983	0.997144	0.999190
D.W.	2.053844	1.784374	2.121768
Número de Observaciones	1070	1062	1051

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ El sistema se estimó incluyendo esta variable para 1996. El coeficiente obtenido de esta variable para esa ecuación (1996) fue de 0.487805 y el estadístico t de 3.207340

1.1.1 Población

La participación proyectada de la población de las diferentes categorías de municipios en la población total del país se obtuvo de las proyecciones de población realizadas por el DANE, en 1998⁴, con base en los datos del censo de 1993. Para cuatro de los 1092 municipios existentes en 1998 no existían proyecciones. No obstante, para dos de ellos existía información de la población en 1993 y de la estimada por el DANE para 1996. En estos dos casos se estimó la tasa de crecimiento promedio entre 1993 y 1996 y se aplicó esa tasa al período 1998-2003. En los casos de los otros dos municipios no se disponía de información sobre su población, ni en 1998, ni en ninguno de los años anteriores, razón por la cual no se tuvieron en cuenta en las proyecciones.

En el cuadro 4 se muestra la participación en la población total por las categorías de municipios que rigen para 1998. Puede apreciarse que la participación para las categorías 1, 2, 3 y para la categoría especial aumenta en el período de proyección, en relación con 1998, mientras que para los municipios de las categorías 4, 5 y 6 dicha participación disminuye.

En ese cuadro también puede apreciarse que en comparación con los datos utilizados en la distribución de los recursos para 1995, 1996 y 1997, los estimativos de población ajustados por el DANE, para esos mismos años, con base en la información del censo de 1993, determinan una diferencia importante en las participaciones de las diferentes categorías, principalmente para 1996. Esos estimativos ajustados arrojan participaciones que son más similares a las correspondientes a 1998.

1.1.2 Población Indígena

En cuanto a la población indígena, se supuso que su tasa de crecimiento en el período de proyección sería igual a la tasa promedio observada en los datos utilizados por el DNP para el período 1994-97. No obstante, en la distribución de recursos que realiza el DNP, solamente en 1997 y en 1998 ha utilizado estimativos diferentes de la población indígena. En 1997, utilizó los estimativos para 1995. Por lo tanto, en las proyecciones se tomó la tasa de crecimiento promedio anual entre 1995 y 1998 y se aplicó al período de proyección.

En el cuadro 5 se muestra que en las proyecciones resultantes, la participación en la población indígena total para los municipios de la categoría 6 aumenta en casi nueve

⁴ Estas proyecciones las realizó el DANE en septiembre de 1998.

Cuadro 4
Participaciones en la Población Total por las Categorías de Municipios
Definidas en 1998

Categoría del Municipio	1985	1987	1993	1995	1996	1997	1998	1993 AJ	1995 AJ	1996 AJ	1999	2000	2001	2002	2003
1	9.14%	9.27%	9.41%	9.32%	9.35%	9.46%	9.39%	9.37%	9.39%	9.37%	9.62%	9.66%	9.71%	9.76%	9.81%
2	13.37%	14.25%	14.34%	15.16%	15.35%	14.67%	14.54%	14.31%	14.42%	14.48%	14.45%	14.49%	14.55%	14.60%	14.65%
3	9.57%	9.76%	9.90%	9.88%	9.91%	9.95%	9.84%	9.86%	9.88%	9.86%	9.82%	9.83%	9.84%	9.85%	9.85%
4	11.56%	11.54%	11.14%	11.46%	11.48%	11.02%	10.87%	11.15%	11.10%	10.94%	10.75%	10.71%	10.67%	10.64%	10.60%
5	15.20%	14.68%	14.16%	14.23%	14.06%	13.82%	13.68%	14.32%	14.20%	13.76%	13.53%	13.45%	13.38%	13.32%	13.24%
6	13.00%	12.12%	12.35%	11.43%	11.28%	11.94%	12.61%	12.33%	12.17%	12.62%	12.51%	12.42%	12.34%	12.25%	12.16%
Especial	28.16%	28.38%	28.70%	28.52%	28.58%	29.15%	29.10%	28.49%	28.66%	28.78%	29.12%	29.23%	29.30%	29.38%	29.47%
Sin Clasificar	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.18%	0.18%	0.18%	0.20%	0.20%	0.20%	0.21%	0.21%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Subtotal 1-3 y Especial	60.24%	61.66%	62.36%	62.88%	63.19%	63.22%	62.87%	62.03%	62.35%	62.49%	63.01%	63.22%	63.40%	63.59%	63.78%
Subtotal 4-6	39.76%	38.34%	37.64%	37.12%	36.81%	36.78%	37.13%	37.79%	37.47%	37.33%	36.79%	36.58%	36.40%	36.21%	36.01%

Fuente: DANE, DNP y Cálculos propios

Cuadro 5
Participaciones en la Población Indígena por las Categorías de Municipios
Definidas en 1998

Categoría del Municipio	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	4.20%	4.21%	4.21%	3.52%	3.42%	3.41%	3.36%	3.29%	3.15%	2.94%
2	3.17%	3.17%	3.17%	3.34%	3.31%	3.32%	3.30%	3.25%	3.14%	2.96%
3	32.83%	32.79%	32.79%	30.96%	29.78%	29.66%	29.24%	28.55%	27.44%	25.67%
4	20.60%	20.60%	20.60%	22.57%	21.86%	21.89%	21.75%	21.49%	21.00%	20.12%
5	22.84%	22.86%	22.87%	21.50%	21.75%	21.98%	22.77%	24.17%	26.62%	30.74%
6	16.36%	16.37%	16.37%	18.11%	19.88%	19.74%	19.58%	19.25%	18.63%	17.57%
Especial	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Sin Clasificar	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Subtotal 1, 2, 3, 4 y 6	77.16%	77.14%	77.13%	78.50%	78.25%	78.02%	77.23%	75.83%	73.38%	69.26%

Fuente: DANE, DNP y Cálculos propios

puntos, entre 1998 y 2003, en tanto que para todas las demás categorías ésta disminuye.

1.1.3 Grado Relativo de Pobreza

Para calcular el indicador del grado relativo de pobreza de una entidad territorial, se supuso que a lo largo del período 1999-2003 el INBI continuaría creciendo⁵ a la misma tasa anual promedio correspondiente al período 1985-93, en cada uno de los municipios o distritos. El dato para 1993 es el que utilizó el DNP para la distribución de los recursos en 1998. Por lo tanto, el procedimiento anterior implica que en el período de proyección, 1999-2003, se tomaron los datos proyectados del INBI para 1994-1998. Como puede apreciarse en el cuadro 6, el resultado de este supuesto es que el INBI total del país disminuye en 2.84 puntos porcentuales entre 1998 y 2003. La reducción en el INBI es inversamente proporcional a la categoría del municipio, siendo mayor en los municipios de las categorías más bajas (1, 2, etc.) y en la categoría especial, que en las categorías más altas.

En el mismo cuadro 6 puede apreciarse el comportamiento que ha tenido el INBI que ha sido utilizado por el DNP para la distribución de los recursos entre 1994 y 1998. Cabe destacar la significativa reducción de este indicador en 1997, el cual seguramente refleja más problemas de medición, que reducciones efectivas en los niveles de pobreza de la población.

1.1.4 Eficiencia Administrativa

El índice de eficiencia administrativa combina una medida del tamaño relativo del gasto de funcionamiento per cápita⁶ y la cobertura alcanzada de servicios públicos para la población. En cuanto a la primera de estas dos variables, en los ejercicios de simulación se supuso que su valor se mantendría constante, para todas las entidades territoriales, a lo largo del período de predicción, en un nivel igual al que utilizó el DNP para la distribución de los recursos en 1998. En cuanto a la segunda variable, se supuso que en cada municipio la cobertura de servicios públicos crecería entre 1999-2003 a la misma

⁵ En realidad solo para 110 entidades territoriales este índice (NBI) creció entre 1985-93. Para las demás disminuyó a lo largo de ese período.

⁶ Para un municipio cualquiera, esta medida relativa del gasto de funcionamiento per cápita se aproximó por la diferencia, en cada año, entre el gasto de funcionamiento del municipio con mayor gasto funcionamiento per cápita y el gasto per cápita correspondiente al municipio en cuestión. En esta forma, se asigna un mayor valor de esta variable a aquellos municipios con menor gasto per cápita. Si se multiplica esta diferencia por el porcentaje de la población con cobertura de servicios públicos se obtiene un indicativo que toma un mayor valor para los municipios más eficientes.

Cuadro 6
Porcentaje de la Población con Necesidades Básicas Insatisfechas
por las Categorías de Municipios definidas en 1998

Categoría del Municipio	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	35.94%	36.06%	36.08%	28.25%	28.42%	27.69%	27.53%	27.06%	26.60%	26.15%
2	37.64%	37.54%	37.52%	30.98%	31.02%	30.40%	30.23%	29.82%	29.43%	29.04%
3	55.93%	56.11%	56.14%	43.61%	46.58%	45.25%	44.98%	44.35%	43.74%	43.15%
4	59.74%	59.99%	60.04%	47.68%	50.24%	49.43%	49.24%	48.70%	48.17%	47.65%
5	64.85%	65.01%	64.82%	54.90%	56.29%	55.40%	55.21%	54.69%	54.18%	53.69%
6	66.77%	66.87%	66.83%	53.38%	57.05%	56.18%	56.01%	55.50%	55.03%	54.58%
Especial	25.47%	25.45%	25.45%	18.78%	18.73%	18.08%	17.68%	17.16%	16.66%	16.18%
TOTAL	45.89%	45.63%	45.51%	36.25%	37.55%	36.68%	36.36%	35.80%	35.25%	34.71%

Fuente: DANE, DNP y Cálculos propios

tasa anual promedio que la observada entre 1985-93.

Para 1994, 1995 y 1996, el DNP utilizó los estimativos de cobertura de servicios públicos correspondientes a 1985; y para 1997-1998, utilizó los correspondientes a 1993. En los datos del cuadro 7, los índices de cobertura de servicios públicos están ponderados por la población estimada para cada año, razón por la cual aún en los años en los que el DNP usó el mismo indicador para cada municipio, puede presentarse un cambio en cada estimativo ponderado.

Si bien el indicador de eficiencia administrativa es un indicador que mide para cada municipio su eficiencia relativa (respecto a otros municipios), en cada año; y que, por lo tanto, el nivel absoluto de la cobertura de servicios públicos no afecta al indicador, vale la pena destacar que según los datos utilizados por el DNP, entre 1985 y 1993 la cobertura total ponderada por la población de servicios públicos disminuyó de un 78.1%, a un 53.9%, como puede apreciarse en el cuadro 7. Este mismo comportamiento se refleja en las proyecciones de la cobertura de servicios públicos para 1999-2003, debido a la metodología utilizada, ya descrita.

Si se toman los niveles de este indicador, el supuesto anterior puede ser bastante problemático, debido a su bajo grado de verosimilitud. El único motivo para adoptar ese supuesto es que ya en la distribución de recursos en 1997 se produjo un cambio, en relación con 1996, en términos del valor relativo (entre municipios) del indicador de eficiencia administrativa que se obtuvo de adoptar los estimativos para 1993, en lugar de los estimativos para 1985. En últimas, las proyecciones realizadas suponen que ese cambio continuará produciéndose en el futuro. La razón para seguir esa metodología no es que, en realidad, se tenga base alguna para pensar que en términos absolutos la cobertura de servicios públicos se reducirá en el futuro; sino incorporar los cambios que se han producido en el pasado en la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, con motivo de las variaciones de este indicador.

Los estimativos del cuadro 7 para el período de proyección muestran que en comparación con el total nacional, solamente en el caso de los municipios de la categoría especial se presenta un incremento en el cociente entre la cobertura del municipio y la del país. En todas las demás categorías ese cociente se reduce.

1.1.5 Mejoramiento en la Calidad de Vida

El indicador del mejoramiento en la calidad de vida utilizado en las regresiones anteriores mide el cambio en el INBI del municipio entre dos años, en relación con la sumatoria de los cambios para los municipios del país entre esos mismos dos años.

Cuadro 7
Porcentaje de Cobertura de Servicios Públicos de la Población
por las Categorías de Municipios Definidas en 1998

Categoría del Municipio	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	87.75%	87.57%	87.54%	68.23%	68.92%	66.93%	65.03%	63.20%	61.43%	59.72%
2	86.55%	85.70%	86.59%	63.52%	64.45%	62.29%	60.37%	58.57%	56.88%	55.28%
3	70.32%	70.01%	69.95%	43.04%	43.28%	42.24%	39.96%	38.34%	36.84%	35.45%
4	66.80%	66.33%	66.38%	31.83%	32.53%	31.30%	28.48%	26.72%	25.14%	23.69%
5	60.32%	60.09%	60.31%	23.70%	24.28%	24.09%	20.31%	18.65%	17.16%	15.83%
6	55.38%	55.25%	55.26%	16.96%	16.39%	16.67%	13.37%	12.19%	11.17%	10.30%
Especial	95.59%	95.62%	95.63%	85.95%	85.95%	84.73%	83.59%	82.46%	81.35%	80.25%
TOTAL	77.73%	77.81%	78.06%	53.91%	54.03%	54.02%	50.94%	49.55%	48.25%	47.06%

Fuente: DANE, DNP

Para la distribución de los recursos en 1997 y en 1998, el DNP utilizó los INBI de 1985 y de 1993; y en los años 1994, 1995 y 1996, los INBI de 1973 y de 1985. Para efectos de las simulaciones, solamente se utilizará el indicador correspondiente a 1996, pues como se mostró en el cuadro 3, esta variable no resultó ser significativa en los años 1997 y 1998. En el cuadro 8 se muestra la magnitud de los cambios en el INBI estimados para 1996.

Como puede apreciarse en ese cuadro, las mayores participaciones en el cambio del índice corresponden a los municipios de las categorías 1, 2 y especial.

1.1.6 Eficiencia Fiscal

El indicador de eficiencia fiscal mide la diferencia en los ingresos tributarios per cápita de cada municipio o distrito en dos años consecutivos y pondera esta diferencia en forma inversa por el INBI. El cociente entre esta variable así construida para el municipio y la sumatoria de la misma para todos los municipios determina la eficiencia fiscal relativa de ese municipio.

Para la distribución de los recursos en 1998, el DNP utilizó la diferencia correspondiente a los años 1996 y 1995. Similarmente, para cada uno de los años 1994-97 el DNP utilizó la diferencia rezagada dos años. En las simulaciones se supone que esa diferencia en los ingresos tributarios per cápita se mantiene constante al nivel de 1998. Por lo tanto, la única variación en el indicador de eficiencia fiscal relativa proviene de las variaciones en el INBI, las cuales ya se mostraron en el cuadro 6. No obstante, para varios municipios el DNP no disponía de información sobre los ingresos tributarios en 1996, pero sí en 1995 y en 1994. En esos casos, se tomó el cambio en los ingresos tributarios correspondiente a los años consecutivos para los cuales existía información.

1.2 Distribución de los Recursos de las PICN

Con base en los supuestos explicados anteriormente y en los resultados del cuadro 3, se estimó la distribución de las PICN entre los municipios del país, para el período de proyección. Los resultados se muestran en el cuadro 9.

Puede apreciarse que la participación de los municipios de las categorías 1, 2, 3, 4 y especial se reduce durante el período de proyección en más de 13 puntos porcentuales, en total. Según estos resultados es entonces previsible que los municipios más pobres vayan incrementando su participación en los recursos de las PICN.

Cuadro 8
Mejoramiento en la Calidad de Vida (1996)
(Datos Usados en las Proyecciones)

Categoría del Municipio	1996: (INBI73)-(INBI85) Puntos Porcentuales	Participación en el Cambio Total
1	24.19	15.55%
2	28.18	18.12%
3	19.73	12.69%
4	19.32	12.42%
5	17.26	11.10%
6	17.63	11.34%
Especial	29.21	18.78%
TOTAL	23.52	100.00%

Fuente: DANE, DNP y Cálculos propios

Cuadro 9
Distribución de las PICN por las Categorías de Municipios
Definidas en 1998

Categoría del Municipio	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	6.08%	6.39%	6.16%	6.19%	6.14%	4.82%	4.32%	4.34%	4.36%	4.38%
2	11.15%	11.03%	10.55%	10.43%	10.29%	8.16%	7.31%	7.34%	7.36%	7.39%
3	11.68%	11.75%	10.87%	10.33%	10.34%	8.63%	7.76%	7.76%	7.77%	7.77%
4	14.90%	14.67%	14.10%	13.51%	13.33%	12.43%	11.86%	11.80%	11.81%	11.80%
5	20.64%	20.08%	20.58%	20.37%	20.41%	21.56%	22.17%	22.16%	22.11%	22.06%
6	19.87%	19.34%	22.16%	23.68%	24.38%	31.35%	34.85%	34.83%	34.78%	34.75%
Especial	15.67%	16.73%	15.58%	15.49%	15.10%	12.22%	10.69%	10.72%	10.76%	10.81%
Sin Clasificar	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.84%	1.05%	1.05%	1.05%	1.05%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Categorías 1, 2, 3, 4 y Especial	59.49%	60.57%	57.26%	55.95%	55.20%	46.25%	41.93%	41.96%	42.06%	42.14%
Categorías 5 y 6	40.51%	39.43%	42.74%	44.05%	44.80%	52.91%	57.02%	56.99%	56.89%	56.81%

Fuente: DANE, DNP y Cálculos propios

2. Modelo de Distribución de los Recursos del Situado Fiscal entre Departamentos y Distritos

Al igual que en el caso de los recursos por PICN, que fueron tratados en la sección anterior, la Ley 60/93 contiene las definiciones referentes a la proporción de los recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) que constituyen los recursos del Situado Fiscal; los criterios para distribuir este monto total entre los Departamentos y los Distritos; y la distribución sectorial que debe realizar cada una de las entidades territoriales de los recursos recibidos.

En cuanto al monto de los recursos que constituyen el Situado Fiscal, la ley determinó que a partir de 1996 éstos corresponderían al 25.5% de los ICN. Un 15% de estos recursos se distribuirían entre los departamentos y los distritos por partes iguales. El restante 85% se distribuiría en dos etapas. En la primera etapa, se buscaba garantizar que cada entidad territorial recibiría los recursos suficientes para el cubrimiento de la población corrientemente atendida en salud y en educación. En la segunda etapa, el residuo se distribuiría en proporción a la población por atender, en salud y en educación, y a un índice que mide el esfuerzo fiscal realizado por cada entidad territorial, ponderado en forma inversa por su PIB per cápita.

En cuanto a la distribución sectorial de los recursos, la ley establece que el 60% debe destinarse a educación; el 20% a salud; y el 20% restante a salud o a educación. De los recursos destinados a salud, el 50% deberá destinarse a cubrir las actividades del primer nivel de atención; y el 5% debe destinarse a promoción y prevención.

Como en el caso de los recursos por PICN, para efectos de proyectar los recursos recibidos por las entidades territoriales por concepto del Situado Fiscal, resulta de interés evaluar cómo se han aplicado estos recursos en el período 1994-98. Con este propósito se estimó el modelo econométrico cuyos resultados, para cada uno de esos años, se muestran en el cuadro 10. La variable dependiente corresponde a la participación del departamento o del distrito en los recursos totales del situado fiscal.

Al igual que en el modelo de distribución de las PICN, es de esperarse que si se aplica exactamente la misma fórmula para todas las entidades territoriales, el R^2 de la regresión, en cada año, debería ser igual a la unidad. Sin embargo, como también se explicó anteriormente, es de esperarse que se presenten dificultades para elaborar exactamente los mismos indicadores en todas las entidades territoriales, debido a restricciones de información. Por este motivo, el R^2 puede ser diferente a 1.

No obstante, al comparar los resultados del cuadro 10, con los de los cuadros 1-3, es claro que la proporción de la varianza de la variable dependiente que es explicada por las

Cuadro 10

**Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos TOTALES del
Situado Fiscal (SF) entre los Departamentos y Distritos
1994-98**

**Variable Dependiente: Participación del Dpto./Distrito en el TOTAL del SF
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR)**

Variable Explicativa: (Índice de)	1998	1997	1996	1995	1994
Intercepto	N.S.	0.001481 (2.137564)	0.001509 (2.359262)	N.S.	0.001772 (2.089881)
Población Atendida en Salud	0.217254 (5.662782)	0.332351 (8.411060)	0.391897 (8.616101)	0.421269 (9.389982)	0.354448 (7.390689)
Población Atendida en Educación	0.611054 (7.421106)	0.374737 (8.141691)	0.109415 (2.327004)	N.S.	N.S.
Índice Combinado de Esfuerzo Fiscal & Población Potencial por Atender	0.284878 (7.029694)	0.176765 (5.674235)	0.159063 (4.858889)	0.131531 (3.214170)	0.533842 (9.104501)
Población Potencial por Atender en Salud	-0.113723 (-2.028954)	N.S.	0.209142 (4.618719)	0.355279 (5.883078)	N.S.
Población Potencial por Atender en Educación	-0.073526 (-1.949554)	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
R ²	0.985235	0.974127	0.956122	0.956341	0.962370
R ² Ajustado	0.982667	0.970431	0.947347	0.952372	0.959861
Número de Observaciones	28	25	25	25	33

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

variables independientes es menor en el caso del situado fiscal, que en el de las PICN, aunque en todos los años esta proporción es superior al 94%. Ello indica que en el caso del situado fiscal se presentan mayores desviaciones respecto de la fórmula de distribución, aunque en ambos casos son los criterios predeterminados por la legislación los que definitivamente determinan la distribución de la mayor proporción de los recursos.

En el caso de los resultados del cuadro 10, la variable que mide la población atendida en salud, así como el índice combinado de esfuerzo fiscal y de población total por atender (en salud y en educación) resultan significativas en todos los años. La población atendida en educación solo es significativa en los años 1996-1998, en tanto que la población potencial en salud y la población potencial en educación son significativas en unos años y no significativas en otros.

En cuanto a la pregunta de cuál modelo usar para efectos predictivos, los resultados anteriores indican que en el período 1996-98, el conjunto de variables explicativas con significancia estadística es más amplio que en 1994 y 1995. En particular, la población atendida en educación cobra significancia en ese período, pero no en los años anteriores.

Con base en esos resultados, se estimó un modelo con propósitos predictivos, usando la información correspondiente al período 1996-98. Para ese período todas las variables resultaron significativas, con la única excepción de la población potencial por atender en educación. Los resultados se muestran en el cuadro 11. Aunque la imposición de la restricción de igualdad entre los años de la muestra de los coeficientes de una misma variable introduce sesgo en los valores estimados de los coeficientes, debido al no cumplimiento de la hipótesis nula de igualdad, para fines predictivos el modelo resultará adecuado, siempre y cuando la proporción de la varianza explicada de la variable dependiente sea alta. Los resultados del cuadro 11 indican que este criterio se cumple, pues el R^2 de las diferentes regresiones es inferior, a lo sumo, en solo dos puntos porcentuales a los correspondientes a los modelos sin restricciones que se mostraron en el cuadro 10.

En las proyecciones para el período 1999-2003 se utilizarán los resultados del cuadro 11.

2.1 Valores de las Variables Exógenas Utilizadas en las Simulaciones.-

A continuación se mencionan los supuestos bajo los cuales se realizaron las simulaciones sobre el comportamiento de las variables exógenas del modelo del situado fiscal, en el período de predicción.

Cuadro 11

Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos TOTALES del Situado Fiscal (SF) entre los Departamentos y Distritos, Bajo la Restricción de Igualdad de los Coeficientes entre los Distintos Años
1996-98

Variable Dependiente: Participación del Dpto./Distrito en el TOTAL del SF
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR)

Variable Explicativa: (Índice de)	1998	1997	1996
Intercepto		0.002864 (2.800302)	
Población Atendida en Salud ^{1/}		0.264075 (6.215035)	
Población Atendida en Educación ^{1/}		0.504628 (7.279915)	
Índice Combinado de Esfuerzo Fiscal & Población Potencial por Atender ^{1/}		0.200791 (5.277281)	
Población Potencial por Atender en Salud ^{1/}		-0.100761 (-1.971117)	
Población Potencial por Atender en Educación		N.S.	
R ²	0.983814	0.976508	0.948493
R ² Ajustado	0.980999	0.971810	0.938192
Número de Observaciones	28	25	25

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ Coeficiente común a todos los años.

2.1.1 Población Atendida en Salud

La población atendida en salud se obtuvo de aplicar una tasa de cobertura planeada a la población objetivo del régimen subsidiado. Se plantearon dos escenarios de simulaciones en las cuales esa tasa proyectada de cobertura es diferente.

En el primer escenario, se planteó una situación en la cual las tasas de cobertura de 1998 en los diferentes departamentos y distritos aumentaría gradualmente hasta alcanzar la misma tasa en el año 2001. En particular, se supuso que esa tasa de cobertura alcanzaría el 100% de la población objetivo, en el año 2001, según se plantea en la ley 100. No obstante, es preciso mencionar que los resultados no dependen de que la tasa de cobertura sea del 100%, sino de que sea la misma, para todas las entidades territoriales, en un momento determinado. De otra parte, se supuso que la cobertura en educación se mantendría igual a la tasa alcanzada en 1998 por las diferentes entidades territoriales.

En el segundo escenario se supuso que esta cobertura del 100% para el año 2001 la alcanzarían los departamentos simultáneamente en salud y en educación.

Ahora bien, la información que utilizó el DNP sobre atenciones en salud para el año de 1998 se refiere al número de unidades de servicios de salud recibidos por la población de los diferentes departamentos; y no al número de personas atendidas, como sí ocurría en los años anteriores. No obstante, el DNP dispone de la información sobre el número de personas atendidas y sobre el número de servicios provistos, para 1997. Con base en esa información se estimó el número de servicios per cápita, por departamento, para 1997. Ese cociente se aplicó a la información de 1998 para estimar el número de personas atendidas en 1998, bajo el supuesto que en los dos años el número de servicios per cápita era el mismo.

En el cuadro 12 se muestran las proyecciones de la cobertura de la población objetivo en salud, bajo el primer escenario; y en el cuadro 13 las correspondientes a educación, en el segundo escenario. Puede apreciarse que en salud, los supuestos mencionados implican pasar de niveles tan bajos, como los correspondientes en 1998 a Bolívar, Chocó, Guainía, Sucre, Vichada, etc., a una cobertura del 100% en un plazo de solo 3 años. Obviamente dichos cambios tendrían un impacto de gran magnitud en la reorientación de los recursos entre departamentos, como se verá más adelante. En el caso de educación, aunque la dispersión de las coberturas iniciales entre departamentos es menor que en salud, el logro de la meta de cobertura total en solo tres años implica también un efecto de gran importancia en la redistribución de los recursos.

Ahora bien, los cambios en la cobertura son el resultado de los cambios en la población

Cuadro 12
Cobertura de la Población en Salud por Departamentos
(Régimen Subsidiado)
Escenario 1

Departamento	1994	1997	1998	1999	2000	2001
AMAZONAS	25.30%	36.48%	38.72%	53.12%	72.88%	100.00%
ANTIOQUIA	32.73%	53.19%	55.13%	67.24%	82.00%	100.00%
ARAUCA	45.13%	44.09%	45.76%	59.39%	77.06%	100.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	45.18%	51.16%	53.11%	65.58%	80.98%	100.00%
ATLANTICO	23.95%	53.51%	55.33%	67.40%	82.10%	100.00%
BOLIVAR	31.22%	19.02%	20.16%	34.38%	58.63%	100.00%
BOYACA	21.49%	42.32%	44.57%	58.35%	76.39%	100.00%
CALDAS	42.49%	58.54%	60.53%	71.56%	84.59%	100.00%
CAQUETA	21.18%	23.39%	24.75%	39.42%	62.79%	100.00%
CASANARE	24.01%	28.88%	30.74%	45.54%	67.49%	100.00%
CAUCA	27.31%	34.90%	36.73%	51.29%	71.62%	100.00%
CESAR	19.98%	34.09%	35.95%	50.56%	71.10%	100.00%
CORDOBA	17.30%	32.14%	33.91%	48.63%	69.73%	100.00%
CUNDINAMARCA	27.02%	41.04%	43.06%	57.02%	75.51%	100.00%
CHOCO	16.97%	14.99%	16.24%	29.77%	54.56%	100.00%
GUAINIA	36.41%	14.85%	15.88%	29.33%	54.15%	100.00%
GUAJIRA	23.96%	30.29%	32.01%	46.80%	68.41%	100.00%
GUAVIARE	20.70%	27.26%	28.47%	43.28%	65.79%	100.00%
HUILA	25.53%	43.54%	45.53%	59.18%	76.93%	100.00%
MAGDALENA	19.16%	23.86%	25.22%	39.92%	63.18%	100.00%
META	22.59%	40.92%	42.81%	56.81%	75.37%	100.00%
N. DE SANTANDER	27.22%	37.18%	38.93%	53.31%	73.01%	100.00%
NARIÑO	20.59%	21.76%	23.05%	37.59%	61.31%	100.00%
PUTUMAYO	17.16%	23.20%	24.86%	39.54%	62.88%	100.00%
QUINDIO	51.25%	68.34%	69.89%	78.75%	88.74%	100.00%
RISARALDA	44.20%	60.74%	62.53%	73.13%	85.51%	100.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	42.10%	62.97%	64.56%	74.70%	86.43%	100.00%
SANTANDER	29.85%	51.62%	53.66%	66.03%	81.26%	100.00%
SUCRE	19.23%	15.15%	16.17%	29.68%	54.48%	100.00%
TOLIMA	24.59%	46.54%	48.90%	62.07%	78.78%	100.00%
VALLE DEL CAUCA	44.62%	44.76%	46.74%	60.23%	77.60%	100.00%
VAUPES	21.25%	26.02%	27.54%	42.33%	65.06%	100.00%
VICHADA	58.68%	21.61%	22.97%	37.51%	61.24%	100.00%
BARRANQUILLA	26.32%	38.68%	40.44%	54.68%	73.95%	100.00%
CARTAGENA	26.65%	29.04%	30.56%	45.37%	67.35%	100.00%
SANTA MARTA	38.03%	43.20%	45.01%	58.73%	76.64%	100.00%
TOTAL	30.10%	42.95%	44.89%	57.79%	75.47%	100.00%

Fuente: 1994, 1997 y 1998 Cálculos con base en información del DNP
1999-2003: proyectados

Cuadro 13
Cobertura de la Población en Educación por Departamentos
Escenario 2

Departamento	1994	1997	1998	1999	2000	2001
AMAZONAS	41.82%	57.24%	49.07%	62.21%	78.88%	100.00%
ANTIOQUIA	49.50%	44.69%	50.52%	63.43%	79.64%	100.00%
ARAUCA	50.09%	57.23%	52.36%	64.96%	80.60%	100.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	66.36%	56.12%	54.39%	66.64%	81.63%	100.00%
ATLANTICO	6.38%	39.35%	25.45%	40.16%	63.37%	100.00%
BOLIVAR	8.25%	30.69%	35.36%	50.00%	70.71%	100.00%
BOYACA	51.98%	40.15%	46.35%	59.89%	77.39%	100.00%
CALDAS	70.82%	42.00%	48.04%	61.34%	78.32%	100.00%
CAQUETA	38.83%	63.28%	44.01%	57.86%	76.06%	100.00%
CASANARE	26.87%	42.99%	51.55%	64.29%	80.18%	100.00%
CAUCA	52.62%	40.75%	43.96%	57.81%	76.04%	100.00%
CESAR	13.79%	44.59%	48.80%	61.98%	78.73%	100.00%
CORDOBA	41.79%	43.87%	50.67%	63.56%	79.73%	100.00%
CUNDINAMARCA	36.52%	42.84%	50.33%	63.28%	79.55%	100.00%
CHOCO	43.61%	48.55%	40.66%	54.89%	74.08%	100.00%
GUAINIA	46.72%	53.62%	50.34%	63.28%	79.55%	100.00%
GUAJIRA	25.74%	41.21%	50.09%	63.07%	79.42%	100.00%
GUAVIARE	33.72%	46.52%	46.77%	60.25%	77.62%	100.00%
HUILA	53.27%	42.04%	46.11%	59.69%	77.26%	100.00%
MAGDALENA	25.52%	27.42%	38.10%	52.55%	72.49%	100.00%
META	37.70%	39.85%	46.51%	60.03%	77.48%	100.00%
N. DE SANTANDER	45.00%	43.35%	44.46%	58.25%	76.32%	100.00%
NARIÑO	39.91%	36.16%	39.64%	53.96%	73.46%	100.00%
PUTUMAYO	5.25%	50.09%	46.08%	59.66%	77.24%	100.00%
QUINDIO	68.37%	44.52%	49.65%	62.70%	79.18%	100.00%
RISARALDA	61.24%	43.29%	48.71%	61.91%	78.68%	100.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	33.88%	30.93%	60.51%	71.54%	84.58%	100.00%
SANTANDER	50.75%	39.73%	48.16%	61.44%	78.38%	100.00%
SUCRE	48.06%	45.46%	48.61%	61.82%	78.63%	100.00%
TOLIMA	59.20%	43.60%	48.10%	61.39%	78.35%	100.00%
VALLE DEL CAUCA	32.76%	38.33%	52.84%	65.36%	80.85%	100.00%
VAUPES	16.33%	59.86%	53.71%	66.07%	81.28%	100.00%
VICHADA	55.36%	26.44%	43.72%	57.61%	75.90%	100.00%
BARRANQUILLA	37.19%	24.32%	54.33%	66.58%	81.60%	100.00%
CARTAGENA	23.44%	30.64%	52.88%	65.40%	80.87%	100.00%
SANTA MARTA	19.35%	36.35%	57.91%	69.47%	83.35%	100.00%
TOTAL	39.85%	40.07%	47.52%	60.72%	77.80%	100.00%

Fuente: 1994, 1997 y 1998 Cálculos con base en información del DNP
1999-2003: proyectados

atendida y en la población objetivo. A continuación se ilustra la forma en la cual se simuló el comportamiento de estas variables en el período de proyección.

2.1.2 Población Objetivo

Existen dificultades de información para estimar la población objetivo. Esta se conforma de la población actualmente atendida, sobre la cual trató en la sección anterior; y de la población potencial por atender (aún no cubierta).

El DNP-Ministerio de Salud cuentan con estimativos de la población por atender solamente para los años 1994, 1997 y 1998. En teoría, la población objetivo debería corresponder a la población de menores recursos y debería estar relacionada con la población NBI. No obstante, cuando se evalúa la relación entre la población NBI y la población objetivo para cada departamento o distrito, en los dos años para los cuales existe información, se observa que el cociente resultante varía substancialmente, tanto entre las entidades territoriales, en un mismo año, como entre los dos años, para una misma entidad territorial. Sin embargo, se observa, en general, que ese cociente se redujo para las diferentes entidades territoriales entre 1994 y 1997-1998.

En las simulaciones se supuso que para el período 1999-2003, el cociente entre la población NBI y la población objetivo se mantendría, en cada unidad territorial, al mismo nivel estimado para 1998. A partir de este supuesto, la población objetivo en salud, para el período de proyección se obtuvo de la relación entre la población NBI y el cociente mencionado. A su vez, la población NBI se obtuvo de aplicar las estimaciones del INBI, ya resumidas en una sección anterior.

En el cuadro 14 se muestra el comportamiento resultante de la población objetivo en salud, bajo el primer escenario; y en el cuadro 15, el correspondiente a educación, bajo el segundo escenario.

Una vez obtenida la población objetivo, se estimó la población atendida aplicando la tasa de cobertura para cada unidad territorial. Adicionalmente, como ya se mencionó, la población potencial por atender corresponde a la diferencia entre la población objetivo y la población atendida.

2.1.3 Esfuerzo Fiscal

De otra parte, en lo relativo a las variables que conforman el indicador de esfuerzo fiscal, se supuso que el gasto per cápita en Salud y en Educación que realizan las entidades

Cuadro 14
Población Objetivo en Salud por Departamentos
Escenario 1

Departamento	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	52,635	65,828	68,229	68,569	70,489	72,445	74,403	76,381
ANTIOQUIA	2,764,406	3,472,729	3,685,315	3,553,772	3,577,496	3,560,757	3,543,645	3,526,535
ARAUCA	111,513	198,375	210,235	225,900	232,990	238,633	244,158	249,596
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	34,851	44,797	47,471	48,147	48,912	48,708	48,489	48,250
ATLANTICO	398,813	560,411	596,194	587,824	597,299	599,882	602,531	605,170
BOLIVAR	733,216	690,041	716,051	714,435	725,704	731,969	737,988	743,732
BOYACA	1,002,536	921,096	962,102	915,126	910,193	889,155	868,644	848,621
CALDAS	577,702	755,600	803,740	781,680	786,464	783,606	780,770	777,904
CAQUETA	253,149	301,249	313,169	310,690	316,189	320,649	325,231	329,917
CASANARE	172,747	166,225	171,834	204,373	208,580	210,119	211,544	212,857
CAUCA	806,613	1,037,789	1,084,629	1,091,362	1,109,061	1,123,142	1,137,564	1,152,320
CESAR	648,232	743,078	775,066	814,669	827,079	836,175	845,323	854,483
CORDOBA	1,030,079	1,314,852	1,370,869	1,285,725	1,295,549	1,299,056	1,302,378	1,305,661
CUNDINAMARCA	1,155,272	1,139,307	1,194,656	1,207,495	1,219,692	1,214,764	1,209,217	1,203,019
CHOCO	362,636	387,386	393,291	389,183	390,291	391,345	392,546	393,760
GUAJIRIA	17,365	36,582	37,639	35,964	37,162	38,370	39,577	40,786
GUAVIARE	295,885	422,391	439,668	447,211	454,807	461,271	467,784	474,336
HUILA	62,539	121,363	127,787	114,083	117,189	120,361	123,560	126,795
MAGDALENA	526,845	641,367	674,656	659,881	665,395	665,653	665,829	665,916
META	551,308	634,940	660,795	642,650	649,303	651,726	653,753	655,569
N. DE SANTANDER	365,768	461,252	484,938	487,933	495,115	499,118	503,158	507,237
NARIÑO	744,976	833,601	875,759	875,126	887,981	893,143	898,121	902,773
PUTUMAYO	914,776	1,121,166	1,164,449	1,153,627	1,170,498	1,183,472	1,196,235	1,208,783
QUINDIO	186,487	281,098	288,505	323,549	332,434	341,513	350,705	359,990
RISARALDA	265,710	406,050	436,736	428,686	433,835	434,048	434,134	433,995
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	463,493	615,955	658,093	641,294	647,429	646,766	645,993	645,050
SANTANDER	2,081,704	2,805,297	3,009,734	2,948,834	2,911,055	2,860,653	2,811,399	2,767,773
SUCRE	1,051,296	1,252,572	1,325,338	1,277,160	1,280,156	1,267,032	1,253,696	1,240,297
TOLIMA	572,726	575,650	593,141	595,777	604,863	610,415	615,823	621,145
VALLE DEL CAUCA	781,136	961,331	1,006,535	963,165	958,609	945,736	933,028	920,468
VAUPES	2,043,349	1,775,433	1,870,527	1,829,574	1,844,475	1,835,256	1,825,650	1,815,718
VICHADA	44,074	36,312	37,731	29,295	29,942	30,591	31,234	31,875
BARRANQUILLA	29,319	75,613	78,244	80,491	83,467	86,296	88,899	91,357
CARTAGENA	520,892	524,936	552,402	552,995	560,214	560,019	559,795	559,464
SANTA MARTA	414,670	379,041	396,251	405,988	414,621	418,506	422,247	425,831
TOTAL	161,036	210,165	221,887	238,755	246,494	255,025	263,684	272,540
TOTAL	22,199,754	25,970,878	27,333,668	26,930,987	27,141,031	27,125,374	27,108,735	27,095,904

Fuente: 1994, 1997 y 1998 Cálculos con base en información del DNP
1999-2003: proyectados

Cuadro 15
Población Objetivo en Educación por Departamentos
Escenario 2

Departamento	1994	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	19,239	34,325	28,823	68,569	70,489	72,445	74,403	76,381
ANTIOQUIA	1,369,538	2,284,459	1,955,189	1,885,401	1,897,987	1,889,107	1,880,028	1,870,951
ARAUCA	32,232	113,099	93,116	100,054	103,194	105,694	108,141	110,549
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	11,410	30,050	24,554	24,904	25,300	25,194	25,081	24,957
ATLANTICO	254,576	336,248	555,570	547,770	556,600	559,006	561,475	563,934
BOLIVAR	269,129	670,363	671,236	669,722	680,285	686,158	691,800	697,185
BOYACA	378,219	625,045	604,616	575,095	571,994	558,774	545,884	533,301
CALDAS	255,176	454,216	440,061	427,983	430,602	429,038	427,485	425,915
CAQUETA	113,832	305,111	192,444	190,920	194,300	197,040	199,856	202,736
CASANARE	63,547	96,431	107,912	128,346	130,989	131,955	132,850	133,674
CAUCA	294,597	564,062	536,353	539,682	548,435	555,398	562,530	569,827
CESAR	272,265	463,253	401,286	421,790	428,215	432,925	437,661	442,403
CORDOBA	365,354	653,699	647,014	606,828	611,465	613,120	614,688	616,237
CUNDINAMARCA	631,944	876,689	729,880	737,724	745,176	742,165	738,776	734,989
CHOCO	128,551	260,513	215,677	213,424	214,032	214,610	215,268	215,934
GUAJIRIA	4,835	10,150	9,481	16,788	17,347	17,911	18,474	19,039
GUAJIRA	113,910	230,493	209,246	212,836	216,451	219,528	222,627	225,745
GUAVIARE	20,994	34,677	33,677	34,176	35,265	36,665	38,117	39,627
HUILA	251,782	439,726	414,797	405,713	409,103	409,262	409,370	409,424
MAGDALENA	287,846	405,273	430,545	418,723	423,057	424,636	425,957	427,140
META	177,450	303,879	275,686	277,389	281,471	283,747	286,044	288,363
N. DE SANTANDER	297,537	599,190	517,634	517,260	524,858	527,909	530,851	533,601
NARIÑO	360,207	655,969	616,826	611,093	620,030	626,903	633,664	640,311
PUTUMAYO	78,374	143,142	130,341	155,952	160,148	165,546	171,070	176,714
QUINDIO	112,326	215,880	201,166	197,458	199,830	199,928	199,967	199,903
RISARALDA	205,893	369,277	340,044	331,364	334,534	334,191	333,792	333,304
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	1,386,975	1,845,832	1,041,335	1,020,264	1,007,193	989,755	972,713	957,619
SANTANDER	488,761	803,404	724,436	698,102	699,739	692,565	685,276	677,952
SUCRE	201,043	390,108	358,758	360,352	365,848	369,206	372,477	375,696
TOLIMA	350,288	632,568	589,204	563,816	561,149	553,614	546,175	538,822
VALLE DEL CAUCA	927,287	1,460,803	994,521	972,747	980,670	975,768	970,661	965,380
VAUPES	12,273	16,476	14,287	23,974	24,503	25,035	25,561	26,085
VICHADA	6,812	18,661	24,324	51,086	53,125	55,347	57,466	59,529
BARRANQUILLA	306,947	370,503	203,927	204,146	206,811	206,739	206,656	206,534
CARTAGENA	223,372	277,229	221,336	226,775	231,597	233,767	235,857	237,858
SANTA MARTA	98,468	133,594	97,226	104,617	108,008	111,746	115,540	119,421
TOTAL	10,372,988	17,124,397	14,652,528	14,542,841	14,669,799	14,672,393	14,674,240	14,677,042

Fuente: 1994, 1997 y 1998 Cálculos con base en información del DNP
1999-2003: proyectados

territoriales, así como el PIB per cápita relativo de cada entidad, se mantendrían iguales al nivel de 1998. Por la tanto la única variable que modifica el índice de eficiencia fiscal a lo largo del período 1999-2003 es la población, cuyo comportamiento se resumió en una sección anterior.

3. Modelo de Distribución de los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía

A partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud ha venido aplicando distintos criterios, en los diferentes años, para la distribución de los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA. No obstante, en 1997 y en 1998 se definieron explícitamente los objetivos que se buscaba lograr con la distribución de estos recursos, en concordancia con los propósitos establecidos en la Ley 100. Sin embargo, como se verá en esta sección, la evidencia empírica indica que en 1998 la distribución efectiva de recursos se hizo con base en criterios bastante más discrecionales que los que se aplicaron en 1997.

Con el fin de ilustrar en detalle cuál fue la base conceptual del modelo de proyección, en las dos siguientes secciones se explican los resultados de aplicar los criterios contemplados en los Acuerdos de distribución de recursos del Ministerio de Salud, a la especificación y posterior estimación de los modelos econométricos correspondientes a cada año. Como podrá apreciarse, varios de los criterios mencionados en los acuerdos no dejan de ser enunciados de buena voluntad, sin mayor efecto en la distribución efectiva de los recursos.

Adicionalmente, a diferencia de la información que procesa el DNP sobre el valor de los recursos distribuidos y sobre las variables que utilizaron las autoridades como criterios de distribución para las PICN y para el Situado Fiscal, el Ministerio de Salud no permite un acceso expedito a esa información. Inclusive, para el año de 1998, ni siquiera fue posible obtener la información sobre las variables que según los acuerdos debieron servir de base para la distribución efectiva de los recursos, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados para acceder a dicha información. Por este motivo, para la estimación de los modelos econométricos correspondientes a ese año fue preciso estimar el valor de los indicadores sobre las variables de distribución que se mencionaron en los acuerdos, a partir de la información del DNP.

En 1997, la distribución de los recursos se reglamentó por medio del Acuerdo 55; y en 1998, por medio de los Acuerdos 87, 89 y 100.

3.1 La Distribución de Recursos en 1997

A continuación se presenta un breve resumen de los principales objetivos y criterios de distribución establecidos en el Acuerdo 55 de 1997. Posteriormente, se procederá a evaluar económicamente cuál es la incidencia que han tenido esos criterios en la distribución efectiva de los recursos.

Son cuatro los objetivos que se buscó lograr con el Acuerdo 55. En primer lugar, garantizar la financiación de las personas ya afiliadas al régimen subsidiado. En segundo lugar, corregir las distorsiones que pudieron haberse generado en el pasado en lo relativo tanto a la distribución territorial de los recursos, como a las coberturas alcanzadas. En tercer lugar, estimular la participación de los recursos propios de los entes territoriales en el financiamiento tanto de la expansión de la cobertura, como de los ya afiliados. En cuarto lugar, mantener la focalización de los subsidios en los estratos 1 y 2 del Sisben; en la afiliación familiar; en la población materno infantil; y en la población rural e indígena.

Dentro de estos propósitos, el Acuerdo 55 dividió los recursos a distribuir de la Subcuenta de Solidaridad en subsidios a la demanda, en tres componentes, para 1997.

El primer componente, denominado Fosyga 1, complementaría los recursos de las PICN que debían destinar obligatoriamente las entidades territoriales al régimen subsidiado (60% de la PICN), en forma tal que, en conjunto, estos recursos garantizaran el financiamiento del 70% de la población actualmente afiliada con recursos distintos a los de las Cajas de Compensación Familiar y a los del Acuerdo 48. En otras palabras, los recursos del Fosyga 1 (F1) asignados a cada municipio o distrito debían ser tales que:

$$F1 + 0.6 * PICN \geq 0.7 * Poblac. Atendida_{1996} * UPC_S$$

El segundo componente, el Fosyga 2, se distribuiría entre los departamentos y distritos⁷ y complementaría los recursos del Situado Fiscal que según la Ley 34 de 1996 deben destinar las entidades territoriales a subsidios a la demanda, en forma tal que, en conjunto con estos recursos y con los del Fosyga 1, se garantizara la cobertura de por lo menos el 85% de la población ya afiliada:

$$(F2 + Subs. Dda_SF) + (F1 + 0.6 * PICN) \geq 0.85 * Poblac. Atendida * UPC_S$$

⁷ Estos, a su vez, lo distribuyen entre los municipios teniendo en cuenta la cobertura actual del municipio.

El tercer componente, el Fosyga 3, se destinaría a la ampliación de la cobertura en los municipios, departamentos y distritos, siempre y cuando se hubiese garantizado el financiamiento de la población ya afiliada. Cada municipio recibiría una cantidad de recursos de esta fuente, por cada peso de recursos propios destinados al régimen subsidiado, en proporción a un índice que ponderaba los tres siguientes criterios: a) La categoría del municipio: se asignaría un mayor puntaje a los municipios de categoría 6 y puntajes menores a los de menores categorías, asimilando los de la categoría especial a la categoría 1. b) Relación entre la población de afiliados y la población NBI: Se asignaría un mayor puntaje a los municipios en los cuales esta relación fuese menor. c) Situado Fiscal per cápita municipal: Se asignaría un mayor puntaje a los municipios en los cuales esta relación fuese menor en 1996. En síntesis, los recursos del Fosyga 3 (F3), se asignarían entre municipios, según una función de las siguientes variables:

$$F3 = \text{Indice} \left(\text{Categ. Mpio}^{(+)}; \frac{\text{Pobl. Afil}_{96}^{(-)}}{\text{Pobl. NBI}}; \frac{\text{Sit. Fiscal}^{(-)}}{\text{Poblac.}} \right) * \text{Rec. Prop.}$$

En total, los recursos que recibiría un departamento o distrito de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA eran entonces función de las siguientes variables (después de agregar las variables correspondientes por departamento):

$$F \equiv F1 + F2 + F3 \geq 0.85 * \text{Poblac. Atend.} * \text{UPC}_S - 0.6 * \text{PICN} - \\ - \text{Subs. Dda}_S + \text{Indice} \left(\text{Categ. Mpio}^{(+)}; \frac{\text{Pobl. Afil}_{96}^{(-)}}{\text{Pobl. NBI}}; \frac{\text{Sit. Fiscal}^{(-)}}{\text{Poblac.}} \right) * \\ * \text{Rec. Prop.} + \text{Dummy}$$

Además de las variables ya mencionadas, en la expresión anterior en la especificación del modelo se incluyó también una *dummy* que tomaba el valor de 1 para aquellos departamentos o distritos en los cuales el situado fiscal per cápita era inferior al situado fiscal per cápita nacional. Ello debido a que el Acuerdo 55 contemplaba la posibilidad de que los recursos entregados por concepto del Fosyga 2 pudieran contribuir a cubrir, conjuntamente con los otros recursos, hasta el 100% de la población atendida en el caso de las entidades territoriales con menor situado fiscal per cápita.

Tomando la expresión anterior con igualdad y después de expresar las variables Población Atendida; PICN; Situado Fiscal Transformado en Subsidios a la Demanda; y Recursos Propios, en la forma de participaciones respecto al total nacional, se obtuvo una relación funcional no lineal para la participación de cada departamento o distrito. Los resultados de estimar económicamente esa relación se muestran en la columna titulada

“Regresión 1” del cuadro 16.

Al igual que en el caso de los modelos para las PICN y para el Situado Fiscal, de haberse aplicado exactamente la misma fórmula para la asignación de los recursos a cada entidad territorial, el R^2 de la regresión debía haber sido exactamente igual a 1. Es claro que esta condición no se cumple estrictamente en la regresión 1 del cuadro 16, aún cuando este estadístico, ajustado por el número de variables explicativas de la regresión es alto (98%).

De otra parte, en la regresión 1 puede apreciarse que solamente las variables Población Atendida y PICN son significativas a más del 1% de significancia. El signo del coeficiente de ambas variables es el esperado. La significancia de la variable Recursos Propios es bastante baja (12%); y las demás variables, mencionadas en los acuerdos como criterios de distribución no resultan ser significativas⁸.

Si se excluyen de la regresión anterior una a una las variables no significativas, en orden ascendente de significancia, se obtienen los resultados que se muestran en las columnas tituladas “Regresión 2” y “Regresión 3”. Además de las dos variables ya mencionadas, en el modelo 2 resulta significativo el producto de las variables Categoría Promedio de los Municipios en el Departamento⁹ y Recursos Propios; y en el modelo 3 resulta significativa la variable Recursos Propios. Nótese que la diferencia entre los dos modelos consiste únicamente en que en un caso se ajusta la variable Recursos Propios por la Categoría Promedio de los Municipios en el Departamento, mientras que en el otro caso se toma esa misma variable pero sin ajustar. Vale la pena mencionar que también se estimó una ecuación perfectamente lineal en todas las variables mencionadas, pero los resultados no fueron mejores que los que se reportan en el cuadro 16.

3.2 La Distribución de Recursos en 1998

Los objetivos formulados en los Acuerdos 87, 89 y 100, mediante los cuales se efectuó la distribución de los recursos para 1998, son similares a los que ya se explicaron para 1997.

No obstante, en 1998 se incluyeron un sinnúmero de "criterios de distribución", los

⁸ La variable cobertura de la población NBI tomó valores mayores que uno en cerca del 18% de los municipios, lo cual denota, bien sea una seria deficiencia en las variables cuyo cociente determina esa tasa, o un cubrimiento de sectores de la población que no forman parte de la población con necesidades básicas insatisfechas.

⁹ Como los modelos se estimaron a partir de datos por departamento o distrito, la variable Categoría del Municipio de cada departamento corresponde a un promedio de las categorías de los municipios en ese departamento.

Cuadro 16
Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos del FOSYGA
entre Departamentos y Distritos
1997

Variable Dependiente: Participación del Dpto. en los Recursos del FOSYGA

Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Ordinarios

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)		
	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3
Intercepto	2.05E-05 (0.014215)		
Participación en Población Atendida	1.553861 (11.97640)	1.400832 (24.76466)	1.537324 (26.74383)
Participación en PICN	-0.881967 (-5.538215)	-0.591054 (-9.321575)	-0.783285 (-9.643254)
Participación en Recursos Propios (PRP)	0.454401 (1.633569)		0.254508 (5.388419)
(Categoría Prom. Mpios)*(PRP)	0.001249 (0.036374)	0.043510 (4.930942)	
(Pobl.At./Pobl.NBI)*(PRP)	0.226800 (0.467172)		
(Situado Fiscal Percápita)*(PRP)	-2.53E-06 (-0.877401)		
Dummy de Sit.Fiscal Percápita	-0.002936 (-0.941867)		
R ²	0.985887	0.983701	0.984941
R ² Ajustado	0.982359	0.982713	0.984029
F	279.4308	995.8280	1079.212
Número de Observaciones	36	36	36

cuales se sintetizan en el cuadro 17, principalmente en el caso de los recursos distribuidos mediante los acuerdos 89 y 100. Sin embargo, de toda esa multiplicidad de criterios, el Ministerio de Salud no suministró información sobre la mayoría de las variables que debieron haberse utilizado para su aplicación efectiva en la distribución de los recursos. De hecho, en el caso de los criterios contenidos en los Acuerdos 89 y 100, las bases de datos del Ministerio de Salud solamente incluían información sobre el número de personas nuevas por municipio que se buscaba afiliar¹⁰. Bajo un esquema de neutralidad absoluta de distribución de los recursos, a partir de unos criterios predefinidos, el número de personas a afiliar debía resultar de la aplicación de los mismos a través de las variables mediante las cuales se aproximó su medición; y no de una definición *ex-ante* de ese número de personas a afiliar.

Debido a lo anterior, en este trabajo se estimaron algunas de las variables para medir algunos de los criterios de distribución, a partir de la información utilizada por el DNP para la distribución de los recursos de las PICN y del Situado Fiscal. Para otros de los criterios mencionados en los acuerdos referidos, del ministerio de salud, simplemente no fue posible disponer de ninguna fuente de información.

Dentro de la variables que se estimaron usando la información mencionada se incluyen, por ejemplo, la tasa de cobertura de la población NBI; la población indígena; y las variables *dummy* que se construyeron para los municipios que cumplieran con las diferentes características de tamaño (medido por su población), categoría y cobertura definidas en los acuerdos 89 y 100. Como dato curioso, para varios de los municipios, la tasa de cobertura de la población NBI resultante de aplicar los datos de afiliados del Ministerio de Salud y de INBI del DNP, es mayor que la unidad, tanto en 1998, como en 1997¹¹. Adicionalmente, la variable *dummy* que se construyó para identificar los municipios de las categorías 5 o 6 que cumplieran con el criterio de tener una cobertura de población NBI entre el 56% y el 78% y tener, además, menos de 100.000 habitantes (Acuerdo 100), solo tomó valores de cero, pues municipios con esas características simplemente no existen en el país.

Dentro de las variables para las cuales no fue posible obtener información alguna se encuentran la población de niños del ICBF; las madres en las categorías del SISBEN 1 y 2; los campesinos tabacaleros en las categorías del SISBEN 1 y 2; la población indigente de Bogotá; las mujeres cabeza de familia y de la tercera edad; y la población afro-

¹⁰ En relación con el Acuerdo 89, se incluyó también el valor de los recursos propios que aportaba el municipio para el cubrimiento de los nuevos afiliados; recursos éstos cuya disponibilidad efectiva seguramente fue confirmada debidamente.

¹¹ En 1998, en cerca del 13% de los municipios la tasa de cobertura de la población NBI (calculada como (# afiliados/población NBI)), era mayor a 1. Como ya se mencionó en una nota anterior, en 1997 ese porcentaje fue de cerca del 18% de los municipios.

Cuadro 17
Criterios de Distribución de los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA en 1998

	Montos a Distribuir	Finalidad	Criterios de Distribución	Variables de Distribución por Mpio.
FOSYGA 1 Acuerdo 87	378,794,791,648	Continuidad de la Afiliación	Continuidad de los actuales afiliados Sostenibilidad de recursos de esfuerzo propio Corregir inequidades en la asignación histórica	# Afiliados UPC-S 90% PICN
	30,552,414,891	Ampliación de Cobertura	Inversamente proporcional al Nivel de Cobertura Alcanzado de Población NBI	Recursos Transformación de Oferta a Demanda Recursos de Esfuerzo Propio
Acuerdo 89	Efectivo: 29,640,163,102 Aprobado: 31,327,839,408	Cofinanciación Ampliación de Cobertura	A.C. Comunidades Indígenas A.C. Mpios. Situación Económ. Deteriorada A.C. Pobl. Afrocol. e INBI < INBI-Nal. A.C. Niños ICBF y Pobl.>50.000 Hab. y Cobertura Pobl.NBI < 60% A.C. Madres SISBEN 1 y 2 A.C. Campesinos Tabacaleros SISBEN 1 y 2 A.C. Pobl. Indigente Bogotá Continuidad de los actuales afiliados	Ninguna, excepto verificación del monto de recursos propios aportados para cada uno de los criterios mencionados en la columna anterior.
Acuerdo 100	83,223,689,758	Continuidad de la Afiliación Ampliación de Cobertura	Continuidad de los actuales afiliados A.C. si Cobertura de Pob.NBI < Prom.Nal. A.C. Comunidades Indígenas A.C. Mpios. Situación Económ. Deteriorada A.C. Mpios. Descentral. y Cob. Pob. NBI < Prom.Nal., según población del Mpio. A.C. 3a Edad, Mujeres Cabeza Flia., Artistas, según los siguientes parámetros, en orden de importancia: * Categorías 5 y 6, aún si la cobertura es mayor al promedio nacional (50%), pero menor o igual al 78% y si la población es <= 100.000 Hab. * Población > 100.000 Hab. y 50% < Cobertura < 62% * Población > 100.000 Hab. * Asignación de 9.000 subsidios a Bogotá. * Mujeres cabeza de familia.	Población a afiliar, por cada uno de los criterios mencionados en la columna anterior (no se impone condición de cofinanciación). No se incluye ninguna de las variables mencionadas como criterios de distribución

colombiana por municipios.

Con base en la información disponible se estimó económicamente el modelo cuyos resultados se muestran en la primera columna del cuadro 18. Vale la pena destacar que el R^2 es menor que en cualquiera de la regresiones que se mostraron en el cuadro 16 para 1997, lo cual indica que la distribución de los recursos en 1998 fue más discrecional que en 1997.

Adicionalmente, de toda la amplia gama de criterios, de los cuales se incluyeron 12 en la regresión 1, solamente tres tienen significancia estadística, a saber: la participación en la población de afiliados, la participación en la población indígena y la participación en la población total del país.

Cuando se van eliminando una a una las variables no significativas, en orden ascendente de significancia, se obtienen los resultados que se muestran bajo las columnas tituladas regresión 2 y regresión 3. En la regresión 2, el R^2 ajustado es ligeramente superior al de la regresión 1, pero incluye la *dummy* 4, cuya significancia es baja. Cuando se excluye esa variable, la *dummy* 2, así como la categoría promedio de los municipios en el departamento¹² se vuelven no significativas, obteniendo como resultado la especificación de la regresión 3. En esta última regresión, el R^2 ajustado es inferior en menos de un punto porcentual al de las regresiones 1 y 2.

3.3 Especificación y Estimación de un Modelo para Efectos de Predicción

La única variable explicativa en común, de la regresión 3, en los cuadros 16 y 18 es la participación en la población ya afiliada. La significancia de las otras variables es específica al año correspondiente, lo cual refleja el cambio en los criterios efectivos de asignación entre un año y otro. Esas condiciones específicas de la distribución en cada año no son predecibles y, por lo tanto, no son susceptibles de ser incorporadas en el modelo que se utilice para efectos de predicción.

Desde el punto de vista de predicción se busca capturar las regularidades en la distribución de los recursos entre los diferentes años, utilizando el máximo de información disponible. Con este propósito se procedió a especificar y a estimar un modelo que incorpore la información de los dos años, a partir de los resultados de los cuadros 16 y 18, pero imponiendo restricciones sobre los valores de los coeficientes de una misma variable entre esos años, pues a partir de la información de solo dos años no es factible identificar el patrón de comportamiento de dichos coeficientes. El costo de

¹² Vale la pena mencionar que esta categoría promedio se obtuvo de ponderar las categorías de los municipios en el departamento, por la población de cada municipio.

Cuadro 18
Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos del FOSYGA
entre Departamentos y Distritos
1998

Variable Dependiente: Participación del Dpto. en los Recursos del FOSYGA

Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Ordinarios

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)		
	Regresión 1	Regresión 2	Regresión 3
Intercepto	-0.021837 (-0.576420)	-0.048821 (-2.324061)	0.003294 (2.385797)
Participación en Población ya Afiliada	1.147489 (4.039407)	1.384752 (11.90336)	1.160307 (22.07211)
Participación en PICN	-0.419074 (-0.286773)	N.S.	N.S.
Categoría Promedio de los Mpios. del Departamento	0.003094 (0.864011)	0.005708 (2.176587)	N.S.
Población Afiliados/Población NBI	-0.005091 (-0.381923)	N.S.	N.S.
Participación en la Pobl. Indígena	0.039771 (2.272649)	0.038866 (2.452995)	0.051019 (3.146336)
Participación en los Recursos Propios	1.198883 (0.465002)	N.S.	N.S.
Participación en Recursos del SF Transformados en Subsidios a la Demanda	-0.576970 (-0.623952)	-0.189247 (-3.307358)	-0.329927 (-10.89309)
Participación en la Población Total	-0.413745 (-1.874575)	-0.263845 (-1.923361)	N.S.
Dummy 1 */	0.004466 (0.574015)	N.S.	N.S.
Dummy 2 */	0.009021 (0.439423)	0.028164 (2.343645)	N.S.
Dummy 3 */	-0.009513 (-0.555111)	N.S.	N.S.
Dummy 4 */	0.007794 (0.743419)	0.014634 (1.695715)	N.S.
R ²	0.969286	0.965782	0.954585
R ² Ajustado	0.953262	0.957227	0.949781
F	60.48764	112.8960	221.6483
Número de Observaciones	36	36	36
*/ La Dummy 1 toma valores de 1 para Mpios. donde la cobertura de la pobl. NBI < 50% y cero en los demás Mpios. La Dummy 2 toma valores de 1 para Mpios. donde la cobertura de la pobl. NBI < 60% y cero en los demás Mpios. La Dummy 3 toma valores de 1 para Mpios. donde (50% < cobertura de la pobl. NBI < 78%) y (población > 100.000 habitantes) y cero en los demás Mpios. La Dummy 4 toma valores de 1 para Mpios. donde la población > 100.000 habitantes			
N.S. La variable no es estadísticamente significativa			

imponer estas restricciones es, como se verá, la reducción en el poder explicativo del modelo.

En las dos primeras columnas del cuadro 19 se muestran los resultados de volver a estimar los modelos de las regresiones número 3 de los cuadros 16 y 18, por el método de ecuaciones aparentemente no relacionadas, e imponiendo la condición de igualdad del coeficiente de la variable de participación en la población ya afiliada, entre los dos años. Como resultados de la imposición de esta restricción, el R^2 se redujo de un 98% a un 90%¹³, para 1997; y tan solo en 0.4 puntos porcentuales, para 1998.

A partir de la especificación de la primera columna del cuadro 19 se fueron introduciendo las mismas variables explicativas en los dos años, con la restricción de igualdad de los coeficientes entre los dos periodos, pero evitando excluir variables que en algunos de ellos fuesen significativas, a fin de evitar introducir sesgos por omisión de variables. En esa forma se llegó a la especificación que se muestra en las dos últimas columnas del cuadro 19, con R^2 en 1997 y en 1998 del 95% y del 93%, respectivamente. Esta última especificación es la que se utilizará para propósitos de predicción.

3.4 Variables Utilizadas en las Simulaciones

El comportamiento de las variables exógenas del modelo anteriormente descrito se simuló bajo dos escenarios diferentes, los cuales corresponden a los mismos escenarios que se definieron para la distribución de los recursos del situado fiscal. Como se verá, en el modelo de predicción que se utiliza, el comportamiento de las variables que inciden sobre la distribución del situado fiscal también afectan los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, a través del comportamiento de la población de afiliados (cubierta por los subsidios a la demanda); y de la misma proporción de recursos del situado fiscal que se asigne a cada entidad territorial.

3.4.1 Población Afiliada y Cubierta con Subsidios a la Demanda

En los dos escenarios se supuso que entre 1997 y el año 2001 la población de afiliados cubiertos con subsidios a la demanda iría aumentando a una tasa geométrica, constante por año. Esa población para 1997 corresponde a la estimada por el Ministerio de Salud, con base en la información de los contratos suscritos entre las ARS y las entidades territoriales. Para el año 2001 esa población corresponde a la estimada en cada uno de los

¹³ Al estimar el mismo modelo de las regresiones 3, por el método de ecuaciones aparentemente no relacionadas, sin restricciones, se obtuvieron los R^2 que se están reportando.

Cuadro 19
Resultados de la Estimación del Modelo de Distribución de los Recursos del FOSYGA
entre Departamentos y Distritos
1997 y 1998

Variable Dependiente: Participación del Dpto. en los Recursos del FOSYGA

Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas

Variables Explicativas (en filas)	Modelo 1		Modelo 2	
	1998	1997	1998	1997
Intercepto	0.002175 (1.490186)	N.S.	0.003661 (3.219387)	
Participación en Población ya Afiliada	1.240638 (22.96421)		1.667583 (16.34739)	
Participación en PICN	N.S.	-0.402962 (-3.532912)	-0.373796 (-3.948801)	
Categoría Promedio de los Mpios. del Departamento	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
Población Afiliados/Población NBI	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
Participación en la Pobl. Indígena	0.048794 (2.817679)		0.039360 (2.410241)	N.S.
Participación en los Recursos Propios		0.139889 (1.364405)	N.S.	N.S.
Participación en Recursos del SF Transformados en Subsidios a la Demanda	-0.367917 (-11.66753)	N.S.	-0.445983 (-14.40714)	
Participación en la Población Total	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
R ²	0.950735	0.904896	0.935966	0.956642
R ² Ajustado	0.946116	0.899133	0.927703	0.952577
Número de Observaciones	36	36	36	36

N.S. La variable no es estadísticamente significativa

escenarios de cobertura para la población objetivo del régimen subsidiado, definidos en la sección 2.

El motivo por el cual se introdujo este supuesto es que la reglamentación establece que los recursos destinados al cubrimiento de la población de menores recursos deben irse asignando, gradualmente, a través de subsidios a la demanda. En particular, establece que una vez descontado el 10% de los recursos del situado fiscal para salud, que deben asignarse a promoción y prevención, el resto de esos recursos debe asignarse a subsidios a la demanda en un porcentaje que, como mínimo, sería igual al 20%, en 1997; 40%, en 1998; y así sucesivamente, aumentando en 20 puntos porcentuales cada año, hasta alcanzar el 100% en el año 2001. En cuanto a los recursos de las PICN, el 60% de los destinados a salud debe destinarse a subsidios a la demanda.

En el cuadro 20 se muestra la participación resultante para las entidades territoriales de la población afiliada y atendida con subsidios a la demanda, bajo los tipos de escenarios de cobertura en salud considerados.

3.4.2 Participación en los Recursos del Situado Fiscal Transformados en Subsidios a la Demanda

Sobre la base de los aspectos reglamentarios que se explicaron en la sección inmediatamente anterior, se supuso, en primer lugar, que la proporción de recursos del situado fiscal en salud que se destinan a subsidios a la demanda aumentaría gradualmente desde el nivel alcanzado en 1998, en cada entidad territorial, hasta el 90%, en el año 2001.

En el cuadro 21 se muestran las proporciones resultantes para las entidades territoriales. Puede apreciarse que el porcentaje estimado para todo el país en 1998 es del 18.44%. Este estimativo resulta de dividir la información del Ministerio de Salud relativa a los recursos del situado fiscal que se asignan a la demanda, entre el valor de los recursos del situado fiscal que, en teoría, asignan las entidades territoriales a salud. Vale la pena mencionar que esta asignación teórica puede diferir de la asignación efectiva que realizan las entidades territoriales entre salud y educación. No obstante, no existe información que sea más completa y precisa sobre las asignaciones efectivas para ese año.

En segundo lugar, se supuso que la asignación que realizan las entidades territoriales de los recursos totales del situado fiscal a salud crecería (o disminuiría) entre 1997 y 1999 hasta alcanzar el 28% en ese último año, con base en el valor estimado para 1997 que se obtuvo de la información de la Contraloría. En el cuadro 22 se muestra cuál es la participación de salud, para todos los departamentos.

Cuadro 20
Distribución de la Población Afiliada por Departamentos
(Subsidio a la Demanda)

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	0.16%	0.18%	0.21%	0.24%	0.27%	0.27%	0.28%
ANTIOQUIA	14.56%	14.32%	13.99%	13.60%	13.13%	13.07%	13.02%
ARAUCA	0.40%	0.49%	0.60%	0.73%	0.88%	0.90%	0.92%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.17%	0.17%	0.17%	0.18%	0.18%	0.18%	0.18%
ATLANTICO	1.43%	1.61%	1.80%	2.00%	2.21%	2.22%	2.23%
BOLIVAR	2.55%	2.61%	2.66%	2.69%	2.70%	2.72%	2.74%
BOYACA	5.77%	5.05%	4.40%	3.81%	3.28%	3.20%	3.13%
CALDAS	2.02%	2.23%	2.45%	2.67%	2.89%	2.88%	2.87%
CAQUETA	0.71%	0.81%	0.93%	1.05%	1.18%	1.20%	1.22%
CASANARE	1.21%	1.10%	0.98%	0.87%	0.77%	0.78%	0.79%
CAUCA	3.75%	3.88%	3.99%	4.08%	4.14%	4.20%	4.25%
CESAR	3.07%	3.10%	3.11%	3.11%	3.08%	3.12%	3.15%
CORDOBA	2.38%	2.86%	3.41%	4.06%	4.79%	4.80%	4.82%
CUNDINAMARCA	6.59%	6.03%	5.50%	4.98%	4.48%	4.46%	4.44%
CHOCO	1.29%	1.34%	1.38%	1.42%	1.44%	1.45%	1.45%
GUAINIA	0.05%	0.07%	0.09%	0.11%	0.14%	0.15%	0.15%
GUAJIRA	1.23%	1.35%	1.46%	1.58%	1.70%	1.73%	1.75%
GUAVIARE	0.17%	0.21%	0.27%	0.35%	0.44%	0.46%	0.47%
HUILA	3.35%	3.13%	2.90%	2.68%	2.45%	2.46%	2.46%
MAGDALENA	1.52%	1.72%	1.93%	2.16%	2.40%	2.41%	2.42%
META	1.17%	1.32%	1.48%	1.66%	1.84%	1.86%	1.87%
N. DE SANTANDER	3.35%	3.37%	3.36%	3.34%	3.29%	3.31%	3.33%
NARIÑO	5.63%	5.33%	5.01%	4.69%	4.36%	4.41%	4.46%
PUTUMAYO	1.30%	1.30%	1.30%	1.28%	1.26%	1.29%	1.33%
QUINDIO	1.01%	1.14%	1.28%	1.44%	1.60%	1.60%	1.60%
RISARALDA	1.43%	1.64%	1.87%	2.12%	2.38%	2.38%	2.38%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	11.94%	11.68%	11.36%	10.98%	10.55%	10.37%	10.21%
SANTANDER	6.07%	5.73%	5.39%	5.03%	4.67%	4.62%	4.58%
SUCRE	2.00%	2.08%	2.15%	2.20%	2.25%	2.27%	2.29%
TOLIMA	2.91%	3.07%	3.22%	3.36%	3.49%	3.44%	3.40%
VALLE DEL CAUCA	6.72%	6.79%	6.82%	6.82%	6.77%	6.73%	6.70%
VAUPES	0.02%	0.03%	0.05%	0.07%	0.11%	0.12%	0.12%
VICHADA	0.20%	0.23%	0.25%	0.29%	0.32%	0.33%	0.34%
BARRANQUILLA	1.70%	1.80%	1.90%	1.99%	2.06%	2.06%	2.06%
CARTAGENA	1.69%	1.67%	1.63%	1.59%	1.54%	1.56%	1.57%
SANTA MARTA	0.48%	0.58%	0.68%	0.80%	0.94%	0.97%	1.01%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: 1997 y 1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud
1999-2003: proyectados

Cuadro 21
Porcentaje de los Recursos del Situado Fiscal en Salud
Asignados Como Subsidios a la Demanda

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	9.26%	11.35%	22.63%	45.13%	90.00%	90.00%	90.00%
ANTIOQUIA	7.99%	22.72%	35.95%	56.88%	90.00%	90.00%	90.00%
ARAUCA	11.09%	10.82%	21.92%	44.41%	90.00%	90.00%	90.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	8.61%	9.88%	20.64%	43.10%	90.00%	90.00%	90.00%
ATLANTICO	9.92%	14.37%	26.49%	48.83%	90.00%	90.00%	90.00%
BOLIVAR	10.32%	11.93%	23.40%	45.89%	90.00%	90.00%	90.00%
BOYACA	10.17%	10.83%	21.94%	44.44%	90.00%	90.00%	90.00%
CALDAS	9.71%	10.83%	21.94%	44.44%	90.00%	90.00%	90.00%
CAQUETA	11.06%	11.72%	23.12%	45.62%	90.00%	90.00%	90.00%
CASANARE	9.47%	8.51%	18.68%	41.00%	90.00%	90.00%	90.00%
CAUCA	10.64%	10.73%	21.80%	44.30%	90.00%	90.00%	90.00%
CESAR	10.69%	16.75%	29.34%	51.39%	90.00%	90.00%	90.00%
CORDOBA	11.06%	10.85%	21.96%	44.46%	90.00%	90.00%	90.00%
CUNDINAMARCA	9.41%	11.43%	22.73%	45.23%	90.00%	90.00%	90.00%
CHOCO	10.98%	14.90%	27.13%	49.41%	90.00%	90.00%	90.00%
GUAINIA	11.79%	4.22%	11.69%	32.44%	90.00%	90.00%	90.00%
GUAJIRA	10.04%	14.66%	26.85%	49.16%	90.00%	90.00%	90.00%
GUAVIARE	10.01%	9.26%	19.77%	42.18%	90.00%	90.00%	90.00%
HUILA	10.69%	10.48%	21.47%	43.95%	90.00%	90.00%	90.00%
MAGDALENA	9.08%	8.81%	19.11%	41.48%	90.00%	90.00%	90.00%
META	10.14%	9.93%	20.71%	43.17%	90.00%	90.00%	90.00%
N. DE SANTANDER	10.82%	15.88%	28.31%	50.48%	90.00%	90.00%	90.00%
NARIÑO	10.56%	15.13%	27.41%	49.67%	90.00%	90.00%	90.00%
PUTUMAYO	10.53%	36.20%	49.04%	66.43%	90.00%	90.00%	90.00%
QUINDIO	9.56%	13.11%	24.92%	47.36%	90.00%	90.00%	90.00%
RISARALDA	9.72%	11.64%	23.02%	45.51%	90.00%	90.00%	90.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	10.50%	61.59%	69.89%	79.31%	90.00%	90.00%	90.00%
SANTANDER	10.36%	12.31%	23.90%	46.37%	90.00%	90.00%	90.00%
SUCRE	10.11%	15.97%	28.42%	50.57%	90.00%	90.00%	90.00%
TOLIMA	10.59%	9.61%	20.26%	42.70%	90.00%	90.00%	90.00%
VALLE DEL CAUCA	8.25%	10.58%	21.60%	44.09%	90.00%	90.00%	90.00%
VAUPES	10.86%	1.08%	4.73%	20.63%	90.00%	90.00%	90.00%
VICHADA	10.26%	11.35%	22.63%	45.13%	90.00%	90.00%	90.00%
BARRANQUILLA	9.18%	14.00%	26.03%	48.40%	90.00%	90.00%	90.00%
CARTAGENA	9.91%	22.94%	36.18%	57.06%	90.00%	90.00%	90.00%
SANTA MARTA	12.23%	17.99%	30.77%	52.62%	90.00%	90.00%	90.00%
PROMEDIO PONDERADO 1/	9.77%	18.44%	29.81%	50.70%	90.00%	90.00%	90.00%

Fuente: 1997 y 1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud

1999-2003: proyectados

1/ La variable de ponderación utilizada es el valor estimado de los recursos del situado fiscal asignados a salud en 1998

Cuadro 22
Porcentaje de los Recursos del Situado Fiscal
Asignados a Salud

Departamento	1997
AMAZONAS	17.74%
ANTIOQUIA	63.15%
ARAUCA	2.51%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	12.82%
ATLANTICO	31.50%
BOLIVAR	28.36%
BOYACA	0.36%
CALDAS	4.41%
CAQUETA	11.03%
CASANARE	12.93%
CAUCA	0.00%
CESAR	2.47%
CORDOBA	25.47%
CUNDINAMARCA	70.52%
CHOCO	0.00%
GUAINIA	5.62%
GUAJIRA	8.48%
GUAVIARE	27.19%
HUILA	61.30%
MAGDALENA	16.21%
META	2.41%
N. DE SANTANDER	1.76%
NARIÑO	12.17%
PUTUMAYO	4.87%
QUINDIO	4.36%
RISARALDA	5.13%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	25.26%
SANTANDER	5.23%
SUCRE	2.34%
TOLIMA	24.35%
VALLE DEL CAUCA	22.49%
VAUPES	14.30%
VICHADA	6.51%
BARRANQUILLA	25.78%
CARTAGENA	28.99%
SANTA MARTA	24.56%
PROMEDIO PONDERADO	20.59%

Fuente: Cálculos basados en información de la Contraloría General de la Nación

NOTA: En el caso de Bolívar, Cartagena y Santa Marta no se disponía de la información, razón por la cual se aproximó el porcentaje con base en la distribución hipotética del DNP

Finalmente, se utilizaron los estimativos realizados sobre la participación de cada entidad territorial en los recursos totales del situado fiscal, bajo los dos escenarios alternativos que se explicaron en la sección 2. Esos escenarios definen entonces dos patrones distintos de comportamiento de la participación de las entidades territoriales en los recursos del situado fiscal asignados a demanda.

En el cuadro 23 puede apreciarse el comportamiento resultante de la participación de los distintos departamentos en los recursos del situado fiscal asignados como subsidios a la demanda, bajo los mismos escenarios que se construyeron para el situado fiscal.

3.4.3 Participación en las PICN

El comportamiento proyectado de esta variable es el mismo que se explicó en la primera sección y que se resumió en el cuadro 9.

3.4.4 Participación en la Población Indígena

Se utilizaron las proyecciones que se explicaron en la sección 1 y que se sintetizaron en el cuadro 5.

3.5 Participación en los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA

Con base en el comportamiento de las variables explicativas que se describió en las secciones anteriores y en los resultados econométricos de la estimación del modelo de predicción, se construyeron los dos escenarios de simulación sobre la distribución de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA que se muestran en el cuadro 24, bajo el primer escenario; y en el cuadro 25, para el segundo escenario. Como ya se explicó, esos escenarios resultan de las dos alternativas que se consideraron para el situado fiscal.

Las diferencias entre las participaciones de los departamentos entre los dos escenarios no son muy significativas y, por lo tanto, la utilidad de haber derivado dos escenarios se reduce únicamente a la consistencia analítica que garantizan en el análisis global de la distribución de recursos.

No obstante, se puede apreciar un hecho que vale la pena destacar y es que para doce de los dieciocho departamentos que en 1998 tenían una proporción de recursos del situado

Cuadro 23
Participación en los Recursos del Situado Fiscal Transformados de
Subsidios de Oferta a Demanda por Departamentos

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	0.42%	0.29%	0.54%	0.67%	0.90%	0.92%	0.88%
ANTIOQUIA	11.17%	16.72%	15.40%	13.86%	12.19%	12.14%	12.23%
ARAUCA	0.78%	0.44%	0.61%	0.73%	0.83%	0.84%	0.83%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.41%	0.25%	0.25%	0.31%	0.37%	0.37%	0.36%
ATLANTICO	2.07%	1.51%	2.39%	2.70%	3.46%	3.47%	3.67%
BOLIVAR	2.33%	1.37%	1.98%	2.66%	3.30%	3.32%	3.53%
BOYACA	4.49%	2.44%	2.40%	2.88%	3.33%	3.26%	3.26%
CALDAS	3.28%	2.00%	2.11%	2.41%	2.83%	2.82%	2.82%
CAQUETA	1.43%	0.78%	0.52%	0.69%	0.79%	0.80%	0.85%
CASANARE	0.66%	0.34%	0.57%	0.78%	0.97%	0.97%	0.95%
CAUCA	3.47%	1.91%	2.91%	3.62%	4.11%	4.16%	4.17%
CESAR	2.68%	2.45%	3.40%	3.63%	3.51%	3.55%	3.50%
CORDOBA	3.44%	1.94%	3.00%	3.72%	3.97%	3.98%	3.98%
CUNDINAMARCA	5.70%	3.58%	3.92%	4.68%	5.35%	5.33%	5.27%
CHOCO	1.70%	0.86%	0.66%	0.87%	0.94%	0.94%	0.99%
GUAINIA	0.43%	0.10%	0.10%	0.18%	0.31%	0.31%	0.29%
GUAJIRA	1.46%	1.18%	1.59%	1.80%	1.77%	1.79%	1.77%
GUAVIARE	0.42%	0.23%	0.29%	0.39%	0.49%	0.50%	0.48%
HUILA	2.61%	1.45%	1.90%	2.33%	2.83%	2.83%	2.82%
MAGDALENA	1.78%	0.95%	1.52%	2.16%	2.72%	2.73%	2.82%
META	1.68%	0.93%	1.39%	1.74%	2.11%	2.13%	2.12%
N. DE SANTANDER	3.79%	2.83%	3.00%	3.29%	3.39%	3.41%	3.44%
NARIÑO	3.82%	2.88%	3.51%	4.17%	4.17%	4.21%	4.29%
PUTUMAYO	0.90%	1.72%	1.14%	1.05%	0.83%	0.85%	0.87%
QUINDIO	1.77%	1.16%	1.39%	1.45%	1.59%	1.59%	1.57%
RISARALDA	2.46%	1.65%	1.68%	1.85%	2.03%	2.03%	2.05%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	10.76%	31.26%	22.86%	13.68%	7.91%	7.78%	7.46%
SANTANDER	5.46%	3.24%	3.60%	4.02%	4.46%	4.42%	4.39%
SUCRE	1.96%	1.69%	2.05%	2.46%	2.36%	2.38%	2.40%
TOLIMA	4.20%	2.09%	1.46%	1.76%	1.92%	1.90%	2.03%
VALLE DEL CAUCA	7.52%	5.28%	6.25%	7.48%	8.52%	8.47%	8.29%
VAUPES	0.42%	0.03%	0.04%	0.11%	0.29%	0.30%	0.28%
VICHADA	0.42%	0.27%	0.40%	0.50%	0.60%	0.61%	0.58%
BARRANQUILLA	1.53%	1.39%	2.08%	2.27%	2.14%	2.14%	2.07%
CARTAGENA	1.62%	2.05%	2.31%	2.27%	1.93%	1.95%	1.91%
SANTA MARTA	0.93%	0.73%	0.80%	0.81%	0.77%	0.79%	0.78%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: 1997 y 1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud
1999-2003: proyectados

Cuadro 24
Distribución de los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad por Departamentos
(Tasa de Cobertura en Educación 1)

Departamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	1.17%	0.00%	0.22%	0.24%	0.35%	0.31%	0.26%	0.26%	0.29%
ANTIOQUIA	9.80%	15.71%	14.59%	12.09%	12.21%	12.38%	12.38%	12.33%	12.21%
ARAUCA	0.00%	0.39%	0.58%	0.79%	0.87%	1.00%	1.21%	1.23%	1.27%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.00%	0.07%	0.26%	0.23%	0.48%	0.45%	0.43%	0.43%	0.43%
ATLANTICO	2.22%	1.13%	0.94%	1.05%	1.54%	1.73%	1.74%	1.74%	1.68%
BOLIVAR	0.00%	2.36%	3.31%	3.23%	2.33%	2.01%	1.75%	1.78%	1.73%
BOYACA	5.44%	7.55%	7.35%	5.73%	4.13%	2.78%	1.72%	1.65%	1.54%
CALDAS	3.04%	2.40%	1.49%	1.71%	2.80%	3.09%	3.27%	3.25%	3.22%
CAQUETA	2.18%	0.90%	1.09%	1.56%	1.17%	1.28%	1.45%	1.47%	1.48%
CASANARE	1.83%	0.89%	2.40%	1.94%	1.34%	1.02%	0.77%	0.78%	0.79%
CAUCA	4.23%	4.18%	4.73%	5.09%	5.23%	5.02%	4.89%	4.92%	4.95%
CESAR	3.95%	3.15%	3.59%	3.03%	3.14%	3.03%	3.04%	3.08%	3.15%
CORDOBA	6.16%	2.72%	3.05%	3.79%	3.47%	4.29%	5.38%	5.40%	5.42%
CUNDINAMARCA	5.05%	7.41%	8.08%	6.32%	5.12%	3.82%	2.71%	2.69%	2.68%
CHOCO	3.19%	2.24%	2.37%	3.06%	1.69%	1.62%	1.64%	1.65%	1.63%
GUAINIA	0.00%	0.04%	0.07%	0.07%	0.34%	0.31%	0.31%	0.31%	0.33%
GUAJIRA	2.16%	1.23%	1.43%	2.44%	2.57%	2.65%	2.82%	2.81%	2.80%
GUAVIARE	1.26%	0.28%	0.13%	0.31%	0.56%	0.62%	0.72%	0.73%	0.76%
HUILA	3.03%	5.91%	4.74%	3.71%	3.19%	2.61%	2.02%	2.03%	2.03%
MAGDALENA	0.00%	0.83%	2.21%	2.43%	1.92%	2.02%	2.17%	2.18%	2.15%
META	2.54%	1.46%	1.55%	1.53%	1.43%	1.52%	1.65%	1.67%	1.69%
N. DE SANTANDER	3.82%	3.07%	3.68%	3.02%	3.32%	3.13%	3.01%	3.03%	3.05%
NARIÑO	4.95%	7.46%	7.27%	7.18%	5.52%	4.62%	4.06%	4.11%	4.13%
PUTUMAYO	1.94%	0.93%	1.35%	2.05%	1.58%	1.56%	1.61%	1.65%	1.68%
QUINDIO	1.07%	1.25%	0.66%	0.74%	1.45%	1.69%	1.89%	1.90%	1.91%
RISARALDA	1.81%	2.07%	0.96%	1.03%	2.15%	2.53%	2.88%	2.88%	2.86%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	6.68%	2.78%	1.08%	3.84%	6.67%	10.35%	12.16%	11.92%	11.80%
SANTANDER	4.59%	6.11%	6.51%	6.78%	5.44%	4.60%	3.82%	3.77%	3.71%
SUCRE	3.81%	1.84%	3.32%	3.34%	2.15%	2.05%	2.17%	2.20%	2.22%
TOLIMA	4.06%	3.37%	2.40%	2.59%	3.63%	3.80%	4.02%	4.10%	4.19%
VALLE DEL CAUCA	6.27%	8.77%	5.50%	5.39%	6.55%	6.20%	5.65%	5.62%	5.64%
VAUPES	0.00%	0.00%	0.02%	0.08%	0.41%	0.39%	0.37%	0.37%	0.38%
VICHADA	0.89%	0.28%	0.37%	0.36%	0.56%	0.53%	0.54%	0.55%	0.57%
BARRANQUILLA	2.86%	0.90%	1.10%	1.50%	2.06%	2.18%	2.36%	2.36%	2.39%
CARTAGENA	0.00%	0.07%	1.24%	1.41%	1.66%	1.63%	1.69%	1.71%	1.74%
SANTA MARTA	0.00%	0.24%	0.36%	0.38%	0.98%	1.18%	1.42%	1.46%	1.51%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Subtotal Deptos. Tipo 1	44.98%	46.55%	45.14%	42.29%	42.37%	39.79%	38.09%	38.16%	38.33%
Subtotal Deptos. Tipo 2	55.02%	53.45%	54.86%	57.71%	57.63%	60.21%	61.91%	61.84%	61.67%

Fuente: 1997 y 1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud
1999-2003: proyectados

Cuadro 25
Distribución de los Recursos de la Subcuenta de Solidaridad por Departamentos
(Tasa de Cobertura del Régimen Subsidiado 2)

Departamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AMAZONAS	1.17%	0.00%	0.22%	0.24%	0.32%	0.29%	0.33%	0.34%	0.34%
ANTIOQUIA	9.80%	15.71%	14.59%	12.09%	11.79%	12.00%	12.04%	11.99%	11.94%
ARAUCA	0.00%	0.39%	0.58%	0.79%	0.85%	0.99%	1.16%	1.18%	1.21%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.00%	0.07%	0.26%	0.23%	0.44%	0.41%	0.36%	0.36%	0.35%
ATLANTICO	2.22%	1.13%	0.94%	1.05%	1.50%	1.59%	1.79%	1.79%	1.80%
BOLIVAR	0.00%	2.36%	3.31%	3.23%	2.19%	1.86%	1.55%	1.57%	1.60%
BOYACA	5.44%	7.55%	7.35%	5.73%	4.06%	2.71%	1.72%	1.64%	1.56%
CALDAS	3.04%	2.40%	1.49%	1.71%	2.74%	3.02%	3.25%	3.23%	3.21%
CAQUETA	2.18%	0.90%	1.09%	1.56%	1.09%	1.20%	1.21%	1.23%	1.25%
CASANARE	1.83%	0.89%	2.40%	1.94%	1.30%	0.99%	0.73%	0.73%	0.74%
CAUCA	4.23%	4.18%	4.73%	5.09%	5.36%	5.18%	5.10%	5.14%	5.15%
CESAR	3.95%	3.15%	3.59%	3.03%	3.27%	3.18%	3.32%	3.36%	3.39%
CORDOBA	6.16%	2.72%	3.05%	3.79%	3.56%	4.42%	5.43%	5.45%	5.46%
CUNDINAMARCA	5.05%	7.41%	8.08%	6.32%	5.07%	3.81%	2.96%	2.94%	2.91%
CHOCO	3.19%	2.24%	2.37%	3.06%	1.63%	1.59%	1.39%	1.40%	1.40%
GUAINIA	0.00%	0.04%	0.07%	0.07%	0.33%	0.29%	0.25%	0.26%	0.26%
GUAJIRA	2.16%	1.23%	1.43%	2.44%	2.61%	2.70%	2.87%	2.86%	2.82%
GUAVIARE	1.26%	0.28%	0.13%	0.31%	0.55%	0.61%	0.66%	0.67%	0.68%
HUILA	3.03%	5.91%	4.74%	3.71%	3.18%	2.60%	2.15%	2.15%	2.15%
MAGDALENA	0.00%	0.83%	2.21%	2.43%	1.91%	2.01%	2.05%	2.07%	2.08%
META	2.54%	1.46%	1.55%	1.53%	1.43%	1.52%	1.73%	1.75%	1.76%
N. DE SANTANDER	3.82%	3.07%	3.68%	3.02%	3.32%	3.15%	3.08%	3.11%	3.13%
NARIÑO	4.95%	7.46%	7.27%	7.18%	5.71%	4.85%	4.15%	4.19%	4.23%
PUTUMAYO	1.94%	0.93%	1.35%	2.05%	1.49%	1.52%	1.42%	1.45%	1.48%
QUINDIO	1.07%	1.25%	0.66%	0.74%	1.43%	1.66%	1.90%	1.90%	1.90%
RISARALDA	1.81%	2.07%	0.96%	1.03%	2.08%	2.42%	2.72%	2.72%	2.71%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	6.68%	2.78%	1.08%	3.84%	7.43%	10.79%	12.45%	12.21%	11.99%
SANTANDER	4.59%	6.11%	6.51%	6.78%	5.40%	4.57%	3.92%	3.87%	3.82%
SUCRE	3.81%	1.84%	3.32%	3.34%	2.14%	2.11%	2.12%	2.15%	2.17%
TOLIMA	4.06%	3.37%	2.40%	2.59%	3.43%	3.55%	3.41%	3.50%	3.66%
VALLE DEL CAUCA	6.27%	8.77%	5.50%	5.39%	6.65%	6.38%	6.33%	6.29%	6.24%
VAUPES	0.00%	0.00%	0.02%	0.08%	0.40%	0.37%	0.30%	0.30%	0.30%
VICHADA	0.89%	0.28%	0.37%	0.36%	0.54%	0.52%	0.52%	0.53%	0.53%
BARRANQUILLA	2.86%	0.90%	1.10%	1.50%	2.17%	2.30%	2.47%	2.47%	2.47%
CARTAGENA	0.00%	0.07%	1.24%	1.41%	1.69%	1.69%	1.81%	1.82%	1.84%
SANTA MARTA	0.00%	0.24%	0.36%	0.38%	0.95%	1.16%	1.37%	1.41%	1.45%
TOTAL	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
Subtotal Deptos. Tipo 1	44.98%	46.55%	45.14%	42.29%	42.11%	39.67%	38.43%	38.51%	38.60%
Subtotal Deptos. Tipo 2	55.02%	53.45%	54.86%	57.71%	57.89%	60.33%	61.57%	61.49%	61.40%

Fuente: 1997 y 1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud
1999-2003: proyectados

fiscal en salud que se asignaban como subsidios a la demanda, inferior a la mediana, la participación en los recursos del situado fiscal aumenta en el período de proyección. Como se explicó en las secciones anteriores, los departamentos con esa característica son los que más rápidamente incrementarán la proporción de los recursos del situado fiscal en salud que se asignan como subsidios a la demanda y, a través de este mecanismo, tenderán a aumentar más rápidamente el número de afiliados, lo cual, a su vez, tenderá a incrementar la participación en los recursos del FOSYGA.

Sin embargo, existe un efecto contrapuesto sobre la participación de esos departamentos en dichos recursos y es que a mayores recursos del situado fiscal transformados en subsidios a la demanda, menores serán los recursos que se les asigne para complementar el monto necesario para el cubrimiento de la población ya afiliada.

Los resultados de los cuadros 24 y 25 muestran que, en la mayor parte de esos departamentos, el primer efecto domina sobre el segundo.

II. Valor de los Recursos Disponibles para el Régimen Subsidiado

En este capítulo se presentan los estimativos del valor de los recursos que estarán disponibles para la atención de la población del régimen subsidiado por concepto del situado fiscal; de las PICN; de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA; de las rentas cedidas; de los recursos propios de los departamentos y de los municipios; de los recursos de ECOSALUD; de las regalías y de otros recursos por transferencias y aportes del gobierno central.

Para cada una de esas fuentes de recursos se busca establecer la proporción de los recursos que se destinarán al sector salud. Por lo tanto, en las secciones subsiguientes se realizan dos tipos de evaluaciones. En primer lugar, se establece cuál es el monto total de recursos para cada fuente. En segundo lugar, se evalúa qué parte de esos recursos se destinan a salud.

1.1 Modelo de Comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación

Como se vio en los capítulos anteriores, tanto los recursos que conforman el total de las Participaciones, como los recursos totales del Situado Fiscal quedan plenamente definidos una vez se conoce el valor total de los recursos de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

En esta sección se muestran los resultados de estimar un modelo de predicción de los ICN. Es preciso hacer énfasis en que el propósito básico del modelo es poder realizar predicciones sobre los ICN, condicionadas al valor esperado de otras variables macroeconómicas. En otras palabras, no se busca evaluar la estructura económica exacta que determina el comportamiento de los ICN, sino, simplemente, especificar y estimar un modelo con propósitos predictivos.

En el acápite 4.1.1 de esta sección se presentan los resultados de las estimaciones econométricas de un modelo de predicción de los ICN. En el acápite 4.1.2 se explica cómo se determina el valor de los recursos que se destinan al Situado Fiscal y a las Participaciones; y se presentan los resultados de estimar un modelo sobre el comportamiento de los recursos del IVA interno y del IVA sobre las importaciones (o IVA externo). Finalmente, en el acápite 4.1.3 se explica cuál es el comportamiento esperado de las variables exógenas de los dos modelos referidos anteriormente.

1.1.1 Estimación de Un Modelo de Predicción de los ICN

En el cuadro 26 se muestran los resultados de estimar un modelo de ecuaciones simultáneas, por el método de mínimos cuadrados en tres etapas, donde las variables endógenas son los ICN y el PIB; y las variables exógenas corresponden a las tasas efectivas de tributación de impuestos indirectos y de impuestos directos. Estas dos últimas variables se incluyeron en las regresiones en primeras diferencias, pues ellas son estacionarias en primeras diferencias y no en niveles. Adicionalmente, en este modelo las importaciones CIF son consideradas como una variable exógena. Las series de los ICN, del PIB y de las importaciones están expresadas en pesos constantes de 1975 y corresponden al período 1927-97.

Como *proxi* de la tasa efectiva de tributación de impuestos indirectos se tomó el cociente entre el total de los impuestos indirectos¹⁴ y el PIB. Como *proxi* de la tasa efectiva de tributación de impuestos directos se tomó el cociente entre el valor de los impuestos directos¹⁵ y el PIB.

El modelo se estimó para el período 1927-1997, obteniéndose buenos resultados para efectos de predicción, como lo indican los estadísticos reportados en el cuadro 26. Sobre la base de estos resultados y a partir de las proyecciones del valor de las importaciones realizadas por el DNP, así como de los valores esperados de las tasas efectivas de impuestos directos e indirectos que se explican en la siguiente sección, se procedió a estimar el valor real de los ICN para los años 1998-2002.

1.1.2 Los ICN y los Recursos que Afectan las Participaciones y el Situado Fiscal

Según la legislación vigente, los recursos del Situado Fiscal y de las Participaciones se obtienen después de ajustar los ICN por un porcentaje de los recursos que recibe el gobierno por concepto del IVA interno y del IVA sobre las importaciones. Así, para obtener los recursos del Situado Fiscal, debe aplicarse el siguiente cálculo:

¹⁴ Serie producida por el Banco de la República para el período 1925-90 y actualizada por el autor, con base en información suministrada por la Dirección de Estudios Macroeconómicos del Ministerio de Hacienda.

¹⁵ Ver nota de pie de página anterior.

Cuadro 26
Resultados de la Estimación del Modelo de Predicción de los ICN y del PIB
1927-1997

Variables dependientes en el encabezado de cada columna
Variables explicativas en las filas

Método de Estimación: Mínimos Cuadrados en Tres Etapas

	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)	
	Variables Dependientes (en columnas)	
Variables Explicativas (en filas)	ICN	PIB
Intercepto	-1069.71 (-2.002943)	
ICN(-1)	0.957061 (13.27851)	
PIB(-1)	0.113050 (2.467734)	1.087181 (90.51921)
PIB(-2)	-0.117744 (-2.504057)	
Importaciones	0.100118 (1.994069)	
Importaciones(-2)		-0.362026 (-3.912815)
D(Tasa Efectiva de Impuestos Indirectos)	171,437.0 (4.719525)	
D(Tasa Efectiva de Impuestos Directos)	344,041.9 (7.024420)	
AR(1)		0.276592 (2.409237)
R ²	0.995361	0.999508
R ² Ajustado	0.994919	0.999493
D.W.	2.117556	1.982251

$$\begin{aligned}
 \text{Sit. Fiscal} = & \left[\begin{aligned} & \text{ICN} + \text{IngresosTelefoniaCelular} - \\ & - (\text{IVAInt.} + \text{IVAImpor.}) * \frac{3}{16} - \\ & - \text{ContribHidrocarb.} - \\ & - \text{Sobretasa25\% Renta} - \\ & - \text{Im puesto Remesas} \\ & - \text{Destinaci3nEspecificaOroyPlatino} \end{aligned} \right] * 0.245 + \\
 & + \left[(\text{IVAInt.} + \text{IVAImpor.}) - (\text{IVAInt.} + \text{IVAImpor.}) * \frac{2}{16} \right] * 0.04
 \end{aligned}$$

Vale la pena mencionar que la expresi3n dentro del 3ltimo par3ntesis cuadrado se destina espec3ficamente al cubrimiento de las pensiones en el sector educativo; no se destinan a salud y, por lo tanto, no ser3n tenidos en cuenta en la estimaci3n de los recursos del situado fiscal¹⁶. De otra parte, en el proyecto inicial de reforma tributaria se contemplaba que en el primer par3ntesis tambi3n deb3a incluirse como descuento, el valor de una cierta proporci3n de los recursos destinados al pago de intereses por la deuda externa. Esa proporci3n era del 50% en 1999; 75% en el a3o 2000; y 100% del a3o 2001 en adelante. En la versi3n final de la reforma tributaria que aprob3 el congreso no se contempla esa deducci3n de los intereses de la deuda, raz3n por la cual no ser3 tenida en cuenta en el c3lculo de la base.

Similarmente, los ingresos de las Participaciones o Transferencias municipales corresponden a:

$$\begin{aligned}
 \text{PICN} = & \left[\begin{aligned} & \text{ICN} + \text{IngresosTelefoniaCelular} - \\ & - (\text{IVAInt.} + \text{IVAImpor.}) * \frac{3}{16} - \\ & - \text{ContribHidrocarb.} - \\ & - \text{Sobretasa25\% Renta} - \\ & - \text{Im puesto Remesas} \\ & - \text{Destinaci3nEspecificaOroyPlatino} \end{aligned} \right] * \text{ppicn}
 \end{aligned}$$

donde *picn* es el porcentaje que debe aumentar desde el 15%, en 1994, hasta el 22%, en el a3o 2001. Como en el caso del situado fiscal, una parte de los intereses por la deuda

¹⁶ Esos recursos tampoco fueron tenidos en cuenta en los modelos de distribuci3n de los recursos del situado fiscal.

externa también se deduciría de la base, según el proyecto inicial de reforma tributaria.

De las expresiones anteriores resulta claro que si se quiere establecer el valor de los recursos del Situado Fiscal y de las Participaciones, una vez determinado el valor de los ICN, a partir, por ejemplo, del modelo de la sección anterior, es preciso estimar, también, el valor de los ingresos por concepto del IVA interno y del IVA externo.

Con base en la información disponible, que data desde hace relativamente un corto tiempo (1980), se estimó el sistema de ecuaciones del cuadro 27. Las variables dependientes corresponden a la tasa efectiva del impuesto interno al valor agregado; y al cociente entre la tasa efectiva del IVA a las importaciones y la tasa efectiva del impuesto interno al valor agregado. Como *proxi* de la primera de estas variables se utilizó el cociente entre los recaudos del IVA interno y el PIB. Como *proxi* de la segunda variable se utilizó el cociente entre los recaudos del IVA externo y el valor de las importaciones CIF. Ninguna de las dos variables dependientes es estacionaria, razón por la cual los modelos se estimaron en primeras diferencias.

Con base en los resultados del cuadro 26 y del cuadro 27 se procedió a calcular el valor del Situado Fiscal y de las PICN. Los resultados se muestran más adelante, en el cuadro 28.

1.1.3 Variables Utilizadas en las Simulaciones sobre el Comportamiento de los ICN, de las PICN y del Situado Fiscal

El comportamiento de las variables exógenas de los modelos cuyas estimaciones se reportaron en el cuadro 26 y en el cuadro 27 se obtuvieron de algunos de los estimativos que realiza el DNP en los ejercicios de consistencia macroeconómica. En particular, se tomaron dos de los escenarios básicos contemplados por el DNP, los cuales se resumen en el cuadro 28, en lo relativo a las variables de interés para los modelos anteriores. El primer escenario es, en esencia, el que se incluyó en el plan de desarrollo de la actual administración. No obstante, en el cuadro 28 aparece modificada la tasa de crecimiento para 1998, pues según el DNP ésta sería del 2.8%, cuando en realidad, los estimativos preliminares apuntan a un crecimiento de tan solo el 1.8%. Similarmente, para 1999 se supuso, en el primer escenario, que el crecimiento del PIB sería de solo el 1% y no del 2.0% estimado por el DNP.

De otra parte, se supuso que las tasas efectivas de impuestos directos e indirectos se mantendrían constantes a lo largo del período de proyección, e iguales al valor estimado para 1997. Para el caso de los otros rubros, diferentes al IVA externo y al IVA interno,

Cuadro 27
Resultados de la Estimación del Modelo de IVA Interno y de la Relación IVA sobre las
Importaciones/ IVA Interno
1980-1995

Variables dependientes en el encabezado de cada columna
Variables explicativas en las filas

Método de Estimación: SUR (Sistema de Ecuaciones Aparentemente no Relacionadas)

	Coeficientes y Estadísticos t (en paréntesis)	
	Variables Dependientes (en columnas)	
Variables Explicativas (en filas)	D(tasa de IVA Interno)	D(tasa de IVA Impor/tasa de IVA Interno)
Intercepto		
Tasa de Crecimiento Importaciones	0.012527 (2.647591)	1.648620 (2.978574)
D(Tasa IVA Interno)		-274.7511 (-10.33229)
D(Tasa IVA Importaciones)		60.65713 (6.841488)
R ²	0.056772	0.885089
R ² Ajustado	0.056772	0.865938
D.W.	2.225557	2.232286

Cuadro 28
Comportamiento de las Variables Macroeconómicas que Afectan
los ICN, el Total del Situado Fiscal y el Total de las PICN
(Sin Descontar Intereses de la Deuda Externa)

	Escenario 1								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento del PIB Real	5.81	5.68	2.10	3.05	1.80	1.00	3.50	4.20	5.10
Indice Tasa de Cambio Real			0.94	0.89	0.95	0.98	1.02	1.06	1.08
Crecimiento Importaciones CIF	41.46	-11.60	0.29%	9.57%	-2.01%	4.80%	-0.92%	-3.15%	-1.49%
Déficit Fiscal (% del PIB)			1.97%	3.11%	3.11%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
Déficit Fiscal Operacional (% del PIB)			1.45%	1.71%	1.49%	0.43%	0.53%	0.72%	0.80%
Tasa Efectiva de Impuestos Directos	5.92%	5.78%	5.19%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%
Tasa Efectiva de Impuestos Indirectos	8.19%	8.00%	8.34%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%
Cambio % Deflactor del PIB	21.59%	20.30%	19.59%	17.86%	18.34%	16.50%	13.50%	12.00%	10.50%
ICN (Mill. \$ 96)	9.89%	7.70%	6.05%	12.11%	5.21%	4.33%	3.32%	4.39%	4.33%
IVA INTERNO	11.42%	7.98%	28.51%	2.63%	1.27%	2.25%	3.26%	3.36%	4.70%
IVA EXTERNO	13.70%	3.47%	-3.74%	8.17%	3.40%	3.87%	-1.05%	-4.07%	-3.77%
Valor ICN (Mill. \$ 96)	10,233,533	11,021,996	11,689,068	13,105,072	13,787,910	14,385,442	14,863,736	15,516,204	16,188,333
Valor Situado Fiscal (Mill \$ 96)	2,123,901	2,259,060	2,433,821	2,651,017	2,459,699	2,643,302	2,675,320	2,799,518	2,913,125
Valor PICN (Mill \$ 96)	1,300,347	1,475,305	1,631,418	1,905,039	1,915,450	2,166,766	2,302,663	2,524,302	2,626,740
Crecimiento Situado Fiscal		6.4%	7.7%	8.9%	-7.2%	7.5%	1.2%	4.6%	4.1%
Crecimiento PICN		13.5%	10.6%	16.8%	0.5%	13.1%	6.3%	9.6%	4.1%

	Escenario 2								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Crecimiento del PIB Real	5.81	5.68	2.10	3.05	1.80	2.9	4.06	4.37	4.1
Indice Tasa de Cambio Real			0.94	0.893	0.946	0.89	1.04	1.1	1.14
Crecimiento Importaciones CIF	41.46	-11.60	0.29%	9.57%	-2.01%	5.45%	-5.41%	0.20%	1.72%
Déficit Fiscal (% del PIB)			1.97%	3.11%	3.11%	2.00%	2.00%	2.00%	2.00%
Déficit Fiscal Operacional (% del PIB)			1.45%	1.71%	1.49%	0.41%	0.59%	0.81%	0.90%
Tasa Efectiva de Impuestos Directos	5.92%	5.78%	5.19%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%	5.98%
Tasa Efectiva de Impuestos Indirectos	8.19%	8.00%	8.34%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%	8.57%
Cambio % Deflactor del PIB	21.59%	20.30%	19.59%	17.86%	18.34%	16.50%	13.50%	12.00%	10.50%
ICN (Mill. \$ 96)	9.89%	7.70%	6.05%	12.11%	5.21%	4.40%	4.20%	4.62%	4.57%
IVA INTERNO	11.42%	7.98%	28.51%	2.63%	1.27%	4.35%	2.63%	4.42%	4.56%
IVA EXTERNO	13.70%	3.47%	-3.74%	8.17%	3.40%	-5.35%	16.26%	-9.27%	0.00%
Valor ICN (Mill. \$ 96)	10,233,533	11,021,996	11,689,068	13,105,072	13,787,910	14,394,199	14,998,951	15,691,250	16,408,401
Valor Situado Fiscal (Mill \$ 96)	2,123,901	2,259,060	2,433,821	2,651,017	2,459,699	2,648,405	2,694,202	2,828,633	2,948,387
Valor PICN (Mill \$ 96)	1,300,347	1,475,305	1,631,418	1,905,039	1,915,450	2,170,950	2,318,915	2,550,555	2,658,536
Crecimiento Situado Fiscal		6.4%	7.7%	8.9%	-7.2%	7.7%	1.7%	5.0%	4.2%
Crecimiento PICN		13.5%	10.6%	16.8%	0.5%	13.3%	6.8%	10.0%	4.2%

Fuente: Simulaciones Realizadas por la UMACRO-DNP, CONFIS-MinHacienda y Cálculos Propios.

que se adicionan o se descuentan de los ICN para obtener la base de liquidación del situado fiscal y de las PICN, como son los ingresos relacionados con la telefonía celular; la contribución obtenida por la explotación de hidrocarburos; el impuesto de remesas; y los recursos de destinación específica que incluyen los impuestos recaudados por la explotación de oro y platino, se tomaron las proyecciones realizadas por el CONFIS.

Como resultado de las diferencias mencionadas en los dos escenarios macroeconómicos alternativos, la tasa de crecimiento de los ICN se reduce significativamente, a partir del año 2001, en el primer escenario; en tanto que en el segundo escenario esa reducción es bastante menor, pues pasa de un 5.2%, estimado para 1998, a alrededor del 4.5%, a partir del 2001. El crecimiento de los ICN es en todo caso superior al de los recursos totales del IVA, en ambos escenarios y en todos los años, con la única excepción del 2000, en el escenario 2. En el resultado acumulado en el periodo 1999-2002 se presenta una diferencia de alrededor de 280 mil millones, en pesos constantes de 1996, entre los dos escenarios macroeconómicos, en el valor total de los recursos del situado fiscal y de las PICN.

1.1.4 Recursos de las PICN asignados a Salud

Como ya se mencionó en la sección 1, la Ley 60/93 estableció que para el año 1999, como mínimo el 25% de los recursos recibidos por las entidades territoriales por concepto de las PICN debería destinarse a salud; el restante 55% a otros sectores; y un 20% sería de libre destinación sectorial. Ese porcentaje de libre destinación sectorial ascendería, como máximo, al 10% en 1998. Por lo tanto, en 1999 el porcentaje máximo de recursos de las PICN que podría asignarse a salud es del 45%; y en 1998 del 35%.

En el cuadro 29 se muestra cómo ha evolucionado dicho porcentaje a partir de 1993. Para la construcción del cuadro se utilizó la información de la Contraloría General de la Nación, en el periodo 1993-1996; y la de ejecuciones del DNP-UDT, para 1997. Los valores estimados se basan en una muestra de entidades territoriales, cuyo número se especifica en la última fila del cuadro 29. Puede apreciarse que, en promedio, los recursos de las PICN asignados a salud han aumentado de un 4.7% en 1993, a un 25.7% en 1997; aunque existen diferencias notables entre las entidades territoriales. Así por ejemplo, mientras en Santa Fe de Bogotá ese porcentaje era del 35%, en 1997, en Vaupés apenas alcanzaba el 19%.

Para las proyecciones se supuso que entre 1997 y 1999, el porcentaje asignado a salud crecería gradualmente hasta llegar al 35% en todas las entidades territoriales. Ese porcentaje es menor al máximo posible del 45%, en el último año, pero mayor en cerca de 10 puntos al de 1997. Aunque el porcentaje del 35% es, de todos modos, arbitrario,

Cuadro 29
Participación del Gasto en Salud en las Inversiones con Recursos de las PICN

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	3.01%	12.68%	23.22%	26.00%	27.54%	31.05%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
ATLANTICO	4.99%	15.89%	12.76%	15.84%	23.02%	28.38%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	19.55%	24.58%	41.97%	34.96%	34.98%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
BOLIVAR	5.14%	12.32%	17.11%	16.24%	20.09%	26.52%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
BOYACA	4.93%	14.99%	14.04%	21.59%	24.33%	29.18%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CALDAS	5.79%	14.91%	26.15%	22.89%	29.45%	32.10%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CAQUETA	2.57%	17.16%	21.93%	24.48%	22.40%	28.00%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CAUCA	4.27%	14.20%	20.73%	19.27%	20.85%	27.02%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CESAR	3.00%	6.80%	11.49%	20.28%	20.36%	26.69%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CORDOBA	5.24%	10.01%	19.75%	15.60%	21.45%	27.40%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CUNDINAMARCA	3.06%	9.82%	14.53%	16.87%	19.08%	25.84%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CHOCO	7.68%	15.31%	11.12%	18.03%	24.46%	29.26%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
HUILA	5.69%	14.99%	18.87%	17.59%	22.29%	27.93%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
GUAJIRA	4.19%	11.23%	16.91%	14.62%	21.57%	27.48%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
MAGDALENA	3.05%	8.88%	17.00%	18.28%	19.48%	26.11%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
META	1.36%	12.85%	19.07%	17.57%	24.53%	29.30%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
NARIÑO	3.00%	11.80%	15.68%	23.33%	23.16%	28.47%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
N. DE SANTANDER	4.05%	16.92%	19.24%	22.04%	23.37%	28.60%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
QUINDIO	5.95%	14.98%	21.67%	20.57%	24.54%	29.31%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
RISARALDA	2.21%	12.26%	28.48%	20.77%	23.87%	28.90%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
SANTANDER	12.46%	18.89%	25.66%	22.59%	27.99%	31.30%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
SUCRE	2.99%	7.78%	25.83%	17.84%	30.06%	32.44%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
TOLIMA	4.00%	14.79%	21.80%	19.10%	24.70%	29.40%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
VALLE DEL CAUCA	3.66%	20.78%	24.11%	32.41%	24.87%	29.50%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
ARAUCA	5.41%	10.32%	13.67%	14.31%	23.86%	28.90%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CASANARE	3.77%	9.65%	31.16%	25.13%	22.47%	28.04%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
PUTUMAYO	2.95%	7.49%	14.66%	17.46%	23.82%	28.87%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	nd	2.04%	8.72%	12.73%	30.36%	32.60%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
AMAZONAS	0.52%	8.03%	12.77%	nd	26.83%	30.64%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
GUAINIA	9.90%	11.97%	17.80%	13.23%	25.00%	29.58%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
GUAVIARE	2.54%	9.16%	16.58%	6.77%	22.29%	27.93%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
VAUPES	9.66%	8.51%	nd	3.13%	nd	18.71%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
VICHADA	6.76%	0.82%	13.34%	33.62%	15.33%	23.16%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
BARRANQUILLA	15.69%	30.36%	6.16%	22.39%	28.60%	31.64%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
CARTAGENA	nd	nd	49.54%	31.12%	nd	33.00%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
SANTA MARTA	0.28%	10.12%	19.84%	33.68%	27.13%	30.82%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
TOTAL	4.66%	15.36%	20.53%	21.48%	25.69%	29.99%	35.00%	35.00%	35.00%	35.00%
Número de Entidades	626	763	656	734	772	0	0	0	0	0

Fuente: 1993-1996 Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1997: Ejecuciones-DNP y Cálculos Propios.

1998-2002: Supuesto

Nota: El dato para Bogotá en 1996 y en 1995 corresponde a Ejecuciones-DNP

nos permitirá evaluar el efecto sobre los recursos disponibles para el sector.

En el último capítulo de este trabajo se evaluará el efecto de modificar esa participación de los recursos de las PICN que se asignan a salud.

1.1.4.1 Recursos de las PICN Asignados como Subsidios a la Demanda

Según la misma ley 60/93, el 60% de los recursos asignados a salud deben destinarse como subsidios a la demanda. En realidad, para el cumplimiento de la norma, el monto correspondiente puede ser cubierto con otros recursos, diferentes a los de las PICN (y a los del situado fiscal). Por este motivo, los porcentajes observados entre 1993 y 1995, que se muestran en el cuadro 30, no necesariamente indican que se ha violado la norma.

Los datos del cuadro 30, para el período 1993-97 también corresponden a los obtenidos de una muestra de entidades territoriales, con base en información de la Contraloría General de la Nación (1993-95) y del DNP-UDT (1996-97). En la última fila de dicho cuadro se indica el número total de entidades en la muestra. Puede apreciarse un incremento sustancial de la proporción de los recursos de las PICN destinados a salud que se asignan a través de subsidios a la demanda, del 1.8%, en promedio en 1993, al 51.2%, en 1997.

Para el período de proyección se supuso que entre 1997 y el año 2001 ese porcentaje aumentaría gradualmente hasta el alcanzar el mismo porcentaje que se estableció para el caso de los recursos del situado fiscal y que se explica en la sección 1.1.5.1, más adelante.

1.1.5 Recursos del Situado Fiscal Asignados a Salud

Como se mencionó en la sección 2, el 20% de los recursos del situado fiscal debe destinarse a salud; el 20% a salud o a educación; y el restante 60% a educación. De los recursos destinados a salud, el 50% deberá destinarse a cubrir las actividades del primer nivel de atención; y el 10% debe destinarse a promoción y prevención.

La información disponible para estimar el porcentaje de los recursos del situado fiscal destinado a salud es bastante más imprecisa y limitada que en el caso de los recursos de las PICN. Estos recursos se asignan a los departamentos, a los distritos especiales y a los municipios certificados. Si bien, en principio, las fuentes de información son las mismas que en el de las PICN (Contraloría y DNP-UDT), en la información de la Contraloría no se reporta la información correspondiente a los distritos especiales, ni a los municipios

Cuadro 30

Participación de los Subsidios a la Demanda en el Gasto en Salud con Recursos de las PICN

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	6.08%	9.73%	41.00%	34.87%	45.72%	54.15%	64.14%	75.98%	90.00%	90.00%
ATLANTICO	0.00%	5.64%	8.48%	27.35%	56.47%	63.45%	71.29%	80.10%	90.00%	90.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	0.00%	nd	52.95%	nd	60.46%	69.03%	78.82%	90.00%	90.00%
BOLIVAR	0.00%	3.91%	10.55%	16.14%	42.31%	51.10%	61.71%	74.52%	90.00%	90.00%
BOYACA	0.28%	8.31%	28.32%	51.13%	54.94%	62.15%	70.32%	79.55%	90.00%	90.00%
CALDAS	1.94%	7.61%	36.12%	52.30%	43.33%	52.02%	62.45%	74.97%	90.00%	90.00%
CAQUETA	0.00%	13.97%	35.65%	51.47%	62.57%	68.52%	75.04%	82.18%	90.00%	90.00%
CAUCA	0.23%	2.49%	26.25%	48.79%	53.21%	60.68%	69.20%	78.92%	90.00%	90.00%
CESAR	0.08%	2.92%	5.34%	47.55%	44.49%	53.06%	63.28%	75.47%	90.00%	90.00%
CORDOBA	0.00%	3.06%	9.06%	29.38%	55.24%	62.41%	70.51%	79.66%	90.00%	90.00%
CUNDINAMARCA	0.03%	4.98%	26.77%	42.68%	47.49%	55.72%	65.37%	76.70%	90.00%	90.00%
CHOCO	8.77%	3.76%	0.99%	49.54%	48.21%	56.36%	65.87%	77.00%	90.00%	90.00%
HUILA	0.44%	12.47%	34.06%	53.37%	58.03%	64.76%	72.27%	80.65%	90.00%	90.00%
GUAJIRA	0.00%	4.52%	39.86%	49.03%	53.74%	61.13%	69.55%	79.11%	90.00%	90.00%
MAGDALENA	0.00%	1.48%	1.96%	16.63%	55.69%	62.79%	70.79%	79.82%	90.00%	90.00%
META	0.00%	16.29%	34.00%	55.61%	55.81%	62.89%	70.87%	79.86%	90.00%	90.00%
NARIÑO	1.88%	0.76%	29.36%	52.20%	56.46%	63.44%	71.28%	80.10%	90.00%	90.00%
N. DE SANTANDER	0.73%	3.83%	43.08%	55.93%	57.44%	64.27%	71.90%	80.44%	90.00%	90.00%
QUINDIO	4.02%	15.88%	57.62%	59.06%	53.09%	60.57%	69.12%	78.87%	90.00%	90.00%
RISARALDA	18.71%	0.07%	60.21%	52.27%	50.54%	58.39%	67.45%	77.91%	90.00%	90.00%
SANTANDER	0.48%	5.60%	29.78%	51.95%	52.29%	59.89%	68.60%	78.57%	90.00%	90.00%
SUCRE	0.00%	4.93%	18.63%	27.23%	54.22%	61.54%	69.86%	79.29%	90.00%	90.00%
TOLIMA	2.18%	12.41%	57.78%	50.15%	60.13%	66.51%	73.57%	81.37%	90.00%	90.00%
VALLE DEL CAUCA	2.25%	2.89%	7.09%	56.25%	44.45%	53.03%	63.25%	75.45%	90.00%	90.00%
ARAUCA	6.09%	3.85%	14.79%	45.63%	58.60%	65.24%	72.62%	80.85%	90.00%	90.00%
CASANARE	5.65%	2.29%	31.44%	51.44%	53.56%	60.98%	69.43%	79.05%	90.00%	90.00%
PUTUMAYO	0.00%	0.00%	28.88%	45.14%	46.17%	54.56%	64.46%	76.17%	90.00%	90.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	nd	0.00%	0.00%	1.05%	60.00%	66.40%	73.48%	81.32%	90.00%	90.00%
AMAZONAS	nd	0.00%	56.32%	48.87%	59.25%	65.77%	73.02%	81.07%	90.00%	90.00%
GUAINIA	nd	0.00%	10.38%	60.00%	60.00%	66.40%	73.48%	81.32%	90.00%	90.00%
GUAVIARE	nd	18.78%	5.88%	66.48%	63.73%	69.47%	75.73%	82.56%	90.00%	90.00%
VAUPES	0.00%	3.15%	nd	nd	nd	69.47%	75.73%	82.56%	90.00%	90.00%
VICHADA	0.00%	0.00%	8.52%	55.16%	79.79%	82.23%	84.74%	87.33%	90.00%	90.00%
BARRANQUILLA	0.00%	0.00%	0.00%	60.00%	66.68%	71.87%	77.47%	83.50%	90.00%	90.00%
CARTAGENA	nd	nd	88.93%	nd	nd	71.87%	77.47%	83.50%	90.00%	90.00%
SANTA MARTA	nd	0.00%	13.25%	41.96%	59.39%	65.89%	73.11%	81.12%	90.00%	90.00%
TOTAL	1.83%	4.74%	26.54%	47.27%	51.22%	58.97%	67.90%	78.17%	90.00%	90.00%
Número de Entidades en la Muestra	561	745	647	895	768					

Fuente: 1993-1995 Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1996-1997: Ejecuciones-DNP y Cálculos Propios.

1998-2002: Supuesto

certificados; únicamente la correspondiente a los departamentos. La información para esos dos tipos de entidades territoriales se obtuvo de las bases de datos de ejecuciones del DNP-UDT y, en el caso de la muestra de municipios, se agrupó por departamentos. De otra parte, la información de la Contraloría no se refiere a la inversión en salud exclusivamente con recursos del situado fiscal, sino que también se incluyen los recursos de los fondos de cofinanciación.

Adicionalmente, tanto en una como en otra fuente de información existe un número amplio de departamentos para los cuales no se dispuso de información. Finalmente, los porcentajes resultantes presentan grandes variaciones de un año a otro y, en el caso de los municipios, son frecuentes las entidades en donde el porcentaje de recursos del situado fiscal destinados a salud asciende al 100%, lo cual resulta poco creíble. Por todos los motivos anteriores, es dudoso que la información sea totalmente confiable.

Infortunadamente, no existen fuentes alternativas de información sobre el comportamiento de los recursos del situado fiscal asignados a salud que sean más precisas que las de la Contraloría. En el cuadro 31 se presentan los porcentajes que resultan de ponderar la información de los municipios certificados con la de los departamentos. Por los motivos expuestos anteriormente, se entenderá que estos valores son simples aproximaciones a los porcentajes verdaderos. Puede apreciarse que el porcentaje promedio total de los recursos del situado fiscal asignados a salud se situó en un 22.8%, en 1996; y en un 20.6%, en 1997.

Para las simulaciones se supuso que entre 1997 y 1999 el porcentaje de los recursos del situado fiscal asignados a salud pasaría gradualmente al 28%, en todas las unidades territoriales.

En el último capítulo de este trabajo se evaluará el efecto de modificar esa participación de los recursos del situado fiscal que se asignan a salud.

1.1.5.1 Recursos del Situado Fiscal Asignados como Subsidios a la Demanda

Según la reglamentación, de los recursos del situado fiscal asignados a salud, el 10% debe asignarse a los programas de promoción y prevención. De los recursos restantes y hasta 1996, el 100% podía destinarse a subsidios a la oferta. Para 1997 ese porcentaje no podía ser superior al 80%; y de ahí en adelante continuaría reduciéndose en 20 puntos porcentuales, por año, hasta alcanzar el 0% en el año 2001, cuando el 100% de los recursos del situado fiscal deberán asignarse a través de subsidios a la demanda.

La información relativa al porcentaje de los recursos asignados a salud que se destina a

Cuadro 31
Participación del Gasto en Salud en los Recursos del Situado Fiscal
(Promedio Departamentos y Municipios Certificados)

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	3.08%	63.15%	42.05%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
ATLANTICO	22.76%	31.50%	29.70%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	33.26%	25.26%	26.59%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
BOLIVAR	0.00%	nd	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
BOYACA	1.94%	0.36%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CALDAS	29.14%	4.41%	11.12%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CAQUETA	18.78%	11.03%	17.57%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CAUCA	0.00%	0.00%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CESAR	nd	2.47%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CORDOBA	16.20%	25.47%	26.70%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CUNDINAMARCA	7.94%	70.52%	44.44%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CHOCO	0.00%	0.00%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
HUILA	62.84%	61.30%	41.43%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
GUAJIRA	5.30%	8.48%	15.41%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
MAGDALENA	1.77%	16.21%	21.31%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
META	6.09%	2.41%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
NARIÑO	12.90%	12.17%	18.46%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
N. DE SANTANDER	0.00%	1.76%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
QUINDIO	13.21%	4.36%	11.05%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
RISARALDA	6.60%	5.13%	11.99%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
SANTANDER	24.08%	5.23%	12.11%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
SUCRE	77.23%	2.34%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
TOLIMA	2.29%	24.35%	26.11%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
VALLE DEL CAUCA	26.46%	22.49%	25.09%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
ARAUCA	3.19%	2.51%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CASANARE	nd	12.93%	19.03%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
PUTUMAYO	21.78%	4.87%	11.68%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	63.80%	12.82%	18.95%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
AMAZONAS	5.53%	17.74%	22.29%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
GUAINIA	0.00%	5.62%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
GUAVIARE	nd	27.19%	27.59%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
VAUPES	3.09%	14.30%	20.01%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
VICHADA	0.00%	6.51%	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
BARRANQUILLA	26.70%	25.78%	26.87%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
CARTAGENA	nd	nd	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
SANTA MARTA	nd	nd	14.00%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%
TOTAL	22.81%	20.59%	24.01%	28.00%	28.00%	28.00%	28.00%

Fuente: 1996-1997 Departamentos: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1996-1997 Municipios Certificados: Ejecuciones-DNP y Cálculos Propios.

1998-2002: Supuesto

subsidios a la demanda es aún más incompleta y deficiente que la que se comentó en la sección anterior para el total de los recursos del situado fiscal destinados a salud. Por este motivo, para 1997 y 1998 se realizaron estimativos con base en información del Ministerio de Salud y de las asignaciones hipotéticas del situado fiscal a salud que realiza el DNP.

En el cuadro 32 puede apreciarse la información disponible para 1996-1998, agrupada por departamentos, en la misma forma que se explicó en la sección anterior. Según esa información, en promedio tan solo el 6.3% de los recursos del situado asignados a salud se destinaron a subsidios a la demanda, en 1996; y en 1997 ese porcentaje es del 9.8%, versus el 28% que fijaba la reglamentación.

Para las simulaciones se supuso que a partir de 1999 las entidades territoriales comenzarían a cumplir con la reglamentación vigente, de tal manera que el 90% de los recursos asignados a salud en el año 2001 se destinarían a subsidios a la demanda.

1.2 Recursos de la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA

No existe una recopilación suficientemente larga de información estadística que permita estimar modelos econométricos para las diferentes rubros que conforman la Subcuenta de Solidaridad del FOSYGA. Por lo tanto, con el fin de obtener algunos estimativos sobre el comportamiento esperado de estos recursos en el período 1999-2003, a partir de la información existente para 1998, se realizaron los supuestos que se explican en las secciones subsiguientes.

1.2.1 Punto de Cotización del Régimen Contributivo

La información del Ministerio de Salud¹⁷ sobre la tasa de cobertura y sobre el número de afiliados al régimen contributivo se refiere a la población de afiliados y a la de "afiliados compensados". Para 1998 el número de afiliados registrados a agosto era de 15.882.174¹⁸, mientras que la de "afiliados compensados" para esa misma fecha tan solo ascendía a 11.213.384.

De otra parte, al restar de la población total del país (estimada por el Dane), la población objetivo del régimen subsidiado (estimada con base en la información del DNP), se obtiene una población objetivo del régimen contributivo, para 1998, de 13.653.555, es decir, inferior a la población de afiliados registrados en los datos del Ministerio de Salud,

¹⁷ Dirección del Régimen Contributivo.

¹⁸ Incluyendo cotizantes, beneficiarios y adicionales.

Cuadro 32
Participación de los Subsidios a la Demanda en el Gasto en Salud
con Recursos del Situado Fiscal
(Promedio Departamentos y Municipios Certificados)

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	11.54%	7.99%	22.72%	35.95%	56.88%	90.00%	90.00%
ATLANTICO	0.00%	9.92%	14.37%	26.49%	48.83%	90.00%	90.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	0.00%	10.50%	61.59%	69.89%	79.31%	90.00%	90.00%
BOLIVAR	nd	10.32%	11.93%	23.40%	45.89%	90.00%	90.00%
BOYACA	65.59%	10.17%	10.83%	21.94%	44.44%	90.00%	90.00%
CALDAS	0.00%	9.71%	10.83%	21.94%	44.44%	90.00%	90.00%
CAQUETA	0.00%	11.06%	11.72%	23.12%	45.62%	90.00%	90.00%
CAUCA	nd	10.64%	10.73%	21.80%	44.30%	90.00%	90.00%
CESAR	0.00%	10.69%	16.75%	29.34%	51.39%	90.00%	90.00%
CORDOBA	0.35%	11.06%	10.85%	21.96%	44.46%	90.00%	90.00%
CUNDINAMARCA	0.00%	9.41%	11.43%	22.73%	45.23%	90.00%	90.00%
CHOCO	nd	10.98%	14.90%	27.13%	49.41%	90.00%	90.00%
HUILA	43.57%	10.69%	10.48%	21.47%	43.95%	90.00%	90.00%
GUAJIRA	0.00%	10.04%	14.66%	26.85%	49.16%	90.00%	90.00%
MAGDALENA	0.00%	9.08%	8.81%	19.11%	41.48%	90.00%	90.00%
META	46.09%	10.14%	9.93%	20.71%	43.17%	90.00%	90.00%
NARIÑO	28.38%	10.56%	15.13%	27.41%	49.67%	90.00%	90.00%
N. DE SANTANDER	nd	10.82%	15.88%	28.31%	50.48%	90.00%	90.00%
QUINDIO	0.00%	9.56%	13.11%	24.92%	47.36%	90.00%	90.00%
RISARALDA	35.30%	9.72%	11.64%	23.02%	45.51%	90.00%	90.00%
SANTANDER	0.00%	10.36%	12.31%	23.90%	46.37%	90.00%	90.00%
SUCRE	0.00%	10.11%	15.97%	28.42%	50.57%	90.00%	90.00%
TOLIMA	0.00%	10.59%	9.61%	20.26%	42.70%	90.00%	90.00%
VALLE DEL CAUCA	0.00%	8.25%	10.58%	21.60%	44.09%	90.00%	90.00%
ARAUCA	0.84%	11.09%	10.82%	21.92%	44.41%	90.00%	90.00%
CASANARE	nd	9.47%	8.51%	18.68%	41.00%	90.00%	90.00%
PUTUMAYO	0.00%	10.53%	36.20%	49.04%	66.43%	90.00%	90.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1.38%	8.61%	9.88%	20.64%	43.10%	90.00%	90.00%
AMAZONAS	0.00%	9.26%	11.35%	22.63%	45.13%	90.00%	90.00%
GUAINIA	nd	11.79%	4.22%	11.69%	32.44%	90.00%	90.00%
GUAVIARE	nd	10.01%	9.26%	19.77%	42.18%	90.00%	90.00%
VAUPES	100.00%	10.86%	1.08%	4.73%	20.63%	90.00%	90.00%
VICHADA	nd	10.26%	11.35%	22.63%	45.13%	90.00%	90.00%
BARRANQUILLA	0.00%	9.18%	14.00%	26.03%	48.40%	90.00%	90.00%
CARTAGENA	nd	9.91%	22.94%	36.18%	57.06%	90.00%	90.00%
SANTA MARTA	nd	12.23%	17.99%	30.77%	52.62%	90.00%	90.00%
TOTAL	6.34%	9.77%	18.44%	29.81%	50.70%	90.00%	90.00%

Fuente: 1996 Departamentos: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1996 Municipios Certificados: Ejecuciones-DNP y Cálculos Propios.

1997-1998 Cálculos con base en información del Ministerio de Salud y del DNP

1999-2002: Supuesto

pero superior a la de "afiliados compensados".

Para efectos de proyectar el comportamiento de los recursos obtenidos del punto de las cotizaciones del régimen contributivo que se destina a la subcuenta de solidaridad, se estimó la tasa de cobertura para 1998 en 82.1%, tomando los datos anteriores de población "afiliada compensada" y de población objetivo del régimen contributivo.

Sobre esa base, se realizaron dos supuestos alternativos para la expansión de la tasa de cobertura. En el primer escenario, se supuso que esta tasa alcanzaría el 100% de la población objetivo en el año 2001. En el segundo escenario, dicha tasa aumentaría hasta el 85% para ese año.

Se supuso que los aportes al régimen contributivo crecerían a la misma tasa que la población resultante de afiliados. Este supuesto implica que el ingreso medio reportado por individuo es el mismo que el actual, en términos reales; y que el porcentaje de afiliados efectivos se mantiene constante. Si bien estos supuestos son bastante simplificadores, en particular si se tiene en cuenta que la población de nuevos afiliados tendrá características socioeconómicas y demográficas diferentes a las de la población actualmente afiliada, no existen estudios que aporten evidencia alguna sobre el comportamiento de las diferentes variables que inciden en esa afiliación, ni sobre la forma particular en que se manifiesta ese efecto.

En cuanto a la población objetivo del régimen contributivo, ésta se obtuvo como la diferencia entre la población total de cada entidad territorial y la población objetivo del régimen subsidiado obtenida, a su vez, en la forma que se explicó en una sección anterior.

1.2.2 Otros Recursos de la Subcuenta de Solidaridad

Los otros recursos de la subcuenta incluyen los Aportes del Gobierno Nacional; los Recursos de las Cajas de Compensación; el IVA Social; los Rendimientos Financieros; los Impuestos por Remesas de Utilidades; el Impuesto a las Armas; los Excedentes de Vigencias Anteriores; la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas; y Otros.

En el cuadro 33 se muestra el valor de los diferentes rubros, con excepción de la subcuenta de enfermedades catastróficas, en pesos constantes de 1996, para 1995-1996. El valor estimado de esos recursos a diciembre de 1998, se obtuvo de aplicar al dato del acumulado hasta septiembre de este año, el mismo factor obtenido, en 1997, entre el acumulado total a diciembre y el acumulado a septiembre.

En las proyecciones para 1999-2003 se supuso que su valor se mantendría igual, en

Cuadro 33
Recaudo de Ingresos del FOSYGA
Subcuenta de Solidaridad
(Millones de \$ de 1996)

Escenario de Cobertura del Régimen Contributivo 1									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Punto de Cotización	237,892	201,454	215,819	207,997	212,550	244,343	275,057	268,797	283,085
Cajas de Compensación	0	1,731	5,499	1,314	1,342	1,543	1,737	1,697	1,788
Aporte Nacional	83,714	14,000	0	20,004	20,004	20,004	20,004	20,004	20,004
Rendimientos Financieros	56,365	84,449	61,105	59,048	59,048	59,048	59,048	59,048	59,048
Impuesto a las Armas	0	1,923	584	866	866	866	866	866	866
IVA Social	5,980	0	0	0	0	0	0	0	0
Indígenas	0	1,000	0	0	0	0	0	0	0
Vigencias Anteriores	52,932	110,000	130,255	119,081	119,081	119,081	119,081	119,081	119,081
Multas	0	0	0	22	22	22	22	22	22
Sanciones	0	0	0	106	106	106	106	106	106
Subtotal	436,883	414,557	413,262	408,437	413,019	445,012	475,921	469,621	483,999
Valor a Distribuir			283,053	374,226	379,977	409,411	437,847	432,051	445,279

Escenario de Cobertura del Régimen Contributivo 2									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Punto de Cotización	237,892	201,454	215,819	207,997	201,342	231,458	260,553	254,623	268,157
Cajas de Compensación	0	1,731	5,499	1,314	1,272	1,462	1,645	1,608	1,693
Aporte Nacional	83,714	14,000	0	20,004	20,004	20,004	20,004	20,004	20,004
Rendimientos Financieros	56,365	84,449	61,105	59,048	59,048	59,048	59,048	59,048	59,048
Impuesto a las Armas 1/	0	1,923	584	866	866	866	866	866	866
IVA Social	5,980	0	0	0	0	0	0	0	0
Indígenas	0	1,000	0	0	0	0	0	0	0
Vigencias Anteriores	52,932	110,000	130,255	119,081	119,081	119,081	119,081	119,081	119,081
Multas	0	0	0	22	22	22	22	22	22
Sanciones	0	0	0	106	106	106	106	106	106
Subtotal	436,883	414,557	413,262	408,437	401,740	432,046	461,325	455,357	468,977
Valor a Distribuir			283,053	374,226	369,601	397,483	424,419	418,929	431,459

Fuente: Ministerio de Salud

términos reales, al estimado para diciembre de 1998, con excepción de los recursos de las cajas de compensación, los cuales crecen a la misma tasa que los correspondientes al punto de cotización.

Ahora bien, por razones que no es del caso discutir aquí, del total de los recursos de la subcuenta de solidaridad, en 1997 se asignaron como subsidios a la demanda el 68.5% de las disponibilidades; y en 1998 el 91.6%. En las proyecciones se supuso que ese porcentaje se mantendría en un 92%. El valor resultante se muestra en la última fila de cada bloque del cuadro 33.

No sobra mencionar que de no repetirse la decisión de 1996 contraria a las políticas establecidas, que adoptó en 1997 el ministro de turno, la totalidad de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA debe destinarse a subsidios a la demanda.

1.3 Recursos Propios de las Entidades Territoriales y Otros Recursos

Una parte de los recursos que se asignan a salud provienen de los recursos que reciben los departamentos y los municipios por conceptos tales como otros ingresos tributarios y no tributarios; los recursos de capital; las rentas cedidas; las regalías; los recursos de los fondos de cofinanciación; otras transferencias del gobierno central diferentes a las PICN, al Situado Fiscal y a los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA.

La información de la Contraloría General de la Nación, en lo referente a la asignación de los recursos de inversión de las entidades territoriales desagrega por sectores cada una de las siguientes tres fuentes de recursos: recursos del situado fiscal y de los fondos de cofinanciación (para los departamentos); recursos de las PICN; y otros recursos. Los "otros recursos" están conformados por una parte de los ingresos corrientes, netos de las transferencias (corrientes y de capital); y por una parte de los recursos de capital.

Con el fin de estimar el monto de esos "otros recursos" que se asignan a salud se procedió en cuatro etapas, correspondientes a cada una de las secciones subsiguientes. En una primera etapa se buscó establecer a cuánto ascendían los recursos netos de transferencias de las entidades territoriales. En una segunda etapa se estimó el monto de los recursos de capital. En una tercera etapa se estimó a cuánto ascendían los ingresos por transferencias y aportes, corrientes y de capital, distintas a las del situado fiscal; a las de las PICN; y a las del FOSYGA. Finalmente, en una cuarta etapa se evaluó qué proporción de esos recursos se asigna a salud.

1.3.1 Ingresos Netos de Territoriales

Transferencias de las Entidades

Para estimar el monto de los recursos corrientes propios de las entidades territoriales, netos de transferencias, se descontó del total de los ingresos tributarios y no tributarios, el valor de las transferencias corrientes por concepto del situado fiscal (departamentos) y de las PICN (municipios), así como el valor del total de las transferencias de capital. Estas últimas incluyen rubros tales como las transferencias de capital con recursos del situado fiscal; de las PICN; del FOSYGA; de los Fondos de Cofinanciación (FIS, DRI, FES, Infraestructura Urbana, Vías); del Fondo Nacional de Regalías; de la Red de Solidaridad Social; además de los Aportes Departamentales, Municipales, de Organismos Internacionales y las participaciones en regalías, rentas e impuestos especiales tales como el impuesto a los licores, a la cerveza y el impuesto de timbre.

Algunos de los recursos excluidos por transferencias se destinan, o pueden destinarse a salud, razón por la cual serán tenidos en cuenta para determinar el monto que asignan las entidades territoriales a este sector, más adelante. Por ahora, la pregunta que se quiere responder es cuál es el monto de los recursos corrientes propios de las entidades ("otros recursos"), de los cuales podrían obtenerse fondos adicionales para salud. Esos recursos se aproximarán aquí por los ingresos netos de transferencias.

La base de información utilizada es la de la Contraloría General de la Nación. Es preciso mencionar que existen serias limitaciones de información a medida que se busca desagregar en mayor detalle los diferentes rubros que conforman los ingresos por transferencias. Así por ejemplo, si bien un número significativo de entidades territoriales reporta el total de las transferencias de capital, muy pocas entidades lo hacen, en forma consistente, para los distintos rubros en que se descomponen esas transferencias. Por lo tanto, es preciso trabajar con una muestra de entidades territoriales. El tamaño de la misma se reduce significativamente cuando se intenta una desagregación mayor de los diferentes rubros.

En la segunda columna del cuadro 34 se muestra el número de entidades territoriales para las cuales existía información consistente de ingresos; y en la columna 3 se muestra el valor de los ingresos netos para esa muestra de entidades territoriales.

A partir de esa información se procedió a estimar modelos econométricos de comportamiento de los ingresos netos, para cada uno de los años para los cuales existían datos (1984-1997), en función de variables tales como la población total, un indicador de

Cuadro 34
Valor Estimado de los Ingresos Netos de
Transferencias de las Entidades Territoriales
(Municipios y Departamentos)

Año	Muestra Inicial		Proyección	# Entidades en el País
	# Entidades	Ingresos Netos Observados (Mill \$96)	Ingresos Netos Proyectados (Mill \$96)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1984	971	\$1,345,537	\$1,348,153	1039
1985	976	\$1,400,543	\$1,404,560	1051
1986	992	\$1,378,288	\$1,383,199	1056
1987	980	\$1,511,728	\$1,523,437	1058
1988	995	\$1,585,222	\$1,591,531	1059
1989	1011	\$1,746,228	\$1,750,724	1073
1990	1000	\$1,776,874	\$1,792,485	1077
1991	972	\$1,857,393	\$1,880,245	1077
1992	944	\$1,980,083	\$2,023,471	1088
1993	843	\$2,325,221	\$2,386,114	1092
1994	859	\$2,827,149	\$2,936,186	1103
1995	711	\$2,923,203	\$3,070,290	1110
1996	778	\$3,206,145	\$3,379,977	1117
1997	200	\$3,180,601	\$3,542,294	1124

Fuente: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios

pobreza; y el ingreso corriente total¹⁹. En esa forma fue posible obtener estimaciones del valor de los ingresos netos para varias de las entidades territoriales que existen en 1998 y para las cuales no existía información de los ingresos netos, en cada año, aunque sí disponían de la información correspondiente a las variables explicativas de los modelos.

En la columna 4 del cuadro 34 se muestra el valor estimado de los ingresos netos; y en la columna 5, el número de entidades territoriales totales del país. Al comparar los valores de las columnas 3 y 4 puede apreciarse que las diferencias en el periodo 1984-1991 son bastante reducidas (menos del 1%), pero van aumentando para los años más recientes (11% en 1997). Ello se debe al mayor grado de depuración que van alcanzando las series observadas a medida que se recopila la información correspondiente a periodos pasados, pues con el transcurso del tiempo se incorpora información correspondiente a entidades que no habían hechos los reportes correspondientes a un año determinado.

Para efectos de predicción se procedió a estimar el modelo que se muestra en el cuadro 35, para los municipios; y en el cuadro 36, para los departamentos. Con base en esos resultados se estimó la participación de cada entidad territorial en los ingresos corrientes totales netos, para el periodo 1998-2002. El comportamiento simulado de las variables explicativas es el que ya se comentó en los capítulos anteriores.

De otra parte, en cuanto al nivel predicho de los ingresos netos totales de las entidades territoriales se procedió a estimar la relación entre esta variable y el PIB rezagado, para el único periodo para el cual existe información (1984-1997). El modelo se estimó para las tasas de crecimiento anuales de esas dos variables, pues en niveles éstas no son estacionarias. Los resultados se muestran en el cuadro 37. El R^2 es bajo, pero debido al reducido número de grados de libertad no es factible introducir un número mayor de variables explicativas. Así, si bien este modelo podría mejorarse, para ello es necesario incluir un número de observaciones mayor al que se encuentra disponible en la actualidad.

Vale la pena mencionar que la razón para considerar dos tipos de modelos distintos en la proyección de los ingresos netos obedece a consideraciones económicas. Si bien es razonable postular que la distribución de los recursos entre las entidades territoriales está asociada al comportamiento de variables socioeconómicas, tales como las que se incluyeron en los modelos del cuadro 35 y del cuadro 36, el nivel total de esos recursos depende del comportamiento de variables macroeconómicas, cuyo comportamiento se buscó sintetizar, en el modelo del cuadro 37, a través del PIB.

Los resultados de proyectar el comportamiento de los ingresos netos, para el periodo

¹⁹ Como ya se explicó, entre mayor sea el nivel de agregación de los ingresos, mayor es el número de entidades para las cuales existe información.

Cuadro 35

Ingresos Netos de Transferencias de los Municipios
1994-97

Variable Dependiente: Ingresos Netos de Transferencias
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR) ^{1/}

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y (Estadístico t)			
	1994	1995	1996	1997
Intercepto	-7342593 (-8.616852)	N.S.	N.S.	-8421047 (-7.970738)
Ingresos Netos Rezagados 1 Período	1.075020 (292.13)			
Población NBI	108.4699 (35.80)	108.4699 (35.80)	N.S.	108.4699 (35.80)
Población	-33.23 (-32.48)	N.S.	N.S.	N.S.
Categoría del Municipio	1026633 (7.43)	N.S.	N.S.	1026633 (7.43)
R ²	0.946179	0.987609	0.98948	0.974564
R ² Ajustado	0.945943	0.987567	0.98948	0.974052
# Observaciones	687	599	548	153

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ En el cuadro solo se reportan los resultados correspondientes a la estimación para el período 1994-97. No obstante, en la estimación del sistema se incluyeron las ecuaciones para todo el período 1984-97.

Cuadro 36

**Ingresos Netos de Transferencias de los Departamentos
1994-97**

Variable Dependiente: Ingresos Netos de Transferencias
Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR) ^{1/}

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y (Estadístico t)			
	1994	1995	1996	1997
Intercepto	N.S.	N.S.	N.S.	N.S.
Ingresos Netos Rezagados 1 Período		1.020805 (108.43)		
Población NBI	N.S.		13.78352 (5.5634)	
Población	N.S.		-5.52581 (-2.2912)	
R ²	0.995746	0.987692	0.974863	0.94947
R ² Ajustado	0.995746	0.986843	0.973130	0.945985
# Observaciones	32	32	32	32

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ En el cuadro solo se reportan los resultados correspondientes a la estimación para el período 1994-97. No obstante, en la estimación del sistema se incluyeron las ecuaciones para todo el período 1984-97.

Cuadro 37**Ingresos Netos de Transferencias Como Función del PIB**
1984-97**Variable Dependiente: log(Tasa de Crecimiento de los Ingresos Netos de Transferencias)**
Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Ordinarios

Variable Explicativa (en la fila)	Coefficiente y Estadístico t
Log(Tasa de Crecimiento del PIB Rezagada)	0.822441 (14.40)
R²	0.056548
R² Ajustado	0.056548
D.W.	1.967083

Cuadro 38
Crecimiento Esperado de los Ingresos Netos de las Entidades Territoriales
para el Período 1998-2002

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB	3.11%	5.82%	5.37%	4.06%	3.41%	4.28%	2.00%	4.04%	5.39%
Ingresos Netos	4.06%	-1.58%	10.19%	4.52%	9.91%	2.43%	4.98%	7.44%	17.90%

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Macro 1	PIB	5.81%	5.68%	2.10%	3.05%	1.80%	1.00%	3.50%	4.20%	5.10%
	Ingresos Netos	23.05%	4.57%	10.09%	4.80%	5.67%	3.67%	2.27%	6.55%	7.86%
Escenario Macro 2	PIB	5.81%	5.68%	2.10%	3.05%	1.80%	2.90%	4.06%	4.37%	4.10%
	Ingresos Netos	23.05%	4.57%	10.09%	4.80%	5.67%	3.67%	5.44%	7.17%	7.62%

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Contraloría General de la Nación.

1998-2002, con base en las estimaciones del cuadro 35, 36 y 37 se muestran en el cuadro 38, para cada uno de los dos escenarios macroeconómicos²⁰. Puede apreciarse una diferencia importante en los ingresos netos de transferencias entre esos dos escenarios, en el período 2000-2002.

1.3.2 Ingresos de Capital

Los ingresos de capital incluyen los recursos de crédito, tanto del sector financiero, como de fondos específicos (Findeter, Fonade; etc.); los recursos del balance; los rendimientos de las inversiones financieras; los aportes de capital; y los recursos obtenidos por la venta de activos.

En la segunda columna del cuadro 39 se indica el número de entidades para las cuales fue posible obtener información consistente, en la base de datos de la Contraloría; y en la tercera columna el valor de los ingresos de capital, a precios constantes de 1996, para esa muestra. Al igual que en el caso de los ingresos netos de transferencias, a partir de la información para esas entidades territoriales se estimaron modelos econométricos de comportamiento de los ingresos de capital, usando variables explicativas tales como el déficit de recursos propios para gastos corrientes²¹; los gastos de inversión; los ingresos netos de transferencias; la población; la población NBI; y, en el caso de los municipios, su categoría. En la columna 4 del cuadro 39 se muestran los valores proyectados de los ingresos de capital.

Para efectos de predicción de la tasa de crecimiento de los ingresos de capital se utilizó el modelo que se muestra en el cuadro 40, donde la tasa de crecimiento de los ingresos de capital es función de la tasa de crecimiento de los ingresos netos de transferencias. Este modelo tiene las mismas limitaciones que se señalaron para el correspondiente a los ingresos netos de transferencias, debido a la escasez de información histórica sobre estas variables.

Adicionalmente, para predecir la participación de los municipios en los ingresos totales de capital se utilizó el modelo que se muestra en el cuadro 41; y para los departamentos, el modelo del cuadro 42.

Las tasas estimadas de crecimiento de los ingresos de capital para las entidades territoriales en el período 1998-2002 se muestran en el cuadro 43, para cada uno de los

²⁰ En el escenario 1, donde la tasa de crecimiento del PIB se vuelve negativa, la tasa de crecimiento de los ingresos netos se aproximó mediante la siguiente relación: tasa de crecimiento ingresos netos = $1.870854 * \text{tasa de crecimiento rezagada del PIB}$.

²¹ Medido como: $(\text{gastos totales} - \text{gastos de inversión}) - (\text{ingresos netos de transferencias})$.

Cuadro 39
Valor Estimado de los Ingresos de Capital
de las Entidades Territoriales
(Municipios y Departamentos)

Año	Muestra Inicial: Observados		Proyección	# Entidades en el País
	# Entidades	Ingresos de Capital (Mill \$96)	Ingresos de Capital (Mill \$96)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1984	481	\$256,606	\$282,228	1039
1985	470	\$234,569	\$261,212	1051
1986	450	\$315,467	\$345,472	1056
1987	556	\$486,160	\$568,969	1058
1988	581	\$563,282	\$591,314	1059
1989	712	\$689,913	\$715,059	1073
1990	684	\$570,091	\$591,142	1077
1991	692	\$652,562	\$688,224	1077
1992	727	\$735,098	\$766,383	1088
1993	684	\$1,250,307	\$1,363,110	1092
1994	741	\$1,389,156	\$1,460,912	1103
1995	664	\$1,230,120	\$1,275,750	1110
1996	723	\$2,141,068	\$2,267,707	1117
1997	188	\$1,959,263	\$2,231,318	1124

Fuente: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios

Cuadro 40**Ingresos de Capital Como Función de los Ingresos Netos de Transferencias**
1984-97

Variable Dependiente: Log(1+Tasa de Crecimiento de los Ingresos Netos de Transferencias)
Método de Estimación: Mínimos Cuadrados Ordinarios

Variable Explicativa (en la fila)	Coefficiente y Estadístico t
Log(1+Tasa de Crecimiento del PIB Rezagada)	2.197033 (3.023382)
R ²	0.199518
R ² Ajustado	0.199518
D.W.	2.213388

Cuadro 41

Ingresos de Capital de los Municipios
1994-97

Variable Dependiente: Ingresos de Capital

Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR) ^{1/}

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y (Estadístico t)			
	1994	1995	1996	1997
Intercepto	N.S.		-1963527 (-4.34502)	
Población NBI	11.35038 (2.677186)		11.35038 (2.677186)	
Población	5.878152 (3.689315)	N.S.	N.S.	5.878152 (3.689315)
Ingresos Netos de Transferencias		0.269511 (53.4063)		N.S.
Déficit de Recursos Propios para Gastos Corrientes		0.256599 (46.81339)		
Ingresos de Capital Rezagados	0.447728 (23.06028)	N.S.	0.447728 (23.06028)	
Categoría del Municipio	N.S.	N.S.	284435.8 (3.758979)	
R ²	0.953381	0.972070	0.911880	0.911880
R ² Ajustado	0.952970	0.971906	0.910549	0.910549
# Observaciones	459	515	337	105

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ En el cuadro solo se reportan los resultados correspondientes a la estimación para el periodo 1994-97. No obstante, en la estimación del sistema se incluyeron las ecuaciones para todo el periodo 1984-97.

Cuadro 42

Ingresos de Capital de los Departamentos
1994-97

Variable Dependiente: Ingresos de Capital

Método de Estimación: Sistema de Ecuaciones Aparentemente No Relacionadas (SUR) ^{1/}

Variables Explicativas (en filas)	Coeficientes y (Estadístico t)			
	1994	1995	1996	1997
Ingresos Netos de Transferencias	N.S.	N.S.	0.317901 (27.67429)	N.S.
Déficit de Recursos Propios para Gastos Corrientes	N.S.	0.306444 (9.4242)	N.S.	0.306444 (9.4242)
Ingresos de Capital Rezagados	0.399916 (6.061328)			

N.S. : La variable no es significativa cuando menos al 5%.

1/ En el cuadro solo se reportan los resultados correspondientes a la estimación para el período 1994-97. No obstante, en la estimación del sistema se incluyeron las ecuaciones para todo el período 1984-97.

Cuadro 43
Crecimiento Esperado de los Ingresos de Capital de las Entidades Territoriales
para el Período 1998-2002

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ingresos de Capital	-7.45%	32.26%	64.69%	3.93%	20.93%	-17.33%	16.42%	11.36%	77.86%
Ingresos Netos de Transferencias	4.06%	-1.58%	10.19%	4.52%	9.91%	2.43%	4.98%	7.44%	17.90%

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Escenario Macro 1	Ingresos de Capital	7.17%	-12.67%	77.75%	-1.60%	12.88%	8.25%	5.04%	14.48%	16.92%
	Ingresos Netos de Transferencias	23.05%	4.57%	10.09%	4.80%	5.67%	3.67%	2.27%	6.35%	7.37%
Escenario Macro 2	Ingresos de Capital	7.17%	-12.67%	77.75%	-1.60%	12.88%	8.25%	12.34%	16.43%	17.51%
	Ingresos Netos de Transferencias	23.05%	4.57%	10.09%	4.80%	5.67%	3.67%	5.44%	7.17%	7.62%

Fuente: Cálculos realizados con base en información de la Contraloría General de la Nación.

dos escenarios macroeconómicos. Puede apreciarse que las diferencias que se presentan entre los dos escenarios, en el comportamiento esperado de los ingresos netos de transferencias, se magnifican para el caso de los ingresos de capital.

1.3.3 Ingresos por Transferencias y Aportes Diferentes a las Transferencias del Situado Fiscal, de las PICN y del FOSYGA

En esta sección se estima el monto de las transferencias y aportes que reciben las entidades territoriales por concepto de las rentas cedidas, regalías, fondos de cofinanciación y por los recursos de ECOSALUD.

Las rentas cedidas están conformadas por los recursos que cede el gobierno nacional a las entidades territoriales por concepto del impuesto a los licores; a la cerveza; lotería; apuestas permanentes; y registro y anotación. Esa información no está discriminada en forma consistente en las bases de datos de la Contraloría, razón por la cual se utilizó la información suministrada por la Superintendencia Nacional de Salud. En el cuadro 44 se muestra el valor de los estos recursos entre 1993 y 1997. Adicionalmente, en ese cuadro se incluyen los valores estimados para el período 1998-2002, bajo el supuesto que su crecimiento es el mismo que el del PIB, en el escenario macroeconómico 1; y en el cuadro 45 se muestran las proyecciones obtenidas de utilizar la tasa de crecimiento del PIB en el escenario macroeconómico 2.

En cuanto a las regalías que reciben algunos municipios y departamentos, se supuso que su crecimiento en 1998 fue negativo (44%) para todas las entidades territoriales, en correspondencia con el drástico deterioro que se produjo en ese año en el precio del petróleo. Debido al deterioro en el entorno internacional es de esperarse que los precios sigan bajos por dos o tres años más. En las proyecciones se supuso que el valor de las regalías se mantendría igual, en términos reales, al estimado para 1998, como se muestra en el cuadro 46.

En lo relativo a los recursos de los fondos de cofinanciación, no se dispone de estimativos para 1998. Por ese motivo, se supuso que su valor era igual, en términos reales al de 1997. No obstante, en el Plan de Desarrollo de la nueva administración se establece que estos fondos se eliminarán en un futuro. En vista de las complicaciones que seguramente implicará esa política, en las proyecciones se supuso que entre 1999 y 2002 el valor de esos recursos se reduciría gradualmente, a la misma tasa promedio anual a la cual estos aumentaron entre 1994 y 1997. Los estimativos resultantes se muestran en el cuadro 47.

Finalmente, en lo relativo a los recursos de ECOSALUD, éstos varían significativamente de un año a otro para las diferentes entidades territoriales. Para las proyecciones se

Cuadro 44
Valor de los Recursos Recibidos por los Municipios por Rentas Cedidas
Escenario Macro 1
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	2,418	2,653	3,518	2,634	2,149	2,188	2,210	2,287	2,383	2,505
ANTIOQUIA	45,908	48,685	52,763	51,999	43,471	44,253	44,696	46,260	48,203	50,661
ARAUCA	2,935	3,120	3,882	3,084	2,152	2,191	2,213	2,290	2,387	2,508
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2,861	3,070	3,735	2,919	2,121	2,160	2,181	2,258	2,352	2,472
ATLANTICO	8,075	11,883	10,721	11,203	12,537	12,763	12,890	13,341	13,902	14,611
BARRANQUILLA										
BOLIVAR	8,191	9,826	9,880	8,769	8,857	9,016	9,107	9,425	9,821	10,322
BOYACA	9,233	10,079	10,723	11,307	12,076	12,294	12,417	12,851	13,391	14,074
CALDAS	7,942	10,852	11,441	8,891	8,723	8,880	8,969	9,283	9,673	10,166
CAQUETA	2,094	2,008	2,413	1,896	2,435	2,479	2,504	2,591	2,700	2,838
CARTAGENA										
CASANARE	3,325	3,648	4,617	3,740	3,197	3,255	3,287	3,402	3,545	3,726
CAUCA	6,490	6,661	7,871	6,044	6,115	6,225	6,287	6,507	6,781	7,127
CESAR	4,072	4,032	4,450	3,841	2,933	2,985	3,015	3,121	3,252	3,418
CHOCO	1,929	1,568	1,866	1,873	1,677	1,707	1,724	1,785	1,860	1,954
CORDOBA	5,034	6,497	6,039	6,370	6,700	6,821	6,889	7,130	7,429	7,808
CUNDINAMARCA	37,462	45,712	54,598	41,241	36,290	36,943	37,313	38,619	40,241	42,293
GUAJIRIA	2,286	2,529	3,361	2,581	1,859	1,892	1,911	1,978	2,061	2,166
GUAJIRA	1,928	1,446	1,356	1,106	709	721	729	754	786	826
GUAVIARE	2,537	2,937	3,798	2,959	2,268	2,308	2,331	2,413	2,514	2,643
HUILA	2,691	3,046	4,938	4,729	4,220	4,296	4,339	4,491	4,679	4,918
MAGDALENA	7,870	3,670	5,406	5,724	6,868	6,992	7,062	7,309	7,616	8,004
META	5,328	4,685	6,448	6,848	6,385	6,500	6,565	6,795	7,081	7,442
N. DE SANTANDER	7,709	7,177	6,429	5,255	4,371	4,449	4,494	4,651	4,847	5,094
NARIÑO	4,288	4,640	4,886	4,560	5,390	5,487	5,542	5,735	5,976	6,281
PUTUMAYO	2,676	2,933	3,944	3,365	2,558	2,604	2,630	2,722	2,836	2,981
QUINDIO	4,897	5,337	5,812	5,173	5,376	5,472	5,527	5,721	5,961	6,265
RISARALDA	8,598	11,251	10,961	7,408	7,074	7,202	7,274	7,528	7,845	8,245
SANTA MARTA										
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	38,144	46,622	52,390	49,483	45,561	46,381	46,844	48,484	50,520	53,097
SANTANDER	8,814	9,057	9,760	11,871	13,310	13,549	13,685	14,164	14,759	15,511
SUCRE	1,755	1,946	1,986	2,777	2,386	2,428	2,453	2,539	2,645	2,780
TOLIMA	8,741	10,803	10,958	9,830	12,364	12,587	12,713	13,158	13,710	14,410
VALLE DEL CAUCA	27,698	32,115	34,497	25,460	26,999	27,485	27,760	28,731	29,938	31,465
VAUPES	2,249	2,517	3,345	2,550	1,825	1,858	1,876	1,942	2,023	2,126
VICHADA	2,342	2,585	3,404	2,617	1,901	1,935	1,954	2,023	2,107	2,215
TOTAL	288,516	325,590	362,195	320,105	302,855	308,307	311,390	322,288	335,824	352,951

Fuente: Superintendencia de Salud
1998-2002: Supuesto

Cuadro 45
Valor de los Recursos Recibidos por los Municipios por Rentas Cedidas
Escenario Macro 2
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	2,418	2,653	3,518	2,634	2,149	2,188	2,252	2,343	2,445	2,546
ANTIOQUIA	45,908	48,685	52,763	51,999	43,471	44,253	45,537	47,385	49,456	51,484
ARAUCA	2,935	3,120	3,882	3,084	2,152	2,191	2,254	2,346	2,449	2,549
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	2,861	3,070	3,735	2,919	2,121	2,160	2,222	2,313	2,414	2,513
ATLANTICO	8,075	11,883	10,721	11,203	12,537	12,763	13,133	13,666	14,263	14,848
BARRANQUILLA										
BOLIVAR	8,191	9,826	9,880	8,769	8,857	9,016	9,278	9,655	10,077	10,490
BOYACA	9,233	10,079	10,723	11,307	12,076	12,294	12,650	13,164	13,739	14,302
CALDAS	7,942	10,852	11,441	8,891	8,723	8,880	9,138	9,509	9,924	10,331
CAQUETA	2,094	2,008	2,413	1,896	2,435	2,479	2,551	2,654	2,770	2,884
CARTAGENA										
CASANARE	3,325	3,648	4,617	3,740	3,197	3,255	3,349	3,485	3,637	3,787
CAUCA	6,490	6,661	7,871	6,044	6,115	6,225	6,406	6,666	6,957	7,242
CESAR	4,072	4,032	4,450	3,841	2,933	2,985	3,072	3,197	3,336	3,473
CHOCO	1,929	1,568	1,866	1,873	1,677	1,707	1,757	1,828	1,908	1,986
CORDOBA	5,034	6,497	6,039	6,370	6,700	6,821	7,018	7,303	7,623	7,935
CUNDINAMARCA	37,462	45,712	54,598	41,241	36,290	36,943	38,015	39,558	41,287	42,980
GUAINIA	2,286	2,529	3,361	2,581	1,859	1,892	1,947	2,026	2,115	2,201
GUAJIRA	1,928	1,446	1,356	1,106	709	721	742	772	806	839
GUAVIARE	2,537	2,937	3,798	2,959	2,268	2,308	2,375	2,472	2,580	2,686
HUILA	2,691	3,046	4,938	4,729	4,220	4,296	4,420	4,600	4,801	4,998
MAGDALENA	7,870	3,670	5,406	5,724	6,868	6,992	7,194	7,487	7,814	8,134
META	5,328	4,685	6,448	6,848	6,385	6,500	6,689	6,960	7,265	7,562
N. DE SANTANDER	7,709	7,177	6,429	5,255	4,371	4,449	4,579	4,764	4,973	5,176
NARIÑO	4,288	4,640	4,886	4,560	5,390	5,487	5,646	5,875	6,132	6,383
PUTUMAYO	2,676	2,933	3,944	3,365	2,558	2,604	2,679	2,788	2,910	3,029
QUINDIO	4,897	5,337	5,812	5,173	5,376	5,472	5,631	5,860	6,116	6,367
RISARALDA	8,598	11,251	10,961	7,408	7,074	7,202	7,411	7,711	8,048	8,378
SANTA MARTA										
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	38,144	46,622	52,390	49,483	45,561	46,381	47,726	49,663	51,834	53,959
SANTANDER	8,814	9,057	9,760	11,871	13,310	13,549	13,942	14,508	15,142	15,763
SUCRE	1,755	1,946	1,986	2,777	2,386	2,428	2,499	2,600	2,714	2,825
TOLIMA	8,741	10,803	10,958	9,830	12,364	12,587	12,952	13,478	14,067	14,644
VALLE DEL CAUCA	27,698	32,115	34,497	25,460	26,999	27,485	28,282	29,430	30,716	31,976
VAUPES	2,249	2,517	3,345	2,550	1,825	1,858	1,911	1,989	2,076	2,161
VICHADA	2,342	2,585	3,404	2,617	1,901	1,935	1,991	2,072	2,162	2,251
TOTAL	288,516	325,590	362,195	320,105	302,855	308,307	317,247	330,128	344,554	358,681

Fuente: Superintendencia de Salud
1998-2002: Supuesto

Cuadro 46
Valor Total de las Regalías de los Departamentos y de los Municipios
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ANTIOQUIA	11,851	10,298	10,089	9,456	7,481	4,156	4,156	4,156	4,156	4,156
ARAUCA	97,248	83,750	79,840	74,388	55,515	30,841	30,841	30,841	30,841	30,841
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0	58	116	100	77	43	43	43	43	43
ATLANTICO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BARRANQUILLA	0	0	0	68	81	45	45	45	45	45
BOLIVAR	2,138	1,866	2,130	2,253	1,691	939	939	939	939	939
BOYACA	26	33	766	1,248	820	455	455	455	455	455
CALDAS	91	110	511	48	14	8	8	8	8	8
CAQUETA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CARTAGENA	0	2,445	3,184	3,082	5,534	3,074	3,074	3,074	3,074	3,074
CASANARE	22,314	20,141	67,291	76,017	66,180	36,767	36,767	36,767	36,767	36,767
CAUCA	0	470	1,509	2,039	1,516	842	842	842	842	842
CESAR	580	1,084	1,527	1,289	1,134	630	630	630	630	630
CHOCO	370	274	135	50	32	18	18	18	18	18
CORDOBA	957	3,016	2,557	1,711	1,585	880	880	880	880	880
CUNDINAMARCA	0	242	115	288	551	306	306	306	306	306
GUAINIA	142	96	54	35	5	3	3	3	3	3
GUAJIRA	16,483	14,899	14,890	8,200	19,173	10,652	10,652	10,652	10,652	10,652
GUAVIARE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HUILA	24,352	22,518	22,797	20,179	17,566	9,759	9,759	9,759	9,759	9,759
MAGDALENA	0	0	37	0	0	0	0	0	0	0
META	17,984	17,739	20,935	23,094	23,985	13,325	13,325	13,325	13,325	13,325
N. DE SANTANDER	0	42	97	277	728	404	404	404	404	404
NARIÑO	0	0	21	3	1	1	1	1	1	1
PUTUMAYO	6,732	4,857	4,857	4,666	4,467	2,482	2,482	2,482	2,482	2,482
QUINDIO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RISARALDA	9	3	2	1	2	1	1	1	1	1
SANTA MARTA	1	42	264	166	302	168	168	168	168	168
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SANTANDER	18,805	16,423	13,669	12,925	11,461	6,367	6,367	6,367	6,367	6,367
SUCRE	880	828	612	772	1,059	588	588	588	588	588
TOLIMA	2,335	3,997	4,151	3,649	4,899	2,722	2,722	2,722	2,722	2,722
VALLE DEL CAUCA	2	12	41	44	35	20	20	20	20	20
VAUPES	3	1	0	5	0	0	0	0	0	0
VICHADA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	223,310	205,246	252,197	246,057	225,894	125,497	125,497	125,497	125,497	125,497

Fuente: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

Cuadro 47
Recursos de los Fondos de Cofinanciación Departamentos y Municipios
(Millones \$96)

Departamento	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	857	8,085	6,296	4,004	4,004	2,395	1,433	857	513
ANTIOQUIA	4,881	30,420	37,021	17,199	17,199	11,302	7,428	4,881	3,208
ARAUCA	97	5,820	7,185	6,054	6,054	1,524	384	97	24
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,240	7,135	6,177	1,641	1,641	1,495	1,361	1,240	1,129
ATLANTICO	6,864	19,073	13,522	11,668	11,668	9,777	8,192	6,864	5,751
BARRANQUILLA	331	701	322	64	64	64	64	64	64
BOLIVAR	1,390	17,627	23,634	21,709	21,709	8,684	3,474	1,390	556
BOYACA	4,025	27,882	32,861	21,841	21,841	12,429	7,072	4,025	2,290
CALDAS	3,138	14,146	19,413	8,444	8,444	6,071	4,364	3,138	2,256
CAQUETA	862	9,264	10,730	9,698	9,698	4,328	1,932	862	385
CARTAGENA	788	130	2,161	622	622	622	622	622	622
CASANARE	686	13,002	12,415	6,525	6,525	3,079	1,453	686	323
CAUCA	5,397	15,484	21,032	16,415	16,415	11,330	7,820	5,397	3,725
CESAR	2,325	18,080	20,106	16,892	16,892	8,721	4,503	2,325	1,200
CHOCO	4,138	12,987	17,522	11,231	11,231	8,051	5,772	4,138	2,966
CORDOBA	4,579	16,528	22,934	14,755	14,755	9,990	6,764	4,579	3,100
CUNDINAMARCA	4,368	25,147	32,125	19,149	19,149	11,700	7,148	4,368	2,669
GUAINIA	493	6,457	8,786	3,299	3,299	1,750	929	493	261
GUAJIRA	175	9,821	11,715	9,031	9,031	2,424	651	175	47
GUAVIARE	401	9,380	9,570	4,823	4,823	2,106	919	401	175
HUILA	1,230	17,539	21,731	18,684	18,684	7,544	3,046	1,230	497
MAGDALENA	2,965	16,655	21,801	11,849	11,849	7,466	4,705	2,965	1,868
META	574	13,033	16,740	12,990	12,990	4,592	1,623	574	203
N. DE SANTANDER	3,371	17,114	21,095	11,929	11,929	7,828	5,137	3,371	2,212
NARIÑO	2,031	26,162	27,818	18,295	18,295	8,793	4,226	2,031	976
PUTUMAYO	798	11,852	10,995	6,363	6,363	3,186	1,595	798	400
QUINDIO	2,992	11,007	10,686	4,688	4,688	4,036	3,475	2,992	2,576
RISARALDA	4,740	10,817	13,292	4,830	4,830	4,800	4,770	4,740	4,711
SANTA MARTA	647	2,085	869	726	726	699	673	647	623
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	0	1,070	371	1,783	1,783	0	0	0	0
SANTANDER	3,165	33,619	29,936	17,698	17,698	9,971	5,617	3,165	1,783
SUCRE	3,163	15,083	19,769	12,119	12,119	7,745	4,949	3,163	2,021
TOLIMA	3,012	22,332	25,514	16,094	16,094	9,205	5,265	3,012	1,723
VALLE DEL CAUCA	6,362	25,107	25,286	20,365	20,365	13,818	9,376	6,362	4,317
VAUPES	324	6,236	5,890	1,539	1,539	916	545	324	193
VICHADA	1,354	7,218	8,513	4,043	4,043	2,807	1,950	1,354	940
TOTAL	83,761	504,099	575,832	369,059	369,059	211,249	129,237	83,328	56,308

Fuente: Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

supuso que entre 1998-2002 su valor se mantendría constante, en términos reales, en el nivel promedio de 1996 y 1997.

1.3.4 Asignación al Sector Salud de los Recursos Propios y de Otros Recursos de las Entidades Territoriales

En el cuadro 48 se muestra qué porcentaje de la suma de los recursos propios netos de transferencias, ingresos de capital, rentas cedidas y regalías recibidos por los departamentos y municipios se ha destinado a inversión entre 1993 y 1997. Puede apreciarse que en promedio este porcentaje ha sido de entre un 36% y un 46%, en ese período.

Para las proyecciones del período 1998-2002 se supuso que en cada departamento ese porcentaje correspondería al máximo de los últimos tres años, excepción hecha de los departamentos para los cuales no existía información; caso en el cual se tomó el porcentaje más alto observado en el período observado²².

El cuadro 49 presenta la proporción de las inversiones con esos recursos que se han asignado al sector salud entre 1993 y 1997. Vale la pena destacar que esta información es bastante más incompleta que en la del cuadro anterior y por ese motivo, más que proveer una información exacta sobre la proporción que se quiere medir, suministra un valor bastante aproximado, que será utilizado simplemente como punto de referencia. Según esa información, ese porcentaje ha variado entre un 5% y un 18%, en promedio. Para las proyecciones se supuso que el porcentaje en cuestión correspondería al promedio de los dos últimos años.

Finalmente, en el cuadro 50 se muestra la proporción de los recursos asignados a salud que, según la información reportada por las entidades territoriales, han venido destinando a subsidios para facilitar el acceso de la población a los servicios médicos. Esa información es aún más incompleta que la del cuadro anterior y aplican las mismas salvedades que se mencionaron en ese caso. Para propósitos de predicción se supuso que a partir de 1998 ese porcentaje sería igual al de las PICN y al del situado fiscal.

El efecto de los supuestos anteriores sobre el valor de los recursos propios y otros recursos asignados a salud, del total de fuentes mencionadas en los párrafos anteriores se muestra en el cuadro 51, bajo el primer escenario macroeconómico; y en el cuadro 52, bajo el segundo escenario. Similarmente, en los cuadros 53 y 54 se muestra el valor

²² En el caso de Sucre, para el cual no existía información consistente, se tomó un porcentaje igual al de Córdoba.

Cuadro 48

**Inversión como Proporción de los Ingresos Netos de Transferencias +
Ingresos de Capital + Rentas Cedidas + Regalías de los Municipios y Departamentos**

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	14.72%	35.88%	23.87%	35.41%	50.90%	50.90%	50.90%	50.90%	50.90%	50.90%
ATLANTICO	20.10%	36.74%	38.97%	39.50%	nd	39.50%	39.50%	39.50%	39.50%	39.50%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	48.76%	29.47%	53.02%	37.45%	49.40%	53.02%	53.02%	53.02%	53.02%	53.02%
BOLIVAR	14.04%	nd	7.37%	21.88%	13.66%	21.88%	21.88%	21.88%	21.88%	21.88%
BOYACA	28.44%	28.00%	26.83%	43.13%	29.21%	43.13%	43.13%	43.13%	43.13%	43.13%
CALDAS	34.25%	35.44%	26.25%	nd	30.64%	30.64%	30.64%	30.64%	30.64%	30.64%
CAQUETA	11.40%	nd	24.88%	8.54%	17.08%	24.88%	24.88%	24.88%	24.88%	24.88%
CAUCA	nd	nd	11.76%	34.64%	24.42%	34.64%	34.64%	34.64%	34.64%	34.64%
CESAR	38.85%	27.40%	26.07%	46.60%	61.53%	61.53%	61.53%	61.53%	61.53%	61.53%
CORDOBA	13.29%	18.55%	16.11%	35.56%	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%
CUNDINAMARCA	33.91%	nd	nd	nd	38.07%	38.07%	38.07%	38.07%	38.07%	38.07%
CHOCO	6.83%	18.53%	4.61%	nd	nd	18.53%	18.53%	18.53%	18.53%	18.53%
HUILA	60.29%	58.89%	53.06%	63.26%	51.20%	63.26%	63.26%	63.26%	63.26%	63.26%
GUAJIRA	61.42%	50.56%	41.54%	nd	2.37%	41.54%	41.54%	41.54%	41.54%	41.54%
MAGDALENA	25.24%	12.29%	57.79%	nd	nd	57.79%	57.79%	57.79%	57.79%	57.79%
META	42.12%	54.62%	nd	nd	nd	54.62%	54.62%	54.62%	54.62%	54.62%
NARIÑO	nd	nd	nd	32.96%	42.00%	42.00%	42.00%	42.00%	42.00%	42.00%
N. DE SANTANDER	50.94%	50.86%	32.81%	39.84%	35.95%	39.84%	39.84%	39.84%	39.84%	39.84%
QUINDIO	31.95%	35.50%	31.43%	41.28%	33.64%	41.28%	41.28%	41.28%	41.28%	41.28%
RISARALDA	34.07%	40.05%	42.88%	34.50%	37.30%	42.88%	42.88%	42.88%	42.88%	42.88%
SANTANDER	33.34%	36.78%	28.78%	22.25%	38.86%	38.86%	38.86%	38.86%	38.86%	38.86%
SUCRE	nd	nd	nd	nd	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%	36.98%
TOLIMA	40.81%	41.23%	22.69%	29.48%	28.32%	29.48%	29.48%	29.48%	29.48%	29.48%
VALLE DEL CAUCA	43.36%	21.34%	nd	30.52%	nd	30.52%	30.52%	30.52%	30.52%	30.52%
ARAUCA	99.31%	87.89%	87.17%	nd	88.38%	88.38%	88.38%	88.38%	88.38%	88.38%
CASANARE	102.14%	77.94%	72.71%	91.24%	79.77%	91.24%	91.24%	91.24%	91.24%	91.24%
PUTUMAYO	61.34%	65.33%	31.15%	nd	nd	31.15%	31.15%	31.15%	31.15%	31.15%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	34.62%	48.03%	74.56%	43.14%	45.59%	74.56%	74.56%	74.56%	74.56%	74.56%
AMAZONAS	38.07%	36.62%	9.10%	nd	23.92%	23.92%	23.92%	23.92%	23.92%	23.92%
GUAINIA	36.29%	42.27%	31.46%	nd	nd	31.46%	31.46%	31.46%	31.46%	31.46%
GUAVIARE	64.00%	nd	46.23%	57.05%	nd	57.05%	57.05%	57.05%	57.05%	57.05%
VAUPES	22.98%	25.95%	21.07%	nd	nd	21.07%	21.07%	21.07%	21.07%	21.07%
VICHADA	nd	nd	nd	nd	nd	21.07%	21.07%	21.07%	21.07%	21.07%
BARRANQUILLA	2.77%	42.36%	72.28%	0.00%	0.00%	72.28%	72.28%	72.28%	72.28%	72.28%
CARTAGENA	84.11%	81.51%	74.45%	0.00%	79.37%	79.37%	79.37%	79.37%	79.37%	79.37%
SANTA MARTA	0.00%	25.73%	30.29%	60.03%	66.93%	66.93%	66.93%	66.93%	66.93%	66.93%
TOTAL	39.88%	36.02%	38.57%	36.83%	46.31%					

Fuente: 1993-1997 Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1998-2002: Supuesto

Cuadro 49
Inversión en Salud como Proporción de la Inversión Total con Otros Recursos
de los Departamentos y Municipios

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	3.89%	8.61%	9.09%	8.31%	9.22%	8.76%	8.76%	8.76%	8.76%	8.76%
ATLANTICO	nd	9.51%	46.98%	37.34%	nd	37.34%	37.34%	37.34%	37.34%	37.34%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	1.59%	25.27%	nd	5.12%	5.12%	5.12%	5.12%	5.12%	5.12%
BOLIVAR	11.03%	31.85%	23.19%	6.83%	1.70%	4.27%	4.27%	4.27%	4.27%	4.27%
BOYACA	6.99%	7.13%	5.96%	3.85%	4.76%	4.30%	4.30%	4.30%	4.30%	4.30%
CALDAS	10.06%	9.83%	8.12%	5.08%	27.58%	16.33%	16.33%	16.33%	16.33%	16.33%
CAQUETA	nd	0.05%	25.56%	18.09%	16.24%	17.16%	17.16%	17.16%	17.16%	17.16%
CAUCA	4.14%	0.29%	9.79%	7.16%	5.31%	6.23%	6.23%	6.23%	6.23%	6.23%
CESAR	5.18%	18.48%	19.01%	9.36%	3.83%	6.60%	6.60%	6.60%	6.60%	6.60%
CORDOBA	6.33%	13.53%	5.98%	4.92%	15.40%	10.16%	10.16%	10.16%	10.16%	10.16%
CUNDINAMARCA	2.26%	2.86%	10.77%	7.63%	nd	7.63%	7.63%	7.63%	7.63%	7.63%
CHOCO	5.79%	8.99%	nd	nd	nd	8.99%	8.99%	8.99%	8.99%	8.99%
HUILA	8.69%	2.78%	19.36%	17.52%	15.48%	16.50%	16.50%	16.50%	16.50%	16.50%
GUAJIRA	3.50%	1.82%	17.16%	8.31%	nd	8.31%	8.31%	8.31%	8.31%	8.31%
MAGDALENA	0.32%	5.06%	13.08%	9.08%	nd	9.08%	9.08%	9.08%	9.08%	9.08%
META	8.26%	3.99%	4.17%	1.40%	3.59%	2.50%	2.50%	2.50%	2.50%	2.50%
NARIÑO	8.40%	6.84%	1.59%	3.20%	25.65%	14.43%	14.43%	14.43%	14.43%	14.43%
N. DE SANTANDER	11.78%	17.77%	10.61%	7.72%	1.89%	4.80%	4.80%	4.80%	4.80%	4.80%
QUINDIO	3.00%	10.40%	14.28%	10.32%	16.34%	13.33%	13.33%	13.33%	13.33%	13.33%
RISARALDA	4.20%	7.36%	11.68%	0.86%	2.93%	1.89%	1.89%	1.89%	1.89%	1.89%
SANTANDER	2.69%	7.71%	6.11%	18.45%	12.26%	15.36%	15.36%	15.36%	15.36%	15.36%
SUCRE	5.50%	2.72%	35.16%	36.13%	nd	36.13%	36.13%	36.13%	36.13%	36.13%
TOLIMA	1.99%	1.93%	4.26%	5.53%	1.56%	3.54%	3.54%	3.54%	3.54%	3.54%
VALLE DEL CAUCA	8.81%	7.39%	3.65%	15.84%	11.59%	13.71%	13.71%	13.71%	13.71%	13.71%
ARAUCA	2.79%	4.76%	1.52%	7.77%	11.97%	9.87%	9.87%	9.87%	9.87%	9.87%
CASANARE	4.68%	3.08%	4.92%	4.94%	2.10%	3.52%	3.52%	3.52%	3.52%	3.52%
PUTUMAYO	12.78%	nd	nd	3.52%	nd	3.52%	3.52%	3.52%	3.52%	3.52%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	4.38%	26.90%	25.52%	7.68%	26.03%	16.85%	16.85%	16.85%	16.85%	16.85%
AMAZONAS	nd	nd	0.49%	nd	6.31%	6.31%	6.31%	6.31%	6.31%	6.31%
GUAINIA	nd	nd	nd	nd	1.69%	1.69%	1.69%	1.69%	1.69%	1.69%
GUAVIARE	nd	nd	52.93%	62.91%	nd	62.91%	62.91%	62.91%	62.91%	62.91%
VAUPES	9.05%	21.20%	2.41%	nd	nd	10.89%	10.89%	10.89%	10.89%	10.89%
VICHADA	18.20%	nd	nd	nd	nd	18.20%	18.20%	18.20%	18.20%	18.20%
BARRANQUILLA	nd	1.15%	21.45%	nd	nd	11.30%	11.30%	11.30%	11.30%	11.30%
CARTAGENA	nd	4.20%	30.05%	nd	19.21%	19.21%	19.21%	19.21%	19.21%	19.21%
SANTA MARTA	nd	nd	1.12%	8.53%	1.48%	5.01%	5.01%	5.01%	5.01%	5.01%
TOTAL	5.14%	5.90%	17.95%	12.28%	8.96%					

Fuente: 1993-1997 Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.
1998-2002: Supuesto

Cuadro 50

**Subsidios a la Demanda como Proporción de la Inversión en Salud con Otros Recursos
de los Departamentos y Municipios**

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ANTIOQUIA	9.04%	2.27%	3.00%	4.89%	20.21%	54.15%	64.14%	75.98%	90.00%	90.00%
ATLANTICO	nd	13.65%	0.19%	0.28%	nd	63.45%	71.29%	80.10%	90.00%	90.00%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	0.00%	96.89%	nd	13.25%	60.46%	69.03%	78.82%	90.00%	90.00%
BOLIVAR	0.00%	0.00%	8.63%	0.00%	0.00%	51.10%	61.71%	74.52%	90.00%	90.00%
BOYACA	0.00%	4.99%	8.20%	13.93%	2.11%	62.15%	70.32%	79.55%	90.00%	90.00%
CALDAS	0.00%	0.25%	4.50%	25.55%	20.67%	52.02%	62.45%	74.97%	90.00%	90.00%
CAQUETA	nd	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	68.52%	75.04%	82.18%	90.00%	90.00%
CAUCA	38.17%	0.00%	69.26%	56.23%	1.87%	60.68%	69.20%	78.92%	90.00%	90.00%
CESAR	0.00%	0.00%	3.05%	3.78%	0.40%	53.06%	63.28%	75.47%	90.00%	90.00%
CORDOBA	0.00%	0.00%	27.02%	2.46%	0.00%	62.41%	70.51%	79.66%	90.00%	90.00%
CUNDINAMARCA	0.00%	7.61%	18.30%	5.31%	nd	55.72%	65.37%	76.70%	90.00%	90.00%
CHOCO	0.00%	2.13%	nd	nd	nd	56.36%	65.87%	77.00%	90.00%	90.00%
HUILA	9.69%	52.13%	67.46%	3.32%	1.19%	64.76%	72.27%	80.65%	90.00%	90.00%
GUAJIRA	0.00%	0.00%	0.00%	1.17%	100.00%	61.13%	69.55%	79.11%	90.00%	90.00%
MAGDALENA	0.00%	0.00%	0.43%	12.04%	nd	62.79%	70.79%	79.82%	90.00%	90.00%
META	0.00%	1.17%	0.00%	0.00%	40.15%	62.89%	70.87%	79.86%	90.00%	90.00%
NARIÑO	37.44%	0.00%	0.00%	23.75%	0.00%	63.44%	71.28%	80.10%	90.00%	90.00%
N. DE SANTANDER	0.00%	0.00%	55.49%	31.45%	0.00%	64.27%	71.90%	80.44%	90.00%	90.00%
QUINDIO	0.00%	12.33%	1.22%	33.43%	0.00%	60.57%	69.12%	78.87%	90.00%	90.00%
RISARALDA	61.84%	2.39%	0.00%	0.94%	6.76%	58.39%	67.45%	77.91%	90.00%	90.00%
SANTANDER	15.36%	0.37%	8.05%	5.06%	4.52%	59.89%	68.60%	78.57%	90.00%	90.00%
SUCRE	0.00%	2.23%	0.32%	2.59%	nd	61.54%	69.86%	79.29%	90.00%	90.00%
TOLIMA	0.00%	31.04%	7.15%	31.93%	0.00%	66.51%	73.57%	81.37%	90.00%	90.00%
VALLE DEL CAUCA	5.01%	0.91%	47.43%	15.30%	26.97%	53.03%	63.25%	75.45%	90.00%	90.00%
ARAUCA	26.05%	0.00%	5.32%	15.01%	0.24%	65.24%	72.62%	80.85%	90.00%	90.00%
CASANARE	9.70%	2.30%	21.68%	4.72%	0.00%	60.98%	69.43%	79.05%	90.00%	90.00%
PUTUMAYO	26.34%	nd	nd	56.95%	nd	54.56%	64.46%	76.17%	90.00%	90.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.00%	0.00%	0.00%	6.01%	31.62%	66.40%	73.48%	81.32%	90.00%	90.00%
AMAZONAS	nd	nd	0.00%	nd	0.00%	65.77%	73.02%	81.07%	90.00%	90.00%
GUAJINIA	nd	nd	nd	nd	100.00%	66.40%	73.48%	81.32%	90.00%	90.00%
GUAVIARE	nd	nd	0.00%	0.16%	nd	69.47%	75.73%	82.56%	90.00%	90.00%
VAUPES	0.00%	0.00%	0.00%	nd	nd	69.47%	75.73%	82.56%	90.00%	90.00%
VICHADA	0.00%	nd	nd	nd	nd	82.23%	84.74%	87.33%	90.00%	90.00%
BARRANQUILLA	nd	0.00%	13.51%	nd	nd	71.87%	77.47%	83.50%	90.00%	90.00%
CARTAGENA	nd	37.07%	13.89%	nd	0.00%	71.87%	77.47%	83.50%	90.00%	90.00%
SANTA MARTA	nd	nd	100.00%	0.00%	0.00%	65.89%	73.11%	81.12%	90.00%	90.00%
TOTAL	4.32%	3.41%	58.64%	8.89%	13.00%	58.97%	67.90%	78.17%	90.00%	90.00%

Fuente: 1993-1997 Contraloría General de la Nación y Cálculos Propios.

1998-2002: Se supuso igual al de las PICN

Cuadro 51
Valor Total de Otros Recursos de los Departamentos y Municipios Asignados a Salud
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	nd	nd	5	nd	147	175	185	189	207	231
ANTIOQUIA	4,651	29,375	19,004	30,052	49,952	47,527	47,512	47,640	51,244	56,244
ARAUCA	5,271	5,349	1,401	nd	11,313	10,039	11,427	12,189	13,666	15,540
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	502	4,405	6,176	1,357	4,166	5,750	6,333	6,472	6,998	7,735
ATLANTICO	nd	3,834	23,737	20,425	nd	20,445	20,630	20,339	21,299	22,899
BARRANQUILLA	nd	485	11,152	nd	nd	12,263	14,938	16,928	19,716	22,989
BOLIVAR	1,447	nd	1,396	1,360	234	1,037	1,132	1,220	1,374	1,567
BOYACA	1,620	1,971	1,716	1,910	2,164	3,290	3,346	3,398	3,689	4,007
CALDAS	3,108	3,414	2,043	nd	10,376	6,234	6,372	6,240	6,618	7,143
CAQUETA	nd	nd	1,983	465	1,340	2,242	2,333	2,396	2,588	2,858
CARTAGENA	nd	2,267	14,157	nd	24,979	25,949	27,987	30,138	34,205	39,308
CASANARE	2,662	1,372	4,112	7,681	2,999	4,625	4,628	4,662	5,127	5,686
CAUCA	nd	nd	742	2,313	1,340	2,191	2,253	2,370	2,598	2,926
CESAR	839	2,508	2,420	2,735	1,290	2,565	3,077	3,428	3,956	4,595
CHOCO	84	354	nd	nd	nd	589	713	818	955	1,116
CORDOBA	451	1,810	554	1,600	5,329	4,434	5,140	5,791	6,712	7,792
CUNDINAMARCA	2,455	nd	nd	nd	nd	12,489	11,829	11,258	11,409	11,795
GUAINIA	nd	nd	nd	nd	nd	34	41	46	53	61
GUAJIRA	1,422	442	2,293	nd	nd	1,715	2,025	2,283	2,643	3,073
GUAVIARE	nd	nd	2,829	3,932	nd	5,888	6,806	7,624	8,909	10,525
HUILA	5,105	1,434	10,121	10,719	9,406	12,847	13,722	14,176	15,353	16,973
MAGDALENA	45	419	2,963	nd	nd	3,124	3,545	3,967	4,576	5,293
META	2,751	2,036	nd	nd	nd	1,654	1,732	1,769	1,920	2,121
N. DE SANTANDER	3,346	5,833	1,641	2,158	530	2,122	2,544	2,837	3,279	3,788
NARIÑO	nd	nd	nd	1,221	12,644	7,542	8,412	9,074	10,469	12,017
PUTUMAYO	1,513	nd	nd	nd	nd	318	409	485	586	707
QUINDIO	455	1,813	2,597	2,150	3,114	3,838	4,201	4,257	4,556	4,986
RISARALDA	1,300	2,904	5,228	358	1,588	1,205	1,232	1,231	1,350	1,491
SANTA MARTA	nd	nd	48	763	140	899	1,214	1,466	1,779	2,142
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	4,205	136,573	nd	31,249	37,352	39,678	41,474	45,564	50,873
SANTANDER	1,645	6,216	3,561	11,985	10,599	13,439	13,534	13,482	14,098	15,121
SUCRE	nd	nd	nd	nd	nd	8,275	10,527	12,104	14,366	17,030
TOLIMA	904	904	1,181	2,320	764	2,071	2,214	2,278	2,490	2,779
VALLE DEL CAUCA	24,576	11,193	nd	51,340	nd	36,592	37,624	37,850	40,494	44,658
VAUPES	141	217	22	nd	nd	109	122	129	141	157
VICHADA	nd	nd	nd	nd	nd	509	536	552	594	653
TOTAL	87,271	104,762	343,457	280,978	261,553	301,376	319,954	332,555	365,582	408,882

Fuente: Contraloría General de la Nación, DNP, Superintendencia de Salud y Cálculos Propios.

1/ El total para 1993-97 corresponde al producto del porcentaje promedio por el total de recursos y no necesariamente corresponde a la suma de las filas.

Cuadro 52
Valor Total de Otros Recursos de los Departamentos y Municipios Asignados a Salud
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	nd	nd	5	nd	147	175	185	200	221	248
ANTIOQUIA	4,651	29,375	19,004	30,052	49,952	47,527	47,550	49,945	54,381	59,854
ARAUCA	5,271	5,349	1,401	nd	11,313	10,039	11,431	12,811	14,573	16,664
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	502	4,405	6,176	1,357	4,166	5,750	6,339	6,815	7,476	8,299
ATLANTICO	nd	3,834	23,737	20,425	nd	20,445	20,666	21,244	22,504	24,250
BARRANQUILLA	nd	485	11,152	nd	nd	12,263	14,938	17,696	20,819	24,294
BOLIVAR	1,447	nd	1,396	1,360	234	1,037	1,133	1,272	1,447	1,650
BOYACA	1,620	1,971	1,716	1,910	2,164	3,290	3,351	3,570	3,928	4,284
CALDAS	3,108	3,414	2,043	nd	10,376	6,234	6,381	6,551	7,041	7,629
CAQUETA	nd	nd	1,983	465	1,340	2,242	2,335	2,503	2,733	3,025
CARTAGENA	nd	2,267	14,157	nd	24,979	25,949	27,987	31,456	36,040	41,437
CASANARE	2,662	1,372	4,112	7,681	2,999	4,625	4,630	4,880	5,437	6,063
CAUCA	nd	nd	742	2,313	1,340	2,191	2,256	2,475	2,742	3,091
CESAR	839	2,508	2,420	2,735	1,290	2,565	3,079	3,578	4,170	4,846
CHOCO	84	354	nd	nd	nd	589	714	851	1,002	1,170
CORDOBA	451	1,810	554	1,600	5,329	4,434	5,145	6,014	7,024	8,148
CUNDINAMARCA	2,455	nd	nd	nd	nd	12,489	11,850	11,697	11,964	12,378
GUAINIA	nd	nd	nd	nd	nd	34	41	48	56	66
GUAJIRA	1,422	442	2,293	nd	nd	1,715	2,026	2,371	2,772	3,227
GUAVIARE	nd	nd	2,829	3,932	nd	5,888	6,821	7,952	9,380	11,079
HUILA	5,105	1,434	10,121	10,719	9,406	12,847	13,731	14,849	16,287	18,069
MAGDALENA	45	419	2,963	nd	nd	3,124	3,552	4,127	4,801	5,551
META	2,751	2,036	nd	nd	nd	1,654	1,734	1,848	2,029	2,248
N. DE SANTANDER	3,346	5,833	1,641	2,158	530	2,122	2,546	2,977	3,481	4,028
NARIÑO	nd	nd	nd	1,221	12,644	7,542	8,418	9,466	11,025	12,661
PUTUMAYO	1,513	nd	nd	nd	nd	318	410	505	616	743
QUINDIO	455	1,813	2,597	2,150	3,114	3,838	4,207	4,472	4,852	5,331
RISARALDA	1,300	2,904	5,228	358	1,588	1,205	1,233	1,293	1,436	1,590
SANTA MARTA	nd	nd	48	763	140	899	1,214	1,525	1,867	2,247
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	4,205	136,573	nd	31,249	37,352	39,702	43,246	47,982	53,618
SANTANDER	1,645	6,216	3,561	11,985	10,599	13,439	13,549	14,092	14,913	16,044
SUCRE	nd	nd	nd	nd	nd	8,275	10,533	12,706	15,248	18,098
TOLIMA	904	904	1,181	2,320	764	2,071	2,216	2,397	2,655	2,974
VALLE DEL CAUCA	24,576	11,193	nd	51,340	nd	36,592	37,646	39,563	42,802	47,288
VAUPES	141	217	22	nd	nd	109	123	135	150	167
VICHADA	nd	nd	nd	nd	nd	509	538	573	623	685
TOTAL	87,271	104,762	343,457	280,978	261,553	301,376	320,207	347,703	386,478	433,043

Fuente: Contraloría General de la Nación, DNP, Superintendencia de Salud y Cálculos Propios.

1/ El total para 1993-97 corresponde al producto del porcentaje promedio por el total de recursos y no necesariamente corresponde a la suma de las filas.

Cuadro 53
Valor Total de Otros Recursos de los Departamentos y Municipios Asignados a
Subsidios a la Demanda en Salud
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	nd	nd	0	nd	0	115	135	154	186	208
ANTIOQUIA	421	667	570	1,471	10,097	25,737	30,476	36,197	46,120	50,620
ARAUCA	1,373	0	75	nd	28	6,549	8,299	9,854	12,299	13,986
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0	0	0	82	1,317	3,818	4,654	5,263	6,298	6,961
ATLANTICO	nd	523	45	58	nd	12,972	14,707	16,291	19,170	20,609
BARRANQUILLA	nd	0	1,507	nd	nd	8,813	11,572	14,134	17,744	20,690
BOLIVAR	0	nd	120	0	0	530	698	909	1,237	1,410
BOYACA	0	98	141	266	46	2,045	2,353	2,703	3,320	3,607
CALDAS	0	8	92	nd	2,145	3,243	3,979	4,678	5,956	6,429
CAQUETA	nd	nd	0	0	0	1,536	1,751	1,969	2,329	2,572
CARTAGENA	nd	841	1,966	nd	0	nd	21,680	25,164	30,785	35,378
CASANARE	258	31	891	363	0	2,820	3,213	3,685	4,614	5,118
CAUCA	nd	nd	514	1,301	25	1,330	1,559	1,870	2,338	2,633
CESAR	0	0	74	103	5	1,361	1,947	2,587	3,561	4,135
CHOCO	0	8	nd	nd	nd	332	470	630	859	1,004
CORDOBA	0	0	150	39	0	2,767	3,625	4,614	6,041	7,013
CUNDINAMARCA	0	nd	nd	nd	nd	6,959	7,733	8,635	10,268	10,616
GUAINIA	nd	nd	nd	nd	nd	22	30	37	47	55
GUAJIRA	0	0	0	nd	nd	1,048	1,408	1,806	2,379	2,766
GUAVIARE	nd	nd	0	6	nd	4,090	5,154	6,294	8,018	9,473
HUILA	494	748	6,827	356	112	8,319	9,917	11,433	13,818	15,276
MAGDALENA	0	0	13	nd	nd	1,961	2,510	3,166	4,118	4,764
META	0	24	nd	nd	nd	1,040	1,227	1,413	1,728	1,909
N. DE SANTANDER	0	0	910	679	0	1,363	1,829	2,282	2,951	3,409
NARIÑO	nd	nd	nd	290	0	4,785	5,997	7,268	9,422	10,816
PUTUMAYO	398	nd	nd	nd	nd	174	264	369	528	636
QUINDIO	0	224	32	719	0	2,325	2,904	3,358	4,100	4,487
RISARALDA	804	69	0	3	107	703	831	959	1,215	1,342
SANTA MARTA	nd	nd	48	0	0	592	888	1,189	1,601	1,928
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	0	132,327	nd	4,140	22,583	27,390	32,691	41,007	45,786
SANTANDER	253	23	287	607	479	8,048	9,284	10,594	12,688	13,609
SUCRE	nd	nd	nd	nd	nd	5,093	7,353	9,597	12,929	15,327
TOLIMA	0	280	85	741	0	1,378	1,629	1,854	2,241	2,502
VALLE DEL CAUCA	1,232	102	nd	7,854	nd	19,403	23,798	28,557	36,445	40,192
VAUPES	0	0	0	nd	nd	nd	92	106	127	142
VICHADA	nd	nd	nd	nd	nd	418	455	482	535	588
TOTAL	3,768	3,577	201,390	24,989	33,989	164,274	221,810	262,791	329,024	367,994

Fuente: Contraloría General de la Nación, DNP, Superintendencia de Salud y Cálculos Propios.

1/ El total para 1993-97 corresponde al producto del porcentaje promedio por el total de recursos y no necesariamente corresponde a la suma de las filas.

Cuadro 54
Valor Total de Otros Recursos de los Departamentos y Municipios Asignados a
Subsidios a la Demanda en Salud
(Millones \$96)

Departamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	nd	nd	0	nd	0	115	135	162	199	223
ANTIOQUIA	421	667	570	1,471	10,097	25,737	30,500	37,948	48,943	53,868
ARAUCA	1,373	0	75	nd	28	6,549	8,301	10,357	13,116	14,997
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0	0	0	82	1,317	3,818	4,658	5,542	6,729	7,469
ATLANTICO	nd	523	45	58	nd	12,972	14,733	17,017	20,254	21,825
BARRANQUILLA	nd	0	1,507	nd	nd	8,813	11,572	14,776	18,737	21,865
BOLIVAR	0	nd	120	0	0	530	699	948	1,302	1,485
BOYACA	0	98	141	266	46	2,045	2,356	2,840	3,535	3,855
CALDAS	0	8	92	nd	2,145	3,243	3,985	4,911	6,337	6,866
CAQUETA	nd	nd	0	0	0	1,536	1,752	2,057	2,460	2,722
CARTAGENA	nd	841	1,966	nd	0	nd	21,680	26,265	32,436	37,293
CASANARE	258	31	891	363	0	2,820	3,214	3,857	4,893	5,456
CAUCA	nd	nd	514	1,301	25	1,330	1,561	1,953	2,468	2,782
CESAR	0	0	74	103	5	1,361	1,948	2,700	3,753	4,362
CHOCO	0	8	nd	nd	nd	332	470	655	902	1,053
CORDOBA	0	0	150	39	0	2,767	3,628	4,791	6,322	7,333
CUNDINAMARCA	0	nd	nd	nd	nd	6,959	7,746	8,972	10,768	11,140
GUAINIA	nd	nd	nd	nd	nd	22	30	39	51	59
GUAJIRA	0	0	0	nd	nd	1,048	1,409	1,875	2,494	2,904
GUAVIARE	nd	nd	0	6	nd	4,090	5,166	6,565	8,442	9,971
HUILA	494	748	6,827	356	112	8,319	9,923	11,976	14,659	16,262
MAGDALENA	0	0	13	nd	nd	1,961	2,515	3,294	4,321	4,996
META	0	24	nd	nd	nd	1,040	1,229	1,476	1,826	2,023
N. DE SANTANDER	0	0	910	679	0	1,363	1,830	2,395	3,133	3,625
NARIÑO	nd	nd	nd	290	0	4,785	6,001	7,582	9,922	11,395
PUTUMAYO	398	nd	nd	nd	nd	174	264	385	555	669
QUINDIO	0	224	32	719	0	2,325	2,908	3,527	4,366	4,798
RISARALDA	804	69	0	3	107	703	832	1,008	1,292	1,431
SANTA MARTA	nd	nd	48	0	0	592	888	1,237	1,681	2,022
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	0	132,327	nd	4,140	22,583	27,407	34,088	43,184	48,256
SANTANDER	253	23	287	607	479	8,048	9,295	11,073	13,422	14,440
SUCRE	nd	nd	nd	nd	nd	5,093	7,358	10,074	13,724	16,288
TOLIMA	0	280	85	741	0	1,378	1,631	1,950	2,389	2,677
VALLE DEL CAUCA	1,232	102	nd	7,854	nd	19,403	23,812	29,850	38,522	42,559
VAUPES	0	0	0	nd	nd	nd	93	111	135	150
VICHADA	nd	nd	nd	nd	nd	418	456	501	561	616
TOTAL	3,768	3,577	201,390	24,989	33,989	164,274	221,984	274,758	347,831	389,739

Fuente: Contraloría General de la Nación, DNP, Superintendencia de Salud y Cálculos Propios.

1/ El total para 1993-97 corresponde al producto del porcentaje promedio por el total de recursos y no necesariamente corresponde a la suma de las filas.

resultante de los recursos asignados como subsidios a la demanda, de esas mismas fuentes.

De otra parte, se supuso que los recursos de los fondos de cofinanciación se asignarían a salud en la misma proporción que los recursos del situado fiscal, pues como se explicó en una sección anterior, la información disponible de la Contraloría no permite desagregar estas dos fuentes de recursos.

Cuadro 55
Valor Total de los Recursos de Todas las Fuentes Potenciales Para Salud
(Millones \$96)

Escenario	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC1	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,452,026	12,803,697	13,820,059	14,907,366
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC1	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,452,026	12,803,697	13,820,059	14,907,366
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC2	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,441,649	12,791,769	13,806,631	14,894,243
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC2	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,441,649	12,791,769	13,806,631	14,894,243
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC1	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,467,170	13,168,600	14,328,397	15,495,777
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC1	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,467,170	13,168,600	14,328,397	15,495,777
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC2	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,456,793	13,156,671	14,314,969	15,482,654
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC2	9,255,484	11,039,382	11,518,311	11,820,838	12,456,793	13,156,671	14,314,969	15,482,654

Porcentaje Asignado a Salud Como Subsidios de Oferta y de Demanda

Escenario	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC1		11.45%	14.90%	16.24%	18.19%	18.28%	18.10%	17.43%
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC1		11.45%	14.90%	16.24%	18.19%	18.28%	18.10%	17.43%
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC2		11.45%	14.90%	16.24%	18.12%	18.20%	18.02%	17.36%
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC2		11.45%	14.90%	16.24%	18.12%	18.20%	18.02%	17.36%
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC1		11.45%	14.90%	16.24%	18.19%	17.97%	17.72%	17.06%
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC1		11.45%	14.90%	16.24%	18.19%	17.97%	17.72%	17.06%
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC2		11.45%	14.90%	16.24%	18.12%	17.89%	17.64%	16.99%
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC2		11.45%	14.90%	16.24%	18.12%	17.89%	17.64%	16.99%

Porcentaje Asignado Como Subsidios de Demanda

Escenario	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC1		3.73%	5.16%	8.45%	10.89%	13.28%	16.56%	15.94%
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC1		3.73%	5.16%	8.45%	10.88%	13.26%	16.56%	15.94%
Macro1, Cobertura RS1, Cobertura RC2		3.73%	5.16%	8.45%	10.81%	13.20%	16.48%	15.86%
Macro1, Cobertura RS2, Cobertura RC2		3.73%	5.16%	8.45%	10.80%	13.18%	16.48%	15.86%
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC1		3.73%	5.16%	8.45%	10.89%	13.05%	16.21%	15.59%
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC1		3.73%	5.16%	8.45%	10.88%	13.04%	16.21%	15.59%
Macro2, Cobertura RS1, Cobertura RC2		3.73%	5.16%	8.45%	10.81%	12.97%	16.13%	15.52%
Macro2, Cobertura RS2, Cobertura RC2		3.73%	5.16%	8.45%	10.80%	12.96%	16.13%	15.52%

Fuente: Cálculos Propios

Nota: No se dispone de la Información del FOSYGA para 1994
ni tampoco de la información sobre asignación del situado fiscal
a salud para 1994 y 1995.

III. Suficiencia de Recursos para el Cumplimiento de las Metas en el Régimen Subsidiado

En este capítulo se evalúa si los recursos que resultan de los modelos y supuestos que se presentaron y discutieron en los capítulos anteriores, son suficientes para el cubrimiento de la población del régimen contributivo.

Dicha evaluación se realizará para las diferentes entidades territoriales. De lo expuesto anteriormente resulta claro que en el estado actual de la reglamentación los recursos no son redistribuibles entre departamentos, sino únicamente al interior de éstos. Por lo tanto, el análisis de la suficiencia de recursos debe realizarse a ese nivel de desagregación territorial.

No obstante lo anterior, a fin de establecer un punto de referencia para el análisis, en la primera parte del cuadro 55 se muestra el total de las fuentes de recursos de donde se asignan recursos para salud, bajo los diferentes escenarios definidos a lo largo del trabajo. Como ya se explicó en el capítulo anterior, esas fuentes incluyen el total de las PICN; el total del situado fiscal; los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA; las rentas cedidas; las regalías; los fondos de cofinanciación; los recursos de ECOSALUD; los recursos propios netos de transferencias; y los recursos de capital. No todo ese total se asigna a salud, pero constituye la fuente principal de recursos para el otorgamiento de los subsidios al sector.

Puede apreciarse que un escenario macroeconómico más favorable (escenario macro 2) representa un valor adicional bastante importante de esas fuentes potenciales de recursos para salud. Así por ejemplo, las proyecciones para el año 2002 son superiores en algo más de 588.000 millones en el escenario macro 2, en comparación con el primer escenario macroeconómico.

En el segundo bloque del cuadro se presenta el porcentaje de los recursos del total de fuentes que se asignan a salud como subsidios a la demanda o a la oferta, los cuales se calcularon con base en los estimativos que se explicaron en los anteriores capítulos. Puede apreciarse que como resultado de los supuestos sobre las diferentes fuentes de recursos, en las proyecciones se contempla un incremento en el total de recursos asignados a salud, desde algo menos del 15%, en 1997, a alrededor del 18%, en 2001.

Finalmente, en el tercer bloque del cuadro se presenta el porcentaje de los recursos asignados a salud que se destinan a subsidios a la demanda, calculados también con base en los supuestos que se han venido explicando a lo largo del trabajo. Los diferentes supuestos explicados en el capítulo anterior implican un aumento desde una participación de tan solo el 6%, en 1997, a alrededor del 16% o el 17% en 2001 o 2002.

Cuadro 56.
Valor de la UPC-S
Pesos Constantes de 1996

Departamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	112,117	112,031	115,038	115,194	133,551	154,833	179,507	179,507
ANTIOQUIA	92,414	92,343	94,821	94,950	108,619	124,255	142,143	142,143
ARAUCA	112,117	112,031	112,755	115,194	124,065	133,619	143,908	143,908
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	112,117	112,031	115,038	115,194	132,435	152,257	175,045	175,045
ATLANTICO	89,694	89,625	92,030	92,155	106,730	123,611	143,162	143,162
BARRANQUILLA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,909	121,717	139,884	139,884
BOLIVAR	89,694	89,625	92,030	92,155	107,177	124,647	144,966	144,966
BOYACA	89,694	89,625	92,030	92,155	106,196	122,377	141,023	141,023
CALDAS	89,694	89,625	92,030	92,155	105,186	120,059	137,036	137,036
CAQUETA	112,117	112,031	112,208	109,527	121,427	134,620	149,247	149,247
CARTAGENA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,824	121,520	139,544	139,544
CASANARE	112,117	112,031	113,596	112,307	125,448	140,128	156,524	156,524
CAUCA	89,694	89,625	92,030	92,155	104,873	119,348	135,819	135,819
CESAR	89,694	89,625	92,030	92,155	105,191	120,072	137,058	137,058
CHOCO	112,117	112,031	115,038	115,194	136,168	160,962	190,271	190,271
CORDOBA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,249	120,204	137,284	137,284
CUNDINAMARCA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,603	121,013	138,672	138,672
GUAINIA	112,117	112,031	115,038	115,194	145,127	182,837	230,347	230,347
GUAJIRA	112,117	112,031	111,953	109,015	122,354	137,325	154,128	154,128
GUAVIARE	112,117	112,031	115,038	115,194	143,821	179,562	224,185	224,185
HUILA	89,694	89,625	92,030	92,155	106,535	123,159	142,378	142,378
MAGDALENA	89,694	89,625	92,030	92,155	104,839	119,269	135,685	135,685
META	106,702	106,620	109,481	109,630	122,901	137,779	154,459	154,459
N. DE SANTANDER	89,694	89,625	92,030	92,155	106,148	122,266	140,832	140,832
NARIÑO	89,694	89,625	92,030	92,155	105,578	120,957	138,575	138,575
PUTUMAYO	112,117	112,031	115,038	115,194	135,010	158,236	185,457	185,457
QUINDIO	89,694	89,625	92,030	92,155	105,565	120,926	138,523	138,523
RISARALDA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,794	121,453	139,429	139,429
SANTA MARTA	89,694	89,625	92,030	92,155	104,339	118,135	133,754	133,754
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	89,694	89,625	92,030	92,155	106,263	122,532	141,291	141,291
SANTANDER	89,694	89,625	92,030	92,155	105,449	120,661	138,067	138,067
SUCRE	108,160	108,077	110,977	115,194	125,558	136,854	149,167	149,167
TOLIMA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,339	120,409	137,635	137,635
VALLE DEL CAUCA	89,694	89,625	92,030	92,155	105,855	121,593	139,670	139,670
VAUPES	112,117	112,031	115,038	115,194	145,092	182,750	230,183	230,183
VICHADA	112,117	112,031	115,038	115,194	132,042	151,354	173,491	173,491
PROMEDIO PONDERADO ^{1/}	92,206	92,136	94,523	94,666	108,153	123,561	141,163	141,163

Fuente: Ministerio de Salud y Cálculos Propios.

1/ La variable de ponderación es la población afiliada al régimen subsidiado en 1997 por municipio

Como veremos en este capítulo, las diferencias en los dos escenarios del situado fiscal, según se cubra o no el 100% de la población objetivo en educación y con una tasa de cobertura de la población objetivo del régimen subsidiado en salud del 100% en el año 2001, en ambos escenarios, inciden en forma importante en la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, si bien no tienen efecto sobre el valor total de los recursos, como puede apreciarse en el cuadro 55.

En el cuadro 55 se muestra que las mayores disponibilidades de recursos totales para salud se presentan en el escenario macroeconómico 2 y con una tasa de cobertura del régimen contributivo del 100% en el año 2001 (Cobertura RC1). Por el contrario, las menores disponibilidades de recursos para salud se presentan en el escenario Macro1, Cobertura RC2²³. Por corresponder a casos extremos y con el propósito de ahorrar espacio, en la siguiente sección se presentarán los resultados por entidades territoriales, únicamente para estos dos escenarios.

1.1 Necesidades de Recursos *Versus* Disponibilidades

En esta sección se estiman las necesidades de recursos para lograr las tasas de cobertura de la población del régimen subsidiado, bajo los dos escenarios de simulación que se definieron en el capítulo 1, para el situado fiscal, así como en los dos escenarios definidos en la sección anterior. Dichas necesidades se comparan con las disponibilidades de recursos que se calcularon en el capítulo 2.

Las necesidades de recursos corresponden a la suma del valor de la UPC-S para la población atendida a través de subsidios a la demanda, o población afiliada al régimen subsidiado; y del valor de los subsidios a la oferta, en particular en el periodo de transición mientras se alcanza la meta de cobertura del 100% de la población²⁴. Esas dos componentes serán analizados en las dos secciones subsiguientes y se compararán con los recursos disponibles para esos fines.

Finalmente, en la última sección se estiman metas factibles de cobertura de la población del régimen subsidiado, en correspondencia con las disponibilidades de recursos.

1.1.1 Recursos para el Cubrimiento de los Subsidios a la Demanda

Según la reglamentación vigente, el valor y la cobertura de servicios de la UPC-S se

²³ Como se recordará, en el segundo escenario de cobertura de la población del régimen contributivo se supuso que en el año 2001 se alcanzaría una tasa de tan solo el 85%.

²⁴ En realidad, como ya se explicó en los capítulos anteriores, una parte de los recursos deben destinarse al financiamiento de programas especiales, a través de subsidios de oferta.

igualarán a los correspondientes a la UPC para el año 2001. En el cuadro 56 se muestra el comportamiento observado de la UPC-S, en pesos constantes de 1996, en el período 1994-98, así como el comportamiento esperado bajo el supuesto que la diferencia existente entre la UPC y la UPC-S se eliminará gradualmente entre 1999 y 2001.

Puede apreciarse que la UPC-S no es la misma entre las diferentes entidades territoriales. Ello se debe a los ajustes que ha venido introduciendo el Ministerio de Salud en el valor de la UPC-S para las zonas de difícil acceso o de características especiales en términos de orden público; violencia; etc., así como a la distinta composición por edades de la población afiliada en los diferentes departamentos²⁵. Los estimativos del cuadro 56 para 1994-98 se obtuvieron de ponderar la UPC-S de cada municipio por la participación de la población afiliada de ese municipio en el total de afiliados en el país, correspondiente a 1998, pues no fue posible obtener la población de afiliados para años anteriores. En las proyecciones se supuso que esas diferencias entre las entidades territoriales se mantendrían en el período 1999-2001.

Adicionalmente, en los estimativos para el período 1999-2002 se tuvo en cuenta que la UPC efectivamente pagada a las EPS tampoco es la misma entre las entidades territoriales, por los mismos motivos que en el caso de la UPC-S²⁶.

Finalmente, se supuso que la UPC se mantendría al mismo nivel real correspondiente a 1998, en todo el período de proyección²⁷.

De otra parte, en el cuadro 57 se muestran los estimativos de la población afiliada al régimen subsidiado que corresponde a la meta de la tasa de cobertura definida en el capítulo 1, en el análisis de la distribución de los recursos del situado fiscal. Para el período 1994-98 esa población de afiliados es la estimada por el Ministerio de Salud. Como ya se comentó, esa información no siempre es consistente con los estimativos de la población atendida (tanto con subsidios a la demanda, como a la oferta) que calcula el DNP. En todos aquellos casos de departamentos en los cuales la población afiliada resultaba superior a la población atendida, se igualó la población afiliada a la población atendida; caso en el cual toda la población atendida resultaba cubierta con subsidios a la

²⁵ Como se recordará, la UPC-S tiene valores diferentes para los siguientes grupos de edad: menores de un año; mujeres de 15 a 44 años; y otras edades.

²⁶ Como se recordará el valor de la UPC se define para cada uno de los siguientes grupos de edad: 0-4 años; 5-14; 15-44 mujeres; 15-44 hombres; 45-59; 60 y más años. En la medida en que la distribución por grupos de edad de los afiliados sea distinta entre las entidades territoriales, el valor promedio de la UPC efectivamente pagada a las EPS también será distinto entre esas entidades.

²⁷ Las EPS reportan la población afiliada por grupos de edad para todo el país (no por municipios) y la población total afiliada (no por grupos de edad) por municipios. Por lo tanto, para estimar el valor de la UPC efectivamente pagada se supuso que la población afiliada por municipio y por EPS tenía la misma estructura de edad que el total de la población afiliada de esa EPS.

Cuadro 57
Población Afiliada al Régimen Subsidiado
(Subsidio a la Demanda)

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	9,788	10,217	16,672	27,206	44,395	72,445	74,403
ANTIOQUIA	768,232	928,575	1,299,416	1,818,359	2,544,550	3,560,757	3,543,645
ARAUCA	32,401	25,459	44,547	77,945	136,382	238,633	244,158
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	10,543	10,543	15,457	22,661	33,223	48,708	48,489
ATLANTICO	67,431	91,320	146,198	234,054	374,706	599,882	602,531
BARRANQUILLA	97,013	108,571	163,620	246,580	371,604	560,019	559,795
BOLIVAR	124,971	131,220	144,342	245,619	425,509	731,969	737,988
BOYACA	371,264	367,594	428,810	533,962	695,261	889,155	868,644
CALDAS	143,784	128,922	202,428	317,843	499,063	783,606	780,770
CAQUETA	60,376	45,104	73,649	120,260	196,370	320,649	325,231
CARTAGENA	72,955	107,831	121,079	184,182	279,266	418,506	422,247
CASANARE	43,549	48,012	52,814	93,078	140,762	210,119	211,544
CAUCA	251,809	239,375	352,304	518,509	763,125	1,123,142	1,137,564
CESAR	173,800	195,800	278,631	404,627	581,669	836,175	845,323
CHOCO	53,723	58,069	63,875	115,851	212,942	391,345	392,546
CORDOBA	149,010	151,507	259,258	443,640	759,153	1,299,056	1,302,378
CUNDINAMARCA	445,348	419,892	514,377	688,511	921,008	1,214,764	1,209,217
GUAINIA	3,311	3,311	5,978	10,547	20,125	38,370	39,577
GUAJIRA	68,634	78,523	122,247	190,317	296,290	461,271	467,784
GUAVIARE	9,574	10,569	19,415	35,666	65,520	120,361	123,560
HUILA	229,906	213,885	284,084	377,324	501,166	665,653	665,829
MAGDALENA	91,041	96,900	156,048	251,301	404,697	651,726	653,753
META	88,486	74,369	119,700	192,663	310,099	499,118	503,158
N. DE SANTANDER	201,189	213,660	305,508	436,840	624,628	893,143	898,121
NARIÑO	232,368	243,987	268,385	433,668	717,657	1,183,472	1,196,235
PUTUMAYO	54,722	65,201	71,721	127,919	209,027	341,513	350,705
QUINDIO	60,489	64,211	103,536	166,945	269,188	434,048	434,134
RISARALDA	87,216	91,141	148,755	242,790	396,268	646,766	645,993
SANTA MARTA	36,037	30,783	52,225	88,603	150,319	255,025	263,684
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	361,580	761,291	1,059,935	1,475,734	2,054,644	2,860,653	2,811,399
SANTANDER	377,574	386,753	520,322	700,020	941,779	1,267,032	1,253,696
SUCRE	83,051	87,203	95,924	176,846	329,544	610,415	615,823
TOLIMA	193,721	185,554	278,802	418,910	629,427	945,736	933,028
VALLE DEL CAUCA	447,598	428,586	616,528	886,885	1,275,798	1,835,256	1,825,650
VAUPES	0	1,333	2,918	6,386	13,977	30,591	31,234
VICHADA	15,467	12,711	17,972	30,188	51,117	86,296	88,899
TOTAL	5,517,960	6,117,982	8,427,479	12,342,438	18,240,256	27,125,374	27,108,735

Fuente: 1996-1997 Ministerio de Salud
1998-2002 Proyecciones

demanda. En los demás casos, la diferencia entre la población atendida y la población afiliada corresponde al estimativo de la población de vinculados, atendidos exclusivamente a través de los subsidios a la oferta.

Es importante destacar que según la información del cuadro 57, lograr el cubrimiento del 100% de la población del régimen subsidiado implica pasar de 6.117.982 afiliados en 1997²⁸, a 27.125.374, en el año 2001, es decir, multiplicar por más de cuatro veces el número de afiliados, en un período relativamente corto de tiempo. Obviamente, ello impone una altísima presión sobre los recursos. Aunque los recursos totales estimados para salud crecen a altas tasas anuales reales promedio (alrededor del 10%, dependiendo del escenario), y los recursos disponibles para subsidios a la demanda crecen a tasas anuales reales promedio del 38%, entre 1998 y 2001, puede anticiparse desde ya que resultan insuficientes para cubrir esa enorme expansión de los afiliados, como se muestra a continuación.

Al calcular la diferencia entre las disponibilidades y las necesidades de recursos, bajo los distintos escenarios ya definidos, estimadas a partir de la información de los cuadros 56 y 57, se obtienen los resultados que se muestran en los cuadros 58a-58d.

Como se recordará de la sección anterior, los cuadros 58a y 58b corresponden al escenario más optimista desde el punto de vista macroeconómico y de cobertura del régimen contributivo; y los otros dos cuadros (58c y 58d), al escenario menos optimista. Adicionalmente, la diferencia entre los cuadros 58a y 58b; y entre los cuadros 58c y 58d radica en la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, como resultado de los supuestos sobre las tasas de cobertura en salud y en educación, correspondientes al situado fiscal.

Vale la pena destacar cuatro aspectos de los resultados, en cualquiera de los escenarios.

En primer lugar, si bien en 1998 y 1999 hay recursos más que suficientes para el cumplimiento de las metas de cobertura de la población del régimen subsidiado en la mayoría de los departamentos, ese superávit se revierte a partir del 2002, al punto que en el total se produce un déficit.

En segundo lugar, existen diferencias sustanciales entre los diferentes departamentos. Mientras que en algunos los recursos son más que suficientes, en una buena parte del período de proyección, en otros se presenta la situación opuesta.

En tercer lugar, el déficit se va ampliando sustancialmente, entre 2000 y 2001, a medida

²⁸ No se conoce aún el dato de la población afiliada al régimen subsidiado en 1998.

Cuadro 58a

Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos

Escenario Macro2, RS1, RC1

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	45	1,592	691	-3,041	-2,943
ANTIOQUIA	10,743	18,595	-27,511	-101,835	-271,294	-258,101
ARAUCA	236	6,631	6,752	3,580	-7,196	-5,352
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,633	5,081	5,002	2,606	3,516
ATLANTICO	nd	12,919	11,845	1,047	-24,418	-21,741
BARRANQUILLA	nd	8,804	5,051	-6,354	-32,961	-28,721
BOLIVAR	nd	20,522	27,474	3,979	-42,533	-40,667
BOYACA	1,309	19,251	30,047	4,116	-33,934	-28,635
CALDAS	1,525	361	-2,134	-18,408	-55,736	-53,753
CAQUETA	1,871	4,797	1,131	-6,197	-23,255	-22,839
CARTAGENA	nd	33,803	36,685	26,629	8,813	14,847
CASANARE	6,681	8,266	6,213	-1,211	-13,608	-12,704
CAUCA	-1,400	529	-7,477	-31,763	-74,126	-73,384
CESAR	-3,086	2,150	-8,954	-26,213	-60,729	-59,520
CHOCO	nd	15,329	9,062	-7,626	-43,740	-43,129
CORDOBA	6,372	9,036	-4,105	-33,361	-98,931	-96,447
CUNDINAMARCA	nd	60,542	24,020	-12,879	-66,808	-62,604
GUAJINIA	nd	1,151	4,194	2,731	-1,991	-2,038
GUAJIRA	nd	2,185	-1,858	-13,277	-34,045	-33,614
GUAVIARE	nd	4,728	4,983	1,600	-9,566	-8,240
HUILA	6,256	9,159	3,196	-9,166	-42,595	-39,404
MAGDALENA	nd	6,285	455	-13,042	-42,142	-40,426
META	nd	1,494	-2,170	-13,567	-36,295	-35,238
N. DE SANTANDER	-685	-1,796	-5,963	-25,242	-58,461	-56,556
NARIÑO	24,522	46,596	39,886	2,364	-66,424	-63,388
PUTUMAYO	nd	5,136	1,009	-12,925	-39,890	-40,376
QUINDIO	-824	97	169	-8,737	-29,600	-28,506
RISARALDA	-990	-2,424	-4,058	-18,671	-51,363	-50,127
SANTA MARTA	nd	-149	282	-4,680	-15,521	-15,480
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	8,194	-22,090	-87,298	-207,314	-192,903
SANTANDER	-707	7,088	-2,831	-25,951	-67,399	-62,068
SUCRE	nd	17,975	17,036	-2,063	-40,776	-37,484
TOLIMA	4,337	3,393	-1,598	-22,606	-67,245	-63,546
VALLE DEL CAUCA	nd	10,560	-1,955	-38,510	-115,657	-107,200
VAUPES	nd	nd	3,015	2,820	1,899	2,033
VICHADA	nd	2,072	5,284	2,340	-4,194	-4,240
TOTAL	17,997	204,265	151,758	-484,684	-1,769,469	-1,670,980

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 58b
Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos

Escenario Macro2, RS2, RC1

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	45	1,451	500	-3,562	-3,527
ANTIOQUIA	10,743	18,595	-29,515	-105,018	-273,510	-260,340
ARAUCA	236	6,631	6,670	3,441	-6,911	-5,045
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,633	4,937	4,796	2,909	3,849
ATLANTICO	nd	12,919	12,122	2,172	-20,197	-17,338
BARRANQUILLA	nd	8,804	5,451	-5,896	-33,207	-29,005
BOLIVAR	nd	20,522	28,290	6,215	-39,873	-37,830
BOYACA	1,309	19,251	29,867	3,853	-34,366	-29,071
CALDAS	1,525	361	-2,378	-18,906	-55,882	-53,905
CAQUETA	1,871	4,797	859	-6,395	-21,780	-21,227
CARTAGENA	nd	33,803	36,665	26,697	7,588	13,526
CASANARE	11,881	8,266	6,004	-1,481	-13,759	-12,855
CAUCA	-1,400	529	-6,874	-30,635	-73,706	-73,001
CESAR	-3,086	2,150	-8,454	-25,499	-62,207	-61,154
CHOCO	nd	15,329	9,101	-7,209	-41,676	-40,913
CORDOBA	6,372	9,036	-3,822	-32,849	-99,564	-97,128
CUNDINAMARCA	nd	60,542	23,429	-13,885	-69,884	-65,861
GUAINIA	nd	1,151	4,132	2,634	-1,605	-1,621
GUAJIRA	nd	2,185	-1,706	-12,994	-34,233	-33,830
GUAVIARE	nd	4,728	4,953	1,591	-8,920	-7,544
HUILA	6,256	9,159	3,145	-9,210	-43,363	-40,239
MAGDALENA	nd	6,285	547	-12,409	-40,268	-38,444
META	nd	1,494	-2,155	-13,507	-36,618	-35,603
N. DE SANTANDER	-685	-1,796	-5,861	-24,885	-58,456	-56,576
NARIÑO	45,720	46,596	41,666	5,825	-64,200	-61,074
PUTUMAYO	nd	5,136	720	-12,999	-38,565	-38,923
QUINDIO	-824	97	60	-9,040	-29,475	-28,379
RISARALDA	-990	-2,424	-4,374	-19,236	-50,755	-49,459
SANTA MARTA	nd	-149	111	-4,964	-15,510	-15,470
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	8,194	-20,960	-89,397	-210,922	-196,676
SANTANDER	-707	7,088	-2,990	-26,355	-68,357	-63,084
SUCRE	nd	17,975	17,047	-1,448	-41,150	-37,872
TOLIMA	4,337	3,393	-2,365	-23,677	-64,806	-60,895
VALLE DEL CAUCA	nd	10,560	-1,765	-38,670	-120,918	-112,827
VAUPES	nd	nd	2,980	2,724	2,193	2,355
VICHADA	nd	2,072	5,262	2,392	-3,954	-3,991
TOTAL	17,997	204,265	152,250	-483,723	-1,769,469	-1,670,980

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 58c
Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	45	1,548	603	-3,201	-3,129
ANTIOQUIA	10,743	18,595	-28,979	-105,936	-278,125	-265,783
ARAUCA	236	6,631	6,650	2,906	-8,400	-6,802
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,633	5,024	4,651	2,022	2,837
ATLANTICO	nd	12,919	11,630	-40	-26,258	-23,812
BARRANQUILLA	nd	8,804	4,815	-7,362	-34,643	-30,653
BOLIVAR	nd	20,522	27,131	3,289	-43,506	-41,792
BOYACA	1,309	19,251	29,461	2,995	-35,379	-30,296
CALDAS	1,525	361	-2,461	-19,175	-57,035	-55,193
CAQUETA	1,871	4,797	990	-6,527	-23,816	-23,468
CARTAGENA	nd	33,803	36,471	24,961	6,509	12,200
CASANARE	11,881	8,266	6,040	-1,681	-14,228	-13,433
CAUCA	-1,400	529	-8,069	-32,696	-75,575	-74,987
CESAR	-3,086	2,150	-9,317	-26,884	-61,847	-60,779
CHOCO	nd	15,329	8,848	-8,006	-44,271	-43,719
CORDOBA	6,372	9,036	-4,518	-34,292	-100,607	-98,288
CUNDINAMARCA	nd	60,542	23,284	-14,498	-68,874	-64,925
GUAINIA	nd	1,151	4,148	2,646	-2,107	-2,171
GUAJIRA	nd	2,185	-2,144	-13,765	-34,813	-34,455
GUAVIARE	nd	4,728	4,908	1,226	-10,212	-8,987
HUILA	6,256	9,159	2,819	-10,227	-44,315	-41,388
MAGDALENA	nd	6,285	219	-13,572	-43,085	-41,487
META	nd	1,494	-2,348	-13,960	-37,002	-36,042
N. DE SANTANDER	-685	-1,796	-6,357	-25,974	-59,663	-57,919
NARIÑO	45,720	46,596	39,186	939	-68,322	-65,540
PUTUMAYO	nd	5,136	814	-13,254	-40,345	-40,887
QUINDIO	-824	97	-3	-9,198	-30,378	-29,376
RISARALDA	-990	-2,424	-4,306	-19,143	-52,153	-50,989
SANTA MARTA	nd	-149	171	-4,918	-15,923	-15,929
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	8,194	-22,957	-90,546	-212,521	-198,603
SANTANDER	-707	7,088	-3,484	-27,378	-69,686	-64,641
SUCRE	nd	17,975	16,741	-3,164	-42,369	-39,349
TOLIMA	4,337	3,393	-2,027	-23,402	-68,539	-64,987
VALLE DEL CAUCA	nd	10,560	-2,730	-40,965	-119,848	-111,925
VAUPES	nd	nd	2,967	2,743	1,768	1,886
VICHADA	nd	2,072	5,212	2,200	-4,385	-4,453
TOTAL	17,997	204,265	139,378	-517,403	-1,821,133	-1,729,264

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 58d
Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos

Escenario Macro1, RS2, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	45	1,410	416	-3,723	-3,713
ANTIOQUIA	10,743	18,595	-30,939	-109,062	-280,288	-267,968
ARAUCA	236	6,631	6,570	2,770	-8,114	-6,495
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,633	4,884	4,451	2,329	3,172
ATLANTICO	nd	12,919	11,910	1,090	-22,085	-19,465
BARRANQUILLA	nd	8,804	5,203	-6,918	-34,896	-30,942
BOLIVAR	nd	20,522	27,959	5,523	-40,855	-38,972
BOYACA	1,309	19,251	29,288	2,740	-35,806	-30,727
CALDAS	1,525	361	-2,699	-19,662	-57,178	-55,341
CAQUETA	1,871	4,797	726	-6,716	-22,335	-21,856
CARTAGENA	nd	33,803	36,449	25,024	5,287	10,885
CASANARE	11,881	8,266	5,836	-1,946	-14,374	-13,579
CAUCA	-1,400	529	-7,481	-31,590	-75,178	-74,626
CESAR	-3,086	2,150	-8,831	-26,188	-63,335	-62,416
CHOCO	nd	15,329	8,892	-7,589	-42,206	-41,509
CORDOBA	6,372	9,036	-4,243	-33,797	-101,238	-98,965
CUNDINAMARCA	nd	60,542	22,698	-15,496	-71,940	-68,163
GUAINIA	nd	1,151	4,087	2,551	-1,721	-1,754
GUAJIRA	nd	2,185	-1,997	-13,489	-35,002	-34,672
GUAVIARE	nd	4,728	4,879	1,217	-9,567	-8,293
HUILA	6,256	9,159	2,769	-10,270	-45,086	-42,223
MAGDALENA	nd	6,285	312	-12,943	-41,220	-39,519
META	nd	1,494	-2,333	-13,901	-37,329	-36,409
N. DE SANTANDER	-685	-1,796	-6,255	-25,622	-59,665	-57,945
NARIÑO	45,720	46,596	40,945	4,355	-66,128	-63,260
PUTUMAYO	nd	5,136	535	-13,323	-39,018	-39,436
QUINDIO	-824	97	-110	-9,497	-30,255	-29,251
RISARALDA	-990	-2,424	-4,614	-19,695	-51,537	-50,316
SANTA MARTA	nd	-149	3	-5,198	-15,908	-15,915
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	8,194	-21,902	-92,671	-216,118	-202,353
SANTANDER	-707	7,088	-3,639	-27,776	-70,643	-65,652
SUCRE	nd	17,975	16,754	-2,558	-42,734	-39,729
TOLIMA	4,337	3,393	-2,773	-24,442	-66,071	-62,320
VALLE DEL CAUCA	nd	10,560	-2,550	-41,140	-125,115	-117,539
VAUPES	nd	nd	2,934	2,649	2,065	2,210
VICHADA	nd	2,072	5,191	2,252	-4,145	-4,205
TOTAL	17,997	204,265	139,869	-516,449	-1,821,133	-1,729,264

Fuente: Cálculos propios

que se aproxima la meta de afiliación del 100% de la población del régimen subsidiado.

En cuarto lugar, es importante recordar que todos los resultados anteriores se obtienen de suponer asignaciones sectoriales de recursos, en particular al sector salud, ajustadas a la reglamentación vigente; la cual no se está cumpliendo en la actualidad. No obstante, tanto en el caso del situado fiscal, como de las PICN en las proyecciones se supuso que la asignación a salud no alcanzaría a ser la máxima permitida por esa reglamentación. Muy seguramente existen dificultades fiscales (de gastos y de ingresos), de parte de las entidades territoriales, que están dificultando la asignación apropiada de los recursos en la actualidad. Esos problemas no se trataron en este estudio y deben ser objeto de análisis posteriores.

A manera de ilustración, en el cuadro 59 se estima el porcentaje adicional de los recursos propios de las entidades territoriales que sería necesario invertir en subsidios a la demanda en salud para financiar el déficit del período 2000-2002. Puede apreciarse que, en promedio, dicho porcentaje aumentaría de un 7.7% en el 2000, a un 22.9% en el año 2001; y en varios casos, ese porcentaje es superior al 30% y aún al 50%. Un esfuerzo de esa magnitud, de parte de las entidades territoriales muy seguramente requerirá de un programa de reestructuración de sus finanzas; en particular, de modificación de su estructura de gastos.

1.1.2 Recursos para el Cubrimiento de los Subsidios a la Oferta

En el período de transición, mientras se alcanza la meta de cobertura del 100% de la población objetivo del régimen subsidiado, una parte de los recursos asignados a salud debe destinarse al cubrimiento de los servicios recibidos por la población de vinculados. Adicionalmente, a través de los subsidios a la oferta se deben proveer los recursos para el cubrimiento de programas especiales, tales como el PAB, el PAMI, los programas nutricionales para la población vulnerable, los programas para la tercera edad y otros programas especiales.

Las necesidades de recursos, en el período de proyección, para los programas especiales mencionados se estimaron a partir de los datos para 1996 y 1997. Con ese propósito se utilizó la información de ejecuciones del DNP y se calculó la participación que tenían dichos programas en el total de recursos asignados a salud. A partir de esas proporciones se estimó el valor correspondiente a 1998. Para 1999-2001 se aplicó al valor de 1998 la misma tasa de crecimiento anual de la población total en cada entidad territorial. En el cuadro 60 se muestra el valor resultante de los requerimientos para el financiamiento de esos programas especiales.

Cuadro 59
Porcentaje de los Recursos Propios Requeridos
para Cubrir el Déficit del Régimen Subsidiado

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	0.00%	0.00%	23.36%	20.46%
ANTIOQUIA	2.72%	9.92%	24.21%	21.08%
ARAUCA	0.00%	0.00%	5.36%	3.82%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ATLANTICO	0.00%	0.03%	18.18%	15.34%
BARRANQUILLA	0.00%	3.55%	14.35%	10.89%
BOLIVAR	0.00%	0.00%	29.55%	24.90%
BOYACA	0.00%	0.00%	17.80%	14.03%
CALDAS	1.93%	15.38%	43.12%	38.66%
CAQUETA	0.00%	11.63%	39.30%	35.06%
CARTAGENA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
CASANARE	0.00%	1.16%	8.90%	7.58%
CAUCA	7.73%	29.79%	62.81%	55.35%
CESAR	12.29%	31.83%	63.45%	53.69%
CHOCO	0.00%	16.31%	77.22%	65.26%
CORDOBA	3.30%	22.24%	56.31%	47.39%
CUNDINAMARCA	0.00%	3.74%	17.53%	15.99%
GUAINIA	0.00%	0.00%	21.26%	18.78%
GUAJIRA	3.66%	20.81%	45.46%	38.70%
GUAVIARE	0.00%	0.00%	41.13%	30.64%
HUILA	0.00%	7.53%	30.14%	25.46%
MAGDALENA	0.00%	17.95%	49.39%	41.11%
META	1.85%	10.76%	26.27%	23.17%
N. DE SANTANDER	4.78%	17.52%	34.83%	29.26%
NARIÑO	0.00%	0.00%	39.54%	33.04%
PUTUMAYO	0.00%	29.93%	75.38%	63.37%
QUINDIO	0.00%	11.89%	36.69%	32.42%
RISARALDA	2.84%	12.62%	31.35%	27.76%
SANTA MARTA	0.00%	11.24%	29.98%	24.92%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	1.57%	5.92%	12.65%	10.59%
SANTANDER	1.54%	12.12%	29.50%	25.51%
SUCRE	0.00%	3.49%	39.40%	30.87%
TOLIMA	0.96%	10.72%	28.74%	24.41%
VALLE DEL CAUCA	0.30%	4.53%	12.39%	10.49%
VAUPES	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
VICHADA	0.00%	0.00%	28.28%	26.12%
TOTAL	0.00%	7.11%	22.86%	19.49%

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 60
Valor de los Programas Especiales
Subsidios de Oferta
(Millones de \$96)

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	nd	1,070	1,206	2,279	2,343	2,408	2,473
ANTIOQUIA	29,362	165,445	71,673	71,224	72,265	73,300	74,335
ARAUCA	nd	3,338	4,983	5,455	5,647	5,841	6,035
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	3,605	4,024	2,868	3,067	3,152	3,237	3,322
ATLANTICO	7,311	nd	9,161	9,262	9,485	9,713	9,946
BARRANQUILLA	nd	nd	10,627	11,011	11,243	11,480	11,720
BOLIVAR	3,347	nd	10,137	10,316	10,523	10,729	10,935
BOYACA	8,497	8,166	16,028	16,001	16,124	16,244	16,362
CALDAS	nd	15,158	12,871	12,834	12,989	13,142	13,296
CAQUETA	3,948	2,684	5,891	5,970	6,096	6,224	6,355
CARTAGENA	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CASANARE	nd	5,200	7,662	9,309	9,573	9,841	10,109
CAUCA	3,744	5,331	9,890	10,030	10,204	10,381	10,561
CESAR	nd	5,793	11,344	12,100	12,326	12,556	12,788
CHOCO	nd	nd	4,341	4,302	4,314	4,328	4,345
CORDOBA	7,378	7,864	15,383	14,636	14,801	14,966	15,131
CUNDINAMARCA	nd	nd	32,350	33,817	34,510	35,193	35,862
GUAINIA	nd	nd	894	1,584	1,637	1,690	1,743
GUAJIRA	nd	nd	3,317	3,378	3,437	3,497	3,557
GUAVIARE	nd	nd	2,702	2,692	2,765	2,840	2,915
HUILA	23,687	22,275	22,615	22,705	23,055	23,408	23,764
MAGDALENA	nd	nd	10,224	10,108	10,252	10,395	10,533
META	nd	nd	4,981	5,092	5,196	5,301	5,408
N. DE SANTANDER	3,373	4,236	7,810	8,032	8,213	8,394	8,577
NARIÑO	5,378	21,198	8,992	9,047	9,211	9,376	9,540
PUTUMAYO	nd	nd	3,908	4,596	4,722	4,851	4,982
QUINDIO	4,798	4,580	5,454	5,492	5,595	5,699	5,802
RISARALDA	4,740	5,870	7,274	7,311	7,437	7,566	7,695
SANTA MARTA	nd	nd	1,481	1,584	1,633	1,683	1,733
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	9,199	17,174	17,484	17,933	18,310	18,698
SANTANDER	16,945	10,567	18,013	18,027	18,263	18,499	18,730
SUCRE	nd	nd	15,156	15,489	15,793	16,091	16,390
TOLIMA	5,853	13,456	15,845	15,614	15,662	15,710	15,758
VALLE DEL CAUCA	39,056	nd	36,563	37,206	37,850	38,497	39,143
VAUPES	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
VICHADA	nd	nd	564	1,170	1,214	1,255	1,293
TOTAL	171,023	315,453	409,385	418,222	425,464	432,644	439,835

En cuanto a las disponibilidades de recursos para el otorgamiento de subsidios totales a la oferta, éstas corresponden a la diferencia entre el total de las disponibilidades para salud y los recursos asignados al financiamiento de los subsidios a la demanda; aunque en realidad, los recursos resultantes podrían incrementarse con (una parte de) los excedentes de recursos para el cubrimiento de los subsidios a la demanda, los cuales se mostraron en la sección anterior, en el caso de algunos departamentos.

Como ya se mencionó anteriormente, los subsidios totales a la oferta, a su vez, deben destinarse a los programas especiales y al cubrimiento de aquella parte de los costos en que incurren los hospitales para la atención de la población de vinculados.

En todos los escenarios extremos considerados, los recursos asignados a la oferta son suficientes para cubrir el valor de los programas especiales, con excepción de un departamento, en uno de los años de proyección. En el cuadro 61 se muestra la diferencia entre las disponibilidades totales de recursos para subsidios a la oferta y las necesidades para los programas especiales, para uno de esos escenarios.

Adicionalmente, para evaluar si los recursos restantes de oferta, después de descontar el costo de los programas especiales, son suficientes para la atención de la población de vinculados, se utilizó como indicador el cociente entre los valores del cuadro 61 y la población de vinculados. Los resultados se muestran en el cuadro 62. A juzgar por este indicador, los recursos para esos fines van disminuyendo entre 1997 y 2001. Sólomente en el caso del Huila se presenta un faltante de recursos para esos fines, en uno de los años de proyección.

En síntesis, los recursos asignados a los subsidios de oferta, tanto para el cubrimiento de los programas especiales, como para la atención de la población de vinculados, mientras se alcanza la meta de cobertura del 100% de la población objetivo del régimen subsidiado resultan suficientes para esos fines y, en el caso de algunos departamentos, resultan demasiado abundantes.

1.1.3 Alternativas de Política para el Cubrimiento del Déficit de Recursos para los Subsidios a la Demanda

En esta sección se evalúa el efecto sobre el déficit de financiamiento de los subsidios a la demanda que tienen las siguientes decisiones de política 1) un aumento simultáneo de los porcentajes de recursos de las PICN y del situado fiscal que se asignan a salud, hasta alcanzar el máximo porcentaje permitido por la reglamentación, en el año. 2) una igualación de la UPC-S a solo una fracción del valor de la UPC, para el año 2001.

Cuadro 61
Disponibilidades menos Necesidades de Recursos para Atender
los programas Especiales Con Subsidios de Oferta
(Millones \$96)

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	1,740	2,080	3,536	1,930	0	0
ANTIOQUIA	107,397	89,243	40,425	2,937	0	0
ARAUCA	9,516	2,752	4,725	1,731	0	0
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	608	1,393	1,823	382	0	0
ATLANTICO	nd	17,040	16,404	8,658	0	0
BARRANQUILLA	nd	5,916	5,648	921	0	0
BOLIVAR	nd	0	0	0	0	0
BOYACA	6,595	0	0	0	0	0
CALDAS	5,730	7,123	15,629	6,347	0	0
CAQUETA	5,187	3,613	3,626	785	0	0
CARTAGENA	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CASANARE	0	0	0	0	0	0
CAUCA	2,483	10,872	22,753	13,378	0	0
CESAR	3,141	0	14,815	6,144	0	0
CHOCO	nd	0	0	0	0	0
CORDOBA	27,777	18,839	20,957	10,369	0	0
CUNDINAMARCA	nd	0	0	0	0	0
GUAINIA	nd	0	0	0	0	0
GUAJIRA	nd	6,224	9,926	5,935	0	0
GUAVIARE	nd	3,615	2,734	1,278	0	0
HUILA	39,128	18,670	5,626	-2,950	0	0
MAGDALENA	nd	7,075	10,954	5,159	0	0
META	nd	7,153	13,325	8,038	0	0
N. DE SANTANDER	4,377	11,018	19,079	11,084	0	0
NARIÑO	0	0	0	0	0	0
PUTUMAYO	nd	0	0	0	0	0
QUINDIO	3,369	3,038	9,092	4,404	0	0
RISARALDA	3,171	4,731	11,828	5,855	0	0
SANTA MARTA	nd	2,555	5,099	3,103	0	0
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	43,165	32,303	15,598	0	0
SANTANDER	21,283	16,063	30,618	15,970	0	0
SUCRE	nd	0	0	0	0	0
TOLIMA	22,281	21,555	13,080	4,421	0	0
VALLE DEL CAUCA	nd	50,629	41,546	16,266	0	0
VAUPES	nd	nd	nd	nd	nd	nd
VICHADA	nd	0	0	0	0	0
TOTAL	805,934	510,646	359,326	150,924	0	0

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 62
Valor Percápita de los Subsidios de Oferta
Pesos Constantes de 1996

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	126,084	213,500	383,648	276,534	na	na
ANTIOQUIA	116,921	121,847	70,786	7,552	na	na
ARAUCA	153,475	53,258	84,061	40,110	na	na
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	49,132	142,816	204,475	59,864	na	na
ATLANTICO	nd	92,773	101,184	74,864	na	na
BARRANQUILLA	nd	99,023	101,214	21,585	na	na
BOLIVAR	na	na	na	na	na	na
BOYACA	296,617	na	na	na	na	na
CALDAS	18,286	25,073	64,713	38,182	na	na
CAQUETA	204,527	935,850	1,637,044	365,011	na	na
CARTAGENA	nd	na	na	na	na	na
CASANARE	na	na	na	na	na	na
CAUCA	20,221	235,822	551,636	429,481	na	na
CESAR	54,628	na	2,041,580	957,007	na	na
CHOCO	na	na	na	na	na	na
CORDOBA	102,457	91,621	115,406	71,860	na	na
CUNDINAMARCA	nd	na	na	na	na	na
GUAINIA	nd	na	na	na	na	na
GUAJIRA	nd	336,195	523,192	399,900	na	na
GUAVIARE	nd	212,996	199,394	110,417	na	na
HUILA	598,574	808,434	425,560	-274,862	na	na
MAGDALENA	nd	667,380	2,095,883	932,551	na	na
META	nd	81,361	157,676	127,456	na	na
N. DE SANTANDER	45,478	311,385	642,290	467,108	na	na
NARIÑO	na	na	na	na	na	na
PUTUMAYO	na	na	na	na	na	na
QUINDIO	15,795	15,065	53,277	38,030	na	na
RISARALDA	11,207	18,005	52,297	37,207	na	na
SANTA MARTA	nd	53,635	98,790	80,425	na	na
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	48,874	44,433	33,811	na	na
SANTANDER	81,929	84,164	213,608	162,147	na	na
SUCRE	na	na	na	na	na	na
TOLIMA	85,082	101,019	73,112	35,144	na	na
VALLE DEL CAUCA	nd	196,450	193,253	104,531	na	na
VAUPES	nd	nd	nd	nd	na	na
VICHADA	nd	na	na	na	na	na
TOTAL	159,978	132,847	111,550	67,317	na	na

Fuente: Cálculos propios

En el capítulo 2 se fijaron arbitrariamente en 35% y en 28% los porcentajes de los recursos de las PICN y del situado fiscal, respectivamente, que se destinarían a salud a partir del año 1999. Entre 1997 y 1999 se incrementarían gradualmente los porcentajes respectivos hasta alcanzar esos valores. Estas metas resultaban bastante más altas que los porcentajes promedio estimados para 1997 (25.7% y 20.6%, respectivamente). En esta sección se introducen metas de participación del sector salud aún más altas, (45% y 40%, respectivamente), a fin de establecer si dentro de los parámetros fijados por la reglamentación vigente existen posibilidades de cubrir el faltante de recursos para el régimen subsidiado.

En el cuadro 63 se muestran los resultados comparables con los del cuadro 58c. Puede apreciarse que si bien en el agregado el déficit de los años 2000-2002 se reduce sustancialmente, sigue presentándose un exceso de necesidades de recursos sobre las disponibilidades, para el agregado y para una buena parte de las entidades territoriales.

Nótese, sin embargo, que en algunas entidades territoriales se presentan superávits sustanciales, que en muchos casos son suficientes para cubrir los años de déficit, si existieran mecanismos para que esas entidades pudieran realizar una transferencia intertemporal de recursos.

En síntesis, dentro de la reglamentación vigente (leyes 60 y 100 de 1993) no es factible allegar los recursos suficientes para el financiamiento del régimen subsidiado; excepto si las entidades territoriales deciden incrementar el porcentaje de recursos propios que asignan a salud. En el cuadro 64 se muestra cuáles serían los porcentajes de recursos propios que deberían destinar las entidades territoriales, para corregir el déficit. Aunque estos porcentajes son, en el agregado, considerablemente menores que los del cuadro 59, para algunas entidades siguen siendo bastante altos.

Por fuera, entonces, de la reglamentación vigente, en el cuadro 65 se muestra el efecto de incrementar gradualmente la UPC-S, hasta alcanzar solamente una fracción (y no el 100%) de la UPC, en el año 2001. Se continúa suponiendo que la asignación a salud del situado fiscal y de las PICN alcanza la máxima participación permitida por la reglamentación. Para que el déficit sea igual a cero en el año 2001, se encontró que esa fracción no puede ser mayor a la que existía en 1998, en cada entidad territorial, incrementada en 0.5 puntos porcentuales. Es decir, la UPC-S debería permanecer prácticamente constante entre 1999 y 2001.

Los resultados del cuadro 65 permiten enfatizar un punto que ya se había mencionado. No obstante que, por construcción, el déficit agregado es cero en el 2001, existen entidades territoriales con altos déficits y otras con superávits. Adicionalmente, en los

Cuadro 63
Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos
para Cubrir los Subsidios a la Demanda

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	195	2,820	2,749	495	729
ANTIOQUIA	10,743	29,982	2,472	-62,651	-217,215	-202,632
ARAUCA	236	7,050	8,262	5,452	-4,207	-2,377
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,747	5,590	5,630	3,756	4,623
ATLANTICO	nd	14,338	17,054	8,042	-12,264	-9,308
BARRANQUILLA	nd	10,169	8,710	-2,043	-26,414	-22,060
BOLIVAR	nd	26,071	44,167	21,348	-23,006	-20,436
BOYACA	1,309	28,679	55,002	30,092	-6,731	-972
CALDAS	1,525	1,687	3,067	-10,869	-42,805	-40,511
CAQUETA	1,871	5,588	3,985	-2,325	-17,028	-16,394
CARTAGENA	nd	37,371	44,734	33,415	15,387	21,511
CASANARE	11,881	9,318	11,549	4,195	-8,002	-6,973
CAUCA	-1,400	2,662	131	-20,350	-54,458	-53,010
CESAR	-3,086	7,051	-2,577	-16,881	-46,447	-44,723
CHOCO	nd	18,365	15,797	-698	-35,749	-34,990
CORDOBA	6,372	11,360	3,883	-22,073	-79,419	-76,379
CUNDINAMARCA	nd	74,517	53,015	16,774	-35,639	-30,584
GUAINIA	nd	1,753	5,776	4,436	-218	-215
GUAJIRA	nd	2,961	1,294	-8,666	-25,989	-25,195
GUAVIARE	nd	4,981	5,826	2,661	-7,700	-6,348
HUILA	6,256	11,145	9,610	-348	-29,542	-26,045
MAGDALENA	nd	7,637	5,548	-5,797	-29,423	-27,376
META	nd	2,781	2,376	-6,877	-25,235	-23,765
N. DE SANTANDER	-685	679	2,126	-13,863	-40,542	-38,074
NARIÑO	45,720	53,116	60,800	23,814	-42,706	-38,841
PUTUMAYO	nd	6,263	6,166	-7,497	-33,669	-33,843
QUINDIO	-824	747	3,173	-4,480	-22,554	-21,282
RISARALDA	-990	-1,463	-84	-12,784	-41,335	-39,741
SANTA MARTA	nd	377	1,915	-2,330	-11,659	-11,385
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	19,820	7,504	-58,000	-173,851	-158,708
SANTANDER	-707	10,114	9,542	-8,507	-39,372	-33,434
SUCRE	nd	21,654	27,636	8,153	-29,756	-26,260
TOLIMA	4,337	5,993	6,431	-11,823	-50,877	-46,872
VALLE DEL CAUCA	nd	14,648	11,439	-19,848	-84,151	-75,084
VAUPES	nd	nd	3,641	3,873	4,234	4,445
VICHADA	nd	2,946	7,904	5,081	-1,366	-1,312
TOTAL	17,997	277,032	456,283	-122,996	-1,275,455	-1,163,822

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 64
Porcentaje de los Recursos Propios Requeridos
para Cubrir el Déficit del Régimen Subsidiado

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ANTIOQUIA	0.00%	5.87%	18.90%	16.07%
ARAUCA	0.00%	0.00%	2.68%	1.33%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
ATLANTICO	0.00%	0.00%	8.49%	6.00%
BARRANQUILLA	0.00%	0.99%	10.94%	7.84%
BOLIVAR	0.00%	0.00%	15.63%	12.17%
BOYACA	0.00%	0.00%	3.39%	0.45%
CALDAS	0.00%	8.72%	32.36%	28.37%
CAQUETA	0.00%	4.15%	28.10%	24.49%
CARTAGENA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
CASANARE	0.00%	0.00%	5.01%	3.93%
CAUCA	0.00%	18.54%	45.26%	39.13%
CESAR	3.40%	19.99%	47.65%	39.51%
CHOCO	0.00%	1.42%	62.35%	52.23%
CORDOBA	0.00%	14.32%	44.45%	36.82%
CUNDINAMARCA	0.00%	0.00%	9.07%	7.53%
GUAINIA	0.00%	0.00%	2.20%	1.86%
GUAJIRA	0.00%	13.10%	33.94%	28.30%
GUAVIARE	0.00%	0.00%	31.02%	21.64%
HUILA	0.00%	0.26%	20.09%	16.02%
MAGDALENA	0.00%	7.67%	33.73%	27.13%
META	0.00%	5.30%	17.92%	15.28%
N. DE SANTANDER	0.00%	9.35%	23.67%	19.24%
NARIÑO	0.00%	0.00%	24.71%	19.58%
PUTUMAYO	0.00%	16.93%	62.91%	52.46%
QUINDIO	0.00%	5.79%	27.24%	23.48%
RISARALDA	0.06%	8.42%	24.85%	21.63%
SANTA MARTA	0.00%	5.33%	21.95%	17.81%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	0.00%	3.79%	10.35%	8.46%
SANTANDER	0.00%	3.77%	16.67%	13.20%
SUCRE	0.00%	0.00%	27.67%	20.60%
TOLIMA	0.00%	5.42%	21.33%	17.61%
VALLE DEL CAUCA	0.00%	2.19%	8.70%	7.04%
VAUPES	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
VICHADA	0.00%	0.00%	8.81%	7.70%
TOTAL	0.00%	1.69%	16.01%	13.12%

Fuente: Cálculos propios

Cuadro 65
Disponibilidades Menos Requerimientos de Recursos
para Cubrir los Subsidios a la Demanda

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	66	195	3,312	4,483	5,090	5,449
ANTIOQUIA	10,743	29,982	26,905	10,734	-51,661	-37,873
ARAUCA	236	7,050	8,936	7,900	2,477	4,461
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	1,394	3,747	5,974	6,842	6,629	7,484
ATLANTICO	nd	14,338	20,410	19,653	17,912	21,001
BARRANQUILLA	nd	10,169	12,046	8,772	-70	4,274
BOLIVAR	nd	26,071	47,799	34,972	15,129	18,012
BOYACA	1,309	28,679	62,376	50,783	36,105	40,875
CALDAS	1,525	1,687	7,138	2,833	-8,163	-5,995
CAQUETA	1,871	5,588	5,386	2,506	-4,527	-3,715
CARTAGENA	nd	37,371	47,209	41,488	34,933	41,231
CASANARE	11,881	9,318	12,748	8,039	1,127	2,219
CAUCA	-1,400	2,662	6,610	62	-6,167	-4,098
CESAR	-3,086	7,051	2,607	-903	-9,463	-7,335
CHOCO	nd	18,365	18,191	8,915	-6,734	-5,886
CORDOBA	6,372	11,360	9,593	-1,121	-21,670	-18,483
CUNDINAMARCA	nd	74,517	62,118	42,935	20,041	24,841
GUAINIA	nd	1,753	6,087	5,782	4,157	4,298
GUAJIRA	nd	2,961	3,784	-428	-5,530	-4,447
GUAVIARE	nd	4,981	6,834	6,831	5,286	6,983
HUILA	6,256	11,145	14,949	14,957	3,424	6,929
MAGDALENA	nd	7,637	8,679	4,997	-1,488	646
META	nd	2,781	4,884	1,696	-3,239	-1,592
N. DE SANTANDER	-685	679	8,138	4,657	2,315	5,021
NARIÑO	45,720	53,116	66,523	44,159	11,425	15,874
PUTUMAYO	nd	6,263	8,662	1,373	-9,985	-9,521
QUINDIO	-824	747	5,374	3,143	-2,724	-1,448
RISARALDA	-990	-1,463	3,172	-1,355	-11,203	-9,645
SANTA MARTA	nd	377	2,976	1,510	-1,217	-590
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	nd	19,820	27,983	3,464	-35,277	-22,520
SANTANDER	-707	10,114	18,690	17,913	17,941	23,275
SUCRE	nd	21,654	29,425	15,130	-9,466	-5,790
TOLIMA	4,337	5,993	11,860	5,677	-8,504	-5,069
VALLE DEL CAUCA	nd	14,648	23,387	17,126	1,792	10,408
VAUPES	nd	nd	3,830	4,807	7,717	8,001
VICHADA	nd	2,946	8,404	6,900	3,591	3,795
TOTAL	17,997	277,032	623,000	407,232	0	111,072

Fuente: Cálculos propios

años anteriores y en el año 2002 se presentan superávits, en el agregado, lo cual indica que de ser posibles transferencias intertemporales de recursos, la UPC-S podría aumentar más que en los 0.5 puntos porcentuales del cuadro 65.

Obviamente, los superávits que presentan unas entidades territoriales (y los déficits que presentan otras) se eliminarían, si la UPC-S de ese departamento aumenta (disminuye) en una proporción mayor que esos 0.5 puntos porcentuales.

1.1.4 Metas Factibles de Cobertura de la Población del Régimen Subsidiado

Como se mencionó en una sección anterior, las estimaciones sobre los recursos totales para salud y, en particular, para el cubrimiento de los subsidios a la demanda, permiten predecir elevadas tasas reales de crecimiento anual de los mismos (10% y 38%, respectivamente, en promedio), siempre y cuando se cumplan las metas de transformación de subsidios de oferta a la demanda y se incremente moderadamente la participación de salud en las inversiones con recursos del situado fiscal y de las PICN.

El factor que explica la imposibilidad de alcanzar la meta de cobertura del 100% de la población objetivo es el enorme crecimiento en el número de afiliados que implica alcanzar esa meta para el año 2001.

En esta sección se estima cuál es la población que podría cubrirse con los recursos disponibles, bajo las condiciones de asignación a salud de los recursos del situado fiscal, de las PICN y de otros recursos que se mostraron en los cuadros 29, 31, 32, 49 y 50. Adicionalmente, se supone que entre 1999 y 2002, la UPC-S se mantendrá constante, en términos reales, en el mismo nivel estimado para 1998, en cada entidad territorial.

En el cuadro 66 se muestra el número de afiliados que podrían financiarse en el período 1998-2002, con los recursos disponibles para subsidios a la demanda en salud; y en el cuadro 67 se muestra cuál es la tasa de cobertura resultante, calculada con base en la población objetivo, la cual se mostró en el cuadro 14.

Es preciso resaltar que las disponibilidades de recursos para subsidios a la demanda son las mismas que se estimaron en la forma descrita en una sección anterior, para el escenario referido en los cuadros 66 y 67. Como se recordará, en el primer capítulo se explicó que las disponibilidades de recursos de cada entidad territorial dependen, entre muchas otras cosas, de la cobertura que se vaya logrando en salud, en particular, en lo que tiene que ver con los recursos del situado fiscal y de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA. Como en el primer capítulo se supuso que la cobertura aumentaría cada año del período 1998-2001, hasta alcanzar el 100% de la población objetivo, los estimativos

Cuadro 66
Afiliaciones Financiables al Régimen Subsidiado
(Subsidio a la Demanda)

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	9,788	10,217	17,060	44,982	64,910	72,445	74,403
ANTIOQUIA	768,232	928,575	1,495,260	1,774,925	2,214,199	2,401,384	2,505,757
ARAUCA	32,401	25,459	102,110	141,679	183,422	225,195	244,158
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	10,543	10,543	46,999	48,147	48,912	48,708	48,489
ATLANTICO	67,431	91,320	286,389	397,277	502,180	599,882	602,531
BARRANQUILLA	97,013	108,571	259,150	335,629	410,929	474,143	517,099
BOLIVAR	124,971	131,220	367,034	580,062	611,229	679,339	707,413
BOYACA	371,264	367,594	637,712	915,126	910,193	889,155	868,644
CALDAS	143,784	128,922	206,345	336,083	442,111	546,342	562,107
CAQUETA	60,376	45,104	117,444	142,366	181,767	219,489	228,914
CARTAGENA	72,955	107,831	396,251	405,988	414,621	418,506	422,247
CASANARE	43,549	48,012	126,415	157,755	160,660	166,156	175,224
CAUCA	251,809	239,375	358,039	502,512	633,517	835,221	862,860
CESAR	173,800	195,800	301,956	360,761	466,156	572,489	597,683
CHOCO	53,723	58,069	196,944	213,757	228,050	262,081	268,856
CORDOBA	149,010	151,507	357,311	457,654	618,101	843,501	873,611
CUNDINAMARCA	445,348	419,892	1,171,342	1,041,647	1,052,099	1,080,574	1,115,078
GUAINIA	3,311	3,311	15,966	35,964	37,162	38,370	39,577
GUAJIRA	68,634	78,523	142,290	193,932	246,967	332,812	345,305
GUAVIARE	9,574	10,569	60,459	87,141	112,770	120,361	123,560
HUILA	229,906	213,885	383,476	466,790	558,803	547,553	579,581
MAGDALENA	91,041	96,900	224,254	288,262	376,489	492,048	512,373
META	88,486	74,369	133,328	194,571	262,383	365,696	380,144
N. DE SANTANDER	201,189	213,660	286,021	434,186	546,867	717,484	744,020
NARIÑO	232,368	243,987	774,011	922,060	952,145	1,038,233	1,087,613
PUTUMAYO	54,722	65,201	116,308	156,994	172,072	199,582	209,681
QUINDIO	60,489	64,211	104,587	191,207	253,419	322,797	333,797
RISARALDA	87,216	91,141	122,452	232,003	314,519	412,615	424,077
SANTA MARTA	36,037	30,783	50,611	102,168	139,334	197,364	209,865
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	361,580	761,291	1,148,849	1,452,553	1,749,378	2,079,798	2,155,312
SANTANDER	377,574	386,753	597,241	763,200	936,007	1,142,093	1,176,857
SUCRE	83,051	87,203	251,967	338,086	364,047	422,635	455,854
TOLIMA	193,721	185,554	315,620	456,842	568,469	668,740	688,308
VALLE DEL CAUCA	447,598	428,586	731,115	989,110	1,238,820	1,481,009	1,552,420
VAUPES	0	1,333	nd	29,295	29,942	30,591	31,234
VICHADA	15,467	12,711	35,962	79,846	83,467	86,296	88,899
TOTAL	5,517,960	6,117,982	11,938,277	15,270,560	18,086,117	21,030,686	21,813,550

Fuente: 1996-1997 Ministerio de Salud
1998-2002 Estimado

Cuadro 67
Tasa de Cobertura Factible
(Subsidio a la Demanda)

Escenario Macro1, RS1, RC2

Departamento	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AMAZONAS	15.52%	25.00%	65.60%	92.09%	100.00%	100.00%
ANTIOQUIA	26.74%	40.57%	49.94%	61.89%	67.44%	70.71%
ARAUCA	12.83%	48.57%	62.72%	78.73%	94.37%	100.00%
ARCH. DE SAN ANDRES Y PROV.	23.54%	99.01%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
ATLANTICO	16.30%	48.04%	67.58%	84.08%	100.00%	100.00%
BARRANQUILLA	20.68%	46.91%	60.69%	73.35%	84.67%	92.37%
BOLIVAR	19.02%	51.26%	81.19%	84.23%	92.81%	95.86%
BOYACA	39.91%	66.28%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
CALDAS	17.06%	25.67%	43.00%	56.22%	69.72%	71.99%
CAQUETA	14.97%	37.50%	45.82%	57.49%	68.45%	70.39%
CARTAGENA	28.45%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
CASANARE	28.88%	73.57%	77.19%	77.03%	79.08%	82.83%
CAUCA	23.07%	33.01%	46.04%	57.12%	74.36%	75.85%
CESAR	26.35%	38.96%	44.28%	56.36%	68.47%	70.70%
CHOCO	14.99%	50.08%	54.92%	58.43%	66.97%	68.49%
CORDOBA	11.52%	26.06%	35.60%	47.71%	64.93%	67.08%
CUNDINAMARCA	36.86%	98.05%	86.27%	86.26%	88.95%	92.21%
GUAINIA	9.05%	42.42%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
GUAJIRA	18.59%	32.36%	43.36%	54.30%	72.15%	73.82%
GUAVIARE	8.71%	47.31%	76.38%	96.23%	100.00%	100.00%
HUILA	33.35%	56.84%	70.74%	83.98%	82.26%	87.05%
MAGDALENA	15.26%	33.94%	44.86%	57.98%	75.50%	78.37%
META	16.12%	27.49%	39.88%	52.99%	73.27%	75.55%
N. DE SANTANDER	25.63%	32.66%	49.61%	61.59%	80.33%	82.84%
NARIÑO	21.76%	66.47%	79.93%	81.35%	87.73%	90.92%
PUTUMAYO	23.20%	40.31%	48.52%	51.76%	58.44%	59.79%
QUINDIO	15.81%	23.95%	44.60%	58.41%	74.37%	76.89%
RISARALDA	14.80%	18.61%	36.18%	48.58%	63.80%	65.65%
SANTA MARTA	14.65%	22.81%	42.79%	56.53%	77.39%	79.59%
SANTAFE DE BOGOTA D. C.	27.14%	38.17%	49.26%	60.09%	72.70%	76.66%
SANTANDER	30.88%	45.06%	59.76%	73.12%	90.14%	93.87%
SUCRE	15.15%	42.48%	56.75%	60.19%	69.24%	74.02%
TOLIMA	19.30%	31.36%	47.43%	59.30%	70.71%	73.77%
VALLE DEL CAUCA	24.14%	39.09%	54.06%	67.16%	80.70%	85.03%
VAUPES	3.67%	nd	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
VICHADA	16.81%	45.96%	99.20%	100.00%	100.00%	100.00%
TOTAL	23.56%	43.68%	56.70%	66.64%	77.53%	80.47%

Fuente: 1997 Calculado con base en información del Ministerio de Salud y del DNP
1998-2002 Estimado

de los cuadros 66 y 67 deben tomarse como aproximaciones, desde el punto de vista de la metodología aquí desarrollada.

Hecha esta precisión, los resultados de los cuadros 66 y 67 indican que se pueden lograr avances de gran magnitud en la afiliación de la población del régimen subsidiado. Con los recursos disponibles, en solo cuatro años se puede afiliar cerca de 15 millones adicionales al sistema. En esa forma, la tasa de cobertura pasaría del 24%, en 1997, al 80% en el 2002.

IV. Conclusiones y Recomendaciones

En este trabajo se buscó responder al interrogante de si los recursos existentes para el financiamiento del régimen subsidiado en salud eran suficientes para el cumplimiento de la meta de cobertura del 100% de la población, en todas las entidades territoriales del país, agrupadas por departamentos; y suponiendo que también se alcanzaba el objetivo de lograr la igualación de la UPC-S a la UPC, para el año 2001.

Para responder ese interrogante, a lo largo del trabajo se desarrolló una metodología que permite analizar tanto los aspectos relativos a la distribución de los recursos entre las entidades territoriales, como el nivel de los mismos para los recursos de origen nacional y para los recursos de las entidades territoriales.

Las principales conclusiones del trabajo son las siguientes:

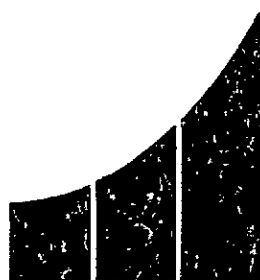
1. Dentro del marco reglamentario vigente no es factible garantizar, en todas las entidades territoriales, los recursos suficientes para alcanzar la meta de cobertura del 100% para el régimen subsidiado en salud, simultáneamente con la igualación de la UPC-S a la UPC. Ello es así, aún si se incrementa sustancialmente la participación del sector salud en las asignaciones de los recursos del situado fiscal y de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, hasta el máximo porcentaje permitido.
2. No obstante lo anterior, los recursos globales podrían ser suficientes para el logro de la meta de cobertura si se mantiene prácticamente constante el valor real de la UPC-S (no se iguala a la UPC) y se reasignan los recursos entre las entidades territoriales.
3. El factor que explica la imposibilidad de alcanzar simultáneamente las metas mencionadas es el enorme crecimiento de las afiliaciones que supone la cobertura del 100% de la población objetivo. El número de afiliados en el año 2001 sería equivalente a más de cuatro veces la cifra correspondiente a 1997, de cumplirse la meta de cobertura del 100%.
4. Es previsible que los recursos disponibles para salud y, en particular, para los subsidios a la demanda aumenten a tasas reales bastante elevadas entre 1998-2001 (10% y 38% anual, respectivamente, en promedio), siempre y cuando se cumplan las metas de transformación de subsidios de oferta a la demanda y se incremente la participación de salud en las inversiones con recursos del situado fiscal y de las PICN. En esa forma, la tasa de cobertura global del régimen subsidiado podría aumentar de un 24%, en 1997, al 80% en el 2002.
5. Las entidades territoriales destinan una proporción relativamente baja de sus recursos

propios a salud. Un reordenamiento de las finanzas de dichas entidades permitiría canalizar una proporción mayor de los abundantes recursos propios que reciben. No obstante, es preciso analizar en detalle la forma en que debería producirse ese ordenamiento y sus principales restricciones financieras. Los cálculos realizados a lo largo del trabajo indican que para hacer posible el cumplimiento de las metas en salud, las entidades territoriales deberían multiplicar por diez la proporción de los recursos propios que voluntariamente destinan al sector. Ello constituye un enorme esfuerzo de parte de esas entidades y probablemente su adopción requiera del establecimiento de incentivos, en la forma, por ejemplo, de la asignación de recursos condicionada al aporte de recursos propios de las entidades.

6. La proporción de los recursos del situado fiscal y de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación que destinan las entidades territoriales a salud es algo más de la mitad del máximo porcentaje permitido. Un aumento de estos porcentajes al máximo posible reduciría en 7 puntos porcentuales la proporción adicional de los recursos propios que, de otra manera, deberían destinar las entidades territoriales para el logro de las metas en salud.
7. Existen diferencias notables en las posibilidades de cumplimiento de las metas entre las entidades territoriales. En parte, ello es una consecuencia natural de su diferente grado de desarrollo. No obstante, la evidencia aportada en el trabajo, en lo relativo a salud, llama la atención sobre las posibilidades de nivelación de las oportunidades que podría lograrse con un cambio en los patrones de asignación de los recursos del situado fiscal, de las participaciones en los ingresos corrientes de la nación y de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA. Obviamente, para avanzar en el diseño de un esquema de asignación de los recursos públicos que resulte más apropiado para el cubrimiento de las necesidades de los grupos más pobres de la población es preciso extender el análisis a otros sectores del gasto social que están por fuera del alcance de este estudio.
8. Los resultados econométricos sobre la evaluación de la aplicación de los criterios de distribución de los recursos entre las entidades territoriales muestran una alta regularidad, año a año, en lo que respecta al situado fiscal y a las PICN. No obstante, en el caso de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA (SSF) esos mismos resultados indican un grado mayor de discrecionalidad, tanto en los criterios de distribución que se siguen de un año a otro, como en la aplicación misma de los criterios que se anuncian en los acuerdos del CNSSS. Por lo demás, en tanto el acceso a la información sobre las variables de distribución de las dos primeras fuentes de recursos es expedito; en el caso de los recursos de la SSF es imposible, pues el Ministerio de Salud no parece disponer de esa información o, cuando menos, no permite acceder a ella. Para algunas de las variables de distribución mencionadas en los acuerdos no existen, en el país, fuentes alternativas conocidas de información. Claramente, ello le quita transparencia a la forma en que se asignan los recursos

públicos entre las entidades territoriales, a la vez que dificulta la planificación del gasto social en esas mismas entidades y enturbia las posibilidades de análisis y discusión de las políticas públicas.

9. Para el desarrollo del trabajo fue preciso recopilar, organizar y analizar una gran cantidad de información de diferentes fuentes. Existen inconsistencias entre esas fuentes y carencias de información sobre algunas variables fundamentales. Probablemente ello se debe, en alguna medida, al período relativamente corto que ha transcurrido desde la adopción del nuevo sistema de seguridad social en el país y al espacio aún incipiente de discusión, basada en la evidencia empírica, que se ha generado en el país en torno a los problemas que enfrenta el avance de la reforma. Es de esperarse que a medida que desarrollen esos espacios pueda accederse a información de mejor calidad, en forma rápida y oportuna. Ello permitirá superar algunas de las deficiencias y simplificaciones de este trabajo.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.