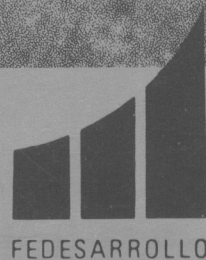
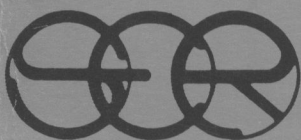
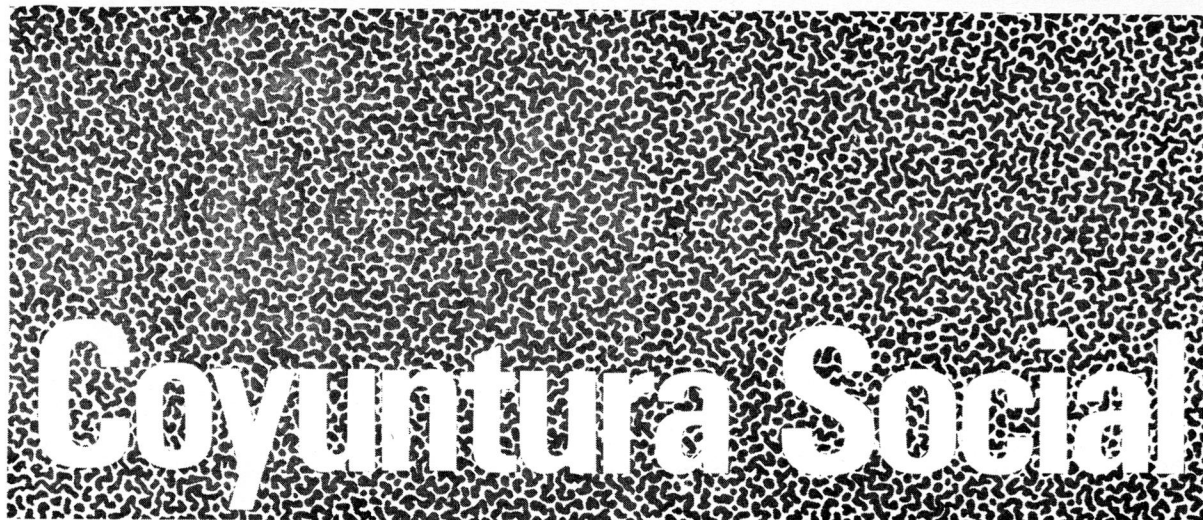




Impacto de la  
descentralización  
en los sectores sociales

# Coyuntura Social





Número 10  
Mayo 1994

## Impacto de la descentralización en los sectores sociales

**Coyuntura Social** es una publicación de  
la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO,  
y el Instituto SER de Investigación

Resolución No. 6083 de diciembre 22 de 1989 del Ministerio de Gobierno

**FEDESARROLLO**  
Calle 78 No. 9 - 91  
Tel.: 312 53 00  
Apartado Aéreo 75074  
Santafé de Bogotá D.C., Colombia

**Instituto SER de Investigación**  
Carrera 15 A No. 45-65  
Tels: 2 88 01 00  
Apartado Aéreo 1978  
Santafé de Bogotá D.C., Colombia



**Portada**

**Impacto de la descentralización en los  
sectores sociales  
Expedición Humana  
Peter Wullner**

**Diseño e Impresión**

**Tercer Mundo Editores**

**Artes**

**Myriam Consuelo Lozano G.  
FEDESARROLLO**

**Fotografía Interiores**

**Cortesía Expedición Humana  
Peter Wullner**

**ISSN 0121-2532**

**Tarifa Postal Reducida Resolución 045 enero 10, 1992**

**Permiso No. 254**

**Impresa y hecha en Colombia**

**Printed and made in Colombia**

# Contenido

---

<b>Editorial</b>	5
------------------	---

## **Indicadores sociales**

Gasto social	11
Salud	19
Educación	31
Situación laboral	41
Nutrición	51

## **Seguimiento a programas de gobierno**

El proceso de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas <i>Israel Fainboim Yaker</i> <i>Olga Lucía Acosta Navarro</i> <i>Héctor José Cadena Clavijo</i>	63
---	----

Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia <i>Fabio Sánchez Torres</i> <i>Catalina Gutiérrez Sourdis</i>	103
---	-----

Desarrollo regional, descentralización y transferencias para la inversión social <i>Cecilia María Vélez</i>	133
---	-----

## **Informe especial**

Propuestas de política social de los candidatos	141
--	-----

# LOS SECRETOS DE OXY

**Cuidar  
el medio  
ambiente**



Occidental Petroleum Corporation tiene como política internacional cumplir con las exigencias mundiales más altas en la conservación del medio ambiente. El desarrollo petrolero de Arauca es una prueba concreta de ello.

En la zona de Caño Limón disponemos de un vivero para el cultivo de especies arbóreas nativas del cual se han obtenido más de 400.000 árboles para siembra.

También hemos construido sistemas para el mane-

jo adecuado de residuos, tanto industriales como domésticos, incluyendo un relleno sanitario de avanzada. Los técnicos crearon y desarrollaron un plan maestro para prevención de derrames de petróleo y simultáneamente se realizaron estudios sobre diferentes aspectos del ecosistema local para asegurar un mantenimiento sano del ambiente.

Pero nuestro mayor logro ha sido promover, conjuntamente con el Estado, una conciencia de responsabilidad ecológica entre las comunidades del área de Caño Limón.

**Otro secreto de OXY es haber confirmado una vez más los beneficios comunitarios que proporcionan sus programas ambientales.**



Occidental de Colombia, Inc.

... también contribuye al descubrimiento del progreso



## Editorial

---

Los candidatos a la presidencia han formulado ambiciosos planes de desarrollo social, como aparecen en sus propuestas programáticas, contenidas en esta revista. Antonio Navarro plantea incrementar el gasto social hasta llevarlo al 19% del PIB, Ernesto Samper aspira alcanzar el 15% y Andrés Pastrana el 12%. Cualquiera de estas metas está muy por encima del 8.5% actual.

Los planteamientos de los candidatos presentan dos problemas graves: i) los aumentos propuestos del gasto social pueden crear desequilibrios macroeconómicos y ii) no tienen en cuenta la nueva realidad de la descentralización del gasto público.

Un aumento importante del déficit fiscal conducirá necesariamente a aumentar la inflación o a agudizar la revaluación real del peso. En ambos casos serán afectados, a través de la disminución de los ingresos y el empleo, los sectores más pobres de la población, borrando con el codo lo que se intenta hacer con la mano.

Fedesarrollo ha estimado que un gasto social del 10.5% del PIB es suficiente para cubrir las necesidades prioritarias en educación, salud,

seguridad social y vivienda, siempre y cuando se logren niveles adecuados de eficiencia y gestión. Este porcentaje no incluye las partidas requeridas para cubrir los pasivos de corto plazo generados por la nueva Ley de Seguridad Social, que se estiman en 1.5% del PIB.

La descentralización dará origen a aumentos importantes en las transferencias para los sectores sociales. Si se cumplieran las metas previstas en las leyes de descentralización, la inversión social se acercaría a los niveles recomendados del 10.5% del PIB. Así las cosas, el problema no es tanto propiciar mayores aumentos del gasto, sino mejorar la eficiencia y asignación de estos recursos.

La complejidad misma del proceso de descentralización y las debilidades institucionales y técnicas locales pueden agravar aún más la ineficiencia administrativa y la corrupción, haciendo más improductivo el gasto social. En estas condiciones, el éxito de la política social dependerá crucialmente de la asistencia técnica que pueda brindarle el Gobierno Central a las regiones. Como lo muestran los diferentes articulistas de esta revista, la asignación de las

transferencias se rige por criterios redistributivos, en beneficio de las regiones más pobres. Sin embargo, dado que los municipios atrasados son los menos capacitados para manejar los recursos, fácilmente pueden desviarse hacia gastos poco redistributivos, sin lograr el objetivo de la focalización del gasto social.

Para contrarrestar estos riesgos, el próximo gobierno tiene que diseñar mecanismos eficientes de capacitación, control y seguimiento del gasto social regional. El reto del Departamento Nacional de Planeación será encargarse no solamente de la formulación de las políticas, sino de la supervisión y acompañamiento técnico a las regiones más débiles. La estructura organizativa de esta entidad debe adecuarse para responder a estos retos. La actual dispersión de criterios y programas que caracteriza las actividades de Planeación en materia de apoyo regional atenta contra la adecuada supervisión y seguimiento.

Para ejecutar las políticas sociales en forma descentralizada se requiere además de sistemas eficientes de información y evaluación, que nunca han operado en los sectores sociales. Sólo así podrá evitarse la asignación inadecuada de las transferencias regionales.

La descentralización garantizará un monto creciente de transferencias de recursos de la nación a las entidades territoriales, que será cercano al 45% de los ingresos de la nación para finales de la década, lo cual reducirá el margen de maniobra de la política fiscal como instrumento de estabilización macroeconómica. Como solución a este problema algunos analistas

proponen disminuir la base para el cálculo de las transferencias, por ejemplo creando nuevos impuestos no transferibles en sustitución de los actuales. Sin embargo, el efecto sería una reducción de las transferencias a las regiones, que conduciría a recortar el gasto social. Puesto que las transferencias deben financiar gastos permanentes en las regiones, únicamente deben excluirse de la base los ingresos fiscales más volátiles, como las regalías. Alternativamente, deben diseñarse mecanismos de ahorro regional para evitar que la inestabilidad de estas fuentes se refleje en la evolución y eficiencia del gasto social.

La nueva forma de distribución de las transferencias, fijada por la Ley 60 de 1993, establece un intrincado tejido de criterios que resultan difíciles de aplicar. Es necesario simplificarlos y corregir sus contradicciones con otras normas. Así, mientras la Ley 60 está dominada por la filosofía de los subsidios a la oferta, en la Ley 100 se establecen criterios de demanda para asignar los recursos.

El desafío de la próxima administración será ejecutar un ambicioso plan de política social, dentro de las restricciones macroeconómicas para aumentar el gasto social. Ello exigirá corregir la actual ineficiencia en el uso de los recursos y la debilidad administrativa de las entidades del sector. La política social deberá ejecutarse de forma descentralizada, lo cual hará más difícil el desafío y mayores los obstáculos operativos. Será tarea del Gobierno Central y, en especial, del Departamento Nacional de Planeación adecuar su organización y sus métodos de seguimiento y control para superar estos obstáculos.







# Indicadores sociales







# I. Descentralización y gasto social

---

**E**l nuevo marco legislativo de la descentralización, definido fundamentalmente por la ley de transferencias de competencias y de recursos (ley 60 de 1993), cambia radicalmente la forma de operación de los sectores sociales en Colombia. En esta sección se discuten algunos logros y limitantes del nuevo marco financiero, y se aventuran comentarios sobre las implicaciones financieras que puede tener su aplicación, comentarios que resultan complementarios a los adelantados por los articulistas en esta revista. Se busca contestar a dos interrogantes: si aumentan los recursos totales asignados a los dos principales sectores sociales (educación y salud), y si se garantiza la redistribución y la cobertura de la metas propuestas por el gobierno en estos dos sectores.

## A. Los avances

Los avances teóricos de la ley 60 son innegables. En efecto, la ley busca solucionar buena parte de las inquietudes que existían frente a la forma como se distribuían anteriormente las transferencias entre las entidades territoriales. Era evidente que la distribución anterior del situado fiscal (la mayor

fuerza de financiación del sector social) no tomaba en cuenta las necesidades de cada departamento (ver indicadores de salud y educación). Hoy día, en cambio, existen numerosas fórmulas que ponderan las asignaciones de acuerdo a estas necesidades.

Así mismo, muchas veces se sostenía que el sistema anterior premiaba la ineficiencia, en particular, porque los recursos se fijaban de acuerdo a los presupuestos históricos tanto en educación como en salud. El nuevo sistema, por el contrario, castiga aquellas entidades territoriales cuyo gasto unitario está por encima del promedio.

Una parte sustancial de las transferencias anteriores era el resultado de negociaciones individualizadas entre los representantes de las entidades descentralizadas y el gobierno central. Esto creaba un sistema poco equitativo ya que las asignaciones presupuestales dependían en buena medida del poder político de cada ente territorial. La constitución de 1991 y la ley 60 estipulan que todas las transferencias tienen que incorporarse al situado fiscal y a las transferencias municipales.<sup>1</sup> Esto impedirá, por

ejemplo, que un departamento consiga recursos adicionales a través de una negociación política fuera del proceso presupuestal regular.

Finalmente, se consideraba poco clara la base sobre la cuál se calculaban las transferencias y por lo mismo regía una gran incertidumbre en cuanto a los recursos que correspondían a cada entidad territorial. La ley 60 define, en principio, lo que se debe entender por ingresos corrientes, y lo que se excluye de esta base para determinar el situado fiscal y las transferencias municipales.

## B. Los interrogantes

Sin embargo, permanecen varios interrogantes una vez que se busca poner en ejecución el nuevo marco legislativo.

Debido a la complejidad de las fórmulas de asignación de los recursos, la especulación que se puede adelantar sobre la distribución futura de los recursos es bastante grande. Esto no es sólo un problema puramente académico. En efecto, la incertidumbre sobre los recursos que se van a apropiar, puede representar un obstáculo serio para la organización y la planeación de los sectores sociales a nivel central y sobre todo a nivel de entidades territoriales. Esta falta de certeza en el cálculo de los recursos futuros se manifiesta en las siguientes razones:

En primer término, si bien la base para calcular las transferencias se ha hecho explícita, no existe consenso en su proyección, toda vez que para su cálculo influyen de manera importante los comportamientos macro-

económicos (por ejemplo, crecimiento, recursos de Cusiana, etc.). No es de sorprender, entonces que los escenarios de proyección cambien de manera drástica, como se puede observar en las distintas proyecciones presentadas en los artículos de esta revista. Esto va en detrimento de una planeación de largo plazo de los sectores sociales.

Más importante aún es la incertidumbre creada por los múltiples criterios de asignación de las transferencias. Hacer una proyección razonable de la distribución de las mismas se convierte en un ejercicio difícil, que termina necesariamente por privilegiar tan sólo uno o dos criterios, de los muchos previstos en la ley, ante la imposibilidad de darle vida a todos ellos.

En efecto, no es muy claro el mensaje central que quieren transmitir los criterios de asignación de los recursos y, por lo mismo, no se sabe con exactitud cómo se distribuirán los recursos. Así, por ejemplo, no se sabe si se terminará favoreciendo la eficiencia administrativa o, en su defecto, la mejora de los servicios ofrecidos. Se puede llegar a castigar a aquellos departamentos cuyos gastos unitarios en salud y educación (situado fiscal/población atendida) están por encima del promedio, lo que bien puede convertirse en un incentivo para inflar ficticiamente la población atendida o, pero aún, para reducir la calidad de la prestación del servicios.

Así mismo, la asignación del situado fiscal se determina, por lo menos en los años de transición, en gran medida en función del gasto

---

1 Esto excluye los recursos para inversión social como los provenientes del FIS (Fondo de Inversión Social).

del sector respectivo en el año inmediatamente anterior. Así las cosas, la redistribución puede verse afectada en la práctica y en el corto plazo por una asignación de recursos en la que pesa mayoritariamente el situado fiscal mínimo. Este, desafortunadamente, está basado en los gastos actuales e históricos, no siempre eficientes. El excedente (situado fiscal total menos situado fiscal mínimo) que se distribuirá de acuerdo a la población potencial por atender y al desempeño fiscal, representa, en 1.994, tan sólo un 0.4%. Esta proporción aumentará lentamente en el tiempo gracias a una mayor eficiencia en la administración de los recursos. Sin embargo, no es claro si los excedentes llegan a ser suficientes para garantizar cambios importantes en la redistribución y aumentos sustanciales de las coberturas.

Adicionalmente, algunos criterios de asignación de los recursos parecen ser insuficientes para paliar las inequidades entre entidades territoriales. Así, se favorece solamente un tipo de pobreza, el de las necesidades básicas insatisfechas, por encima de una situación más realista de pobreza municipal, como la que consulta el nivel de ingresos de su población. Evidentemente, la falta de información cualificada y actualizada, por ejemplo de niveles de pobreza, de población por atender e incluso atendida, se convierte en un serio y adicional limitante para la aplicación de estos criterios. Sin estos sistemas, uno de los vacíos centrales de los sectores sociales, sin una cultura del seguimiento y la evaluación, los efectos de la descentralización bien pueden ser otros.

Esto es aún más cierto dado el bajo nivel de desarrollo institucional de la mayoría de los

departamentos y municipios. Esto puede echar al traste el efecto redistributivo de los recursos ya que los más capacitados o avezados pueden ser quienes terminen beneficiándose de los recursos. La asistencia técnica es, entonces, vital para que haya claridad sobre los criterios que determinan la distribución de los recursos. No sobra recordar que hace un año tan sólo el 20% de los municipios se estimaba en condiciones de asumir las nuevas responsabilidades y que, por ejemplo en salud, uno de los mayores impedimentos de las regiones es el de no haberse podido acreditar ante el nivel central como aptos para asumir dichos procesos descentralizados. Así, hay que entender que el proceso de transición será complejo y sobre todo exigente en apoyos por parte del gobierno central.

### C. El nuevo monto de transferencias

El escenario de gasto para educación y salud se presenta en los cuadros 1, 2 y 3. Es claro que para construir estos escenarios hubo que aventurar múltiples supuestos, los que se explicitan en dichos cuadros. De ellos se desprenden las siguientes aseveraciones:

i) Evidentemente el situado fiscal y las transferencias municipales serán, con el tiempo, crecientes y superiores a los valores históricos, como lo muestran los cambios en estos rubros a partir de 1994. Sin embargo, es importante advertir que los recursos dirigidos al sector no aumentarán simplemente por el hecho de incrementar el situado fiscal y las transferencias municipales. El funcionamiento de los servicios sociales tendrá que financiarse de ahora en adelante exclusivamente con situado fiscal y con transferencias municipales. En principio, no deberán seguir existiendo apropiaciones



**Cuadro 1**  
**PROYECCIONES DE RECURSOS Y GASTOS PARA EDUCACION**  
**SEGUN LA LEY 60 DE 1993. CON CUSIANA**  
**(Miles de millones de pesos de 1993)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Proyección Gasto en Primaria y Secundaria								
Alternativa 1	1.312,3	1.587,7	1.861,7	2.005,3	2.148,9	2.292,5	2.436,1	2.579,7
Alternativa 2	791,5	806,8	822,3	838,2	854,4	870,9	887,7	904,7
Situado Educación	772,3	856,3	943,6	1.116,8	1.259,1	1.383,6	1.481,6	1.560,8
Cesión IVA Educación	51,0	224,0	267,7	322,9	385,4	447,1	504,0	557,4
Situado+IVA	823,3	1.080,3	1.211,3	1.439,7	1.644,5	1.830,7	1.985,6	2.118,2
Aportes Regionales (8%)								
Alternativa 1	105,0	127,0	148,9	160,4	171,9	183,4	194,9	206,4
Alternativa 2	63,3	64,5	65,8	67,1	68,4	69,7	71,0	72,4
Total Recursos								
Alternativa 1	928,3	1.207,3	1.360,3	1.600,1	1.816,4	2.014,1	2.180,5	2.324,6
Alternativa 2	886,6	1.144,8	1.277,1	1.506,7	1.712,8	1.900,3	2.056,6	2.190,6
Excedente(+) o faltante(-)								
Alternativa 1	(384,0)	(380,4)	(501,5)	(405,2)	(332,5)	(278,4)	(255,6)	(255,1)
Alternativa 2	95,1	338,0	454,8	668,6	858,4	1.029,5	1.168,9	1.285,9
Porcentaje cumplido de la meta								
Alternativa 1	70,74	76,04	73,06	79,79	84,53	87,86	89,51	90,11

## Notas:

Alternativa 1: Proyecciones construidas a partir de las necesidades de expansión del sector educación.

Las necesidades de expansión son las siguientes: 1) El Estado ofrecerá la totalidad de los cupos de la primaria y dos terceras partes de los grados 6 a 9. 2) El Estado ofrecerá la mitad de los cupos para los grados 10 y 11. 3) La mitad de la educación superior será ofrecida por el Estado. 4) Para apoyar suficientemente la investigación y el desarrollo, se destinará a este subsector al menos el 0,7% del PIB, a través del sector educación. 5) Se asignará el 0,2% del PIB para ofrecer alternativas de capacitación para toda la población mayor de 25 años. 6) A los sectores de cultura, deportes y recreación se les asignará el 0,2% del PIB. [Fuente: Un plan de desarrollo humano de largo plazo para Colombia, por Molina, C., Lora, E. y Urrutia, M.]

Alternativa 2: Proyecciones con base en la tasa de crecimiento real histórica del 1.9% anual.

Situado Fiscal en educación proyectado con base en su participación histórica dentro del Situado Fiscal Total

(72%), y tomando como base los ingresos corrientes de la Nación que incluyen Cusiana. [Fuente: CONFIS.]

La Cesión IVA Educación, a partir de 1994, corresponde al 30% de las Transferencias Municipales (por ley 60). [Fuente: CONFIS.]

Los aportes regionales representan aproximadamente el 8% del gasto total en educación. Este porcentaje fue calculado con base en el escenario propuesto por el Censo de Establecimientos y Docentes de 1991.

**Cuadro 2**  
**RECURSOS NECESARIOS PARA LOGRAR LAS METAS**  
**DE COBERTURA EN SALUD (Ley 100 de 1993)**

	1994	1995	1996	1997	998	1999	2000
Evolución de la cobertura <sup>1</sup> (Número)	3.758	5.287	6.816	8.346	9.875	11.404	12.933
(Porcentaje)	32,4	44,0	55,9	67,5	78,7	89,5	100,0
Valor unitario de la UPC ESCENARIO 1 (pesos de 1993)	42	52	62	71	81	91	100
Valor unitario de la UPC ESCENARIO 2 (pesos de 1993)	84	87	89	92	95	98	100
Valor ESCENARIO 1 (millones de \$)	158.084	273.865	419.409	594.717	799.789	1.034.624	1.299.223
Valor total ESCENARIO 2 (millones de \$)	316.168	458.165	608.396	767.229	935.045	1.112.239	1.299.223

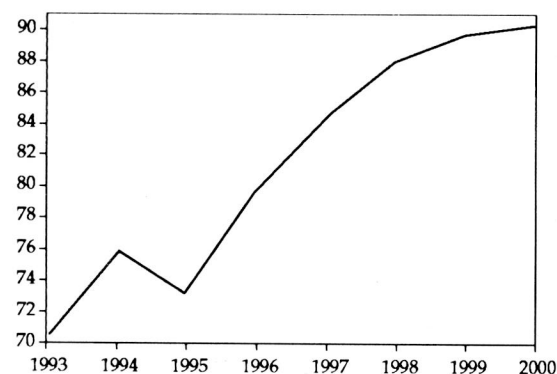
- <sup>1</sup> Evolución del número y porcentaje de pobres cubiertos por el régimen subsidiado. Esta busca darle cumplimiento a la ley 100 que propone la cobertura de toda la población antes del año 2001.
- <sup>2</sup> ESCENARIO 1: Es la meta de cobertura de población con un paquete básico al principio pero creciente en el tiempo.
- <sup>3</sup> ESCENARIO 2: La cobertura del paquete es idéntica para la población del régimen subsidiado y el contributivo.

presupuestales por fuera de estos dos conceptos. Este tipo de apropiaciones ha sido, sin embargo, importante en el pasado. Es decir, el aumento en el situado fiscal y en las transferencias municipales puede ser más bien una reclasificación de cuentas que un aumento real de recursos frescos. En educación, por ejemplo, el peso de estas apropiaciones pudo acercarse al monto del situado fiscal, como se desprende del faltante presentado en 1993 en el cuadro 1, faltante que se cubrió justamente con otro tipo de transferencias. Esto siempre y cuando sea confiable el monto de gastos, primera línea del cuadro, que aquí se ofrece.

Aquí radica, valga decirlo, una de las grandes limitaciones actuales en la información sobre educación y salud: se conoce cómo se gastan algunas transferencias pero no la totalidad de éstas. En efecto, el gasto total por sectores se desconoce. Es el caso de salud, en el cual nunca se ha determinado cuánto de las antes llamadas transferencias IVA se dirigían a gasto en salud.

ii) si bien parece constatar un importante aumento de los recursos, no existe claridad sobre la relación entre los recursos asignados al sector social (como mínimo el 24.5% de los ingresos corrientes a partir de 1996) y las metas que se

**Gráfica 1**  
**CUBRIMIENTO DE METAS EN EDUCACION**  
**CON RECURSOS LEY 60 Y CUSIANA**



Nota: Las metas por cubrir se presentan en el cuadro 1

Fuente: Cuadro 1

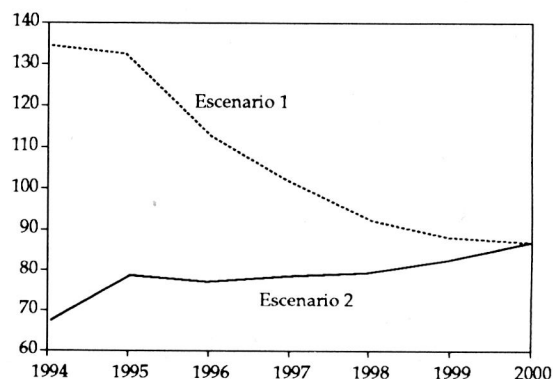
han planteado para los sectores sociales. La asignación de recursos estipulada en la ley responde en primer lugar a un deseo de aumentar los recursos y no tanto a la estimación de unas necesidades de mediano y largo plazo de los sectores de salud y educación.

Como se aprecia en el gráfico 1, el aumento de los recursos en educación puede resultar insuficiente para satisfacer un plan de expansión del sistema educativo, en los términos que exigiría el avanzar hacia niveles más altos de desarrollo: asegurar por parte del Estado la cobertura total y la calidad de la educación básica (una tercera parte de los recursos de la secundaria estaría a cargo del sector privado), un sistema eficiente y redistributivo de créditos/beca para el nivel superior, y un dimensionamiento adecuado del apoyo a la ciencia y la tecnología, a la educación permanente y los sectores de la cultura y la recreación y el deporte.

De igual forma, la ley 100 promete la cobertura universal en salud en el año 2001 pero los recursos previstos para el régimen subsidiado no parecen suficientes para cubrir las metas de ese régimen. En efecto, los recursos del régimen subsidiado que deben cubrir los gastos en seguridad social en salud de la población pobre (Art.214/Ley 100) no son suficientes para ofrecerle a toda la población pobre del país un paquete de salud integral (gráfico 2).

Además, no se entiende por qué la ley 100, posterior a la ley 60, no estableció que la totalidad de los recursos de salud debía ir, en primer lugar, a financiar el régimen subsidiado de salud. En efecto, si se dirigieran todos los recursos del sector hacia los subsidios de demanda para cubrir la seguridad social de la población pobre, se podría lograr la cobertura universal con un paquete de salud de 100 mil pesos por persona (cuadro 3, parte B).

**Gráfica 2**  
**COBERTURA RESPECTO A META**



Escenario 1: paquete subsidiado creciente en el tiempo, hasta igualarse con el del régimen contributivo

Escenario 2: paquete subsidiado igual al del régimen contributivo  
 En los dos casos la cobertura de la población evoluciona según se presenta en el cuadro 2

Fuente: Fedesarrollo, cuadro 2 y 3

Existen, pues, serias confusiones en cuanto a la asignación de los recursos. Esta falta de coordinación se refleja también en las distintas filosofías que caracterizan cada uno de estos cuerpos legislativos. Así, la ley 100 establece que los recursos asignados a las entidades administradoras de salud se harán con base en el costo de un paquete básico de salud, la «UPC» (subsidio a la demanda). Al mismo tiempo, la ley 60 no parece haber asimilado totalmente el concepto de subsidio de la demanda: el situado fiscal se determina, en gran parte, en función a unos gastos históricos para luego determinarlo con base en los gastos unitarios promedios de entidades territoriales.

iii) Los recursos en salud parecen ser suficientes para cubrir toda la población colombiana con un mismo paquete de salud (escenario 2, del cuadro 2), si y sólo si se integran todos los recursos del sector. Es más, aún así, sobrarían recursos para otras actividades. En efecto, según las proyecciones presentadas, existirá en el año 2.000 un excedente del 9% para financiar programas de salud pública (cuadro 3).

En los primeros años, este excedente es muy importante, representando entre el 24% y el 75%. Estos recursos de «transición» hacia un régimen de subsidios a la demanda en el caso de salud, deben aprovecharse al máximo para, por ejemplo, mejorar la infraestructura, instaurar buenos sistemas de información. Pero, sorprendentemente no han recibido la suficiente atención.

iv) La ley 60 reglamenta la descentralización de los gastos y, sólo marginalmente, la descentralización de los ingresos. Existen así

pocos estímulos para que aumenten los ingresos tributarios de los entes descentralizados. Vale la pena anotar, sin embargo, que la Ley diseñó un criterio de asignación que toma en cuenta el desempeño fiscal. Falta por ver qué tan eficiente resulta para contrarrestar una posible «pereza fiscal» que puede resultar de las mayores transferencias.

Esta sería particularmente grave pues, como se deduce de los cuadros 1 y 3, las regiones tienen actualmente una participación importante en los gastos, que pueden empezar a disminuir por el espejismo que supone recibir, teóricamente, mayores recursos.

vi) Finalmente parece que la distribución de los recursos será más equitativa de lo que es en la actualidad. Al respecto, se pueden ver los cuadros de distribución de recursos estimados por grupos de departamentos, en el artículo de Sánchez y Gutiérrez. Esto con base en criterio de las necesidades básicas insatisfechas.

Sin embargo, se están perdiendo de vista otras fuentes importantes de redistribución, necesarias para lograr una mayor equidad en la provisión de los servicios sociales. Así, por ejemplo, en el sector de salud, la ley 100 vuelve a confirmar la coexistencia de dos sistemas bastante independientes de financiación y prestación de los servicios.

En efecto, el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales debería lograr aprovecharse mejor de los subsidios cruzados que nacen de las nóminas. Esta redistribución sólo parece afectarse vía el 1% sobre la nómina, cedido al fondo de solidaridad (cuadro 3).



**Cuadro 3**  
**RECURSOS DISPONIBLES PARA EL SECTOR DE SALUD**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A) Recursos Ley 100 para Seguridad Social en Salud</b>							
Situado Fiscal para subsidio a la demanda <sup>1</sup>		44.782	115.211	211.102	332.266	478.505	606.982
Transferencias Municipales para Salud (15%)	111.993	133.847	161.440	192.714	221.562	247.518	271.317
Transferencias Municipales (10%)	7.466	8.923	10.763	12.848			
Ecosalud	6.400	6.400	6.400	6.400	6.400	6.400	6.400
Rentas departamentales <sup>2</sup>							42.630
Fondo de Solidaridad (1% nómina) <sup>3</sup>	87.866	167.412	176.776	181.404	183.936	189.324	194.900
Total recursos régimen subsidiado de SSS	213.725	361.365	470.589	604.468	744.164	921.747	1.122.228
Superávit Escenario 1 <sup>4</sup>	55.641	87.500	51.180	9.751	(55.625)	(112.877)	(176.995)
Superávit Escenario 2 <sup>4</sup>	(102.443)	(96.800)	(137.807)	(162.761)	(190.881)	(190.492)	(176.995)
Porcentaje de cobertura respecto a Escenario 1 <sup>5</sup>	135,2	132,0	112,2	101,6	93,0	89,1	86,4
Porcentaje de cobertura respecto a Escenario 2 <sup>5</sup>	67,6	78,9	77,3	78,8	79,6	82,9	86,4
<b>B) Transferencias para salud que no entran obligatoriamente al régimen subsidiado <sup>6</sup></b>							
Situado fiscal salud	332.995	322.182	319.093	78.535	205.798	97.685	0
Transferencias municipales 10% libre asignación	67.196	80.308	96.864	115.629	0	0	0
Transferencias Municip. 25%	74.662	89.232	107.626	128.476	147.708	165.012	180.878
Rentas departamentales	132.375	132.375	132.375	132.375	132.375	132.375	89.745
Rentas Propias y recursos de capital	35.216	35.216	35.216	35.216	35.216	35.216	35.216
Total transferencias de salud fuera del régimen subsidiado	642.443	659.313	691.174	690.230	521.097	430.288	305.838
Total - Déficit régimen subsidiado, Escenario 1 [%]	75,0	64,6	59,5	53,3	36,8	23,5	9,0
Total - Déficit régimen subsidiado, Escenario 2 [%]	63,1	55,1	47,6	40,7	26,1	17,7	9,0
Total transferencias (Ley 100 y Ley 60)	856.168	1.020.678	1.161.763	1.294.698	1.265.261	1.352.035	1.428.066

<sup>1</sup> Según el Art. 214/Ley 100, el situado fiscal y las rentas cedidas departamentales tienen que financiar al menos las intervenciones de segundo y tercer nivel.

<sup>2</sup> Se utilizó el valor de las rentas departamentales de 1993 para todos los años.

<sup>3</sup> Según datos preliminares de Minsalud.

<sup>4</sup> Diferencia entre el monto total de recursos disponibles y el costo del escenario 1 y 2.

<sup>5</sup> Se dividió el monto total de los recursos disponibles para el régimen subsidiado por el valor total del escenario 1 de escenario 2 (cuadro 2).

<sup>6</sup> Son los recursos del sector cuyo destino no es obligatoriamente el financiamiento del régimen subsidiado.

Fuente: Fedesarrollo y datos preliminares Minsalud.

## II. Salud

---

### A. Introducción

Esta sección presenta unos datos sobre cobertura en salud, diferentes en su metodología de cálculo a los tradicionales, para luego identificar los principales determinantes de la asistencia de la población enferma a los servicios de salud. Se presentan, además, los montos y la distribución entre estratos y regiones de los subsidios públicos en salud. Finalmente, se analiza la estructura del gasto en salud a nivel departamental, análisis que complementa el principal interés de esta revista, la descentralización.<sup>1</sup>

### B. Los principales vacíos en coberturas: un vistazo general

Antes de entrar a analizar los determinantes de la asistencia de los enfermos a los servicios de salud, vale la pena resaltar algunas características de la cobertura de la salud en nuestro país. Consideraciones de ésta índole son especialmente importantes de cara al nuevo marco legal

creado por la reciente reforma de la seguridad social en salud (Ley 100 de 1993).

El objetivo de lograr la cobertura universal en salud en el año 2000, planteado por la ley 100, parece bastante ambicioso en vista de la situación actual: más del 45% de la población enferma urbana y cerca del 80% de la población rural, no está protegido por ningún tipo de aseguramiento (Cuadro 1). Estas cifras indican que el aumento del aseguramiento en el área rural debe constituir uno de los primeros objetivos de la política del sector si realmente se quiere llegar a la cobertura universal en seguridad social en salud.

Dada la importancia de los ingresos como variable determinante de la asistencia a los servicios de salud, como luego se verá, la urgencia de apoyar a los sectores rurales es aún mayor toda vez que no puede desconocerse el importante deterioro del ingreso real en el área rural en los últimos años.<sup>2</sup> La ley 100 muestra, en efecto, la intención de tomar en cuenta las

---

1 Esta sección utiliza la información contenida en el estudio «Incidencia del Gasto Público en Salud y Distribución de Subsidios», Molina, Giedion y et al., Fedesarrollo, 1994. Este informe fue elaborado para y con el apoyo de la misión social de Planeación Nacional.

2 Según cálculos de Fedesarrollo, éstos cayeron en 14% entre 1990 y 1992.

**Cuadro 1**  
**ASEGURAMIENTO EN SALUD DE LOS**  
**ENFERMOS, SEGUN TIPO DE**  
**ASEGURAMIENTO (%)**

	Area Urbana	Area Rural
ISS	19,55	6,95
Cajas de previsión *	3,46	4,08
Seguro Médico Privado	14,56	4,68
Otros **	17,03	4,77
No tiene aseguramiento	45,40	79,52
Total	100,00	100,00

\* Cajanal, cajas de previsión departamental y municipal.

\*\* Servicio médico de la empresa, cajas de compensación, caja agraria.

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo (1993).

circunstancias del área rural al incluir la afiliación de la población campesina entre sus prioridades (Art. 157). Sin embargo, en vista de las grandes dificultades que significa vincular una población dispersa y sin participación a ningún régimen laboral formal, como es el caso de la campesina, al sistema de seguridad social, es importante que, al reglamentar la ley 100, se creen incentivos adecuados para lograr su afiliación. Así, por ejemplo, deben existir UPC's<sup>3</sup> diferenciados que tomen en cuenta que el costo administrativo de la afiliación puede variar fuertemente entre distintos grupos poblacionales. De otra parte, en la distribución de los enfermos sin aseguramiento por grupos de edad se destaca la falta de

protección de los niños y de los mayores de 56 años, siendo éstos los grupos poblacionales más vulnerables (Cuadro 2). Este resultado evidencia otra prioridad en la extensión de coberturas. Es positivo que la ley 100 incluya la afiliación de los «niños menores de un año» y de las «personas mayores de 65 años» entre sus primeros objetivos (Art. 157) pero, de nuevo, será su reglamentación la que determine la bondad y la posibilidad real de que no se dé ningún tipo de selección adversa con respecto a estos grupos hoy menos asegurados que el grueso de la población. La distribución de los enfermos por niveles de ingreso (Cuadro 3), muestra una relación directa entre pobreza y morbilidad: en el área urbana, el mayor porcentaje de enfermos está ubicado dentro del 40% más pobre de la población. Esto puede deberse a que estos grupos todavía no poseen los servicios sanitarios mínimos y que por lo mismo se enferman más. Lo mismo sucede en el área rural, pero en mayor proporción, pues allí una mayor parte de la población no tiene acceso a dichos servicios. Es así obvia la urgencia de incrementar la cobertura del aseguramiento de la población más pobre, como una forma de combatir más abiertamente la enfermedad.

Además, los bajos ingresos propios de estos estratos significan una limitante seria de su acceso a los servicios de salud. En efecto, los altos costos son la causa principal de la no asistencia a los servicios de salud de la población enferma, causa que cobra mayor dimensión en estos estratos.<sup>4</sup> El aseguramiento es, sin duda, el camino para minimizar el efecto adverso de los ingresos para la no asistencia a los servicios de salud.

<sup>3</sup> La UPC (Unidad de Pago per Cápit) es el monto unitario que gira el Estado a las EPS (Entidades Promotoras de Salud) para cada persona afiliada.

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCION DE LOS ENFERMOS SIN ASEGURAMIENTO POR EDAD (%)**

	Area Urbana	Area Rural	Peso en la población (*)
0 - 6 años	17,45	16,64	16,55
7 - 11 años	12,52	9,79	11,77
12 - 18 años	12,07	11,73	14,58
19 - 55 años	45,36	43,15	48,90
56 y más	12,60	18,70	8,20
Total	100,00	100,00	100,00

(\*) Boletín estadístico DANE, No.469, abril de 1992.

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

### C. Determinantes de la asistencia de los enfermos a los servicios de salud: aseguramiento e ingreso

Para identificar los principales determinantes de la asistencia de la población enferma a los servicios de salud, se construyeron varios modelos probabilísticos.<sup>5</sup> El ingreso del hogar y la vinculación a algún tipo de aseguramiento se revelaron como las variables más importantes.

En efecto, la probabilidad de asistir a un servicio médico es, en el área urbana y para los enfermos del quintil 1, los más pobres, del 90% cuando éstos tienen algún tipo de aseguramiento, y tan sólo del 73% cuando no lo tienen.

Y este efecto es aún más marcado para las personas de bajos ingresos que para las altas. La importancia de la protección es aún más crítica en el área rural: la probabilidad de asistencia a los servicios de salud de los enfermos se incrementa en 20 puntos porcentuales cuando la persona pasa de no estar asegurada a estarlo (Cuadro 4).

Además, se observa que las diferentes formas de aseguramiento no parecen afectar de manera significativamente distinta la probabilidad de asistencia de los enfermos a los servicios de salud. En particular, estar asegurado al ISS, a los servicios médicos de la empresa o las cajas de compensación no parece influir en la

4 Véase Coyuntura Social No.9 sobre el particular.

5 Véase estudio Molina, Giedion et alia, op.cit para mayores detalles.



**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCION DE LOS ENFERMOS POR**  
**NIVELES DE INGRESO**

Quintil	Total enfermos	
	Area Urbana	Total enfermos
1	30,38	21,36
2	24,28	23,52
3	19,69	22,24
4	14,77	17,36
5	10,88	15,52
Total	100,00	100,00

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

probabilidad de asistencia. Tan sólo, el aseguramiento a las cajas de previsión sí puede decirse que resulta deficitario frente a los otros seguros.

El ingreso constituye la otra variable decisiva para explicar la no asistencia a los servicios de salud. En efecto, la probabilidad de asistencia de los enfermos a los servicios de salud está, en el área urbana y para el 20% más pobre de la población, 15 puntos por debajo de la probabilidad de asistencia del 20% más rico (cuadro 5). Existe, por lo tanto, una estrecha dependencia entre asistencia y nivel de ingresos: a medida que se asciende de quintil, es decir que se gana en nivel de ingresos, la probabilidad de asistencia a los servicios de salud aumenta significativamente.

Esto es aún más claro para los primeros quintiles. La probabilidad de asistencia aumenta en cinco puntos porcentuales cuando se pasa del quintil 1 al 2, en tanto que sólo aumenta en

un punto porcentual cuando se pasa del quintil 4 al 5. En el área rural se da la misma tendencia, aunque en forma menos pronunciada.

Este efecto es consistente con la gran importancia que tienen los costos de los servicios, que se constituyen como el gran impedimento para asistir a los servicios médicos, resultado que se presentó en la anterior Coyuntura Social.

También refuerzan la necesidad de aumentar el aseguramiento como estrategia para aumentar la asistencia de los enfermos a los servicios de salud, y por tanto para mejorar su salud y, neutralizar el efecto adverso que tienen los ingresos en el uso de estos servicios. La provisión de los servicios de salud a través del Sistema Nacional de Salud, que se relaciona con personas sin aseguramiento, no resulta ser suficiente pues la probabilidad de asistencia de este grupo de población, en buena medida a cargo del SNS, es significativamente menor al de la población cubierta.

## D. Los subsidios públicos en salud

Interesa ahora saber quién se beneficia de los dos principales sistemas actuales de salud, el SNS (Sistema Nacional de Salud) y el ISS (Instituto de Seguros Sociales), y qué tan importante son los subsidios monetarios que reciben los diferentes estratos de la población y áreas del país por la prestación de los servicios de salud.

Los subsidios del SNS se distribuyen de manera progresiva, pues a medida que aumenta la pobreza, se incrementan los subsidios por hogar (Cuadro 6).<sup>6</sup> Sin embargo, considerando que el SNS debería dirigirse en primer lugar a la

**Cuadro 4**  
**PROBABILIDAD DE ASISTENCIA DE LOS ENFERMOS**  
**A LOS SERVICIOS DE SALUD SEGUN TIPO DE AFILIACION**

Quintil	Tipo de Afiliación	Urbano	Rural
1	ISS	0,89	0,89
1	Cajas Previsión	0,89	0,76
1	Otros*	0,90	0,87
1	SMP**	0,87	0,90
1	Ninguno	0,73	0,69
5	ISS	0,95	0,92
5	Cajas Previsión	0,95	0,82
5	Otros	0,95	0,90
5	SMP	0,93	0,93
5	Ninguno	0,85	0,76

Se mantuvieron constantes la edad (0 a 5 años), los servicios (posee acueducto y alcantarillado) y el nivel educativo del jefe del hogar (sin educación).

\* Incluye Caja Agraria, Cajas de Compensacion Familiar y Seguro Médico Empresarial.

\*\* Servicio Medico Privado.

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

población más pobre, sorprende que los hogares del 20% más rico de la población reciban anualmente más de 19 mil pesos.

La composición del subsidio por tipo de servicios explica la importancia de este monto: los estratos ricos no hacen uso de los servicios básicos (consulta externa, odontología y maternidad) pero sí de los servicios más complejos. De esta manera, el subsidio recibido por concepto de cirugía es más alto en el 40% más rico de la población que en la población más pobre. Esto muestra un problema claro de

focalización de los servicios del sistema público de salud.

La solución no puede hallarse en la prohibición del acceso a los servicios de salud pública a la población más adinerada, pues en muchas regiones del país no existe alternativa alguna frente a los servicios del sistema nacional de salud. Es más, instituciones de previsión social como el ISS suelen subcontratar los servicios de salud con los hospitales públicos en las regiones menos pobladas. Se evidencia sí la necesidad de implementar un sistema más claro

### Cuadro 5

#### PROBABILIDAD DE ASISTENCIA DE LOS ENFERMOS A LOS SERVICIOS DE SALUD SEGUN EL NIVEL DE INGRESOS

Quintil	Urbana	Rural
1	0.73	0.69
2	0.78	0.72
3	0.82	0.71
4	0.84	0.74
5	0.85	0.76

**Nota:** Se mantuvieron constantes la afiliación (ninguna), la edad (entre 0 y 5 años), los servicios (posee acueducto y alcantarillado) y el nivel educativo del jefe del hogar (no tiene educación).

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

de co-pagos, de manera que los servicios de salud del sector público tengan en cuenta de manera más directa la capacidad de pago del usuario.<sup>7</sup> De esta manera se podrían generar recursos importantes que permitirían mejorar la calidad del servicio ofrecido.

Con todo, es necesario también buscar que parte de los recursos públicos que hoy día se dirigen a los más ricos, vayan a los estratos bajos. En un caso extremo, si se dirigieran los subsidios del 40% más rico al 60% restante de la

población, cada hogar podría beneficiarse de alrededor de 70 mil pesos por año, suma que permitiría garantizar buena parte de la atención básica de los hogares pobres. Para alcanzar a ofrecer un paquete con cobertura médica más amplia, el sistema no sólo debe mejorar su focalización, sino también recibir otros aportes, producto de un incremento en los recursos fiscales, que bien pueden tener su base en el aumento que potencialmente puede generar la ley 60, o producto de la solidaridad del sistema de cotizaciones. De allí la importancia de los aportes que se canalizan al fondo de solidaridad, constituido en la ley 100.<sup>8</sup>

A diferencia del SNS, los subsidios del ISS no son un simple reflejo de la distribución de asistencia a los servicios de salud. En efecto, los subsidios del ISS reflejan el efecto combinado de los aportes y del gasto (mediante el uso de los servicios médicos de la institución). De este manera, como el 20% más rico de la población aporta más al sistema de lo alcanza a gastar en uso de servicios, genera así un excedente o subsidio cruzado para los quintiles bajos de un poco más de 8 mil pesos al año (cuadro 6).

Este subsidio cruzado representa menos de medio por ciento del ingreso de los hogares de este estrato, dejando ver que aún queda espacio para un aumento de su contribución para, bajo esa vía, ir hacia un sistema más solidario. El quintil 2 resulta ser el más favorecido, recibiendo anualmente cerca de 23 mil pesos por hogar.

6 Estos subsidios son un fiel reflejo de la distribución de asistencias a los servicios de salud presentada en la Coyuntura No 9. Todos ellos están en pesos de 1992.

7 Existen sistemas diferenciados de tarifas en algunos hospitales del sector público pero las tarifas cobradas son, en la mayoría de los casos de naturaleza simbólica.

8 Véase Molina, Giedion (1993) para una discusión sobre el equilibrio financiero de un sistema universal en salud.

**Cuadro 6**  
**SUBSIDIO POR HOGAR**  
**POR INSTITUCION Y SERVICIO, 1992**

Quintil	Servicio Nacional de Salud						ISS					
	Consulta Externa	Odont.	Matern.	Cirugía	Hosp.	Total	Consulta Externa	Odont.	Matern.	Cirugía	Hosp.	Total
1	9.668	3.011	2.891	4.316	22.036	41.922	2.610	799	862	2.282	3.386	9.939
2	8.455	3.164	2.293	5.944	19.314	39.170	4.116	1.923	1.739	5.440	10.146	23.365
3	7.482	2.445	1.481	3.812	13.359	28.578	5.492	2.189	1.539	1.765	8.440	19.425
4	5.434	2.040	862	5.216	10.817	24.370	3.350	1.267	1.056	1.882	4.141	11.695
5	2.852	1.416	1.162	4.625	9.054	19.110	(1.384)	(596)	(496)	(1.297)	(4.525)	(8.298)
Promedio	6.777	2.415	1.738	4.782	14.914	30.627	2.836	1.116	940	2.013	4.315	11.220

**Fuente:** Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.



Esto es consecuencia de un uso importante de los servicios y de sus aportes relativamente bajos. Ahora bien, los subsidios del ISS son inferiores a los subsidios del sistema público. Mientras que los subsidios del SNS son, en promedio, de 30 mil pesos por hogar, éstos son tan sólo de 11 mil pesos en el principal sistema de seguridad social. Esto no debe sorprender ya que el sistema público provee entre el 25% y el 35% de los servicios de salud mientras que el sistema de seguridad social en salud cubre tan sólo entre el 10% y el 17% del total de las asistencias.

Al nivel agregado, cada hogar recibe, en promedio, 42 mil pesos al año. Este subsidio no es en ningún quintil suficiente para permitir una cobertura integral en salud. Esto muestra una vez más la gran importancia de aumentar el número de afiliados cotizantes al sistema contributivo de seguridad social y de movilizar mayores niveles de recursos fiscales. Se han creado grandes expectativas en este sentido por la adopción de la ley 60 que prevé un aumento significativo de las transferencias para el sector de salud, y por la ley 100, que pretende incorporar a toda la población con capacidad de pago al sistema contributivo de seguridad social en salud.

Interesa finalmente saber cómo se distribuyen los subsidios del SNS y del ISS entre zonas geográficas (Cuadro 7). Es interesante notar que el SNS dirige gran parte de sus recursos hacia la población rural. En efecto, el subsidio recibido en ésta región corresponde a un 40% del total del SNS mientras que la población de ésta área es de tan sólo un 32% del total. En el ISS ocurre lo contrario: el subsidio del ISS en el área rural representa tan sólo un 10% del total mostrando

el carácter eminentemente urbano de ésta institución.

## **E. La distribución del gasto público en salud a nivel departamental**

Esta sección pretende mostrar algunos indicadores que justifican ampliamente la descentralización de competencias y recursos que se ha hecho con la ley 60 de 1993.

La distribución de los recursos del gobierno entre entidades territoriales debe hacerse en función de las necesidades de cada uno. Indicadores de morbilidad y de pobreza ofrecen unas pautas generales para esta distribución. Esto parece demasiado evidente, sin embargo, se destaca la ausencia de tales criterios al analizar la distribución de los recursos de la nación (principalmente el situado fiscal) y los indicadores de morbilidad así como de pobreza por departamento. En efecto, las apropiaciones de Situado Fiscal por persona pobre varían fuertemente entre departamentos y no parece responder a las necesidades de los departamentos. Así, mientras que Bogotá recibe anualmente cerca de 16 mil pesos por persona pobre, Chocó o Nariño reciben tan sólo alrededor de 5 mil pesos. Así mismo, el indicador de morbilidad no parece corresponder a la importancia del Situado Fiscal apropiado (Cuadro 8). Resulta así evidente la importancia de la ley 60 que reemplazó los reglas más acordes a las necesidades por departamento integrando conceptos como el de la «población potencial por atender». Falta por ver que tan rápidamente los nuevos criterios empezarán a operar ya que inicialmente, el Situado Fiscal en salud será ante todo función del Situado Fiscal asignado en el pasado.

**Cuadro 7**  
**SNS. SUBSIDIO TOTAL POR TIPO DE ATENCION**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL, 1992**

	Consulta Externa	Hospitali- zación	Cirugía	Obste- tricia	Consulta Odontol.	Total	Distribución Población
Urbana	12,19	28,38	11,25	3,31	4,75	59,89	68,00
Grandes	6,36	13,57	6,10	1,32	3,20	30,56	32,00
Medianas	1,18	2,61	1,40	0,26	0,36	5,82	10,00
Resto4,65	12,19	3,75	1,74	1,19	23,52	26,00	
Rural	9,94	20,32	4,36	2,36	3,13	40,11	32,00
Total	22,13	48,70	15,62	5,67	7,89	100,00	100,00

**ISS. SUBSIDIO TOTAL POR TIPO DE ATENCION**  
**DISTRIBUCION PORCENTUAL, 1992**

	Consulta Externa	Hospitali- zación	Cirugía	Obste- tricia	Consulta Odontol.	Total
Urbana	12,19	28,38	11,25	3,31	4,75	59,89
Grandes	6,36	13,57	6,10	1,32	3,20	30,56
Medianas	1,18	2,61	1,40	0,26	0,36	5,82
Resto	4,65	12,19	3,75	1,74	1,19	23,52
Rural	9,94	20,32	4,36	2,36	3,13	40,11
Total	22,13	48,70	15,62	5,67	7,89	100,00

Fuente: Gasto en salud y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

**Cuadro 8**  
**INDICADORES DE SALUD POR DEPARTAMENTOS**

Departamentos	Indice NBI (1989)	Tasa de mortalidad infantil <sup>1</sup>	Situado Fiscal por persona con NBI, 1990 <sup>2</sup>
Antioquia	0,404	24,6	7.722
Atlántico	0,415	24,8	5.333
Bogotá D.C	0,235	23,2	15.608
Bolívar	0,646	24,5	3.038
Boyacá	0,606	22,1	4.474
Caldas	0,361	25,7	11.650
Caquetá	0,614	58,4	16.031
Cauca	0,612	24,0	7.609
Cesar	0,622	30,5	4.447
Córdoba	0,741	25,8	10.536
Cundinamarca	0,489	20,3	6.654
Chocó	0,828	71,7	4.367
Guajira	0,619	26,1	8.349
Huila	0,487	22,6	8.677
Magdalena	0,629	30,2	3.763
Meta	0,477	28,4	13.884
Nariño	0,609	43,7	5.673
N. Santander	0,521	28,8	9.533
Quindío	0,307	24,9	21.332
Risaralda	0,339	25,5	12.756
Santander	0,436	20,9	12.448
Sucre	0,736	25,3	4.947
Tolima	0,486	22,5	6.375
Valle	0,329	20,4	9.112
Total	0,52	27,3	6.939

<sup>1</sup> Tasa de mortalidad infantil por mil nacidos vivos.

<sup>2</sup> Es el situado fiscal corregido por diferencias en los costos de salud según cálculos de Molina, Giedion et. alia (1994).

**Fuente:** Minsalud, Fedesarrollo.

## F. Conclusiones

Esta sección mostró algunos de los graves problemas del sector de salud: las bajas coberturas en seguridad social, privada o pública, que no alcanza a superar el 20% en el área rural. Así mismo existe una clara relación entre ingresos y aseguramiento y probabilidad de asistir a los servicios médicos.

Por el lado de los subsidios es claro que éstos no están llegando en todos los casos a la población objetivo. Los esfuerzos redistributivos todavía podrían ser mayores en la medida en que se incrementen los aportes del 40% más rico de la población y se creen mecanismos para evitar que los quintiles superiores utilicen los servicios

del sistema público sin que se tome en cuenta su mayor capacidad de pago. Así mismo es evidente la necesidad de la unificación de diferentes sistemas de salud ya que los recursos fiscales no alcanzarán por sí solos a garantizarle a la población pobre un adecuado paquete de servicios médicos. La ley 100, al crear el fondo de solidaridad creó unos mecanismos para garantizar una mayor solidaridad parafiscal entre el sistema contributivo para las personas con capacidad de pago y el sistema subsidiado para la población pobre. Falta por ver si los recursos generados mediante este fondo, así como los recursos fiscales serán suficientes para lograr, en el año 2000, la igualdad en el paquete de salud ofrecido a la población (Ley 100/93, Art. 162).





## III. Educación

---

### A. Introducción

En esta sección se muestran algunas logros, dificultades y deficiencias presentadas en los últimos años en el sistema educativo del país, haciendo énfasis en la asistencia escolar, la asignación de los subsidios públicos en educación, y la evolución del gasto en educación por departamentos.

Las fuentes de datos para este análisis fueron: «El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia»<sup>1</sup> y la Encuesta Nacional de Hogares del DANE de septiembre de 1992.

### B. Probabilidad de asistencia escolar<sup>2</sup>

Las variables más significativas en la determinación de la asistencia escolar son el

ingreso del hogar, el nivel educativo de los jefes de hogar y la edad del estudiante.

En efecto, los ingresos del hogar son determinantes en la asistencia escolar, puesto que a medida que se asciende en los quintiles de ingreso<sup>3</sup>, la probabilidad de asistencia escolar aumenta significativamente (Cuadro 1). Así, el efecto adverso del nivel de ingresos sobre la asistencia aún no se ha podido neutralizar completamente. Una vez eso ocurra, se logrará disminuir una buena parte de los desequilibrios en equidad, como es lo deseable y como lo exige la Constitución al hablar de la universalización en la asistencia escolar a los niveles básicos.

En el rango entre 6 y 12 años, la probabilidad de asistencia, a pesar de ser elevada para los primeros quintiles, presenta diferencias importantes entre quintiles, pues para el primero

---

1 Esta sección utiliza la información contenida en el estudio «El Gasto Público en Educación y Distribución de subsidios en Colombia», Molina, Polanía y Alviar. Fedesarrollo, 1993. Este informe fue elaborado para y con el apoyo de la misión social de Planeación Nacional.

2 Para hacer este análisis se utilizaron los resultados de un modelo tipo logit que se presenta en el documento ya citado.

3 La diferencia porcentual en la probabilidad de asistencia entre un hogar con jefe con estudios primarios y uno con estudios secundarios en el primer quintil es de 12 puntos en el sector urbano tradicional, mientras que en el rural es de 24 puntos porcentuales; ese mismo efecto se presenta dentro de la población ubicada en el quintil 5 de ingresos.

**Cuadro 1**  
**PROBABILIDAD DE ASISTENCIA ESCOLAR**  
**EFFECTO NIVEL DE INGRESOS**

Quintil	Urbano Tradicional		Resto Urbano		Rural	
	6-12	13-19	6-12	13-19	6-12	13-19
1	89	55	87	63	81	36
2	91	56	94	53	84	44
3	93	55	96	52	85	42
4	94	59	97	53	87	42
5	96	63	97	55	90	45

Supuestos: Se cambia el quintil de ingresos, manteniendo constante el sexo del estudiante (hombre), rango de edad (8 a 10 años y 15 a 17 años), número de personas en el hogar entre 0 a 18 años (3), jefe del hogar (hombre) y nivel educativo del mismo (sin educación).

Fuente: Gasto Público en educación y distribución de subsidios, Fedesarrollo, 1993.

es de 89%, mientras que para el quinto es de 96%. En el área urbana es donde se han logrado los mayores avances ya que la brecha entre quintiles es menor que en el campo. Vale la pena resaltar que, como se mostró en el número anterior de esta revista, los mayores avances en la cobertura de la educación primaria, en buena medida, han sido propiciados por la irrupción de los estratos bajos a ese tipo de educación facilitada a su vez por el sector oficial.

En el caso de la secundaria, la mayor asistencia se presenta en los quintiles intermedios, siendo el acceso para el quintil de menores ingresos inferior al peso de su

población. Para la educación superior, en cambio, la asistencia del quintil de mayores ingresos es la más elevada, participando con cerca del 50% del total de la asistencia de ese nivel educativo.

La otra variable importante en la explicación la asistencia escolar es el nivel educativo del jefe de hogar: a mayor educación del jefe de hogar, mayor probabilidad de asistencia escolar de los hijos (cuadro 2). Un efecto que si bien esperable, vale la pena mencionar, es que en el campo el nivel educativo del jefe de hogar resulta ser mucho más determinante en la asistencia escolar que en la ciudad. Ello se debe a las amplias

brechas existentes en la educación de los jefes de hogar campesinos permiten evidenciar mejor el efecto de esta variable en la asistencia escolar.

La educación del jefe de hogar resulta ser también bastante significativa en el ingreso al sistema educativo oficial, en particular, cuando se trata del nivel secundario y superior: a mayor nivel educativo del jefe de hogar, la probabilidad de asistencia a los planteles educativos oficiales disminuye considerablemente, aumentando paralelamente la de la asistencia a los planteles privados. Este comportamiento permite suponer que existen dudas acerca de la calidad y continuidad de la educación en las escuelas públicas, lo cual conduce a que los padres más educados prefieran al sector privado. Este debe ser un punto importante de reflexión para la orientación de las políticas educativas.

La tercera variable significativa en la determinación de la asistencia escolar es la edad del niño (cuadro 3). Si se considera el rango de edad 1 como la edad temprana para asistir a cada nivel educativo, el rango 2 como la edad justa y el rango 3 como la edad tardía, se puede sacar la siguiente conclusión: a medida que la población se aleja del rango 2, disminuye la probabilidad de asistencia escolar. Esto implica que los elevados niveles de repitencia, que promueven la edad tardía, más que aumentar la asistencia escolar la disminuyen. Además, esa misma repitencia, como lo sugieren algunos estudios, cuando es pronunciada no favorece el logro educativo. De otra parte, la no asistencia aunque puede estar determinada por deficiencias en la oferta, se explica principalmente por la

necesidad que tienen los estudiantes en contribuir con los ingresos del hogar. Este efecto cobra mayor fuerza en el área rural. También puede verse impulsada por problemas de calidad, que hacen que el estudiante no permanezca en el sistema escolar, debidos, entre otras razones, a las deficiencias que presentan los docentes en su formación y en su forma de contratación, en particular cuando ésta es de carácter temporal.

### C. Asignación de subsidios públicos

**Subsidios por quintiles:** Los subsidios por hogar se estimaron multiplicando el subsidio unitario del servicio por la asistencia promedio por hogar. El subsidio unitario es equivalente al gasto unitario<sup>4</sup> dado que el gasto público en los tres niveles educativos se dirige en su totalidad a la formación académica y que no hay ningún reembolso por parte de los estudiantes. Sin embargo, bajo este esquema, se pueden incluir en los subsidios unitarios algunas ineficiencias propias de una mala organización, y que no corresponden a los costos directos de la prestación del servicio.

La asignación del subsidio público educativo por hogar es progresiva puesto que decrece a medida que aumentan los ingresos de la población (cuadro 4). Así, el subsidio por hogar para el primer quintil es de \$ 81.000 de 1990, casi el doble de la del último quintil, con \$ 49.000. Esto muestra el carácter redistributivo que tiene el gasto público educativo que, sin embargo, podría ser aún más marcado. En efecto, al hacer una desagregación de los subsidios por niveles

4 El gasto unitario es igual a los gastos totales divididos por el número de estudiantes.



**Cuadro 2**  
**PROBABILIDAD DE ASISTENCIA ESCOLAR**  
**EFFECTO NIVEL EDUCATIVO JEFE DE HOGAR**

Quintil	Urbano Tradicional			Resto Urbano			Rural		
	Nivel Educativo Jefe hogar	6-12	13-19	Nivel Educativo Jefe hogar	6-12	13-19	Nivel Educativo Jefe hogar	6-12	13-19
1	Ninguno	89	55	Ninguno	87	63	Ninguno	81	36
1	Primaria	92	67	Primaria	89	77	Primaria	88	44
1	Secundaria	97	79	Secundaria	94	90	Secundaria	93	68
1	Superior	97	81						
5	Ninguno	96	63	Ninguno	97	55	Ninguno	90	45
5	Primaria	97	74	Primaria	98	71	Primaria	94	53
5	Secundaria	99	84	Secundaria	99	86	Secundaria	97	75
5	Superior	99	86						

Supuestos: se cambia el nivel educativo del jefe del hogar para los quintiles 1 y 5, manteniendo constantes el rango de edad (8 a 10 años y 15 a 17 años), número de personas entre 0 y 18 años (3) y jefe del hogar (hombre).

Fuente: Gasto Público en Educación y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

de educación, ese carácter cambia. En el caso de la primaria el efecto redistributivo cobra mayor fuerza: el subsidio del primer quintil es 10 veces mayor que el del último, lo cual se puede explicar, en parte, por la forma relativamente homogénea de acceso a dicho nivel por quintiles. En el caso de la secundaria, los subsidios siguen siendo mayores para los quintiles intermedios, es decir el segundo y el tercero.

Para el nivel superior, la regresividad es evidente: los subsidios por hogar asignados al primer quintil son tan sólo una sexta parte de los asignados al último. Se presenta, pues, gran progresividad para la primaria, un efecto prácticamente neutro para la secundaria y uno regresivo para el nivel superior (gráfico 1). De otra parte, vale la pena destacar la importancia relativa que tienen los subsidios educativos para

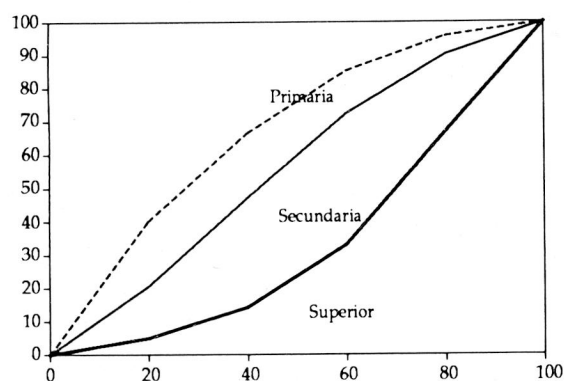
**Cuadro 3**  
**PROBABILIDAD DE ASISTENCIA ESCOLAR**  
**EFFECTO EDAD DEL ESTUDIANTE**

Quintil	Urbano Tradicional			Resto Urbano			Rural		
	Rango de edad	6-12	13-19	Rango de edad	6-12	13-19	Rango de edad	6-12	13-19
1	1	71	79	1	55	81	1	50	58
1	2	89	55	2	87	63	2	81	36
1	3	89	26	3	83	31	3	68	16
5	1	87	84	1	88	76	1	70	66
5	2	96	63	2	97	55	2	90	45
5	3	96	34	3	97	25	3	83	22

Supuestos: se cambia el rango de edad del estudiante para los quintiles 1 y 5, manteniendo constante el sexo del estudiante (hombre), número de personas entre 0 y 18 años (3), género del jefe del hogar (hombre) y el nivel educativo del mismo (sin educación) Rangos de edad: 1= 6 a 7 años para un grupo y 13 a 14 años para el otro. 2= 8 a 10 años para un grupo y 15 a 17 para el otro. 3 = 11 a 12 años para un grupo y 18 a 19 para el otro.

Fuente: Gasto Público en Educación y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

**Gráfico 1**  
**DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS POR**  
**QUINTILES DE INGRESO 1992**



Fuente: Gasto público en educación y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

los quintiles más bajos. Los subsidios educativos recibidos por el quintil 1 representan el 16% de su ingreso promedio, mientras que para el quintil 5 apenas representan el 1% de sus ingresos. Esto significa que la «progresividad relativa» de estos subsidios es mucho más alta que la «progresividad absoluta». Haciendo el análisis por nivel educativo se encuentra que el mayor subsidio promedio por hogar es el de la secundaria, seguido muy cerca por el de la primaria. La progresividad de los subsidios por hogar se ve disminuida cuando se analiza el subsidio per cápita. Esto ocurre porque los hogares de los quintiles más pobres son más numerosos que los de los quintiles más altos (cuadro 5).

**Cuadro 4**  
**SUBSIDIO DE EDUCACION POR HOGAR 1992**  
**(Pesos de 1990)**

Grandes ciudades				
Quintil	Primaria	Secundaria	Superior	Total
1	25,403	28,070	17,367	70,841
2	16,493	25,021	29,921	71,435
3	8,997	19,892	34,412	63,302
4	4,369	11,883	42,757	59,009
5	1,780	3,438	29,836	35,054
Promedio	11,408	17,661	30,859	59,928

Rural				
Quintil	Primaria	Secundaria	Superior	Total
1	44,484	15,977	1,061	61,522
2	38,095	27,860	0,733	66,688
3	26,802	25,927	2,872	55,601
4	20,761	25,336	3,746	49,843
5	10,729	18,173	9,977	38,879
Promedio	28,174	22,654	3,678	54,507

Promedio nacional				
Quintil	Primaria	Secundaria	Superior	Total
1	48,939	26,849	4,970	80,759
2	31,474	34,680	8,756	74,910
3	22,934	32,824	17,707	73,465
4	12,542	23,092	31,941	67,574
5	4,936	12,450	31,459	48,845
Promedio	24,165	25,979	18,967	69,111

**Fuente:** Gasto Público en Educación y distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993.

**Análisis comparativo de los subsidios para las grandes ciudades y la zona rural:** Si se hace un análisis de la asignación de los subsidios educativos, diferenciando entre la zona rural y las grandes ciudades, se puede ver que en conjunto los subsidios son similares (cuadro 4). Sin embargo, para la primaria los subsidios en la zona rural son más del doble de los de las grandes ciudades. Para la educación secundaria, los mayores subsidios también son superiores en el área rural, aunque con una brecha significativamente inferior a la de la primaria. En la educación superior, los mayores subsidios, como era de esperarse, están asignados a las grandes ciudades. Lo anterior hace que la asignación de subsidios públicos para la educación rural sea más redistributiva que la de las zonas urbanas. Este hecho puede haber estado en la base de la reducción de las diferencias en cobertura entre zonas rurales y urbanas, en especial para la primaria, parcialmente para la secundaria, no así para la educación superior.

Puesto que una asignación eficiente de los subsidios debe beneficiar principalmente a la población de menores recursos y ésta está fundamentalmente concentrada en el campo, se debe generar un proceso que favorezca a esos sectores y que, a su vez, neutralice el efecto perverso de la asignación de los subsidios en la educación superior.

## D. La educación a nivel regional

Es evidente que el país ha avanzado en materia educativa en las últimas décadas. A pesar de ello, se pone de presente un problema de dispersión de los indicadores entre los diferentes departamentos que resulta aún más preocupante toda vez que no existe convergencia educativa,

**Cuadro 5**  
**SUBSIDIOS DE EDUCACION POR HOGAR Y**  
**POR PERSONA 1992**  
**(Pesos de 1990)**

Quintil	Tamaño Hogar	Subsidio por Hogar	Subsidio por Persona
1	5,43	80,759	14,881
2	4,92	74,910	15,236
3	4,72	73,465	15,557
4	4,11	67,574	16,436
5	3,65	48,845	13,397
Promedio	4,56	69,111	15,141

Fuente: Gasto Público en Educación y Distribución de subsidios. Fedesarrollo, 1993

entendida como la tendencia a la disminución en el grado de dispersión de las variables educativas para las diferentes regiones (cuadro 6). Por ejemplo, para 1990 el gasto por alumno en primaria más alto es el del departamento del Chocó, con \$ 84.370, mientras que en el Cauca ese mismo rubro era de \$ 33.490. Así mismo, para secundaria se tiene que mientras el gasto unitario por alumno en Risaralda era de \$ 60.760, en el Chocó era de \$ 501.111, sin que existan razones válidas para explicar diferencias tan marcadas, toda vez que ellas no necesariamente implican mejores tasas de cobertura o niveles educativos.

Un análisis econométrico realizado por Fedesarrollo sobre las diferencias regionales en los indicadores educativos y su evolución entre 1960 y 1990 muestra que:

a) La asignación del gasto en educación, entre más se distancia de criterios puramente

poblacionales e históricos, más poder explicativo tiene en la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación.

b) Existe una alta correlación entre el grado de desarrollo del departamento y los aumentos en la cobertura y calidad de la educación. Esto obedece a las economías de escala y la mejor gestión de los departamentos más desarrollados.

c) La situación de los indicadores educativos en el año inicial de análisis, tiene un alto poder explicativo en la situación actual. De aquí se deduce que no se va hacia una convergencia educativa en el país.

La Ley de Transferencias y Competencias puede, en parte, entrar a disminuir las diferencias regionales en los indicadores educativos. Los principios fundamentales de dicha ley son la asignación según necesidades reales, la búsqueda de eficiencia y el apoyo a las regiones más pobres, con lo cual se busca darle un giro a los criterios de asignación del gasto y una mayor participación a las regiones, no sólo dentro de su propio proceso de expansión educativa, sino en su crecimiento y desarrollo económico.

## E. Conclusiones

Es innegable que el comportamiento de la educación en los últimos años ha venido mejorando notablemente, pero esto no quiere decir que se haya llegado hasta donde se debe. Todo lo contrario.

El efecto de las variables que afectan la asistencia escolar es en buena medida controlable con base en una acertada política educativa. Así, por ejemplo, el efecto ingresos del hogar es

**Cuadro 6**  
**INDICADORES DE LA EDUCACION PRIMARIA POR DEPARTAMENTOS, 1990**

Departamentos	PIB Per-cápita	Particip. en el Gasto	Gasto en Primaria Per-cápita	Gasto Unitario Alumno	Cobertura	Relación Alumno Docente
Antioquia	590,6	12,5	4,71	37,29	103,4	39
Atlántico	443,4	3,3	3,33	38,57	82,7	48
Bogotá D.C	796,8	9,4	3,28	45,64	81,1	44
Bolívar	399,0	3,3	3,91	37,87	67,2	42
Boyacá	426,5	5,8	7,47	50,42	99,7	41
Caldas	436,4	4,0	7,13	51,56	105,0	30
Caquetá	348,4	1,7	9,70	58,62	89,9	46
Cauca	335,9	2,9	5,12	33,49	85,1	51
Cesár	346,7	2,3	4,99	52,22	66,3	26
Córdoba	363,6	3,6	5,44	41,01	95,8	36
Cundinamarca	779,5	7,5	7,65	59,04	68,5	25
Chocó	291,4	2,3	11,17	84,37	94,3	39
Huila	442,0	3,2	6,96	56,78	65,1	28
Guajira	908,1	1,2	5,76	48,33		38
Magdalena	303,7	2,9	5,01	69,16	59,2	26
Meta	625,0	1,7	5,22	39,49	65,2	42
Nariño	303,8	4,0	5,79	47,21	70,5	42
Norte Santander	365,2	3,8	6,37	49,96	84,7	31
Quindío	689,8	1,9	7,66	65,75		30
Risaralda	616,0	2,5	5,85	47,61	103,7	29
Santander	623,7	6,7	6,86	55,51	94,7	31
Sucre	289,2	2,0	5,36	44,37	67,9	26
Tolima	466,0	4,5	6,19	42,35	98,5	37
Valle	655,1	7,0	3,55	37,13	82,9	47
Total	503,9	100,0	5,07	45,95	87,7	36

Notas: -Las cifras de gasto están es miles de pesos de 1990

-Las tasas de retención corresponden a la población urbana masculina de acuerdo a las cohortes 1961-1966;  
1969-1974; 1978-1983.

Fuente: Gasto público en Educación y Distribución de sus subsidios. Fedesarrollo, 1993.

susceptible de ser neutralizado con una decidida expansión de la oferta y una buena asignación de los subsidios.

Aunque ha habido avances en la asignación de los subsidios públicos educativos, aún se evidencian problemas y deficiencias: la asignación de los subsidios es en su conjunto redistributiva pero no así por niveles educativos. Para la secundaria el efecto es neutro y para el nivel superior, es altamente regresivo. Se requerirá, entonces, avanzar con decisión en la universalización de la educación secundaria, siendo la población de los quintiles de menos ingresos, la que se debe privilegiar con los subsidios públicos.

El análisis regional del gasto educativo plantea una serie de inquietudes a la hora de enmarcarlo en el contexto del proceso de descentralización por el que está atravesando el país. Es claro que el grado de desarrollo de las regiones o departamentos es determinante en la eficiencia del gasto. De esta manera, si bien es cierto que con la vigencia de la Ley de Transferencias los recursos del sector aumentan,

también es importante mencionar que existen técnicas para llevar a cabo planes de inversión adecuados, por lo cual no sería de extrañar que sean los municipios más desarrollados los que alcancen una mayor eficiencia en el gasto y por lo tanto se beneficien en mayor proporción de los nuevos recursos. Por esta y otras razones, el proceso de descentralización debería estar acompañado de un aumento en la capacitación técnica regional y del fortalecimiento de los institutos descentralizados con el fin de que el dicho proceso sea realmente beneficioso para todos.

Uno de los grandes alcances que puede llegar a tener la Ley de Transferencias en el campo educativo es el cambio que nace de los nuevos criterios de asignación: se dejan de lado los principios poblacionales e históricos para darle paso a aquellos que tienen en cuenta las necesidades propias y reales de cada región, aunados con consideraciones de su nivel de pobreza. En la práctica, sin embargo, aún no logra ponerse en blanco y negro el deseable efecto redistributivo y la ampliación de cobertura que estos criterios teóricos sugieren.





## IV. Situación Laboral

---

### A. Empleo en marzo de 1994

El DANE acaba de publicar los datos de desempleo correspondientes a marzo de 1994. Para el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas, la tasa de desempleo aumentó de 9.6% en marzo de 1993 a 10.3% en marzo de 1994 (cuadro 1), presentándose una leve reversión en la tendencia de los dos últimos años.

Este aumento del desempleo en el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas se explica por el efecto combinado de la desaceleración en el crecimiento del empleo y, en menor grado, por el aumento en el número de personas que buscan trabajo. En efecto, entre marzo de 1993 y marzo de 1994, la tasa de crecimiento del empleo fue apenas del 1.2%, contra 3.6% para el mismo período del año anterior. En el conjunto de estas siete áreas metropolitanas hay un poco más de 500.000 desempleados.

Es interesante mencionar que se presentan diferencias importantes en el comportamiento del mercado laboral en las áreas metropolitanas

estudiadas. En efecto, en las tres áreas más pequeñas, Bucaramanga, Manizales y Pasto, la tasa de desempleo disminuyó de 12.6% a 11.5% debido al alto dinamismo del empleo. Este creció 4.6% en el período marzo 1993-marzo 1994. Aunque se carece de datos sectoriales recientes para estas ciudades, pues el comportamiento del empleo por sectores de la Encuesta de Hogares no se ha procesado aún, la investigación sobre licencias de construcción, realizada por el DANE, muestra un alto crecimiento en los metros cuadrados aprobados para construcción durante el período enero-octubre de 1993, comparado con el mismo período del año anterior. En efecto, en Bucaramanga aumenta en 71%, en Pasto 95% y en Manizales, donde tiene el menor dinamismo, crece 2.7%. Por lo tanto, para el conjunto de estas tres áreas muy probablemente, el crecimiento alto y sostenido en el empleo se deba a la continuación del auge de la construcción. Y no se puede descartar que haya continuado la tendencia que venía desde 1984 de un crecimiento del empleo informal mayor que el del formal, como se mostrará más adelante.

En el conjunto de las cuatro áreas metropolitanas más grandes, la tasa de desem-

## Cuadro 1

### INDICADORES DEL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL URBANO

Marzo de 1992							
Áreas Metropolitanas	PET	Ocupados	Desocupados	PEA	T. D.	T.O.*	TPG
Bogotá	3679731	2105067	193298	2298365	8,4	57,2	62,5
Barranquilla y Soledad	910985	448714	64151	512865	12,5	49,3	56,3
Cali y Yumbo	1257997	666943	69546	736489	9,4	53,0	58,5
Medellín Valle de Aburrá	1667079	834761	149868	984629	15,2	50,1	59,1
Total cuatro Áreas	7515792	4055485	476863	4532348	10,5	54,0	60,3
Bucaramanga	482142	259525	39004	298529	13,1	53,8	61,9
Manizales	249715	120646	14444	135090	10,7	48,3	54,1
Pasto	178336	91260	15742	107002	14,7	51,2	60,0
Total tres Áreas	910193	471431	69190	540621	12,8	51,8	59,4
Total siete Áreas	8425985	4526916	546053	5072969	10,8	53,7	60,2

Marzo de 1993							
	PET	Ocupados	Desocupados	PEA	T. D.	T.O.*	TPG
Bogotá	3802222	2149791	170077	2319868	7,3	56,5	61,0
Barranquilla y Soledad	930754	459992	57797	517789	11,2	49,4	55,6
Cali y Yumbo	1298039	719799	69686	789485	8,8	55,5	60,8
Medellín Valle de Aburrá	1678869	868598	132489	1001087	13,2	51,7	59,6
Total cuatro Áreas	7709884	4198180	430049	4628229	9,3	54,5	60,0
Bucaramanga	489261	274812	38383	313195	12,3	56,2	64,0
Manizales	246892	122426	16063	138489	11,6	49,6	56,1
Pasto	188533	94941	16205	111146	14,6	50,4	59,0
Total tres Áreas	924686	492179	70651	562830	12,6	53,2	60,9
Total siete Áreas	8634570	4690359	500700	5191059	9,6	54,3	60,1

Marzo de 1994							
	PET	Ocupados	Desocupados	PEA	T. D.	T.O.*	TPG
Bogotá	3862524	2197082	197297	2394379	8,2	56,9	62,0
Barranquilla y Soledad	956040	457836	59668	517504	11,5	47,9	54,1
Cali y Yumbo	1322256	714568	87777	802345	10,9	54,0	60,7
Medellín Valle de Aburrá	1709024	878709	134913	1013622	13,3	51,4	59,3
Total cuatro Áreas	7849844	4248195	479655	4727850	10,1	54,1	60,2
Bucaramanga	501388	285002	37691	322693	11,7	56,8	64,4
Manizales	249117	128054	15039	143093	10,5	51,4	57,4
Pasto	192311	101601	14355	115956	12,4	52,8	60,3
Total tres Áreas	942816	514657	67085	581742	11,5	54,6	61,7
Total siete Áreas	8792660	4762852	546740	5309592	10,3	54,2	60,4

\* Tasa de ocupación = Ocupados/Población en edad de trabajar (PET)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares de Diciembre de 1992 y 1993 y cálculos de Fedesarrollo.

pleo creció de 9.3% a 10.1%. Aquí el aumento del desempleo se explica básicamente por la desaceleración del empleo puesto que el crecimiento en la oferta de trabajadores permaneció estable. En efecto, la Tasa de Participación Global pasó de 60% a 60.2%, y el aumento del empleo fue apenas del 1.2% entre marzo de 1993 y marzo de 1994, contra 3.5% para los mismos meses del período 1992-1993.

Aunque se carece de información completa de la evolución de la actividad económica sectorial y por ciudades para el período marzo de 1993-marzo de 1994, pensamos que las hipótesis más acertadas para explicar la desaceleración del empleo en el conjunto de las cuatro principales áreas metropolitanas son:

1. El empleo industrial aumentó apenas 1.4% para el período enero-diciembre de 1993, comparado con el mismo período del año anterior. Se presentó una desaceleración de algunas ramas industriales ligadas al comercio exterior, posiblemente explicada por la revaluación de la tasa de cambio y la caída en la demanda externa.

En efecto, de acuerdo con la Encuesta Mensual Manufacturera, realizada por el DANE, el empleo en el sectores como textiles y en cuero y sus productos permaneció estancado y en casos como calzado cayó 8%. Esto lo confirma la Encuesta de Opinión Empresarial realizada por Fedesarrollo en febrero de 1994, donde se muestra un menor dinamismo en la actividad industrial en el caso de textiles, confecciones y productos de cuero. En consecuencia, ciudades con una concentración grande en esas industrias sufrieron, como veremos más adelante, caídas ó desaceleración en el empleo.

Adicionalmente, el crecimiento del empleo industrial se explica básicamente por el crecimiento del empleo temporal. Mientras que el empleo permanente creció 0.7%, el crecimiento del temporal fue de 3.9%.

2. El otro sector que aparece con disminución en el número de ocupados es el comercio donde, para el período diciembre de 1992-1993, hay una disminución en los ocupados de 2.4%. Aquí vale la pena anotar que esta disminución en el empleo está acompañada por un aumento del índice de ventas al por menor. Esto se podría explicar porque, ante aumentos en los costos laborales como los que efectivamente se presentaron en 1993, ó expectativas de aumentos de dichos costos, los empresarios disminuyeron su demanda de trabajo forzando aumentos de la productividad en dicho sector.

3. Otra explicación podría ser la desaceleración en la dinámica de la construcción, situación explicable en un sector que ha logrado prolongar por más de dos años un ritmo bastante alto de crecimiento. Un indicio de esta desaceleración es el estancamiento de las licencias de construcción que se presentó en 1993 frente a 1992.

4. Finalmente, vale la pena mencionar el papel jugado por las expectativas de aumentos en las cotizaciones a la seguridad social a partir de abril, las cuales aumentan los costos laborales. Obviamente este aumento en los costos, mientras no logre ser trasladado a los precios, ceteris paribus, va a ser un factor desestimulante del crecimiento en el empleo formal.

Esta caída en el crecimiento del empleo podría verse reforzada para el próximo trimestre en

caso de que las restricciones crediticias, recientemente adoptadas por la autoridad monetaria, en efecto produzcan una desaceleración en el crecimiento económico. Dicha desaceleración sería particularmente adversa a la generación de empleo urbano si la restricción crediticia afecta de manera significativa al sector de la construcción que, cómo se sabe, en los dos últimos años ha sido el motor del crecimiento del empleo.

Adicionalmente, el empleo también podría verse desacelerado por el recorte del gasto público en que está comprometido en este momento el gobierno. En ese caso, ciudades como Bogotá, con alto peso de empleo público, podrían resultar afectadas.

## B. Análisis por ciudades

En Bogotá el empleo creció en 2% y, por lo tanto, el aumento en el desempleo se explica básicamente por aumentos en la oferta laboral. En este período se generaron 47.200 nuevos empleos, pero paralelamente 74.500 personas ingresaron al mercado laboral. El empleo industrial en esta ciudad aumentó 2% durante 1993. Este mayor crecimiento del empleo industrial se explica porque en Bogotá la industria es mucho más diversificada que en Cali y Medellín y, en consecuencia, no resintió los efectos negativos de las ramas industriales ligadas al comercio exterior.

En Medellín la tasa de desempleo permaneció estancada debido a que el empleo creció 1.2% y, paralelamente, se desaceleró el crecimiento de

la oferta laboral. En esta ciudad el empleo industrial creció en 1.5% durante 1993, a pesar de que en sectores que son altamente representativos en el empleo de la ciudad, como textiles, disminuyó el crecimiento en empleo en 1993. Lo anterior significa que hubo otros sectores, como material de transporte, también con mucho peso en esta ciudad, que crecieron a tasas muy altas. Existen además indicios de una fuerte aceleración de la construcción en esta ciudad desde finales de 1993.

En Cali, por el contrario, la tasa de desempleo aumentó, situación que se explica, en su totalidad, por la disminución en el empleo. En efecto, la tasa de participación global se mantuvo estable mientras que el empleo cayó 0.7%. Esta caída en el empleo total estuvo acompañada de una leve disminución del empleo industrial en 1993. Según la Encuesta Manufacturera el empleo industrial disminuyó 0.8%. De otro lado, para el mismo período se presentó una caída en las licencias de construcción, en metros cuadrados, en 0.5%. Esta desaceleración tan fuerte de la actividad económica está ligada al aumento de la inseguridad de la ciudad.

## C. Empleo rural

En Colombia había 5'362.000 personas ocupadas y 276.000 desempleadas en el área rural<sup>1</sup> en septiembre de 1993 (cuadro 2). Esto significa una tasa de desempleo rural de 4.9%.

Mientras que en el período 1988-1991 el empleo rural había crecido en promedio al 4.2% anual, entre 1991 y 1992 decreció en 3.7%, lo que

1 Vale la pena aclarar que la Encuesta de Hogares define como rural los municipios menores de 10.000 habitantes y la población dispersa. Adicionalmente, esta encuesta no cubre los Llanos Orientales.



**Cuadro 2**  
**INDICADORES DE LA SITUACION DEL MERCADO LABORAL RURAL 1988 - 1993**

	PT	PET	PEA	Ocupados	Desocupados	T.P.G.*	T.D.**	T.O***	Aumento % empleo
<b>1988</b>									
Total Nacional	13049877	9563299	5183180	4945682	237498	54,2	4,6	51,7	
Región Atlántica	3109043	2199619	1104683	1044706	59977	50,2	5,4	47,5	
Región Oriental	3460100	2546871	1473974	1413081	60893	57,9	4,1	55,5	
Región Central	3925473	2943902	1572809	1503179	69630	53,4	4,4	51,1	
Región Pacífica	2555261	1872907	1031714	984716	46998	55,1	4,6	52,6	
<b>1991</b>									
Total Nacional	13770895	1E+07	5836676	5589520	247156	56,8	4,2	54,3	4,2
Región Atlántica	3256339	2330218	1264328	1210120	54208	54,3	4,3	51,9	5,0
Región Oriental	3644290	2794436	1686016	1605938	80078	60,3	4,7	57,5	4,4
Región Central	4223755	3163756	1751029	1688575	62454	55,3	3,6	53,4	4,0
Región Pacífica	2646511	1996300	1135303	1084887	50416	56,9	4,4	54,3	3,3
<b>1992</b>									
	PT	PET	PEA	Ocupados	Desocupados	T.P.G.	TD	TO	
Total Nacional	13719501	1E+07	5628938	5382837	246101	54,7	4,4	52,4	-3,7
Región Atlántica	3269455	2339129	1245044	1180545	64499	53,2	5,2	50,5	-2,4
Región Oriental	3649367	2772657	1571802	1505948	65854	56,7	4,2	54,3	-6,2
Región Central	4275025	3260376	1748606	1689287	59319	53,6	3,4	51,8	0,0
Región Pacífica	2525654	1910037	1063486	1007057	56429	55,7	5,3	52,7	-7,2
<b>1993</b>									
	PT	PET	PEA	Ocupados	Desocupados	TPG	TD	TO	
Total Nacional	13888553	1,1E+07	5638849	5362768	276081	53,6	4,9	51,0	-0,4
Región Atlántica	3317941	2402868	1269756	1199707	70049	52,8	5,5	49,9	1,6
Región Oriental	3692239	2818893	1602350	1527108	75242	56,8	4,7	54,2	1,4
Región Central	4326871	3350557	1688096	1611736	76360	50,4	4,5	48,1	-4,6
Región Pacífica	2549502	1947350	1078647	1024217	54430	55,4	5,0	52,6	1,7

NOTAS: Por área rural se entiende el área dispersa, y las cabeceras municipales con menos de 10 mil habitantes.

\* TPG es la tasa de participación global definida como la población económicamente activa sobre la población en edad de trabajar.

\*\* TD es la tasa de desempleo =desempleados /población económicamente activa.

\*\*\* TO es la Tasa de ocupación= ocupados/población en edad de trabajar.

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares Rural.



significó una disminución absoluta de aproximadamente 200.000 empleos. La región más afectada fue la Oriental,<sup>2</sup> con una caída del empleo de 6.2%, debido básicamente al fuerte descenso en la producción de cereales, oleaginosas y algodón.

Entre 1992 y 1993 el empleo rural apenas cayó 0.4%, lo que equivale a una disminución de aproximadamente 16.000 empleos. En este período la única región con disminución en el empleo fue la central con 4.6%., debido fundamentalmente a la caída de la producción cafetera, ocasionada por los bajos precios del café, la política de erradicación de cafetales promovida por la Federación Nacional de Cafeteros en 1992 y la broca. En las otras cuatro regiones el empleo creció por encima de 1.4%, debido a crecimiento de los cultivos transitorios que habían disminuido en 1992.

## D. Sector informal

### 1. Mediciones alternativas del sector informal

Para el DANE el empleo informal está compuesto por todos los trabajadores por cuenta propia, excepto técnicos y profesionales, el servicio doméstico, los trabajadores familiares sin remuneración y los patronos y trabajadores de empresas hasta 10 trabajadores. El gobierno en su programa de apoyo al sector, mediante el

Plan Nacional para el Apoyo a la Microempresa, ha considerado que en comercio y servicios la definición de informalidad debe restringirse a aquellas empresas de menos de 5 trabajadores. En los demás sectores y categorías ocupacionales se sigue manteniendo la definición del DANE.

Por su parte, el Banco Mundial, en sus estudios comparativos, considera como informal el empleo no protegido por la seguridad social.

En un trabajo realizado para Planeación Nacional por Blanca Lilia Caro<sup>3</sup>, se muestra la informalidad y su evolución a través del tiempo bajo estas tres definiciones. De acuerdo con la definición del DANE, para junio de 1992, fecha de la última encuesta que mide el sector informal, la informalidad urbana era del 54.9% para el conjunto de las diez principales ciudades. Con la definición del PNDM, la informalidad era del 49.4% y con el criterio del Banco Mundial es del 50.9% (cuadro 3).

### 2. Evolución de la informalidad urbana

Aunque entre las dos primeras medidas hay aproximadamente 5.5 puntos de diferencia, su evolución a través del tiempo es bastante similar. La informalidad urbana tuvo un crecimiento importante en el período 1984-1988, para luego descender en el período 1988-1992<sup>4</sup>. Tomando la definición DANE, el índice de informalidad pasó de 55.5% en 1984 a 57.2% en 1988 y 54.9%

3 Caro Blanca Lilia, Evolución del Sector Informal en Colombia 1984-1992, Trabajo realizado por El Departamento Nacional de Planeación, UDS. Bogotá, 1993.

4 Vale la pena destacar que aquí se está analizando el período 1988-1992. Si se toma el período 1990-1992, la informalidad aumenta, como se mostró en la revista anterior. Sin embargo estamos descartando el año 1990, dado que se afirma que, por cambios metodológicos en el módulo de informalidad, esta encuesta no resulta comparable con las otras que tienen incluido dicho módulo.

**Cuadro 3**  
**EVOLUCION DEL INDICE DE**  
**INFORMALIDAD**  
**URBANA EN COLOMBIA**

	1984	1988	1992
Indice DANE	55,5	57,0	54,9
Indice DANE Ajustado	50,6	51,1	49,4
Indice Banco Mundial	43,2	42,4	40,2

**Notas:**

- (1) Según la definición del DANE: Ayudantes familiares sin remuneración, empleados domésticos, cuenta propias, (excepto profesionales técnicos) empleados, obreros y patronos de empresas hasta de 10 trabajadores.
- (2) Definición del DANE ajustada: Ayudantes familiares sin remuneración, empleados domésticos, cuenta propias, (excepto profesionales técnicos) empleados, obreros y patronos de empresas hasta de 10 trabajadores en el caso de la manufactura y hasta de 5 trabajadores en el resto de sectores.
- (3) El Banco Mundial considera informales a los ocupados que no están protegidos por la seguridad social.

**Fuente:** Caro Blanca Lilia Evolución del Sector Informal en Colombia 1984-1992.

en 1992. Bajo la segunda definición el comportamiento de la informalidad en el mismo período fue 50.7%, 51.1% y 49.4%.

Bajo la definición del Banco Mundial, como es de esperarse, la informalidad disminuye lentamente a través del período, pasando de 53% en 1984 a 52.7% en 1988 y 50.9% en 1992. Sin embargo, más que la tendencia vale la pena

**Cuadro 4**  
**EVOLUCION DEL INDICE DE**  
**INFORMALIDAD POR AREAS**  
**METROPOLITANAS**

	1984	1988	1992
Indice DANE	55,5	57,0	54,9
Bogotá	48,5	49,6	45,4
Barranquilla	55,1	57,2	56,9
Cali	52,6	51,0	48,8
Medellín	45,6	46,3	47,3
Total cuatro Areas	49,3	50,0	47,7
Total otras seis Areas	57,3	56,9	58,0
Total diez Areas	50,7	51,1	49,4

**Notas:**

- (1) Según la definición de informalidad del DANE: Ayudantes familiares sin remuneración, empleados domésticos, cuenta propias (excepto profesionales o técnicos) y empleados, obreros y patronos de empresas hasta de 10 trabajadores.
- (2) Las otras seis areas son Pasto, Pereira, Villavicencio, Manizales, Cúcuta y Bucaramanga.

**Fuente:** Caro Blanca Lilia Evolución del Sector Informal en Colombia 1984-1992.

resaltar los altos niveles de informalidad urbana presentados en el país. Estos niveles resultan preocupantes en la medida que es un sector que casi por definición presenta baja calidad del empleo medida por ingresos, cobertura de seguridad social, estabilidad, etc.

Un análisis por ciudades muestra una formalización del empleo creciente en Bogotá,

Cali y Barranquilla en el período 1988-1992, en cambio en Medellín la informalidad aumenta, superando ya la de Bogotá, cuando al inicio del período era significativamente inferior a la de las otras tres áreas metropolitanas. Esto se explica por tasas de desempleo persistentemente altas en esta ciudad.

En las ciudades intermedias la informalidad, que había caído levemente en el período 1984-88, vuelve a aumentar en el cuatrenio 1988-92. El empleo informal crece a una tasa incluso mayor que la del empleo formal. Es decir, contrariamente a las grandes ciudades, la tendencia del período 1988-92 es hacia la informalización del empleo.

## E. Evolución de los ingresos salariales

Durante 1993 hubo un aumento significativo de los salarios reales urbanos (cuadro 5), debido fundamentalmente a que la inflación fue inferior a las expectativas que se tenían en el momento de la fijación de dichos salarios y, posiblemente, como efecto del fuerte crecimiento de la demanda laboral que se venía presentando desde 1991, que había generado en ciudades como Bogotá una situación prácticamente de pleno empleo.

El salario mínimo real, que había sufrido un deterioro importante entre 1990 y 1991, creció en el período enero-diciembre de 1993 en 6% con respecto al mismo período del año anterior. En la industria los salarios reales promedio de los empleados crecieron en 8.3% y los de los obreros en 4.8%. Para el comercio el aumento fue del 2.7%, mientras que hasta octubre habían

crecido al 4%, lo cual es coherente con la disminución del empleo que se había anotado para este sector. En la construcción, tomando el caso de Bogotá como indicativo, se encuentra que el índice de costo de la mano de obra creció 30.6% entre enero de 1993 y el mismo mes de 1994. Esto significa un aumento de 6 puntos por encima de la inflación.

En el sector rural en cambio, la situación es bien diferente. Los ingresos promedio por hogar, según la Encuesta de Hogares Rural, pasaron, en pesos de 1992, de \$ 208.534 en 1991, a \$ 171.408 en 1992, lo que significó una caída de los ingresos reales de 17.8% en un año. Esto obviamente trajo como consecuencia un aumento importante de la pobreza rural. El porcentaje de indigencia<sup>5</sup> rural pasó de 23.7% en 1991 a 26.6% en 1992. Para 1993, aún no se dispone de información sobre ingresos rurales, pero, según cálculos de FEDESARROLLO, los ingresos reales del campo deberían caer en 1993 entre un 2 y 3%.

## F. Conclusiones

Se evidencia un cambio de tendencia de la evolución del empleo urbano. Entre marzo de 1993 y el mismo mes de 1994 se presentó una desaceleración en el crecimiento del empleo de las cuatro principales áreas metropolitanas. Ello se puede explicar por el efecto combinado de la desaceleración de los sectores industriales ligados al comercio exterior, la disminución del empleo en el comercio, la posible desaceleración del crecimiento de la actividad constructora y las expectativas de aumentos de los costos

5 La línea de indigencia se define como el valor de los alimentos para ingresos bajos. En consecuencia, se denominan indigentes a aquellos que no tienen los ingresos suficientes para comprar esa canasta de alimentos.

**Cuadro 5**  
**EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES**

		Mínimo legal	Industria		Comercio empleados
			empleados	obreros	
1988	I	-0,29	0,46	-0,19	2,53
	II	-3,12	0,06	-1,13	1,21
	III	-3,58	-0,46	-3,62	-1,34
	IV	-2,43	0,77	-0,62	-1,99
	Acumulado	-2,31	0,21	-1,40	0,02
1989	I	-0,14	-0,17	-1,47	-0,55
	II	2,05	3,63	2,55	-1,10
	III	1,34	2,53	2,84	2,31
	IV	0,31	0,68	0,85	-3,72
	Acumulado	0,87	1,66	1,17	-0,93
1990	I	-0,32	4,42	2,12	3,04
	II	-1,76	0,31	-0,70	4,74
	III	-2,45	-0,64	-0,67	4,24
	IV	-3,95	-0,81	-3,30	3,87
	Acumulado	-2,17	0,80	-0,64	3,98
1991	I	-4,33	-3,45	-2,76	-0,24
	II	-4,04	-1,00	-2,46	-0,73
	III	-3,84	-0,65	-3,39	-1,98
	IV	-1,71	1,68	-1,50	-2,08
	Acumulado	-3,54	-0,89	-2,54	-1,28
1992	I	-0,64	3,90	1,00	10,05
	II	-0,82	2,50	-0,70	-1,56
	III	-0,93	4,32	0,78	5,44
	IV	0,60	6,46	3,05	5,44
	Acumulado	-0,47	4,29	1,04	4,89
1993	I	4,31	6,98	2,90	-0,13
	II	6,31	8,95	5,93	8,59
	III	7,41	9,43	5,99	4,44
	IV	6,30	7,57	4,36	-1,49
Enero - Diciembre					
1992/91		-0,47	4,29	1,04	4,89
1993/92		6,03	8,24	4,80	2,66

Nota: Se toman las variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior.

Fuente: DANE y cálculos de Fedesarrollo.

salariales, ante el aumento de las cotizaciones a la seguridad social.

Este efecto podría reforzarse en el siguiente trimestre si, por un lado, continúa la revaluación de la tasa de cambio y, de otro lado, las medidas monetarias restrictivas desincentivan la actividad económica. En el caso del sector rural es significativo el deterioro del empleo y de los ingresos que se presentó entre 1991 y 1992. Ya para el período 1992- 1993, el empleo rural disminuye muy poco y según cálculos de

Fedesarrollo, los ingresos reales de este sector cayeron en 1993 entre 2 y 3%. Finalmente, es importante destacar que aún en Colombia existe un alto índice de informalidad de la economía. Y, aunque en el conjunto de las cuatro grandes ciudades esta informalidad disminuyó en el cuatrenio 1988-1992, en Medellín presentó un aumento debido a las altas y persistentes tasas de desempleo de esa ciudad y en las ciudades intermedias también aumentó, mostrando un mayor dinamismo del empleo informal que del informal.

## V. Nutrición<sup>1</sup>

---

### A. Introducción

Colombia gasta anualmente más de 200 mil millones de pesos en programas de atención al menor, lo que corresponde a medio punto porcentual del PIB y a cerca de la mitad del gasto público en salud.<sup>2</sup> Estos programas, ejecutados a través del ICBF, cuentan con una fuente permanente y creciente de recursos<sup>3</sup>, situación envidiable para la mayoría de los programas del sector social.

La importancia de los montos involucrados, así como la estabilidad en la financiación de los programas para la atención al menor, permitirían, en teoría, que éstos tuvieran un gran impacto en la población objetivo, en

particular en los hogares pobres. Sin embargo, como se mostrará en los siguientes párrafos, las bajas coberturas, los altos gastos unitarios así como un desconocimiento sobre el impacto de los programas<sup>4</sup>, deja ver que falta todavía mucho para alcanzar los objetivos deseados.

Con ello, sin embargo, no se puede desconocer el efecto positivo de los programas de atención al menor. En efecto, la desnutrición en Colombia la desnutrición crónica (retrasos en el crecimiento del niño) afectó en promedio el 20.8% de los niños colombianos menores de 7 años en 1989 (INS, 1993). Vale la pena anotar, sin embargo, que esta proporción debió disminuir gracias a los logros en cobertura y al claro aumento de consumo de alimentos en el país

- 
- 1 Este artículo resume las conclusiones principales del estudio «Programas y gasto social de nutrición para niños menores de siete años en Colombia, de 1985 a 1991», elaborado por Antonio Ordoñez Plaja, quien lo dirigió, Irma Escobar, Ursula Giedion y Belen Samper, Fedesarrollo, 1993. Este estudio conto con el apoyo financiero de FONADE y FES.
  - 2 Esto sin contar los numerosos programas de atención al menor que se ejecutan fuera del ICBF. La cifra de gasto del ICBF corresponde a las apropiaciones presupuestales del ICBF en 1992, en pesos de corrientes de 1993.
  - 3 El ICBF se financia principalmente con recursos parafiscales que se establecen a partir de un descuento de 3% sobre la nómina. Colombia es uno de los muy pocos países que financia estos programas con esta fuente de recursos.
  - 4 La falta de evaluación de los programas de apoyo al menor parece ser una constante en los países latinoamericanos (Musgrove, 1993).



(Lora et al, 1993). Así, suponiendo que la desnutrición crónica haya disminuido en la misma proporción que aumentaron las coberturas de los programas del ICBF (11.7% para este período, Cuadro 1), la desnutrición crónica podría estar alrededor de 15% en 1992.

En consecuencia, la desnutrición sigue afectando un porcentaje demasiado alto de los niños. Además, los problemas nutricionales están fuertemente concentrados entre la población pobre. La desnutrición es casi cinco veces más alta en los hogares que viven de un salario mínimo o menos (28.1%) que en aquellos hogares que ganan más de 4.6 salarios mínimos (6.5%)<sup>5</sup> (Castro de Navarro, 1989), mostrando una clara relación entre desnutrición y pobreza. Esto hace pensar que si bien el gobierno debería intervenir con programas nutricionales en las zonas más críticas, también y sobre todo, debe enfatizar en acciones tendientes a mantener y a aumentar los ingresos de los hogares pobres, por ejemplo mediante programas de empleo y educación.

La importancia de la mejora en el estado nutricional de la población no sólo reside en lograr una mayor equidad en el acceso a un «conjunto calórico mínimo», sino también en sus importantes impactos sobre la productividad global de la economía. En efecto, en un esfuerzo

por contabilizar el impacto económico de la desnutrición, el Banco Mundial (Banco Mundial, 1993) calculó que los efectos directos de la malnutrición en América Latina representaron una pérdida de 0.89% de los «años de vida útiles» (AVAD's)<sup>6</sup>.

La envergadura del problema de la desnutrición en Colombia y la gran importancia que tiene sobre la economía en su conjunto, deja ver la gran importancia de una asignación eficiente de los recursos. En esta sección se presentan unas cifras básicas sobre los programas de atención al menor como son coberturas, montos globales involucrados y gastos unitarios por niño atendido. Adicionalmente, se indica a quiénes llegan los programas de atención al menor.

## **B. Coberturas al nivel nacional y departamental: Hogares Comunitarios (HCB's) y Hogares Infantiles (CAIPs)<sup>7</sup>**

### **1. Cobertura al nivel nacional**

Los Hogares Infantiles (CAIPs) y los Hogares Comunitarios (HCBs) son los dos programas más importantes de atención al menor a cargo del ICBF en términos de recursos. Ambos se dirigen a la población pobre menor de siete

5 Esto corresponde a 455 mil pesos, tomando como base el salario mínimo de 1993.

6 AVAD (años de vida ajustados en función de discapacidad) mide la carga global de mortalidad de una población dada y se calcula a partir de los años útiles perdidos tanto por muerte prematura como por discapacidad (Banco Mundial, 1993). Este indicador, a diferencia del indicador de mortalidad tradicionalmente utilizado, da una idea de las pérdidas económicas que se producen a consecuencia de problemas de salud. En los países con economía de mercado consolidado, la carga era de tan sólo 0.01% de vidas útiles perdidas.

7 Se escogieron estos dos programas por constituir los más importantes tanto en términos de recursos involucrados como en población atendida. Estos programas se dirigen al menor de 7 años y tienen como objetivo primordial mejorar el estado nutricional de los niños.

años. Suponiendo que ninguno de los niños que asiste a los CAIPs asiste paralelamente a los Hogares Comunitarios, se puede analizar la cobertura<sup>8</sup> conjunta: ésta aumentó rápidamente en la segunda mitad de los ochenta, pasando de 8% en 1985 a 43% en 1992 (cuadro 1).

A pesar de esta tendencia positiva, sigue siendo baja la proporción de los niños pobres cubiertos por estos dos programas: Solamente 1 de cada 3 niños con alto riesgo de desnutrición recibe algún apoyo nutricional por parte del Estado. Desagregando las coberturas por CAIPs y Hogares Comunitarios se ve claramente que la ganancia en cobertura en los últimos años es debida únicamente a estos últimos, que comenzaron con una cobertura del 4% en 1987, año en el cual se inició el programa, y aumentó al 25% en 1991. La cobertura brindada por los CAIPs disminuyó en el mismo lapso, representando en 1991 un escaso 5.7%. Hubo, pues, un claro efecto de «sustitución» entre estos dos programas.

Este cambio en la orientación de los programas de atención al menor se hizo sin que se hubieran realizado estudios sobre las ventajas y desventajas de cada uno de ellos. Lo único cierto era que los gastos unitarios de los CAIPs eran excesivos y su cobertura era muy baja.

## 2. Cobertura por Departamentos

Para todos los programas y todos los años se destaca la gran diferencia en los niveles de

cobertura entre departamentos. Así por ejemplo, para el conjunto de los dos programas (HCBs y CAIPs), en 1991 se pueden apreciar coberturas del 11.2% en los Territorios Nacionales contra 57.7% en Quindío (cuadro 2).

Es claro que a pesar del aumento de las coberturas en el período considerado, no existe ninguna tendencia a la disminución de las diferencias de éstas entre departamentos.

Es más, al comparar los índices de NBI con la cobertura lograda por departamento, se evidencia claramente una regresividad de la atención al menor: las coberturas más bajas se encuentran, con algunas excepciones, en los departamentos más pobres, lo que sugiere problemas de eficiencia o fallas en los criterios de asignación de presupuesto.

Aunque el ICBF quedó por fuera de la ley 60, ésta contiene algunas pautas para la asignación del presupuesto social que le podrían ser útiles. Así, recomienda que una parte del situado fiscal se «asignará en proporción a la población potencial por atender» y que la población potencial «se mide como la población total no cubierta por el sistema, ponderada por el índice de NBI».<sup>9</sup>

## C. Gasto del ICBF<sup>10</sup>

### 1. Gasto total

El gasto del ICBF ha aumentado continuamente en la última década (Gráfico 1). Además, a

8 La cobertura alcanzada por los programas se definió como el número de usuarios atendidos por el ICBF, dividido por la población objetivo (niños con NBI).

9 Ley 60/93, Art.11.

## Cuadro 1

## EVOLUCION DE LA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE NUTRICION DEL ICBF

	Cobertura CAIP's y HCB's (%)	Cobertura CAIPS's (%)	Cobertura HCB's (%)
1985	7.69	7.69	—
1986	6.48	6.48	—
1987	12.11	8.08	4.04
1988	18.50	6.87	11.63
1989	29.53	7.48	22.05
1990	28.83	6.14	22.69
1991	30.97	5.73	25.24
1992	41.20	5.58	35.62

**Nota:** CAIP's: programa de atención integral al menor de 7 años.

HCB's: programa de hogares comunitarios de bienestar

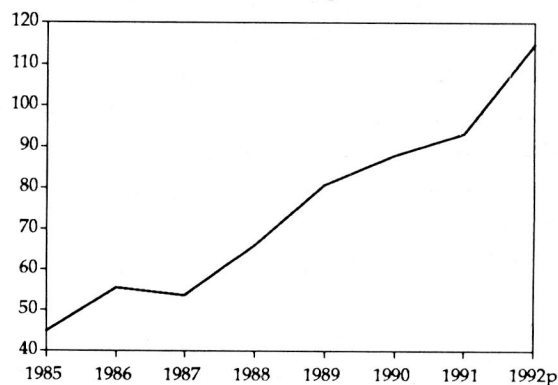
**Fuente:** Proyecciones Nacionales de Población 1950-2025 DANE, DNP, CIID, Subdirección de Planeación y Sistemas del ICBF y Ordoñez et alia (1993).

## Gráfico 1

GASTO DEL ICBF 1985 - 1992  
(Miles de millones de pesos de 1990)

diferencia de los demás rubros de gasto social (excluyendo la seguridad social), el ICBF ha aumentado sostenidamente su participación en el PIB a partir de la segunda mitad de los ochenta, básicamente por el incremento en los aportes obligatorios: en 1985 el presupuesto del ICBF representaba el 0.28% del PIB, hasta ubicarse por encima del 0.5% en los primeros años de los noventa (Gráfico 2).

La evolución del presupuesto del ICBF respecto al gasto en salud muestra con mayor



p: presupuesto

Fuente: ICBF, cálculos Fedesarrollo

10 Se tomó el gasto del ICBF como aproximación al gasto de nutrición de esta institución ya que más del 90% del total de la inversión de la institución del ICBF se invierte en programas de nutrición. La inversión total representa más del 90% del gasto total de la institución.

**Cuadro 2**  
**COBERTURA DE LOS PROGRAMAS**  
**HOGARES COMUNITARIOS Y CAIPS POR DEPARTAMENTOS Y**  
**POR POBLACION POBRE (%)\***

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Población pobre **
Chocó	13,2	14,0	17,2	29,9	25,6	26,1	23,0	82,1
Cordoba	4,3	2,8	5,2	13,0	15,9	18,1	19,6	73,5
Sucre	4,5	4,0	8,5	14,6	20,0	21,2	26,1	73,0
Territorios Nac.	6,0	5,0	5,9	9,0	9,4	9,6	11,2	67,3
Bolívar	2,6	4,0	6,9	12,0	18,2	18,9	20,1	64,1
Magdalena	2,4	3,2	5,6	13,8	21,0	20,9	24,6	62,4
César	3,4	2,4	6,4	12,2	19,1	17,6	23,5	61,7
Huila	9,4	7,0	12,4	21,3	36,7	30,1	31,4	61,4
Caquetá	4,9	4,9	8,5	11,7	13,7	16,1	18,7	60,9
Cauca	7,7	7,8	11,4	26,9	42,2	38,9	42,4	60,6
Nariño	8,2	7,0	11,6	18,7	36,1	38,1	39,3	60,4
Boyacá	4,3	3,9	8,8	12,6	20,9	20,0	20,0	60,1
Santander	5,3	0,6	9,2	12,9	18,6	21,0	20,4	53,0
Norte de Santander	3,7	3,7	7,0	14,8	34,3	20,8	24,5	51,7
Cundinamarca	5,5	4,8	9,1	13,0	23,3	24,2	24,4	48,5
La Guajira	14,2	11,4	11,3	19,2	29,6	27,3	28,0	48,3
Tolima	4,4	3,4	9,8	16,0	20,4	17,7	17,4	48,2
Meta	12,8	10,4	13,3	21,3	26,4	33,5	22,2	47,3
San Andrés	35,2	35,7	47,9	52,8	54,3	56,9	53,9	43,2
Atlántico	6,9	7,1	13,0	16,3	40,4	39,3	40,9	41,2
Antioquia	7,5	8,5	13,8	21,6	35,1	32,3	36,1	40,1
Caldas	10,1	11,5	16,2	23,8	44,5	38,1	40,0	35,8
Risaralda	8,6	9,2	11,9	23,7	39,3	35,0	38,4	33,6
Valle del Cauca	15,9	4,3	30,6	31,1	67,0	60,1	57,4	32,6
Quindío	18,1	29,8	26,7	48,1	57,9	58,8	57,7	30,4
Bogotá	20,0	17,6	21,6	26,7	26,5	37,1	51,5	23,3
Nacional	7,7	6,5	12,1	18,5	29,5	28,8	31,0	
Mínimo	2,4	0,6	5,2	9,0	9,4	9,6	11,2	23,3
Máximo	35,2	35,7	47,9	52,8	67,0	60,1	57,7	82,1

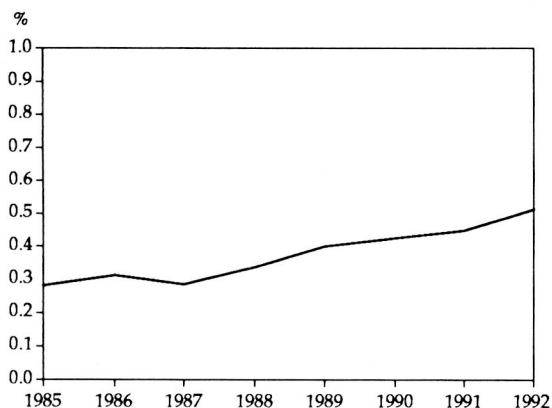
\* La cobertura se define como: número de usuarios atendidos/población objetivo

\*\* Es el porcentaje de la población pobre por departamento según La Pobreza en Colombia, Tomo 1.

Fuente: Ordoñez et alia (1993)

claridad la importancia del presupuesto de esta institución dentro del gasto social (Gráfico 3). Se evidencia la creciente participación del ICBF dentro del gasto en salud, tendencia que se hace

**Gráfico 2**  
**GASTO DEL ICBF COMO**  
**PROPORCION DEL PIB**



Fuente: ICBF, cálculos Fedesarrollo.

más fuerte a partir de 1989. Los recursos del ICBF pasan de representar el 26% de los recursos totales destinados a salud, excluida seguridad social<sup>11</sup>, en 1989, al 44% en 1992. Esta proporción baja ligeramente al incluir los recursos de seguridad social en salud (ISS y Cajanal), pero no deja de representar una proporción significativa dentro del gasto público en salud del país.

## 2. Gasto de los HCBs y CAIPs

Cuando se desagrega el gasto del ICBF por programas de inversión, se observa que los

programas nutricionales representan la mayor parte del mismo. Así, en 1991 y 1992 la inversión en programas de nutrición<sup>12</sup> representó más del 90% del total de la inversión del ICBF y cerca del 80% del presupuesto total de la institución. Dentro del presupuesto de inversión en programas de nutrición en 1991, sobresalen la inversión en HCBs y CAIPs que representaron en 1992, respectivamente, el 54% y el 21% del total.

## 3. Gasto unitario por programa

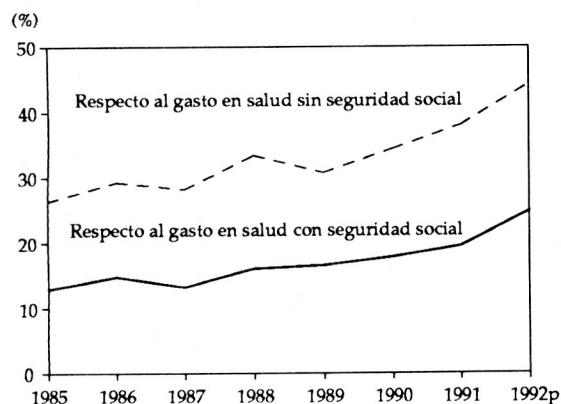
Al comparar los gastos unitarios de los dos principales programas de atención al menor, los CAIPs resultan significativamente más costosos que los HCBs. En 1990 atender a un niño en un CAIP costaba alrededor de 97 mil pesos al año y la cobertura del programa apenas logró el 6%. En este mismo año, el costo unitario en los Hogares Comunitarios fue de 54 mil pesos al año y el programa alcanzó una cobertura del 25%. Este resultado sugiere que HCBs lograron bajar los costos y aumentar coberturas. Sin embargo, estas cifras no miden la calidad del programa, por lo cual sería aventurado sacar conclusiones definitivas acerca de la bondad de los HCBs.

La importancia del gasto del ICBF en programas de nutrición resulta sorprendente cuando se comparan los gastos unitarios de algunos de los programas del ICBF frente a los gastos unitarios en otros sectores sociales. Según lo indica un reciente estudio de Fedesarrollo, el gobierno gasta en promedio 45 mil pesos al año

<sup>11</sup> Se entiende por Seguridad Social en salud el sistema de previsión bajo el régimen de cotizaciones.

<sup>12</sup> Las cifras utilizadas para los programas del ICBF indican el gasto en inversión y no incluyen, por ausencia de información el gasto en funcionamiento.

**Gráfico 3**  
**GASTO DEL ICBF RESPECTO**  
**AL GASTO EN SALUD**



p: presupuesto

Fuente: ICBF, CGR y cálculos Fedesarrollo.

por cada niño que asiste a la escuela primaria y 91 mil pesos por estudiante que asiste al nivel secundario (Molina, Polanía et. alia, 1993).<sup>13</sup> Comparando los pocos insumos necesarios para el funcionamiento de un hogar comunitario (madre comunitaria de bajo nivel educativo, dotación del hogar, etc.) con los necesarios para el funcionamiento de la escuela pública (maestros, infraestructura, material didáctico) resulta difícil justificar los altos costos del primero. Esto podría significar serios problemas en la eficiencia del gasto tanto en los CAIPs como en los HCBs.

#### **D. Beneficiarios de los programas de atención al menor**

Una forma de evaluar los logros en materia de focalización de los diferentes programas del

ICBF, es analizando la distribución de sus beneficiarios por niveles de ingreso, considerando que la población beneficiaria debería concentrarse en los estratos pobres. Un estudio reciente utilizó la información de la Encuesta de Nacional de Hogares de 1992 para analizar la distribución de la población beneficiaria de los dos principales programas del ICBF, los CAIPs y los HCBs (Flórez, 1993). Este estudio indica que a nivel nacional el 72% de los beneficiarios de los HCBs pertenecen al 40% más pobre de la población, lo que indica un alto, pero aún insuficiente, nivel de focalización: más de 1 de cada 4 niños es beneficiario del programa HCB sin pertenecer a los estratos pobres de la población. La situación se vuelve más dramática en el área rural dónde 37% de la población beneficiaria pertenece a los estratos no pobres.

Los HCBs cubren «a hogares en condiciones económicas y sociales más bajas que los CAIPs» (Flórez, 1993). Esto indica que los HCBs han logrado una mejor focalización que los CAIPs, pero como ya se anotó, estos resultados no son suficientes para evaluar la calidad de los programas del Instituto.

También es importante analizar los cambios ocurridos en los programas de apoyo a la niñez canalizados a través del ICBF. Otro estudio encontró que entre 1986 y 1990 se retrocedió en términos de focalización: en 1990 el 40% más pobre de la población recibió menos del 80% de los recursos de estos programas, en tanto que esta proporción en 1986 era cercana al 85% (Perfetti, 1991). Ahora bien, en comparación con

<sup>13</sup> Pesos de 1990 para efecto de comparación.



otros programas dirigidos a la población más pobre, los programas del ICBF resultan ser bastante progresivos. Así por ejemplo en salud, el 60% de la población no pobre utiliza cerca del 50% de los servicios del sistema nacional de salud (recuérdese que los servicios de este sistema están dirigidos en primera instancia a la población pobre del país) (Molina-Giedion, 1993).

## E. Conclusiones

Las bajas coberturas, la falta de focalización así como la importancia del gasto asignado a estos programas, tanto en términos de montos totales como en comparación con los gastos unitarios de otros sectores, deja ver que un replanteamiento de la política nutricional es importante, no sólo para mejorar los niveles de nutrición del país sino también para lograr una asignación más eficiente de dichos recursos. Una de las estrategias para mejorar la eficiencia de la institución, es necesariamente la descentralización del ICBF. En efecto, no se entiende por qué programas que prestan servicios al nivel regional, se ejecuten al nivel central. Al igual que en otros sectores sociales, el nivel central podría asumir la función de coordinador y orientador de los programas. Es

satisfactorio observar que la dirección del ICBF parece estar encaminado sus acciones hacia allá.

Así mismo, los importantes montos involucrados en el ICBF parecen requerir una mayor coordinación con los otros sectores sociales para darle mayor coherencia al conjunto de las políticas sociales.

Es el momento de emprender una serie de estudios para poder establecer con mayor claridad el papel de las políticas nutricionales dentro de la política social. Sería vital, por ejemplo determinar la eficiencia de políticas alternativas tendientes a eliminar la desnutrición. Parece existir evidencia de que a medida que aumenta el ingreso el consumo de alimentos aumenta muy poco, pero que éstas elasticidades son mucho mayores entre los más pobres (Musgrove, 1993).

Así mismo, se está en el momento en que el país debe empezar a abordar de manera integral los programas de la atención al menor. Estos, por el momento, han sido marginales y rueda suelta, olvidándose sus enormes implicaciones sobre el desarrollo humano, por ejemplo, el logro escolar futuro. En últimas, la equidad debe favorecerse desde las edades tempranas.

## Bibliografía

Banco Mundial (1993), Informe sobre Desarrollo Humano.

Castro de (1989), Situación nutricional y patrones de Navarro alimentación en menores de 5 años, Encuesta CAPS, Bogotá, Julio.

Flórez, Méndez (1993). Hogares comunitarios: quien se beneficia, DNP-CEDE, mimeo, Septiembre.

INS, Minsalud, (1993). Indicadores de salud y sus tendencias, Bogotá, Febrero.

Molina, Polanía (1993), Incidencia del gasto público en educación, Fedesarrollo, Bogotá.

Molina, Giedion (1993), Incidencia del gasto público en salud. Fedesarrollo, Bogotá.

Musgrove P. (1993), Feeding Latin America's Children, en: The World Bank Research Observer, Vol.8/No.1, pp.23.

Ordoñez A. et alia (1993), Programas y gasto social de nutrición para niños menores de

siete años en Colombia, Fedesarrollo-Fonade-FES.

Perfetti, Monroy (1991), El salario indirecto: magnitud del impacto, Demoestudios Ltda., mimeo, Bogotá.

Selowsky, M. (1981), Nutrition, health and education: The Economic Significance of Complementarities at Early Age, en: Journal of Development Economics, Vol.9, No.3, Diciembre.



# Fundación **Corona**

**Trabaja por el desarrollo de la comunidad  
y el mejoramiento de la calidad de vida  
de la población Colombiana**

## **CAMPOS DE ACCION**

### **FONDO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Fomenta el empleo, el mejoramiento del ingreso y la formación de una actitud favorable hacia la iniciativa empresarial.

### **AREA DE SALUD**

Una contribución a la búsqueda de la excelencia en los servicios de salud a través del mejoramiento de su gestión

### **AREA DE HABITAT**

Promover el diseño de concepciones urbanísticas y ambientales mediante proyectos con participación comunitaria que satisfagan necesidades básicas.

### **AREA DE EDUCACION**

Busca mejorar la calidad del proceso educativo apoyando programas innovadores que favorezcan una mayor relación del educando con el mundo real y el del trabajo.

### **AREA DE PROGRAMAS ESPECIALES**

La proyección social hacia la comunidad con la asesoría e impulso a programas educativos, culturales y promocionales.

**La fundación Corona  
es coordinación Interinstitucional,  
apoyo a la investigación  
y al diseño de programas  
innovadores de impacto social.**

Seguimiento  
a programas  
de gobierno





# El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas

---

Israel Fainboim Yaker\*  
Olga Lucía Acosta Navarro\*  
Héctor José Cadena Clavijo\*\*

## Introducción

La Constitución Política de Colombia en los artículos 356 y 357 y la Ley de Competencias y Recursos (60 de 1993) que reglamenta estos artículos, obligan al Gobierno Central a transferir a los gobiernos Departamentales y Municipales un porcentaje alto y creciente de sus ingresos corrientes. Si a estas transferencias se añaden los recursos que también por la Constitución (artículos 360 y 361) recibirán las entidades territoriales por concepto de regalías (especialmente por la explotación petrolera de Cusiana), el resultado será un cambio sustancial en la composición del gasto público en los próximos años.

Estas decisiones, que acentuarán el proceso de descentralización iniciado a comienzos de la década de los ochenta, pueden contribuir a mejorar la distribución del ingreso y en general el bienestar de la población en el mediano plazo, al aumentar la cobertura en educación, salud y

servicios públicos domiciliarios, en especial acueductos y alcantarillados. Las decisiones, sin embargo, no están exentas de riesgos, los cuales se quieren identificar y discutir en este artículo.

El artículo se divide en tres partes; la primera parte, teórica, contiene una discusión acerca de la asignación más apropiada de funciones e instrumentos fiscales entre niveles de gobierno, presenta las posibles razones para transferir recursos desde el nivel central y describe los tipos de transferencias disponibles y sus probables efectos sobre la asignación de recursos, el esfuerzo fiscal y el gasto público total. En la segunda parte se resumen las medidas recientes de descentralización, incluyendo tanto las adoptadas en la década de los ochenta (Leyes 14 de 1983, 12 de 1986, 29 y 57 de 1989 y 10 y 44 de 1990) como las de los últimos tres años, en particular, los cambios constitucionales, la Ley de Competencias y Recursos y el proyecto de Ley de Regalías; y en la tercera se presentan

---

\* Asesores del Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-

\*\* Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

Las ideas presentadas en este documento son responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución para la cual trabajan. Se agradece la labor de asistencia de María Angélica Albino, Fernando Damián y Joaquín Flórez.



algunas observaciones preliminares sobre los beneficios y riesgos del proceso de descentralización, utilizando como base de discusión las ideas presentadas en la primera parte y los resultados provisionales de algunos ejercicios econométricos.

## **I. Federalismo fiscal: La teoría económica de la descentralización**

Aquella parte de la teoría fiscal que estudia la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, las razones para transferir recursos entre niveles y la efectividad de los diversos tipos de transferencias intergubernamentales se conoce como federalismo fiscal. En este capítulo se resumen algunos de sus principales aportes, basándonos fundamentalmente en Oates (1991) y Stiglitz (1988).

### **A. Asignación de Funciones entre Niveles de Gobierno**

En la discusión de la adecuada distribución de funciones entre niveles del gobierno generalmente se ha utilizado como punto de partida la división tripartida de funciones del gobierno de Musgrave: estabilización económica, redistribución del ingreso y asignación de bienes y servicios públicos. El mismo Musgrave estableció algunos criterios de asignación de estas funciones entre niveles de gobierno, que presentamos a continuación.

#### **1. Estabilización**

Sin lugar a discusión, la responsabilidad de la política de estabilización debe estar en manos

del Gobierno Nacional. Las razones son básicamente dos. En primer lugar, si cada nivel de gobierno tuviera la facultad de emitir dinero, los gobiernos regionales y locales tendrían el incentivo para financiar sus gastos mediante estas emisiones, en lugar de poner a tributar a sus comunidades, dando como resultado una rápida expansión monetaria y presiones inflacionarias. Alternativamente, si las entidades territoriales pudieran endeudarse libremente y sin restricciones por parte del Gobierno Central para financiar sus planes de gasto, ello podría comprometer seriamente las posibilidades de estabilización macroeconómica. En segundo lugar, las economías regionales y locales son abiertas, en el sentido de que importan y exportan de otras entidades territoriales la mayor parte de los bienes que consumen y producen, lo que limita la capacidad de sus gobiernos para desarrollar políticas efectivas de estabilización. Si por ejemplo un gobierno local recorta los impuestos para estimular a la economía local, la mayor parte del gasto privado adicional generado por esta medida se dirigirá a otras entidades territoriales, afectando muy poco al empleo local.

#### **2. Redistribución del Ingreso**

Existen también serias restricciones respecto de la capacidad de los gobiernos locales para el logro de este objetivo. En primer lugar, la movilidad potencial de los individuos y empresas puede impedir la redistribución. Si un gobierno local adoptara medidas drásticas para redistribuir el ingreso de los ricos a los pobres de su comunidad, crearía incentivos a emigrar a las personas de altos ingresos y a inmigrar a los de bajos ingresos, haciendo inefectivas las medidas. En segundo lugar, si la redistribución del ingreso

se concibe como un «bien público nacional», en el sentido de que a los ciudadanos les importa no sólo el bienestar de los pobres de su entidad territorial sino de todo el país, las medidas estrictamente locales de redistribución no incorporarán la preocupación de la comunidad local por la pobreza en el resto de la nación.

Hay quien arguye sin embargo que afirmar que la redistribución del ingreso es un «bien público nacional» constituye sólo una hipótesis y que normalmente existe mayor interés a nivel local por los pobres de su respectiva comunidad que por los pobres del resto del país, lo que ha llevado a recomendar algún grado de cooperación entre niveles de gobierno para el desarrollo de esta función. Particularmente, la participación local en la administración de las políticas para reducir la pobreza puede mejorar la efectividad de estos programas (Oates (1991), pág. 45).

### 3. Provisión de Bienes y Servicios Públicos

Algunos bienes públicos como la defensa y la política exterior, que benefician a toda la nación, el Gobierno Nacional es el agente apropiado para proporcionarlos. Los bienes y servicios que generan externalidades deberían por su parte ser provistos conjuntamente por varios niveles de gobierno; y aquellos que son de carácter local, como la protección contra incendios, los parques, la recolección de basuras y los servicios de acueducto y alcantarillado, deberían ser provistos por los gobiernos locales (ya sea producidos por estos o contratados con el sector privado), aunque la financiación puede provenir en parte del Gobierno Nacional. Para estos bienes y servicios el control centralizado tiende a

resultar en un suministro relativamente uniforme de ellos entre entidades territoriales, mientras que la producción local puede responder mejor a las preferencias y necesidades de la población y en consecuencia producir una asignación más eficiente de recursos.

Los gobiernos locales tienen mejor información e incentivos para proveer los bienes deseados por sus comunidades. En los casos en que hay grandes variaciones en preferencias entre comunidades, esta es una ventaja importante. Las desventajas de descentralizar la provisión son unos costos de transacción posiblemente más altos (cada comunidad debe gastar recursos escogiendo, por ejemplo, su propio esquema de administración), y las desigualdades que podrían resultar en la calidad de los servicios atendidos por diferentes comunidades cuando las decisiones se toman localmente.

En relación con algunos de estos bienes locales (los que estrictamente se pueden considerar como bienes «públicos»), la descentralización permite además a las comunidades competir por su provisión y ofrecer un menú de alternativas sobre el cual escoger.

De acuerdo con una hipótesis desarrollada por Tiebout para estos bienes, si se cumplen algunos supuestos, la competencia entre comunidades dará lugar a que estas proporcionen los bienes y servicios que los individuos desean en forma eficiente, sin necesidad de transferencias desde el Gobierno Central. La razón es que frente a las alternativas de bienes y servicios públicos que ofrecen las comunidades y de precios (impuestos y tarifas) de estas alternativas, los individuos pueden

«votar con los pies», es decir, migrar hacia las comunidades que provean el paquete de bienes y servicios que desean al precio más atractivo. Esta migración, en busca de ganancias fiscales obligará a los gobiernos locales a producir los bienes y servicios públicos de una manera más eficiente. Es decir, la competencia entre entidades puede actuar como una fuerza disciplinante para restringir el crecimiento del presupuesto.

Si bien el mecanismo de Tiebout es un poco extremo, pues los supuestos que requiere para su operación difícilmente se pueden cumplir<sup>1</sup> y cuando se cumplen, el resultado puede ser una distribución muy desigual del bienestar entre comunidades- tiene la virtud de destacar las ganancias potenciales de permitir a los individuos escoger entre los «paquetes» de bienes y servicios públicos que ofrecen las diferentes comunidades.

## **B. Asignación de Tributos entre Niveles de Gobierno**

Así como existe una asignación óptima de funciones -y por lo tanto de gasto- entre niveles de gobierno, hay fuentes de ingreso más apropiadas para algunos niveles que para otros. Musgrave también estableció unos principios generales en relación con la asignación de tributos:

Los niveles bajos de gobierno no deben utilizar gravámenes sobre bases tributarias muy móviles, pues estos crean incentivos a la migración y producen en consecuencia distorsiones en la actividad económica;

Los impuestos altamente redistributivos, como por ejemplo, un impuesto progresivo sobre la renta, deben centralizarse, por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior;

Las bases tributarias que están distribuidas en forma muy desigual entre entidades territoriales también deben centralizarse para impedir desigualdades excesivas en las bases de estas entidades. Un ejemplo son los impuestos sobre recursos naturales no renovables como el petróleo;

Las tarifas son una fuente apropiada de ingresos a todos los niveles, pero particularmente atractivas a niveles descentralizados del gobierno. En un mundo de consumidores móviles (como el del modelo de Tiebout), las tarifas promueven una asignación eficiente de recursos a nivel local.

En suma, una distribución óptima de tributos entre niveles de gobierno es aquella en la cual el Gobierno Central utiliza impuestos redistributivos (renta, ventas) e impuestos sobre bases tributarias dispersas (recursos naturales), mientras que los gobiernos locales se financian con impuestos sobre bases tributarias relativamente inmóviles (impuesto predial) y con tarifas. La práctica colombiana es en gran medida consistente con estos principios. La excepción más notoria es el impuesto de industria y comercio.

## **C. Justificación de las Transferencias**

La discusión anterior en relación con la división más apropiada de funciones y de instrumentos

<sup>1</sup> Además, la migración parece depender poco de la oferta de bienes y servicios públicos de cada una de las comunidades.

fiscales entre los diversos niveles de gobierno, provee algunos de los argumentos que justifican las transferencias intergubernamentales de recursos. Estos son básicamente tres:

### **1. Redistribución del ingreso vía disminución de las desigualdades en capacidad fiscal entre regiones**

El motivo más importante y que explica el proceso de descentralización en Colombia, es la existencia de grandes disparidades en ingresos per-cápita entre regiones y en consecuencia en capacidad fiscal.

Los departamentos más pobres, como por ejemplo Chocó y Nariño, tuvieron en 1985 ingresos per-cápita de \$69 mil y \$75 mil respectivamente, mientras que los ingresos por habitante en los departamentos de Quindío o Cundinamarca superaban los \$200 mil.

Estas desigualdades se observan también en la capacidad tributaria per-cápita de estos departamentos: en 1991 los ingresos fiscales per-cápita de Chocó y Nariño fueron de \$6.486 y de \$5.187 respectivamente, mientras que en Quindío y Cundinamarca alcanzaban \$14.726 y \$32.246 respectivamente. Las diferencias en la capacidad fiscal de las entidades territoriales impiden proporcionar canastas similares de servicios públicos. En este sentido, las transferencias buscan movilizar recursos en función de las necesidades básicas insatisfechas de cada localidad, incorporando incentivos a la eficiencia fiscal y administrativa. En síntesis, se trata de lograr «equidad fiscal horizontal» en el sector público mediante transferencias del Gobierno Nacional, sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares.

### **2. Provisión de bienes y servicios que generan externalidades**

Las transferencias también deberían utilizarse para subsidiar ciertos programas locales que producen beneficios no solo a los habitantes de la comunidad que desarrolla el programa, sino también a los residentes de otras comunidades (externalidades positivas). Ello exige transferencias con contrapartida para estos programas, con el fin de estimular su expansión a niveles socialmente deseables. En el punto D aclararemos estos conceptos.

### **3. Mayor eficiencia del Gobierno Nacional en la recaudación**

El Gobierno Nacional tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos y puede ser un recaudador más eficiente que los Gobiernos regionales y locales, en el sentido de que los costos administrativos adicionales de aumentar marginalmente los impuestos nacionales para financiar a los gobiernos regionales y locales pueden ser mucho más bajos que los de crear impuestos locales. Desde esta perspectiva, es conveniente que el Gobierno Nacional actúe como un «agente recaudador» de impuestos de las entidades territoriales y los recursos que obtenga por esta labor los transfiera posteriormente en forma incondicional a estas entidades.

### **D. Tipos y Efectividad de las Transferencias**

Con las transferencias el Gobierno Central puede cambiar las acciones de los Gobiernos locales, estableciendo incentivos para dirigir los recursos a determinados usos. El logro de este objetivo

depende de las características de la transferencia. Estas se pueden dividir en transferencias de propósito general (block grants) y transferencias específicas (categorical grants), las que a su vez se subdividen en transferencias con contrapartida (matching grants) y sin ella.

Las transferencias específicas se otorgan para propósitos predeterminados (educación, salud, etc.), mientras que las de propósito general son libres de usar por parte de los gobiernos locales para el fin que deseen. El Situado Fiscal es un ejemplo de transferencia específica (a salud y educación), aunque existe alguna flexibilidad en el uso de los recursos dentro de los sectores a los que se dirige. El monto de las transferencias puede aumentar con los gastos de los gobiernos locales, es decir, el Gobierno Nacional puede aportar fondos que complementen el gasto local hasta un cierto monto. En este caso la transferencia se denomina con contrapartida.

Desde un punto de vista puramente teórico, estos tipos de transferencias difieren en su efecto sobre el gasto público local y sobre el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Las transferencias de propósito general, al aumentar el ingreso de la comunidad (efecto ingreso), pueden dar lugar a un aumento en el gasto de esta tanto en bienes públicos locales como en bienes privados. En consecuencia, con la transferencia el gasto en bienes públicos aumenta, pero no en el mismo monto de esta. El dinero del Gobierno Nacional sustituye en parte al dinero local, permitiendo que los Gobiernos locales reduzcan los impuestos que aplican a sus comunidades y que estas gasten en bienes privados los recursos adicionales de que disponen gracias a la reducción de impuestos. Es decir, este tipo de transferencias puede llevar a una disminución

del esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales (ver Figura 1a).

El efecto puede ser el mismo en el caso de las transferencias específicas (aumentar en una suma fija el ingreso de la comunidad, es decir, producir tan solo un efecto ingreso), siempre y cuando el monto atado al gasto en un bien o servicio público específico sea menor o igual que la cantidad que la comunidad desea gastar en él. Si esto ocurre, la transferencia sustituirá al aporte local para este bien. En caso contrario, el gasto en el bien o servicio pre-establecido aumentará en la diferencia entre la transferencia y la cantidad previamente gastada en él por la comunidad local. Esto se ilustra en la Figura 1b. Si el gobierno local gasta una suma OA en recolección de basuras y la transferencia para este propósito es de un monto igual o inferior a esa suma, no producirá ningún efecto sobre el gasto en recolección.

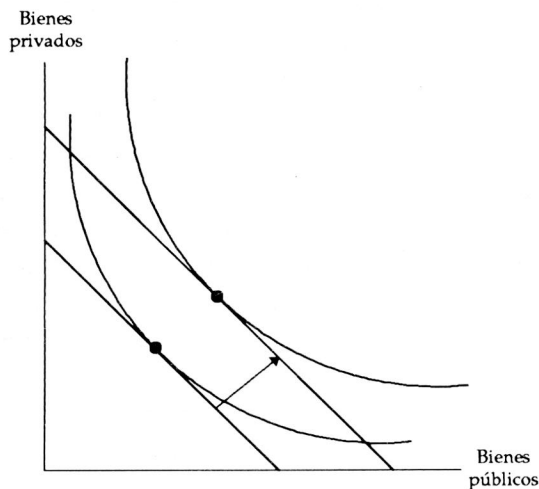
En contraste, las transferencias con contrapartida pueden dar lugar a un aumento mayor en el gasto público que en los dos casos anteriores, pues reducen el precio relativo de los bienes públicos (ver Figura 1c). Es decir, no solo producen un efecto ingreso sino también un efecto sustitución. En consecuencia, si el objeto del Gobierno Central es estimular la provisión de algunos bienes predeterminados, un sistema de transferencias con contrapartida es mucho más efectivo que uno de transferencias generales o específicas.

No obstante lo anterior, si bien las transferencias con contrapartida inducen un gasto mayor en bienes públicos, si se las compara con una transferencia general que proporcione a la comunidad el mismo nivel de bienestar, el

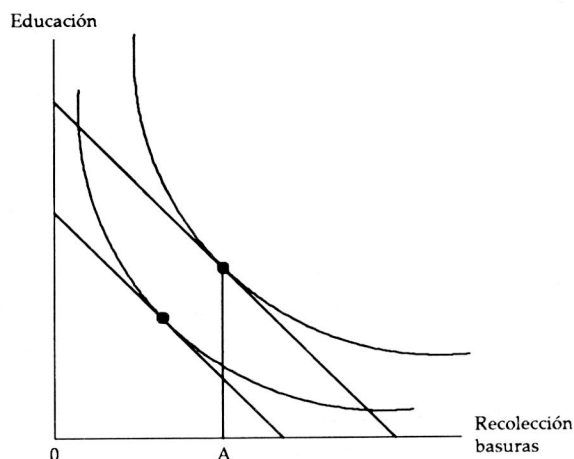
## Gráfica 1

### EFFECTOS DE LAS TRANSFERENCIAS SOBRE EL GASTO EN BIENES PUBLICOS

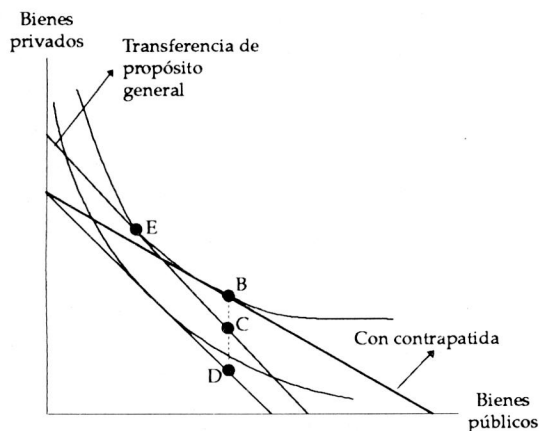
(a) De propósito general



(b) Específica



(c) Con contrapartida



Fuente: Stiglitz, Joseph (1988), págs 644, 645 y 647

costo para el Gobierno Nacional Central (en términos de bienes privados) es mayor que en el caso de una transferencia general. Como se observa en la Figura 1c, una transferencia general

de DC proporciona el mismo nivel de bienestar que una con contrapartida de DB. En consecuencia, hay una pérdida en eficiencia de CB asociada con la transferencia con contrapartida.

La evidencia empírica a nivel internacional apoya la predicción de que las transferencias con contrapartida son más efectivas en inducir mayor gasto público local, pero no la de que las generales o las específicas aumenten el gasto público local en un monto mucho menor que la transferencia. La evidencia sugiere que estas últimas tienen mayores efectos sobre el gasto local que los que predice la teoría. A este resultado se le ha llamado el efecto papel matamoscas («flypaper effect»): el dinero se pega adonde se dirija («money sticks where it hits»).



En suma, se puede concluir que un sistema óptimo de transferencias intergubernamentales debe consistir en transferencias con contrapartida para programas de interés de los gobiernos nacionales y que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y transferencias de propósito general a distribuir mediante una fórmula que proporcione mayores recursos per-cápita a las entidades con desventaja fiscal.

¿Se siguen en Colombia estos criterios? En el país los recursos de las transferencias tradicionalmente se han dirigido a los sectores de educación y salud (Situado Fiscal) y a la provisión de servicios y de bienes «públicos» de equipamiento urbano.

La educación y la salud son bienes privados, lo mismo que casi todos los servicios públicos. Los motivos por los cuales el sector público también provee estos bienes y el Gobierno Nacional los financia, están asociados con la existencia de externalidades en su provisión<sup>2</sup> y con los efectos sobre la distribución del ingreso<sup>3</sup>. Existiendo externalidades, si se dejara al mercado o a las entidades territoriales proveer estos bienes, se producirían en cantidades sub-óptimas.

En el caso de algunos servicios públicos, la justificación tradicional de la producción por el Estado ha sido el argumento de que estos

servicios tienen características de monopolio natural, lo que no ocurre en todos los casos; y la justificación de su suministro por el Estado ha sido que este tiene la obligación de garantizar completa cobertura, independientemente de la capacidad de pago de la población.

Como veremos mas adelante en forma mucho mas amplia, en el pasado las transferencias a educación y salud se basaban en el criterio de población para distribuir los recursos, situación que cambia con las reformas recientes, en donde se adoptan criterios como el de los recursos necesarios para garantizar la cobertura.

En el caso de las transferencias para la provisión de bienes y servicios públicos, la distribución se hacía teniendo en cuenta principalmente la población, criterio que se ha cambiado por otros como el de Necesidades Básicas Insatisfechas. Puede afirmarse entonces que el objetivo de ambos tipos de transferencias es el de garantizar a toda la población el acceso a unos servicios básicos, proporcionando mayores recursos a las entidades territoriales con menor capacidad fiscal. Este objetivo se debe lograr sin el complemento de los recursos propios de las entidades territoriales, pues el criterio de esfuerzo fiscal sigue teniendo muy poco peso en la distribución. Tan solo en el caso del Sistema de Cofinanciación -que consiste en transferencias con contrapartida- los recursos propios juegan un papel importante.

2 Hay importantes beneficios públicos de tener una ciudadanía educada, que al migrar proporciona beneficios a otras comunidades; y la productividad laboral puede aumentar y mejorar la salud pública si se incrementan los gastos en salud en algunas áreas.

3 Debido a que la educación juega un papel importante en la determinación del futuro económico de los individuos, un mayor gasto público en educación dirigido a quienes no pueden tener acceso a ella, puede mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo.

## II. El proceso de descentralización en Colombia

### A. Antecedentes Cercanos

En esta parte del artículo se resumen los antecedentes legales más cercanos del actual proceso de descentralización fiscal.

#### 1. Ley 14 de 1983

Se puede considerar como el «estatuto» de la tributación territorial, pues organiza y sistematiza los recursos tributarios a disposición de las regiones. Su objetivo era fortalecer las finanzas departamentales y municipales. En relación con los impuestos departamentales, se modificaron los impuestos al consumo de licores y cigarrillos y se cedió a los Departamentos el impuesto al timbre nacional a los vehículos, establecido en la Ley 2a. de 1976. (En cuanto a los dos primeros, se estableció una tasa uniforme y constante en el tiempo y una base con ajustes periódicos y automáticos.

En el caso de los licores existían anteriormente gravámenes específicos diferentes en los Departamentos y la base del impuesto se ajustaba teniendo en cuenta el cambio de precios decretado por las licorerías departamentales.

En los cigarrillos, antes de la Ley 14 regían diferentes tarifas dependiendo de la procedencia del cigarrillo y la materia prima utilizada y el ajuste en la base se producía trimestralmente). Se reestructuró el impuesto de timbre nacional a los vehículos, y se cedió a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Distrito Especial de Bogotá, bajo la condición de que el 80% de los recaudos se destine a inversión pública regional.

La ley 14 también introdujo cambios en la tributación municipal:

- Obligó a actualizar la base del impuesto predial y fijó reglas provisionales para mantenerla constante en términos reales. Para ello se actualizó el avalúo catastral, aplicando una corrección acumulativa anual del 10% desde el último avalúo, contándose la antigüedad del predio hasta un máximo de 15 años; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi quedó con la obligación de avaluar las propiedades y en caso de no hacerlo, se introduciría automáticamente un ajuste de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor. Las tarifas del impuesto por su parte se establecieron entre el 4 y el 12 por mil del avalúo, con excepción de los lotes urbanizados no edificados.

- La base y la tasa de los impuestos de Industria y Comercio también se modificaron. Adicionalmente, se estableció el impuesto de avisos y tableros como un complemento del impuesto de Industria y Comercio, con una tarifa que es un porcentaje fijo de este último.

- Adoptó el impuesto de Circulación y Tránsito como un impuesto municipal, fijando una tarifa del 2 por mil sobre el valor comercial del vehículo. Para que el recaudo de este impuesto y el de timbre nacional a los vehículos fueran efectivos, se condicionó la expedición del revisado anual y su comprobante a la cancelación de estos impuestos. Cabe anotar que con el Decreto Extraordinario 1333 de 1986 se expidió el Código de Régimen Municipal, que recogió las normas de la Ley 14 sobre los impuestos predial, de Industria y Comercio y Circulación y Tránsito, autorizando además el cobro de otros impuestos como parques y

arborización, espectáculos públicos, degüello de ganado menor, delineación urbana, etc.

La Ley 14 tuvo efectos positivos sobre la dinámica de los ingresos territoriales, especialmente en el caso de los municipios. Sus efectos, sin embargo, empezaron a agotarse en 1987 para los ingresos departamentales y en 1990 para los municipales (Wiesner (1992)).

## 2. Ley 12 de 1986

Esta Ley modificó la cesión del IVA, ordenando transferir a los municipios un porcentaje creciente de este impuesto: 25.8% en 1986; 25.9% en el 87; 26.4% en el 88; 27% en el 89; 27.5% en el 90; 28% en el 91 y 28.5% de 1992 en adelante. La distribución de estos recursos debía hacerse básicamente en proporción a la población de los departamentos y, dentro de cada departamento, en proporción a la población municipal. De estos porcentajes los municipios podían utilizar hasta el 25.8% en forma libre. La diferencia entre este valor y el tope de la asignación debía destinarse exclusivamente a gastos de inversión.

La Ley 12 asignó también un porcentaje adicional para municipios con población inferior a los 100.000 habitantes. Ese porcentaje partió del 0.4% en 1986 para llegar al 16.8% en 1992. Su distribución se debía hacer en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de los municipios, medido este último por los recaudos (tarifas efectivas) del impuesto predial. Igualmente la Ley asignó otro porcentaje a entidades diferentes a los municipios (Cajas Seccionales de Previsión, antiguas Intendencias y Comisarías, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, y Escuela Superior de Administración Pública, ESAP), que

pasaría de 4.4% en 1986 a 4.7% en 1992. Sumados los anteriores porcentajes, alcanzarían el 50% del producto de este impuesto en 1992.

Adicionalmente, otorgó al Gobierno Nacional facultades extraordinarias durante un año para realizar una reforma de las entidades descentralizadas, que asignara funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades locales beneficiarias de la cesión del IVA y fusionara o liquidara otras de acuerdo con la redistribución del gasto resultante de los incrementos en la cesión del IVA.

Finalmente, el Decreto 77 de 1987, reglamentario de la Ley 12 de 1986, estableció el mecanismo de cofinanciación, instrumento para orientar la inversión pública territorial a sectores prioritarios donde exista un interés mutuo entre varios niveles de gobierno. El Decreto determinó que las entidades que antes ejecutaban proyectos locales (Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Fondo Nacional Hospitalario, DRI, ICA e Incora) sólo podrían hacerlo en adelante en concurrencia con los municipios (Vargas et al (1993), pág. 334).

## 3. Ley 29 de 1989

Esta Ley delegó el nombramiento y administración del personal docente en los alcaldes, labores que éstos debían asumir en un plazo máximo de un año, contado a partir de la promulgación de la Ley.

Sin embargo, los salarios y prestaciones sociales de este personal continuaron a cargo de la Nación y ésta se eximió de responsabilidad por los nombramientos que excedieran las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional.

La Ley facultó además al Ministerio de Educación Nacional para suscribir convenios con las entidades territoriales para reorganizar, determinar funciones y asignar recursos humanos, físicos y financieros de los Centros Experimentales Piloto, CEP, y los Fondos Educativos Regionales, FER (artículos 14 y 16).

#### 4. Ley 57 de 1989

Con el propósito de institucionalizar una adecuada política de crédito que consolidara el proceso de descentralización, el Gobierno presentó un proyecto que se convirtió en la Ley 57 de 1989, que creó la Financiera del Desarrollo Territorial, FINDETER.

FINDETER sustituyó al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, FFDU, el cual operaba como línea de redescuento del BCH. A diferencia del FFDU, la nueva entidad tiene patrimonio propio e independencia financiera para el desarrollo regional. Vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuenta con aportes de la Nación y las entidades territoriales, y de ella también pueden ser socios entidades de nivel regional, seccional y municipal. Tiene como principales funciones las siguientes:

- Otorgar recursos a los entes territoriales, asociaciones de municipios, juntas de acción comunal, etc, para realizar proyectos de infraestructura de agua potable, electricidad, vías, educación, salud y en general cualquier proyecto local;

- Participar en la ejecución y administración de estos proyectos en caso necesario;

- Captar recursos mediante emisión de bonos, operaciones de crédito externo y contratación

con entidades bancarias y/o financieras oficiales y con entidades públicas.

FINDETER es un organismo de estructura y funciones similares a las de un banco de fomento, que presta el dinero para la ejecución de obras como acueductos, alcantarillados y vías mediante los sistemas de redescuento y de cofinanciación.

#### 5. Ley 10 de 1990

Por medio de esta Ley se buscó, en primer lugar, reorganizar el Sistema Nacional de Salud, definiendo para tal efecto las obligaciones tanto de las instituciones de carácter público como de las privadas a las cuales se les autorizó la prestación de los servicios.

Le confirió la dirección del Sistema de Salud al Ministerio de Salud, quien desde ese momento es la institución encargada de dictar las políticas, distribuir los recursos y coordinar la ejecución y seguimiento de los planes y proyectos de las entidades territoriales.

Dispuso la creación de fondos locales o seccionales de salud, con el objetivo de manejar como una cuenta especial del presupuesto de las entidades territoriales todas las rentas nacionales cedidas o transferidas para prestar servicios de salud, así como los recursos del situado fiscal para salud, y los libremente asignados o en cofinanciación para este mismo sector. El Fondo Nacional Hospitalario se encargaría de asesorar a los fondos locales de salud, responsables de la ejecución de los planes; labor que estos últimos podrían realizar en forma directa o mediante contratos con entidades privadas.

Para que los fondos locales asumieran completamente las funciones de su competencia, la Ley previó un período de transición de 5 años para los departamentos y de 7 para los municipios, durante el cual se debían consolidar los cambios administrativos necesarios. Una vez cumplidos estos requisitos, la Nación cedería a favor de los municipios el personal y los recursos necesarios para el normal desarrollo de sus funciones.

En segundo término, la Ley 10 modificó la Ley 46 de 1971 en lo relativo al situado fiscal para salud. Dispuso que a partir del presupuesto de 1991, los recursos para salud deberán ser iguales al 4% de los ingresos ordinarios de cada anualidad fiscal, aumentando acumulativamente medio punto en cada vigencia si los ingresos corrientes de la Nación aumentaran más que el índice de precios al consumidor y sin que su monto global sobrepase el 25% de los ingresos ordinarios. Estableció que los recursos del situado fiscal para salud debían destinarse íntegramente para gastos de prestación del servicio. Para cumplir con esta norma indicó que el Ministerio de Salud, en coordinación con los Servicios Seccionales, debía establecer un programa para que en un plazo no mayor de cinco años se sustituyan las asignaciones del situado fiscal a gastos de funcionamiento por recursos ordinarios del presupuesto seccional y local, o por otros recursos diferentes al situado fiscal.

Las entidades territoriales deberían distribuir no menos del 50% de los recursos del situado fiscal para salud entre los municipios de su jurisdicción, teniendo en cuenta los siguientes criterios: población cubierta por los servicios oficiales de salud, categoría socioeconómica del

municipio y estímulos a los aportes locales. La transferencia de estos recursos exige a los municipios y distritos una reorganización administrativa e institucional a través del cumplimiento de una serie de requisitos, en un plazo de uno a cinco años. Finalmente, la Ley 10 confirió a la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes. Adicionalmente, autorizó la creación de Ecosalud, para la explotación y administración de este monopolio rentístico.

## 6. Ley 44 de 1990

Esta Ley estructuró el impuesto predial unificado, fusionando los impuestos predial, parques y arborización, estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral. También facultó a los concejos municipales para establecer tarifas dentro del rango del 1 al 16 por mil del avalúo catastral, autorizando una tarifa superior, con un límite máximo del 33 por mil, para los predios urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados (DAF(1994)).

Igualmente, estableció un sistema de tarifas diferenciales y progresivas, ampliando el criterio de la destinación económica de los inmuebles con los de estratificación socioeconómica, usos del suelo en el sector urbano y antigüedad de formación o actualización del catastro. En esta dirección, determinó tarifas más bajas para la vivienda popular y la propiedad rural destinada a la producción agropecuaria. Finalmente, introdujo el mecanismo de los autoavalúos, que está empezando a utilizarse apenas en 1994 (DAF(1994)).

## B. Los cambios Constitucionales

La Constitución promulgada en julio de 1991 redefinió competencias y estableció nuevos parámetros para la asignación y determinación de los recursos destinados al situado fiscal, las transferencias a los municipios y las regalías.

Respecto a la asignación de competencias entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, estableció un marco general con base en principios de eficiencia y autonomía regional. A la Nación le otorgó la responsabilidad de planear el desarrollo global de la economía, garantizar el acceso a la educación y a los servicios de salud, definir políticas generales de administración de servicios públicos domiciliarios y efectuar inversiones en obras públicas de carácter nacional. A los Departamentos les asignó las funciones de planear el desarrollo departamental, coordinar y proveer los servicios de educación y salud, apoyar a los municipios en la prestación de servicios públicos domiciliarios y ejecutar obras públicas de competencia departamental. A los Municipios, por su parte, les encomendó planear el desarrollo municipal, prestar los servicios públicos domiciliarios cuando las características técnicas y económicas y las conveniencias generales lo aconsejen, proveer los servicios de educación y salud cuando dispongan de capacidad administrativa y se les asignen los recursos suficientes, efectuar inversiones en obras públicas locales y promover la participación ciudadana.

En materia de recursos, el artículo 356 cambió la base de liquidación del Situado Fiscal, amplió su cobertura y determinó que éste debía aumentar anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación<sup>4</sup> que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado<sup>5</sup>. Con este fin, incorporó al Situado Fiscal el valor de la retención que se hacía a los municipios grandes de la participación de los mismos en el I.V.A. y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos educativos en los niveles señalados por la misma.

En cuanto a la distribución de estos recursos, estableció que un quince por ciento del Situado Fiscal se debía distribuir por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignaría en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Estos porcentajes podrían revisarse cada cinco años por iniciativa del Congreso.

La Constitución en su artículo 357 también estableció la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, sustituyendo con estos recursos la transferencia del IVA. Estipuló una participación creciente de los municipios en estos ingresos, que parte del catorce por ciento (14%) en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) en el 2002. Se

4 En el anterior régimen la base del Situado Fiscal eran los ingresos ordinarios, que equivalían a los ingresos menos las rentas de destinación específica de todo orden.

5 De acuerdo con el artículo 356, los recursos del situado «se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la Ley señale, con especial atención a los niños»



excluyeron de esta participación los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los obtenidos mediante emergencia económica.

Respecto a regalías, el artículo 360 de la Constitución establece que tendrán derecho a participar en ellas los Departamentos y Municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. El artículo 361 crea el Fondo Nacional de Regalías, financiado con las regalías que no sean asignados a los Departamentos y Municipios, y destina sus recursos a las entidades territoriales para la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión prioritarios.

Finalmente, vale la pena anotar que la descentralización fiscal en Colombia ha venido acompañada de la descentralización política. La nueva Constitución reafirmó la elección popular de alcaldes e introdujo la de gobernadores (artículos 260 y 303), funcionarios que anteriormente eran elegidos por el gobernador y el Presidente respectivamente.

### **C. La Ley de Competencias y Recursos**

La Ley 60 de 1993 vino a reglamentar los artículos 356 y 357 de la Constitución, estableciendo las Competencias que en áreas como salud, educación, vivienda, agua potable y otros servicios públicos, deberán asumir la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios y determinando en forma más precisa la

distribución de los Recursos que se destinarán a las mismas, con base en los ingresos corrientes de la Nación.

#### **1. Asignación de Competencias**

De acuerdo con la Ley 60, a la nación, a través de los ministerios, departamentos administrativos, o cualquier otra organización del nivel central, le corresponderá formular las políticas y objetivos de desarrollo de los sectores sociales y asignar los recursos de transferencias. Igualmente, evaluar los resultados obtenidos por los entes territoriales, con el fin de garantizar el adecuado uso de los recursos asignados. La evaluación permitirá refinar la distribución de recursos de acuerdo con las necesidades y capacidades de cada ente territorial.

Los Departamentos, una vez cumplidos los requisitos exigidos en cuanto a adecuación institucional y administrativa, ejercerán las labores de planeación y administración de los sectores educativo, de salud y asistencia a poblaciones de menores recursos.

Los Distritos cumplirán con las labores de planeación y administración en los sectores educativo, salud, agua potable y saneamiento ambiental que corresponden tanto al nivel departamental como al municipal. Por ello, comparten las responsabilidades y competencias de ambos niveles. A esta categoría pertenecen el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

Finalmente, los Municipios que logren un determinado nivel de desarrollo administrativo e institucional, asumirán responsabilidades en los sectores educativo, salud, agua potable y

saneamiento ambiental, vivienda, atención a la población de menores recursos y el sector agropecuario, fomentando la participación de empresas particulares en aquellos sectores en que la legislación lo permita.

Este proceso de asunción de competencias, que se desarrollará paulatinamente, requerirá el apoyo por parte de la Nación a los entes territoriales, tanto a nivel técnico como financiero. Esta labor se reflejará en su participación en la prestación de servicios médicos especializados, el impulso a campañas de salud de cobertura nacional y la cofinanciación de los planes de desarrollo regional y/o local, entre otros.

En igual forma que la Nación brindará apoyo a los Departamentos, éstos tendrán el compromiso de brindar asesoría y participar técnica y financieramente en los planes de desarrollo presentados por sus Municipios, labor que se mantendrá hasta el momento en que estos últimos puedan asumir sus competencias. Adicionalmente, deberán actuar como intermediarios entre los Municipios y la Nación.

## 2. Distribución de los recursos

### a. El Situado Fiscal

Esta transferencia ha constituido la principal fuente de financiamiento de la educación primaria y de los servicios básicos de salud de las entidades territoriales, siendo administrada por los Fondos Educativos Regionales -FER- y los Servicios Seccionales de Salud, entidades seccionales del Gobierno Central. La Ley 46/71 le fijó un rango a esta transferencia entre el 13% y el 15% de los ingresos ordinarios de la Nación

(definidos como ingresos corrientes menos rentas de destinación específica) y determinó que el 74% del Situado financiaría los gastos de funcionamiento de la educación primaria y el resto los de salud.

Dos criterios determinaban la distribución territorial de los recursos: el primero, un criterio de necesidad, representado por la población de cada departamento, absorbía el 70% de los recursos; el segundo, un criterio territorial, distribuía el 30% restante por partes iguales entre los Departamentos y el Distrito Capital. Una vez adelantado el proceso de nacionalización de la educación, entre 1976 y 1981, estos conceptos se cambiaron por el costo de los servicios en educación primaria, que dejó sin asidero esta distribución.

La Ley 60 redefinió el Situado como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería cedido a los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales para la atención de los servicios públicos de educación y salud, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución.

De acuerdo con la Ley, los Ingresos Corrientes de la Nación están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios, excluyendo de la base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6a. de 1992 como exclusivos de la Nación. En ningún caso podrán deducirse de los Ingresos Corrientes para efectos del cálculo del Situado Fiscal, las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 de la Constitución, es decir: Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios; las destinadas para

inversión social y; las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas Intendencias y Comisarias.

Para 1993, el Situado Fiscal fué de 22.1% de los ingresos corrientes, que corresponde a \$1.048.200 millones, cifra que se distribuyó a nivel nacional así: Salud, \$224.200 Millones y Educación, \$824.000 millones. Para los años siguientes, el Situado Fiscal transferirá anualmente un porcentaje creciente de los Ingresos Corrientes de la Nación a los entes territoriales: 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. Cada cinco años, contados a partir del 7 de julio de 1991, a iniciativa del Congreso, podrán revisarse el nivel del Situado Fiscal y las reglas y procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales. Sin embargo, el Gobierno, en el Plan de Desarrollo podrá poner a consideración del Congreso aumentos en los porcentajes, con el fin de ajustarse a las metas sociales que señale el Plan.

Las apropiaciones para atender los pasivos prestacionales de salud y educación que corresponda pagar a la Nación, serán financiados con recursos diferentes al Situado Fiscal.

**Distribución del Situado Fiscal entre las Entidades Territoriales:** La Nación, por medio del Departamento Nacional de Planeación, aplicará los criterios contemplados en la Ley con el fin de determinar los montos correspondientes a cada uno de los entes territoriales. Los principios generales de distribución que definió la Ley son los que se presentan en el Cuadro 1:

El Situado Fiscal Mínimo busca mantener la asignación de recursos por lo menos en el mismo

nivel del año anterior al de la vigencia de la Ley, con el propósito de no desmejorar las actuales condiciones. Durante el período 1994 - 1996, y para aquellas entidades territoriales cuya alícuota del 15% no sea suficiente para mantener su cobertura actual, se les garantizará un Situado Fiscal no inferior en ningún caso al recibido en 1993 a pesos constantes.

Los usuarios actuales y potenciales se definen de la forma siguiente:

Para determinar el Situado Fiscal Mínimo se calculará un gasto per-cápita en condiciones de eficiencia administrativa, de acuerdo con los siguientes criterios:

i) Cálculo del gasto per-cápita para cada departamento: Se establece relacionando el Situado Fiscal asignado el año anterior -ajustado por el índice de incremento salarial establecido por el Gobierno- con la población atendida;

ii) Establecimiento de categorías entre departamento: Basado en la metodología que debe establecer el CONPES para la Política Social, se agruparán los Departamentos en categorías de acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), el ingreso per-cápita territorial y la densidad poblacional;

iii) Determinación de Incentivos o de Planes de Ajuste: Si los gastos per-cápita de un Departamento o de un Distrito son inferiores al promedio de la categoría en la que haya sido clasificado, se reconocerá un estímulo. Si sus gastos son superiores al promedio, se diseñará un plan de ajuste que implique buscar fuentes alternativas de financiación o la ampliación de coberturas. En tanto este plan de ajuste ofrece

**Cuadro 1**  
**DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL ENTRE DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS**

15%	85%
Sit. Fiscal Mínimo (X%)	(85-X)%
En partes iguales entre los 32 Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.*	<p>Un porcentaje variable que asegura, junto con el 15% básico, el cubrimiento de los gastos de atención de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación, en condiciones de eficiencia administrativa.</p> <p>Se asignará en proporción a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la población potencial por atender en los sectores de salud y educación</li> <li>- El esfuerzo fiscal ponderado.</li> </ul>

\* Los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla fueron creados mediante los actos legislativos número 1 de 1987, 3 de 1989 y 1 de 1993, respectivamente.

resultados, el mayor gasto se reconocerá decrecientemente así: en 1994 se reconocerá el 100%, en 1995 el 80%, en 1996 el 60%, en 1997 el 40% y en 1998 el 20%. A partir de 1999 los gastos se valorarán en el promedio per-cápita de la categoría en la que el Departamento o Distrito se encuentre incluido.

Vale la pena anotar que, siguiendo los criterios mencionados, para 1994 el Situado Fiscal Mínimo se estableció en el 84% del valor total del Situado Fiscal. El esfuerzo fiscal ponderado, que es uno de los criterios para distribuir las sumas que queden después de determinar el Situado Fiscal Mínimo, se calculará como la relación entre el gasto per-cápita en salud y educación (con recursos diferentes al situado fiscal) de dos vigencias fiscales sucesivas, ponderada en forma inversa por el ingreso per-cápita de la entidad territorial y por el desarrollo socio-económico de ésta. Por otra parte, a nivel Departamental la Ley definió porcentajes

mínimos asignables por área, que podrán ser modificados mediante motivación justificada y aprobada por los Ministerios del sector. Estos porcentajes se describen en el Cuadro 3.

Cada tres años o cuando se presenten modificaciones de carácter legal sobre la distribución de recursos, las Asambleas Departamentales podrán modificar los criterios de distribución entre los municipios de su jurisdicción. Para tal efecto se exceptúa la alícuota del 15%.

Para las vigencias fiscales de 1994 y 1995 se excluyen de la base de cálculo del situado fiscal el IVA al cemento y las rentas asignadas a las antiguas Intendencias y Comisarías y a las entidades de Previsión Social. Los ahorros que se perciban por este concepto en el presupuesto de la Nación se distribuirán entre las entidades territoriales cuyos niveles de Situado Fiscal por habitante pobre se encuentren por debajo del Situado Fiscal Nacional por habitante pobre.

**Cuadro 2**  
**DEFINICION DE POBLACION USUARIA ACTUAL Y POTENCIAL**

Sector	Usuarios actuales	Usuarios potenciales
Educación	Población matriculada cada año en el sector oficial, mas la becada que atiende el sector privado. Esta última se contabilizará con una ponderación especial.	Población en edad escolar comprendida entre los 3 y los 15 años de edad, menos la matrícula oficial y privada.
Salud	Población atendida cada año por las instituciones oficiales y privadas (contratadas por el sector oficial), medida por el registro de las consultas de medicina, enfermería y odontología y por los egresos hospitalarios.	Población total del departamento no cubierta plenamente por la seguridad social, ponderada por el índice de necesidades básicas insatisfechas (INBI).

Los recursos se transferirán en proporción a la participación de los usuarios potenciales en salud y educación de cada entidad territorial beneficiada por esta norma, dentro del total de las mismas. Este indicador estará ponderado por el INBI suministrado por el DANE, que

servirá de base para el cálculo del número de habitantes pobres de cada ente territorial.

Finalmente, la metodología para establecer la población usuaria actual, para aplicar las reglas de distribución de los recursos y para

**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL EN LOS DEPARTAMENTOS**  
**(Porcentaje mínimo asignable por área)**

Salud	20%	Como mínimo el 50% de este porcentaje deberá aplicarse al nivel 1 de atención y debe transferirse a Municipios y Distritos cuando asuman competencias. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos 5% a prevención de enfermedades y fomento de la salud.
Educación	60%	Sin requisitos adicionales.
Resto	20%	Se distribuye entre Salud y Educación, de acuerdo con las metas en cobertura y las demás fuentes de financiación.

diseñar los indicadores pertinentes, deberá ser adoptada por el CONPES para la Política Social. En el Cuadro 4 que sigue se presenta la distribución territorial del Situado Fiscal aprobada por el CONPES Social para el año 1994 primer año de vigencia de la Ley 60, y se compara con la del año 1993.

**Requisitos para la Administración de los Recursos del Situado Fiscal:** La entrega a los entes territoriales de los recursos correspondientes al Situado Fiscal será un proceso paulatino, en el que tanto coordinadores como beneficiarios deberán realizar ajustes de tipo administrativo e institucional.

En este período, el DNP deberá diseñar y poner en marcha los mecanismos que le permitan aplicar los criterios contemplados en la Ley para la distribución del Situado Fiscal y los Ministerios deberán contar con metodologías que les permitan hacer un seguimiento y control de las asignaciones y de los resultados obtenidos de su aplicación.

Los Departamentos y Distritos tendrán un plazo máximo de cuatro años, a partir de agosto de 1993, para asumir la administración de los recursos del situado fiscal, previo cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley y acreditados estos por los Ministerios de Educación y Salud. Estos requisitos se refieren a:

1) Poner en marcha un sistema de información para programar, ejecutar, evaluar y realizar el seguimiento físico y control financiero de los programas de Salud y Educación;

2) En acuerdo con el Ministerio respectivo, adoptar la metodología para elaborar anual-

mente un plan de desarrollo para la prestación de los servicios de educación y salud;

3) Contar con la aprobación de las reglas y procedimientos para la distribución del situado fiscal por parte de la Asamblea;

4) En concertación con los municipios, adoptar un plan en el área de salud que contemple la ampliación de coberturas, el mejoramiento de la calidad y los ajustes de tipo administrativo y financiero necesarios para la descentralización de responsabilidades; y

5) Conjuntamente con los Ministerios de Salud y Educación, realizar los ajustes institucionales necesarios en la estructura y administración de las plantas de personal.

Transcurrido el período de cuatro años (1994-1997) para acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos, la Nación asignará mediante acta, el personal y los bienes que les permitan a los Departamentos y Distritos desarrollar sus funciones. En caso de no cumplirse, se establecerán los términos bajo los cuales la Nación mantendrá la intervención.

A partir del momento en que el Departamento asuma la prestación de los servicios de educación y salud, habrá un período de dos años para la entrega de estos servicios a los municipios para la administración de los recursos del Situado. Los municipios deberán demostrar previamente la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los planes y en la administración de los recursos, la adopción de metodologías de control de ejecución de los planes y la disponibilidad de los recursos que garanticen el cumplimiento de las metas propuestas.



**Cuadro 4**  
**SITUADO FISCAL: DISTRIBUCION POR DEPARTAMENTO Y CERCIMIENTO**  
(Millones de \$)

	1993			1994			Crecimiento (%)		
	Salud	Educación	Total	Salud*	Educación	Total	Salud	Edu.	Total
<b>Departamento</b>									
Amazonas	1.197	3.187	4.384	1.501	4.168	5.669	25	31	29
Antioquia	27.920	93.167	121.087	37.227	124.392	161.619	33	34	33
Arauca	1.630	5.126	6.756	2.048	6.430	8.478	26	25	25
Atlántico (Incluido B/quilla)	7.091	27.553	34.644	9.976	38.784	48.760	41	41	41
Bogotá D.C.	33.940	91.969	125.909	43.852	114.028	157.880	29	24	25
Bolívar (Incluido C/gena)	12.273	25.890	38.163	17.191	38.254	55.445	40	48	45
Boyacá	9.953	45.321	55.274	13.305	58.484	71.789	34	29	30
Caldas	8.330	32.530	40.860	10.474	40.455	50.929	26	24	25
Caquetá	2.405	11.945	14.350	3.454	15.921	19.375	44	33	35
Casanare	1.617	6.038	7.654	2.221	8.308	10.529	37	38	38
Cauca	7.758	25.639	33.398	10.681	33.611	44.292	38	31	33
Cesar	5.127	18.812	23.939	7.380	26.045	33.425	44	38	40
Chocó	3.589	15.479	19.068	4.966	20.611	25.577	38	33	34
Córdoba	6.904	24.375	31.279	10.196	35.709	45.905	48	47	47
C/marca	10.818	59.020	69.838	14.814	74.590	89.404	37	26	28
Guainía	970	2.207	3.177	1.442	3.765	5.207	49	71	64
Guaviare	1.208	2.037	3.245	1.704	3.554	5.258	41	74	62
Huila	4.718	23.347	28.065	6.274	29.951	36.225	33	28	29
La Guajira	3.495	9.923	13.418	4.752	13.520	18.272	36	36	36
Magdalena (Incluido Sta Marta)	7.347	21.534	28.881	10.079	29.778	39.857	37	38	38
Meta	3.579	13.394	16.972	4.876	17.888	22.764	36	34	34
Nariño	8.370	34.301	42.671	11.478	47.024	58.502	37	37	37
Norte Santander	10.203	31.546	41.749	12.976	38.600	51.576	27	22	24
Putumayo	1.469	7.078	8.548	2.246	9.747	11.993	53	38	40
Quindío	4.485	16.612	21.097	5.589	20.827	26.416	25	25	25
Risaralda	5.691	22.433	28.124	7.187	28.079	35.266	26	25	25
San Andrés	1.568	2.913	4.481	1.947	3.692	5.639	24	27	26
Santander	14.587	50.385	64.971	18.599	62.740	81.339	28	25	25
Sucre	4.483	13.673	18.156	6.475	19.824	26.299	44	45	45
Tolima	8.313	38.134	46.447	10.638	47.194	57.832	28	24	25
Valle	20.976	63.968	84.944	27.190	83.229	110.419	30	30	30
Vaupés	1.227	2.149	3.376	1.707	3.476	5.183	39	62	54
Vichada	1.151	2.538	3.689	1.595	3.600	5.195	39	42	41
<b>Distritos</b>									
Bogotá	31.414	91.969	123.382	48.924	114.028	162.952	56	24	32
Cartagena	6.742	5.284	12.027	9.450	9.991	19.441	40	89	62
Santa Marta	2.603	4.621	7.224	3.797	6.162	9.959	46	33	38
Barranquilla	0	0	0	5.153	17.701	22.854			
Cancelación prestaciones sociales del Sector no distribuidas aún.					30.067	30.067			
<b>Total</b>	<b>244.352</b>	<b>844.133</b>	<b>1.088.611</b>	<b>326.040</b>	<b>1.136.345</b>	<b>1.462.385</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>34</b>

Salud 1994: No incluye \$48,000 millones de Prestaciones Sociales del Sector de Salud

**Fuente:** Año 93: Dirección General del Presupuesto. Divisiones de Educación y Salud. Año 94: Distribución Territorial y Sectorial del Situado Fiscal y de la participación Municipal en los Ingresos Corrientes Documento Conpes Social No 20 DNP-UDT, Noviembre de 1993.

**Procedimiento presupuestal para la distribución del situado fiscal:** Un buen sistema de información es un requisito indispensable para el éxito del proceso de descentralización, pues garantiza el seguimiento, control y evaluación permanente del proceso, no solo por los gobiernos de nivel más alto, sino también por las comunidades locales, y permite ajustes oportunos en la distribución de los recursos. De allí que la Ley 60 establece requisitos rigurosos en cuanto a la información requerida de cada entidad para asignar recursos.

De acuerdo con la norma, el Departamento Nacional de Planeación será la entidad encargada de determinar las porciones del Situado Fiscal que habrán de destinarse a cada uno de los Departamentos y Distritos. El D.N.P. definirá esta distribución a partir de la cifra global suministrada por el Ministerio de Hacienda, los indicadores de población y necesidades básicas insatisfechas que aporta el DANE y las estimaciones de usuarios actuales y potenciales de los Ministerios de Educación y Salud. Se cuenta también en este punto con la colaboración técnica y metodológica del CONPES y de las Secretarías de Hacienda Departamentales, quienes comunicarán los resultados logrados el año anterior, información necesaria para realizar los ajustes en la distribución y que será refrendada por las Contralorías respectivas. Esta labor se realizará en los primeros meses de cada año y el resultado, es decir el porcentaje correspondiente a cada Departamento y Distrito, se comunicará a sus beneficiarios con por lo menos diez meses de anticipación al inicio de su vigencia.

Una vez conocidos los porcentajes, cada ente territorial, Departamento o Distrito, procederá

a elaborar un Plan de Distribución de los Recursos, el cual enviará a los Ministerios de Educación y Salud, para que estos emitan concepto sobre el contenido del Plan. El concepto, entregado antes del 30 de abril de cada año, solo será obligatorio en algunas materias.

Después de hacer las modificaciones pertinentes, los entes territoriales enviarán el plan ajustado al DNP, quien lo incorporará en su Plan Operativo de Transferencias Territoriales, que hará parte del Plan Operativo Anual de Inversiones y que será presentado al Congreso el 20 de julio de cada año como parte de la Ley de Presupuesto.

Este proceso contará con el seguimiento de una Comisión Veedora de Transferencias, constituida por representantes de la Federación de Municipios, de la Federación de la Nación. De 15% en 1994, aumentará 1% por año, hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Como condición para las transferencias, los municipios deberán cumplir requisitos similares a los que se demandaron por parte de la Nación a los Departamentos y Distritos, esto es, su adecuación institucional y administrativa en los campos en los cuales asumirán competencias.

Una vez definida la suma a transferir, se distribuirán previamente las siguientes asignaciones especiales: 5% para los municipios de menos de 50.000 habitantes, siguiendo los mismos criterios que se aplicarán para los demás municipios; 1.5% para ser distribuido entre los municipios con riberas sobre el río Magdalena, en proporción a la extensión de su ribera; 0.01% para la Federación Colombiana de Municipios; y una participación equivalente a la transferencia per-cápita nacional multiplicada por la población

indígena, para los resguardos que para efectos del artículo 357 de la Constitución Nacional sean considerados por la Ley como municipios.

La distribución del porcentaje que queda una vez transferidas las asignaciones especiales se efectuará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

El 60% con base en la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la relación entre el NBI del municipio y el NBI total.

El 40% restante con base en:

- La relación entre población del municipio y la población total
- La variación anual de la tributación per cápita
- La eficiencia administrativa
- El menor costo administrativo per cápita
- Los gastos del funcionamiento global del municipio
- Cobertura de servicios públicos domiciliarios
- El progreso en la calidad de vida
- La variación del NBI

En el Cuadro 5 puede observarse una síntesis de las reglas de distribución por sectores de este porcentaje, las cuales se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999; antes de este año, se podrán asignar libremente los siguientes porcentajes: en 1994 el 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%.

Vale la pena resaltar que la Ley 60 amplió el concepto de inversión social, para incluir rubros considerados anteriormente como gastos de funcionamiento. De esta forma, sueldos, salarios,

y prestaciones sociales de profesores, médicos y enfermeras serán contabilizados como inversión. Adicionalmente, si los recursos propios de los Municipios no fueran suficientes para cubrir los gastos básicos de funcionamiento, a partir de 1999 los Municipios podrán destinar hasta el 10% de la participación a estos gastos, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación (DAF (1994)).

A las áreas rurales se destinará como mínimo un porcentaje equivalente a la relación entre la población rural y la población total del respectivo Municipio, porcentaje que solo podrá variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación. En aquellos Municipios donde la población rural sea más del 40% de la total, deberá invertirse un 10% adicional en el área rural.

Para control de la participación de los recursos destinados a los sectores sociales, los Municipios presentarán informes de seguimiento semestrales, sobre los cuales la comunidad y los departamentos ejercerán labores de control, siendo estos últimos los encargados de la realización de investigaciones en caso de no haberse cumplido las destinaciones autorizadas. Del cumplimiento de estos requisitos dependerán además los programas de cofinanciación.

Para el giro de las participaciones se elaborará un Programa Anual de Caja (PAC) sobre el 90% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto, ajustable según los ingresos corrientes efectivos. Los giros se harán por bimestres vencidos.

Entre 1994 y 1998, inclusive, los Municipios estarán en «régimen de transición», según el cual la distribución de las participaciones para

## Cuadro 5

## DISTRIBUCION POR SECTORES DE LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION\*

Actividades	Descripción	% Meta 1999
Educación	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Provisión de material educativo y financiación de becas Aportes para los sistemas de seguridad social	30%
Salud	Salarios y honorarios del personal técnico y profesional Subsidios a la población con necesidades básicas insatisfechas Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Apoyo a programas de vacunación, nutrición y salud materno-infantil, tercera edad y niñez	25%
Vivienda	Apoyar con subsidios a la población con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos participar en los programas de vivienda de interés social	20%, Si se tiene una cobertura menor o igual al 70%
Agua potable y saneamiento ambiental	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física Administración de acueductos, manejo de excretas, tratamiento y disposición de basuras. Conservación de microcuencas, protección de las fuentes de agua, reforestación.	5%
Subsidios para la población pobre	Que les permitan acceder a los servicios públicos domiciliarios	
Sector agrícola	Subsidiar a los campesinos para la compra de terrenos en zonas de reforma agraria. Apoyo a la labor de las UMATAS Construcción y mantenimiento de caminos, distritos de riego y centros de acopio	
Grupos de población vulnerables	Fomentar los programas de bienestar social integral para la población con necesidades básicas insatisfechas. Creación de centros de atención del menor infractor y atención de emergencias	
Justicia	Cofinanciar los centros de conciliación municipal y comisarías de familia	
Protección del ciudadano	Previo acuerdo con la Nación, cofinanciar los servicios adicionales de policía	
Deporte	Construcción, mantenimiento y dotación de planta física para recreación. Apoyo financiero a las ligas y clubes deportivos y plazas públicas Inversión en parque	20% Libre inversión en las actividades restantes
Cultura	Construcción, mantenimiento, rehabilitación y dotación de planta física de casas de la cultura, bibliotecas y museos. Apoyo financiero a eventos culturales y agrupaciones municipales artísticas y culturales	
Prevención de desastres	Adecuación de áreas en zonas de alto riesgo Reubicación de asentamientos Prevención y atención de desastres	
Desarrollo institucional	Actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica enmarcadas en un plan de desarrollo institucional municipal orientado al fortalecimiento de la capacidad de gestión.	
Pago de servicio de la deuda	Cuando esta ha sido adquirida para financiar las inversiones físicas de los numerales anteriores	
Redes viales	Construcción y mantenimiento de vías municipales e intermunicipales	
Otros	Acorde con el concepto del CONPES y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios	

\* Los porcentajes definidos se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999.

inversión social se efectuará de acuerdo con las siguientes reglas (artículo 26):

- Cada Municipio recibirá anualmente una Participación Básica igual a la cantidad recibida en 1992 en pesos constantes por concepto de participaciones en el IVA (Ley 12 de 1986);
- La diferencia entre la Transferencia y la Participación Básica se distribuirá aplicando los criterios antes mencionados.

En el Cuadro 6, se presenta la distribución de la participación de los Municipios por cada concepto para 1994. Como se observa, el criterio de eficiencia fiscal sigue teniendo muy poca importancia entre los criterios de asignación.

## D. Regalías

Una fuente adicional e importante de ingresos para las entidades territoriales son las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado. Estos recursos, que provienen en cerca del 90% de la producción de hidrocarburos, han estado concentrados en unos pocos departamentos y municipios productores<sup>6</sup>.

De acuerdo con la legislación vigente, las regalías de petróleo equivalen al 20% de la producción. Originalmente, de este total el 8% lo recibía la Nación, el 9.5% los Departamentos productores y el 2.5% los Municipios productores (Decreto 2310 de 1974 y Ley 75 de 1986). En 1985, cuando se crearon los CORPES, se modificó esta distribución, asignándoles a estos entes 5% de las regalías de la Nación y 5% de las de los Departamentos. Diversos estudios

han concluido que durante la década del ochenta la cuenta de regalías petroleras y gasíferas, además de tener un crecimiento dinámico, se constituyó para algunas regiones en su principal fuente de ingresos, descuidando la generación o el recaudo de impuestos (Wiesner (1992), y CGR (1987) y (1992)). A pesar del significativo incremento de recursos -en Arauca por ejemplo, los ingresos por regalías se multiplicaron por nueve entre 1986 y 1990- esto no se reflejó en un mayor bienestar para la población, debido a que no fueron utilizados en inversiones prioritarias.

Para reglamentar los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional, el gobierno presentó en 1992 el proyecto de Ley número 126 que distribuye las regalías y crea el Fondo Nacional de Regalías. Este Fondo se provisionaría tanto por derecho propio como de recursos excedentarios, esto es, del saldo que quede después de la asignación a los demás beneficiarios. Su función primordial sería, de acuerdo con la Constitución, la de canalizar recursos para proyectos que promocionen la minería, preserven el medio ambiente y, en general, proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Es a través del Fondo, entonces, como el Gobierno Nacional dispondría de recursos por regalías para impulsar proyectos que a su juicio sean prioritarios, en regiones que no necesariamente son productoras.

De acuerdo con la última versión del proyecto de Ley, se utilizarán dos criterios de distribución de las regalías derivadas de la explotación de

6 En 1990, el 60.4% del total de las regalías fué destinado a 5 departamentos: Arauca, Huila, Santander, Antioquia y Meta.

## Cuadro 6

**DISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES  
DE LA NACION EN 1994  
(Millones de \$)**

			%
<b>Total participación (1+2)</b>		<b>886.357</b>	<b>100,0</b>
1.	Asignaciones Especiales	70.478	8,0
1.1	Municipios menores de 50.000 habitantes	44.318	5,0
1.2	Municipios de la Ribera del Magdalena	13.295	1,5
1.3	Resguardos Indígenas	12.776	1,4
1.4	Federación Colombiana de Municipios	89	0,0
2.	Total a distribuir entre todos los municipios	815.879	92,0
2.1	Participación básica	753.133	85,0
2.2	Participación por fórmula	62.746	7,1
	2.2.1 Población con NBI (40%)	25.098	2,8
	2.2.2 Pobreza relativa (20%)	12.549	1,4
	2.2.3 Población (22%)	13.804	1,6
	2.2.4 Eficiencia fiscal	3.765	0,4
	2.2.5 Eficiencia administrativa	3.765	0,4
	2.2.6 Progreso en Calidad de Vida	3.765	0,4

**Fuente:** Distribución Territorial y Sectorial del Situado Fiscal y de la participación Municipal en los Ingresos Corrientes, Documento Conpes Social No 20DNP-UDT, Noviembre de 1993, pág. 6

hidrocarburos (20% de la producción): i) tasa de participación de las regiones beneficiarias y ii) topes de producción. A partir de estos criterios, entrarían a jugar otros para la distribución de la producción excedentaria.

Las tasas de participación en la producción de las diversas entidades serían las siguientes:

Departamentos productores	47.5%
Municipios productores	12.5%

Municipios portuarios	8.0%
Fondo Nacional de Regalías (por derecho propio)	32.0%

Se contempla que los Departamentos productores recibirían la totalidad de su participación hasta una producción de 180 mil barriles diarios (MBD); el 10% si su producción está entre 180 y 600 MBD; y el 5% si la producción supera los 600 MBD. La producción que exceda este tope sería distribuida entre el mismo Departamento



productor (10%), y lo que restaría por distribuir se repartiría entre los Departamentos no productores de la misma región (35%) y el Fondo Nacional de Regalías (65.0%).

Para el caso de los Municipios productores, estos recibirían su respectiva tasa por los primeros 100 MBD; el 10% si la producción está entre 100 y 400 MBD; y el 2.5% si la producción sobrepasa los 400 MBD.

Teniendo en cuenta los criterios anotados y los supuestos de producción, precios y tasas de cambio utilizados por las autoridades económicas, el Cuadro 7 muestra proyecciones en millones de pesos corrientes para el período 1.994 - 2.000 de las regalías que se originarían en la explotación de petróleo de Cusiana y Cupiagua. Se observa la elevada participación del Departamento de Casanare en el total de las regalías, que no obstante va disminuyendo en la medida que se alcanza la fase alta de producción (600 mil barriles diarios a partir de 1997). Así, mientras en 1994 al Departamento le correspondería el 60% del total de las regalías, para 1997 dicho porcentaje disminuye al 25.6%. Sin embargo, en pesos corrientes los ingresos se multiplicarían por 13 entre estos dos años, al pasar de \$13.6 mil millones a algo más de \$177.6 mil millones.

A medida que aumenta la producción se incrementan los derechos del Fondo Nacional de Regalías. La participación del Fondo pasaría del 32% en 1993 al 58% en 1997. Para este último año sus ingresos ascenderían a \$405.7 mil millones. En este sentido, la propuesta contiene un «reparto compensado» entre los dos principales beneficiarios, los Departamentos productores y el Fondo, quienes conjuntamente

explican cerca del 81% del total de las regalías en la fase creciente de producción. El reparto compensado señala que cuando la producción es relativamente baja, los Departamentos participan mayoritariamente y, en la medida que se incrementa el volumen de producción, dicha participación se reduce en favor del Fondo Nacional de Regalías.

Los municipios portuarios por su parte mantendrían a partir de 1997 una participación de 5.5%, en tanto la región de la Orinoquía participaría con el 10.5% a partir de ese mismo año.

Finalmente, vale la pena anotar que si bien los ingresos de las entidades territoriales se fortalecerían con la Ley, el presupuesto nacional dejaría de percibir los recursos por regalías que le confería la antigua carta, lo cual probablemente conducirá a nuevos replanteamientos del proceso presupuestal y de competencias.

## E. Recursos de Cofinanciación

Fuera de recibir recursos por concepto de Situado Fiscal, Transferencias y Regalías, las entidades territoriales tienen asignados recursos de cofinanciación.

Los objetivos fundamentales de la cofinanciación son los de proporcionar recursos adicionales a las entidades para incentivar, mediante un uso más amplio del mecanismo de contrapartida, la realización de obras locales para las que exista un interés mutuo entre estas y el Gobierno Nacional.

Si bien el mecanismo de cofinanciación no es reciente, pues se había creado con el fondo DRI

## Cuadro 7

PROYECCION DE REGALIAS POR CUSIANA Y CUPIAGUA<sup>7</sup> SUPUESTOS BASICOS

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Producción (MBD)	31	135	375	600	600	600	600
Aguazul	6	65	122,5	347,5	347,5	347,5	347,5
Tauramena	25	70	252,5	252,5	252,5	252,5	252,5
Precio de regalia (US\$/Barril)	11,20	11,64	12,48	12,93	12,98	12,95	12,97
Tasa de cambio	895,35	1005,06	1114,89	1226,50	1344,50	1469,40	1601,70

## REGALIAS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES

Total	22.693	115.293	380.891	694.609	764.381	833.458	909.913
Departamento de Casanare	13.616	69.176	153.347	177.646	195.490	213.157	232.708
Departamental	10.779	54.764	115.067	122.077	134.340	146.480	159.916
Municipios productores	2.837	14.412	32.058	34.730	38.219	41.673	45.495
Aguazul	549	6.939	13.553	18.053	19.866	21.661	23.648
Tauramena	2.288	7.473	18.505	16.678	18.353	20.012	21.847
Municipios no productores	0	0	6.221	20.838	22.931	25.004	27.297
Región de Orinoquia	0	0	23.050	72.752	80.059	87.294	95.301
Municipios portuarios	1.815	9.223	26.525	38.435	42.296	46.118	50.348
Fondo Nacional de Regalias	7.262	36.894	177.969	405.776	446.535	486.889	531.547
Derecho propio	7.262	36.894	121.885	222.275	244.602	266.707	291.169
Por excesos sobre topes	0	0	56.084	183.501	201.933	220.182	240.378

y otros programas, tan solo en 1987, con el Decreto Reglamentario 77 de la Ley 12 de 1986, se estableció por norma este instrumento. El sistema establecido por este Decreto presentó varias deficiencias, entre las que se pueden mencionar las siguientes (Pérez (1994)):

- Proliferación de entidades cofinanciadoras y diversidad de trámites y condiciones de acceso;

- Exclusión de regiones o poblaciones necesitadas de los recursos;

- Centralización a nivel regional de los proyectos, aún los de menor complejidad.

Estas deficiencias condujeron a la expedición del Decreto 2132 de 1992, que introdujo entre otros, los siguientes cambios al sistema de cofinanciación (Pérez (1994)):

<sup>7</sup> Cifras al 15 de diciembre de 1993

## 1. Modificación de la estructura institucional

Redujo las fuentes de cofinanciación de doce entidades a solo tres, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI, y el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, FIVU.

El primero resultó de la fusión del Fondo Nacional Hospitalario (FNH) y del Fondo del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Se creó como establecimiento público del orden nacional, adscrito al DNP, con la función de cofinanciar programas y proyectos del orden territorial referentes a salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de la población.

Sus recursos deberán ser empleados principalmente en los programas y proyectos que utilicen el sistema de subsidios a la demanda, que están orientados hacia grupos de población más pobre o que tengan como objetivo constituir entidades autónomas, tanto administrativa como patrimonialmente, para la prestación de servicios de educación y salud.

El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural resultó de reestructurar al DRI, sin modificar su naturaleza jurídica. Su objetivo es cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión en las áreas rurales en general y especialmente aquellas de economía campesina y zonas de minifundio de colonización y de las comunidades indígenas, en materias tales como asistencia técnica, comercialización, adquisición de tierras, proyectos de irrigación, rehabilitación y

conservación de cuencas y microcuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidios a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales, cuando hagan parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Respecto al FIVU, el Congreso de la República al expedir la Ley sobre el Transporte, derogó los artículos 19 y 22 del Decreto 2132 de 1992, donde se autorizaba la administración del Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, y ordenó la operación de dos Fondos, así:

El Fondo de Cofinanciación de Vías, que actuará como un sistema especial de cuentas independientes de FINDETER. Su objetivo es garantizar a los Departamentos los recursos para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías;

El Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana, que resulta de cambiar el nombre al FIVU. Este será manejado también por FINDETER, como un sistema especial de cuentas.

Los recursos de este fondo serán destinados a cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión de los Municipios en las áreas urbanas y rurales en materias tales como acueductos, plazas de mercado, mataderos, asco, tratamiento de basuras, malla vial, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

## 2. Simplificación de procesos

Otra de las modificaciones del Decreto fue la simplificación y unificación de procedimientos, asignándole al Comité Interfondos esta tarea.

### 3. Universalización del Sistema

El Decreto universaliza el sistema de cofinanciación, adoptando cupos indicativos de recursos por regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, con base en criterios establecidos por el CONPES social.

En cuanto a trámites:

- Descentraliza y agiliza las decisiones relacionadas con la viabilidad y aprobación de proyectos;

- Facilita la tramitación de recursos mediante la inscripción de programas en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión -BPIN-; y

- Fortalece la autonomía local para la contratación y ejecución de los proyectos y agiliza la ejecución del gasto mediante contratos de carácter fiduciario.

Para dar una idea del volumen de recursos destinados a la cofinanciación, el Presupuesto General de la Nación para 1994 apropió un total de \$333,018 millones (0.63% del PIB) para los fondos, distribuidos en la siguiente forma:

Para el FIS, \$160,694 millones;

Para el DRI, \$66,331 millones;

Para el Fondo de Infraestructura Vial y Urbana, \$39,196 millones y \$66,797 millones para Acueductos y Alcantarillados.

### III. Evaluación preliminar de la descentralización en Colombia

Con el propósito de identificar los puntos críticos que deberán enfrentarse en el futuro próximo

con la acentuación de la descentralización, esta sección presenta en primer lugar algunos indicadores de este proceso en distintos países y los compara con los obtenidos para Colombia. Seguidamente se mencionan los avances de la Ley 60 de 1993 respecto a la legislación anterior. Finalmente, sin la pretensión de ofrecer conclusiones definitivas, se analizan los riesgos que plantea la transferencia de recursos a las administraciones regionales y locales.

#### A. Indicadores de Descentralización Fiscal

En el Cuadro 8 se comparan algunos indicadores de descentralización fiscal en Colombia con los de una muestra de países latinoamericanos y desarrollados. Para cada país se presentan cifras para dos años, intentando captar de esta forma los efectos de los procesos de descentralización vividos por algunos de ellos. Las conclusiones, sin embargo, deben tomarse con reserva, debido a la baja calidad y a la cobertura incompleta de las estadísticas fiscales a nivel internacional, además de las diferencias político-administrativas que dificultan una adecuada interpretación de las cifras.

Una perspectiva de largo plazo, revela en Colombia una creciente descentralización del gasto. Mientras en 1980 el gasto de las entidades territoriales representaba en términos del PIB el 5.7%, en 1993 alcanza el 7.0%. Esta misma tendencia se observa en Brasil, donde el gasto de los gobiernos provinciales y locales representa 18.6% del PIB en 1991, siete puntos más que a comienzos de la década anterior. También en España los indicadores sugieren un profundo proceso de descentralización, el cual, medido a través de la participación del gasto regional en

el PIB, avanza más de diez puntos durante la década anterior.

Con cifras preliminares de 1993, en Colombia el gasto público realizado por las administraciones y las entidades regionales y locales representa cerca del 40% del gasto público total -sin incluir las empresas del orden nacional-. Esta participación es superada solamente por Brasil y Estados Unidos, países con regímenes políticos federalistas.

Otra característica que se deduce del Cuadro 8 es la importancia que tienen para Colombia las transferencias en los ingresos de los Gobiernos Regionales y Locales. Estas han representado en Colombia cerca del 50% de los ingresos de estos niveles de gobierno, evidenciando el poco desarrollo de los fiscos regionales para la financiación de sus gastos.

Excepto las provincias españolas, donde el 74% de sus ingresos proviene de transferencias del Gobierno Central, los demás países analizados -incluso las municipalidades en España- presentan menores contribuciones del nivel central en los ingresos de los gobiernos regionales o locales.

Otra medida del proceso de descentralización, en este caso de los ingresos, es la participación de los gobiernos territoriales en la recaudación de impuestos. En Colombia, una estimación preliminar para 1993 indica que este porcentaje alcanza 17.8%, luego de representar 21.8% en 1980. En contraste, dos países que revelan una importante participación de los gobiernos subnacionales en el recaudo tributario total son Estados Unidos y Brasil, donde cerca del 35% de los impuestos totales son recaudados localmente.

Cabe anotar que el informe final de la Misión para la Descentralización (Wiesner, (1992)) encontró un fortalecimiento de la capacidad tributaria de los Municipios colombianos y una posición fiscal estable en los Departamentos, que se reflejó en un ligero aumento de la participación de los ingresos tributarios recaudados localmente en 1992 (22.2%).

El deterioro de este indicador en 1993 se atribuye a los mayores impuestos recaudados por el Gobierno Central resultantes de la reforma tributaria de 1992, así como de exitosas campañas de fiscalización, medidas que debieron adoptarse precisamente para poder cumplir los mandatos constitucionales de incrementar las transferencias a los entes territoriales.

En términos del PIB las transferencias representaron en Colombia 4.1% en 1993, porcentaje superado solamente por Brasil, España y Estados Unidos. La acentuación del proceso de descentralización en el país se refleja en la mayor participación que se prevé tengan las transferencias en los próximos años, las cuales alcanzarían cerca de 6% del PIB en el 2.000.

## B. Aciertos de la Ley 60

Esta Ley, al tiempo que reglamentó los preceptos constitucionales, trató de subsanar los vacíos del proceso de descentralización de la década anterior. Para ello, estableció en forma muy precisa las competencias en las áreas de educación y salud y fijó criterios de asignación de los recursos no sólo en función de la población, sino también de índices de necesidades básicas insatisfechas, del esfuerzo fiscal, de indicadores de eficiencia administrativa y de progreso en la calidad de vida.

**Cuadro 8**  
**INDICADORES DE DESCENTRALIZACION FISCAL**

Gobiernos y entidades estatales, regionales o locales						Autonomía fiscal	
País	año	Gastos		Ingresos			
		% del PIB	% del gasto del gobierno central y de las entidades regionales y locales	Transferencia en PIB (%)	% ingresos tributarios recaudados localmente	ingresos por transferencias sobre ingresos totales	
						regionales° provinciales*	locales
Colombia	1980	5,7	34,4	2,9	21,8	51,0	
	1993p	7,0	41,3	4,1	17,8	50,5	
Bolivia	1986	1,5	11,9	0,0	15,1	1,9	
	1991	1,9	11,4	0,2	7,3	12,9	
Brasil	1982	11,4	31,1	3,0	23,1	18,4	66,7
	1991	18,6	46,8	5,8	35,0	20,5	62,6
Chile	1983	0,6	8,5	1,1	4,2	39,5	
	1991	2,7	15,0	2,0	3,0	43,6	
Francia	1983	8,5	17,2	3,2	22,0		41,0
	1992	9,5	18,6	3,4	9,7		36,8
España	1981	4,4	14,0	0,6	11,1	71,9	6,0
	1990	14,6	35,7	7,6	13,3	74,2	34,9
Estados Unidos	1984	16,9	47,6	5,2	33,4	20,9	38,3
	1991	19,8	50,3	5,8	34,2	21,4	37,2

\* Nota: Los Gobiernos y entidades estatales, regionales o provinciales y los gobiernos locales están compuestos de la siguiente forma para cada uno de los países:

Colombia: Distrito capital, 25 agencias distritales, 32 Gobiernos departamentales, 276 agencias departamentales, 32 instituciones regionales de seguridad social, 1.008 municipios, 68 agencias municipales, 21 fundaciones e institutos municipales de seguridad social.

Bolivia: 9 Prefecturas departamentales, 9 Corporaciones regionales de desarrollo y 9 municipalidades capitales de departamento.

Brasil: 26 Gobiernos Estatales, Gobierno Federal y 4.974 Gobiernos Municipales.

Chile: 325 municipalidades.

Francia: 22 regiones, 96 departamentos, aproximadamente 36.000 comunas y agencias gubernamentales locales (incluyendo escuelas primarias y secundarias)

España: 17 comunidades autónomas, aproximadamente 8.000 municipalidades y otras autoridades locales.

U.S.A.: 50 gobiernos estatales, 4 estados temporalmente incapacitados para prestar servicios de seguridad social, 44 sistemas estatales de compensación a los trabajadores, aproximadamente 68.465 condados, municipios y otras unidades locales (incluyendo el Distrito de Columbia) y 14.721 escuelas distritales.

**Fuente:** Cálculos de los autores, con base en Government Finance Statistics Yearbook, 1993. IMF. Los indicadores de Chile de 1991 se obtuvieron del estudio de la CEPAL Descentralización Fiscal en América Latina: Compendio de los resúmenes ejecutivos de los estudios de caso, Mimeo, Enero 1994. Los indicadores de Colombia de 1993 son cifras preliminares del Ministerio de Hacienda.



La asignación más precisa de competencias evita que el Gobierno Central continúe incurriendo en los gastos para los cuales ya transfirió recursos a las entidades territoriales. Se busca con ello controlar el desbordamiento del gasto público que resultaría de un esquema de transferencias de recursos sin la definición previa y precisa de las competencias.

Igualmente la Ley 60 determinó períodos de adaptación institucional para que las entidades territoriales y los municipios puedan asumir eficientemente las nuevas competencias. En este último aspecto, el Programa de Desarrollo Institucional previsto en la Ley aplica un criterio de gradualidad, recogiendo la experiencia de anteriores iniciativas de descentralización, en particular de la Ley 12 de 1986, en la que como se comentó, se trasladaron funciones a los municipios sin establecer plazos para su adecuación institucional. Finalmente, como complemento al esquema de descentralización, vale la pena destacar el nuevo impulso que se le ha dado a la cofinanciación, como un mecanismo de transferencias con contrapartida, que permite la cooperación entre el Gobierno Central y los municipios en la realización de obras definidas como locales en la Ley y que puede dar lugar a una asignación más eficiente de los recursos que las demás transferencias.

## C. Los riesgos de la descentralización

Los avances en materia de transferencias en el país no deben ocultar los diversos riesgos que afronta un sistema con mayor descentralización en el gasto público. En el Cuadro 9 se presenta una proyección de las transferencias a Municipios, el Situado Fiscal y las regalías hasta el año 2000. La aceleración del proceso de

descentralización dispuesto por la Constitución de 1991 se refleja en los mayores recursos que recibirán Departamentos y Municipios, los cuales equivaldrán aproximadamente a 7 puntos del PIB en el 2000, 2.4 puntos adicionales a los transferidos en 1993. Este panorama plantea varios desafíos para las autoridades económicas. En primer lugar, la necesidad de ajustar y reordenar las finanzas públicas para que el Gobierno Nacional pueda seguir asumiendo sus propios programas en un contexto en que debe transferir un porcentaje creciente de sus ingresos y espera recibir recursos adicionales por la explotación de Cusiana y Cupiagua. Al respecto conviene recordar que la Reforma Tributaria de 1992 es transitoria, por lo que deben diseñarse prontamente los mecanismos para atender las necesidades a partir de 1997. En segundo término, está la puesta en marcha de nuevos mecanismos para el control del gasto público local y el control al endeudamiento, pues los mayores recursos posibilitan un mayor endeudamiento en las regiones. Finalmente, otro reto de los años futuros es la adecuada utilización de los ingresos adicionales por parte de los gobiernos locales.

## 1. Transferencias y Estabilidad Macroeconómica

Tal como se encuentra definido hoy el sistema de transferencias a las entidades territoriales, podría originar en el futuro dificultades para el control de la finanzas públicas. A continuación mencionamos las más relevantes:

### a. Booms, transferencias y control del gasto

El hecho de que el Gobierno Central deba transferir automáticamente a los Departamentos

**Cuadro 9**  
**TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS, SITUADO FISCAL Y REGALIAS**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos Corrientes	5.235.782	6.913.620	8.596.686	10.900.636	13.515.727	16.432.400	19.424.715	22.479.987
Deducciones	581.284	952.920	874.277	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
Reforma Ley 6ta.	450.815	815.209	705.099	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
3 puntos de IVA	450.815	585.209	705.099	853.386	1.007.223	1.196.063	1.407.286	1.638.694
Sobretasa 25% Renta		230.000						
Contribución Hidrocarburos	0							
Destinación Específica	130.469	137.711	169.178	0	0	0	0	0
Base de Liquidación								
Municipios	4.654.498	5.960.700	7.722.408	10.047.251	12.508.504	15.236.337	18.017.429	20.841.293
% de Transferencia								
Municipal	14,00%	15,00%	16,00%	17,00%	18,00%	19,00%	20,00%	21,00%
Valor de la Transferencia Municipal	651.630	894.105	1.235.585	1.708.033	2.251.531	2.894.904	3.603.486	4.376.672
Base de Liquidación Situado Fiscal	4.654.498	6.190.700	7.722.408	10.047.251	12.508.504	15.236.337	18.017.429	20.841.293
% de Situado Fiscal	22,52%	23,00%	23,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%	24,50%
Valor Situado Fiscal	1.048.000	1.423.861	1.814.766	2.461.576	3.064.584	3.732.903	4.414.270	5.106.117
Subtotal Situado + Transferencias	1.699.630	2.317.966	3.050.351	4.169.609	5.316.114	6.627.807	8.017.756	9.482.788
Subtotal como % del PIB	4,03%	4,40%	4,71%	5,34%	5,73%	6,08%	6,31%	6,46%
Total Regalías Petroleras	268.531	346.861	517.889	831.964	1.068.619	1.052.936	1.044.856	1.037.887
Total Transf. + Situado + Regalías	1.968.160	2.664.827	3.568.240	5.001.573	6.384.733	7.680.743	9.062.611	10.520.675
Total como % del PIB	4,67%	5,06%	5,51%	6,40%	6,89%	7,05%	7,13%	7,17%
Total como % de los Ingresos								
Corrientes + Regalías	35,76%	36,70%	39,15%	42,63%	43,78%	43,93%	44,27%	44,73%
Nota:								
Inflación	22,00%	19,00%	17,00%	15,00%	13,00%	12,00%	11,00%	10,00%
Crecimiento Real del PIB	5,16%	5,00%	5,60%	59,00%	6,50%	5,20%	5,00%	5,00%

y Municipios un porcentaje creciente de sus ingresos corrientes, porcentaje que se acercaría al 45% a finales de esta década, podría traducirse en que cualquier ajuste en el gasto público, como el que puede requerirse en circunstancias de un boom petrolero, deba recaer en el Gobierno Central.

Una salida a este problema, que le otorga mayor flexibilidad al manejo fiscal, la proporciona la misma Constitución en el parágrafo del artículo 357, que señala que se podrán excluir de los ingresos corrientes para efectos del cálculo de la participación de los municipios en estos ingresos, los impuestos nuevos, cuando el

Congreso así lo determine. Reducir las tasas de los tributos existentes y crear nuevos impuestos impediría que todo el peso del ajuste recayera en el Gobierno Central Nacional. Otra salida consistiría en crear, cuando se produzca un boom, un fondo de estabilización macroeconómica que invierta en el exterior parte de los recursos de las transferencias y los devuelva a las entidades territoriales cuando las condiciones macroeconómicas sean propicias.

#### **b. Transferencias y pereza fiscal**

Así mismo, el creciente volumen de recursos transferido podría generar un menor esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales y locales. Ello ha ocurrido en el pasado sobre todo en municipios que, como Arauca, han recibido considerables regalías.

Para establecer en que medida los riesgos mencionados han tenido alguna importancia en el pasado en el país, se realizaron algunos ejercicios econométricos que examinan la relación entre las transferencias, el gasto público total y el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Los ejercicios utilizan información sobre estas variables para el período 1967-1992. Los resultados indican que, en el agregado, la descentralización no parece haber producido efectos considerables de sustitución de recursos o de aumento del gasto público en el país.

Las estimaciones son, no obstante, preliminares y algunas presentan todavía problemas de autocorrelación que deben corregirse; además, no se alcanzó a verificar la consistencia de las cifras empleadas. Deben, por tanto, tomarse con mucha reserva. Las cifras agregadas además están escondiendo efectos de apereza-

miento en algunos municipios, particularmente en aquellos que además de recibir transferencias, reciben montos sustanciales por concepto de regalías petroleras. En algunos municipios «petroleros» como Arauca, San Vicente de Chucurí, Talagina Nueva, Yopal y Río de Oro, los aumentos en transferencias (incluyendo regalías) han venido acompañados de una declinación o estancamiento de sus ingresos tributarios, especialmente en los últimos años.

Para evitar la pereza fiscal debe otorgársele más importancia al criterio de esfuerzo fiscal en la distribución de las transferencias y debe utilizarse más ampliamente el mecanismo de contrapartida.

#### **c. Transferencias y endeudamiento territorial**

Otro riesgo inherente al proceso de descentralización es el del mayor endeudamiento de las entidades territoriales, facilitado por las perspectivas de mayores transferencias. Si las entidades territoriales generan déficit fiscales, estos difícilmente podrán ser contrarrestados con superávit del Gobierno Central, si las entidades empiezan a pesar más en el consolidado de las finanzas públicas que el mismo Gobierno Central.

La antigua Junta Monetaria, en la Resolución 10/75, autorizó a la banca comercial a otorgar crédito a las entidades territoriales y las Leyes 9a. de 1989 y 51 de 1990 permitieron la emisión de bonos por estas entidades como fuente de financiamiento.

Si bien la emisión de bonos requiere autorización del Ministerio de Hacienda y del DNP y

el artículo 284 del Código de Régimen Municipal establece un límite al endeudamiento (los intereses y amortizaciones no deben superar el 30% de los ingresos ordinarios), el crédito de la banca comercial, que ha sido la fuente más dinámica de crédito para las entidades territoriales, no tiene controles adicionales.

Con el propósito de analizar la evolución reciente del endeudamiento de las entidades territoriales, el Cuadro 10 presenta la información de los montos contratados por deuda externa e interna -incluyendo emisión de bonos- desde 1992. En 1993 se realizaron contrataciones que incrementaron fuertemente el saldo, hasta representar recursos equivalentes al 1.8% del PIB. El 32% del endeudamiento de las entidades territoriales corresponde a deuda de los Departamentos, concentrada en aquellos de mayor tamaño, de acuerdo con el detalle que presenta el Cuadro 11.

En los Municipios, una modalidad de endeudamiento que comienza a generalizarse es la emisión de bonos. El Cuadro 12 presenta las emisiones de estos títulos realizadas por las entidades territoriales desde 1991. Como se señaló anteriormente, durante 1993 se produce un fuerte incremento del endeudamiento de las entidades territoriales, en el cual la emisión de bonos ocupó un lugar destacado.

Este mecanismo de financiación significó recursos adicionales por un valor cercano a los \$ 94 mil millones, con un incremento de 125% frente al valor emitido el año anterior. Para el primer trimestre de 1994, se encuentran en trámite en la Superintendencia de Valores solicitudes de oferta de bonos por un valor cercano a los \$ 167 mil millones -cifra que

**Cuadro 10**  
**ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES**  
**TERRITORIALES<sup>1</sup>**

Millones de \$	1992	1993	1994 <sup>2</sup>
Departamentos	107.747	251.072	100.661
Municipios y otros	207.990	531.530	125.073
Total	315.737	782.602	225.734
% del Pib	1,0%	1,8%	0,4%

<sup>1</sup> Estas cifras incluyen emisiones de Bonos y hacen referencia solamente a Montos contratados

<sup>2</sup> Montos contratados a marzo.

**Fuente:** Dirección de Crédito Público; Subdirección de Planeación, Minhacienda

prácticamente duplica las emisiones de 1993- correspondiendo las solicitudes en un 70% a municipios. No obstante, debe tenerse en cuenta que el propósito de parte del reciente endeudamiento territorial ha sido la sustitución de deuda.

Las autoridades económicas, conscientes del riesgo de un creciente endeudamiento de las entidades territoriales, expidieron el Decreto 2681 del 29 de diciembre de 1993, que revisa la reglamentación de estas operaciones. Específicamente, los artículos 10, 11, 20 y 22 de este Decreto exigen autorización del Ministerio de Hacienda, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, para iniciar gestiones, suscribir contratos y otorgar garantías de crédito. Con el fin de prevenir un excesivo endeudamiento, estas autorizaciones se someterán a los montos individuales máximos de crédito que establezca el CONFIS, con base en los lineamientos establecidos en el programa

**Cuadro 11**  
**ENDEUDAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS<sup>1</sup>**

Millones de \$	1992	1993		1994 *	
		Monto Contratado	% de Particip.	Monto Contratado	% de Particip.
Valle del cauca	34.274	65.931	26,26	51.495	51,16
Antioquia	14.405	31.741	12,64	24.538	24,38
Atlántico	3.292	21.715	8,65	486	0,48
Cundinamarca	9.620	19.698	7,85	5.000	4,97
Bolívar	7.461	16.500	6,57	-	-
Huila	2.181	16.301	6,49	2.145	2,13
Santander	3.500	14.321	5,70	4.389	4,36
Guajira	463	12.500	4,98	-	-
Resto de departamentos	32551	52365	20,86	12608	12,52
Total	107747	251072	100	100661	100

<sup>1</sup> Estas cifras incluyen emisiones de Bonos y hacen referencia solamente a Montos Contratados

\* Montos Contratados a Marzo

**Fuente:** Crédito Público- Minhacienda

macroeconómico. Adicionalmente, mediante el Decreto 541 del 11 de marzo de 1994, el Ministerio de Hacienda, estableció que sólo se considerarán como garantía admisible, las rentas pignoras para garantizar créditos destinados exclusivamente a la provisión de los mismos servicios para los cuales deban asignarse las rentas correspondientes.

Así mismo, estableció que el valor de las pignoras debe ser igual o superior al 130% del valor del servicio del crédito. Finalmente, determinó que los establecimientos de crédito que otorguen préstamos a las entidades territoriales y sus descentralizadas cuyo servicio supere el 50% de sus rentas ordinarias, deberán

ponderar este activo por 130% para efectos del cálculo de la relación máxima de activos ponderados por riesgo a patrimonio técnico. Estos requisitos, junto con otras disposiciones sobre patrimonio adecuado de los establecimientos de crédito, fueron recogidos en el Decreto 673 del 28 de marzo de 1994.

## 2. Transferencias y Calidad del Gasto: Desviación y Derroche de Recursos

Como la prensa tantas veces lo ha denunciado, los recursos de las transferencias y de las regalías se han destinado en algunos casos a la construcción de «elefantes blancos», como piscinas con olas, velódromos en municipios sin

**Cuadro 12**  
**BONOS PUBLICOS EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES**  
(Millones de \$)

Entidad Emisora	1991		1992		1993		1994 <sup>1</sup>	
	Monto de Emisión	% de Particip.	Monto de Emisión	% de Particip.	Monto de Emisión	% de Particip..	Monto de Emisión	% de Particip.
Departamentos	10.000	27			21.000	22		
Valle	10.000							
Arauca					21.000			
Distritos	15.000	41	39.500	95	34.000	36	48.931	29
Santafé de Bogotá	15.000		39.500		24.000		48.931	
Cartagena					10.000			
Municipios	11.600	32	700	2	19.978	21	116.000	69
Cali	8.000						70.000	
Bucaramanga					4.978			
Cartago			700					
Itagüi							20.000	
Medellín					15.000		20.000	
Pereira	2.600							
Palmira	1.000							
Villavicencio							6.000	
Otros			1.500	4	19.000	20	2.000	1
Telearmenia			1.500					
E. A. A. B.					19.000			
Cía. Telefónica Huila							2.000	
Total	36.600	100	41.700	100	93.978	100	166.931	100
Como % del PIB	0,14		0,13		0,22		0,31	
% de Crecimiento			13,9		125,4		77,6	

<sup>1</sup> Ofertas en Trámite a Marzo 30 de 1994

**Fuente:** División de Ofertas Públicas; Superintendencia de Valores



ciclistas u otro tipo de obras no prioritarias. De igual forma, las transferencias han generado lo que Scott Quehl ha denominado el síndrome del «Por qué yo no?», que está llevando a que todos los municipios quieran tener un hospital de primer o segundo nivel en su comunidad.

Estos problemas no son, sin embargo, inevitables y podrían reducirse mediante una combinación de mayores incentivos económicos (como el mecanismo de contrapartida), mayor participación y control comunitario en las decisiones y promoción de las asociaciones de municipios para el desarrollo de algunos programas.

En suma, el Situado Fiscal y las transferencias a los municipios, tal como quedaron diseñados, siguen constituyendo básicamente transferencias específicas, pues otorgan poco peso a variables como el esfuerzo fiscal y en general a los aportes de las entidades territoriales en la definición de su participación, a diferencia de lo que ocurre con el mecanismo de cofinanciación. Bajo estas condiciones, pueden seguir induciendo la sustitución de recursos y la desviación hacia obras no prioritarias. En el futuro deberá pensarse entonces en darle aún más peso a los incentivos económicos, para producir una asignación más eficiente de estos recursos.

## Bibliografía

CGR, Contraloría General de la República, «Informe Financiero». Noviembre de 1987 y Enero de 1992.

DAF, Dirección General de Apoyo Fiscal (1994), «Tributos Municipales», Mimeo, Ministerio de Hacienda.

DAF, Dirección General de Apoyo Fiscal (1994), «La Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación a partir de la Ley 60», Mimeo, Ministerio de Hacienda.

González, Edgar Alfonso (1991), «El Sistema de Transferencias Intergubernamentales», en *Descentralización y Estado Moderno*, FESCOL.

Hewitt, Daniel y Dubravko Mihaljek, «Fiscal Federalism», Capítulo 16 de Vito Tanzi,

Editor (1992), *Fiscal Policies in Economies in Transition*, FMI.

Hewitt, Daniel, «Transfers to Local Governments», Capítulo XII de Hemming, Richard y Ke-young Chu (1991), *Public Expenditure Handbook*, FMI.

Oates, Wallace (1991), *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Limited.

Pérez, Jorge H. (1994), «Fondos de Cofinanciación, Instrumentos de Apoyo a la Descentralización», Mimeo.

Quehl, Scott (1993), «Colombia: Toward Increased Efficiency and Equity in the Health Sector: Can Decentralization Help?», Mimeo, June.

Reid, Gary y Donald Winkler (1991), «Decentralization and Government Size in Latin America», Mimeo.

Rubinfeld, Daniel (1987), «The Economics of the Local Public Sector», en *Handbook of Public Economics*, Vol II.

Stiglitz, Joseph (1988), *Economics of the Public Sector*, Second Edition, Norton.

Vargas, César et al (1993), «Financiamiento del desarrollo regional: situación actual y

perspectivas», en *Planeación y Desarrollo*, Vol XXIV, No. 1, Enero-Abril de 1993.

Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal*, Informe Final de la Misión para la Descentralización, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación.

Winkler, Donald (1993), «The Design and Administration of Intergovernmental Transfers», Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 29.

# ANEXO INFORMACION HISTORICA

Gasto	Gasto	Gasto	Gasto en	Gasto en	Transf. del	Rec. propios	PIB real	PIB nominal	Pob.
	Dptos y	gobierno nal.	educación	salud	gob. nal.	dptos. y mpios.			
mpios.	central				central				
Mill. \$ (1)	Mill. \$ (2)	Mill. \$ (3)			Mill. \$ (4)	Mill. \$ (5)	(Base 1985)	Miles de Mill \$	
1965		5808,00			1087,00		1895,73	60,80	18040000
1966		7719,00			1319,00		2002,35	73,60	18047000
1967	19703,00	7801,00	7952,00		1293,00	2894,00	2077,50	83,10	18096000
1968	24929,00	9414,00	11009,00		1905,00	3321,00	2210,83	96,40	19098000
1969	31719,00	11275,00	14664,00		3535,00	3817,00	2351,34	111,00	20714084
1970	37666,00	12683,00	18437,00	2485,9	1308,8	4882,00	4170,00	132,80	21360000
1971	45027,00	15034,00	22292,00	3301,9	1630,2	5186,00	4713,00	155,90	21871008
1972	50996,00	18491,00	24065,00	4098,9	1665,3	5897,00	5225,00	189,60	22350000
1973	61932,00	22763,00	29803,00	551,6	2185,9	8495,00	6261,00	243,20	22812000
1974	83275,00	29230,00	37016,00	6541,6	3213,4	10695,00	7388,00	322,40	23282000
1975	105801,00	37857,00	49845,00	8561,1	3450,8	13806,00	9220,00	405,10	23776000
1976	129617,00	50471,00	52795,00	10439,1	4911,7	17460,00	11091,00	532,30	24291008
1977	178469,00	64755,00	71838,00	14524,1	6461,1	26604,00	14458,00	716,00	24828000
1978	218079,00	81903,00	100918,00	20326,6	7242,1	37813,00	18323,00	909,50	25384000
1979	303202,00	99109,45	150159,00	28562,0	10283,0	55780,00	23952,00	1188,80	25951008
1980	309641,00	116315,90	193745,00	37923,6	13655,1	75000,00	33077,90	1579,10	26525008
1981	407741,00	176114,80	214400,00	52620,5	17040,5	91000,00	42153,20	1982,80	27107008
1982	536347,00	227021,10	291200,00	68642,8	20352,6	127000,00	51448,40	2497,30	27699008
1983	681949,00	298518,90	343800,00	86527,8	25458,3	157000,00	68706,50	4596,06	28295008
1984	844084,00	373458,50	444719,00	118982,5	29811,3	203000,00	91848,30	4750,14	28891008
1985	1150730,00	468214,60	573000,00	135703,8	35053,0	240600,00	117093,10	4965,90	29481008
1986	1414417,00	671988,20	713600,00	175460,2	48659,7	312500,00	156347,90	5255,10	30066000
1987	1813978,00	891220,50	961900,00	217854,0	68764,0	415300,00	203311,60	5537,20	30646000
1988	2563504,00	1226195,90	1335600,00	274076,5	86668,6	580400,00	269489,50	5762,40	31219008
1989	3358748,00	1661279,00	1728000,00	283145,10	80741,40	772000,00	362636,10	5959,30	31785008
1990	4327383,00	2199969,00	2245100,00	365438,10	119664,50	997800,00	489586,30	6206,10	32345008
1991	6153500,00	1985000,00	3049000,00			1289000,00	660941,51	6336,43	32800000
1992	8752000,00	2818000,00	4158000,00			1917000,00	892271,03	6558,20	33064,00

(1) Incluye Gastos Corrientes e Inversión y excluye Prestamo Neto.

(2) Incluye nivel departamental y municipal consolidados (Sector Central, Descentralizado y Empresas no Financieras). Incluye Gastos Corrientes y de Inversión; Fuente 1967-1978 : CGR, 1980-1990 Banco República; 1979 : interpolación.

(3) Fuentes: 1965-1980 Fedesarrollo; 1981-1990 Finanzas Intergubernamentales en Colombia (no incluye Empresas)

(4) Transferencias corrientes. Fuentes: Finanzas Gubernamentales en Colombia; Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal.

(5) A nivel departamental incluye: cerveza, tabaco y licores nacionales y extranjeros. A nivel Municipal incluye: Industria y Comercio, Valorización y otros

# Descentralización fiscal y transferencias intergubernamentales en Colombia<sup>1</sup>

---

Fabio Sánchez Torres  
Catalina Gutiérrez Sourdis

## I. Introducción

La Constitución de 1991 establece que el gobierno central deberá transferir una proporción creciente de sus ingresos corrientes a los entes territoriales y define la participación de los mismos en los recursos generados por la explotación de hidrocarburos y otros minerales. En conjunto, estos recursos representarán el 45% de los ingresos corrientes de la Nación y podrían llegar a representar un poco más de 6% del PIB.

Igualmente, la nueva Carta delega en las entidades territoriales la prestación, financiación y administración de los servicios de salud y educación y otras actividades de inversión social como vivienda, agua potable y alcantarillado, saneamiento, subsidios rurales, etc. Lo anterior determinará un cambio sustancial en la estructura del gasto por niveles de gobierno y

profundizará y acelerará el proceso de descentralización fiscal y político que se ha venido desarrollando desde 1970. El presente trabajo estudiará el impacto de la nueva legislación sobre la estructura de gastos y transferencias entre niveles de gobierno y entre departamentos y municipios según sus niveles de pobreza.

La primera parte resume, de manera muy breve, la nueva estructura de transferencias ordenada por la Constitución y reglamentada por la Ley 60 de 1993. La segunda describe la evolución de las finanzas intergubernamentales entre 1980 y 1991, diferenciando los departamentos según su nivel de pobreza. En la tercera parte se proyectan las finanzas intergubernamentales hasta el año 2000. El objetivo de estos ejercicios es, de un lado, estimar el impacto de la nueva estructura de transferencias sobre la composición y estructura

---

1 Este artículo resume algunos de los resultados encontrados en el trabajo realizado por los autores, dentro del programa de la Red de Centros de Investigación, auspiciado por el BID y coordinado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Agradecemos la colaboración de Juan Carlos Parra, quién se desempeñó como asistente de investigación, los comentarios de los asistentes al seminario interno de FEDESARROLLO y la valiosa ayuda en la provisión de la información estadística por parte de funcionarios del Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el CONFIS.

del gasto y, de otro, determinar si las nuevas normas introducen una mayor progresividad a la distribución de las transferencias entre departamentos, según los niveles de pobreza. Finalmente, se resumen las principales conclusiones y las recomendaciones de política derivadas del estudio.

## II. Nuevo Ordenamiento de las Transferencias Intergubernamentales<sup>2</sup>.

La Constitución de 1991 modificó los parámetros para el Situado Fiscal<sup>3</sup>, las transferencias a los municipios y las regalías. Además determinó las responsabilidades de la nación, los departamentos y los municipios en la prestación de servicios principalmente en las áreas de salud, educación y vivienda. La Constitución estableció que la participación de las entidades territoriales en los recursos de la nación se realizaría a partir de 1993 mediante tres mecanismos únicos: el Situado Fiscal, la cesión a municipios y el Fondo Nacional de Regalías.

El cuadro 1 resume las reglas de distribución de estas transferencias entre departamentos y municipios.

### A. Situado Fiscal

La Constitución estableció nuevos porcentajes para las transferencias del Situado Fiscal. Estas debían pasar de 22% de los ingresos corrientes

de la Nación en 1991, a 23% en 1994, 23.5% en 1995 y 24.5% en 1996. La base sobre la cual se aplica el porcentaje es el total de los ingresos corrientes de la nación excluyendo los recursos del Fondo de Regalías y otros ingresos consagrados como exclusivos de la nación<sup>4</sup>.

La nueva distribución establece que el 15% del Situado Fiscal debe ser dividido por partes iguales entre el Distrito Especial de Bogotá y los nuevos Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. El 85% restante debe dividirse también por partes iguales entre los departamentos y distritos, de tal forma que éstos reciban por lo menos lo mismo que les fue transferido en 1992. El excedente que resta después de la distribución inicial debe ser repartido en proporción a la población potencial por atender en las áreas de salud y educación, de acuerdo con el esfuerzo fiscal propio de los departamentos, la eficiencia administrativa alcanzada y la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI).

### B. Cesión a Municipios

De acuerdo con la nueva Constitución, la participación de los municipios en el total de los recursos de la nación<sup>5</sup> pasará de 14% en 1993 a 22% en el 2001.

Con el fin de asegurar que los recursos lleguen a las comunidades con mayor grado de pobreza,

2 Esta parte fue elaborada con base en Fainboim, Acosta y Cadena (1994) y la Ley 60 de 1993.

3 El Situado Fiscal es la distribución de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación entre los departamentos y distritos especiales de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, éste será destinado a la prestación de los servicios de educación y salud en la respectiva entidad territorial.

4 Dichos ingresos comprenden: Los recaudos consagrados en la reforma a la Ley Sexta, tres puntos del recaudo del IVA, la sobretasa del 25% a la renta, contribuciones por explotación de yacimientos de hidrocarburos y algunos recaudos de destinación específica.

5 Anteriormente, la cesión de recursos a los municipios se establecía como una proporción del recaudo por IVA. La nueva base comprende el total de los ingresos corrientes de la nación.

# REGLAS DE DISTRIBUCION DE LAS TRANSFERENCIAS ENTRE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS Y POR RUBROS DE GASTO

Beneficiados con la Transferencia		Base de la Transferencia	Reglas de Distribución	Condicionalidad Del Gasto
Situado Fiscal	Departamentos y distritos de Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla 1995 - 23.5%	porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación: 1993 - 22.1% 1994 - 23.0% X% suficiente para 1996 - 24.5% 1997 en adelante - 24.5%	15% por partes iguales  fomento de la salud asegurar el cubrimiento de los usuarios actuales de los servicios de salud y educación  85%-X% en proporción a la población potencial por atender en salud y educación y en proporción al esfuerzo fiscal ponderado	20% para salud de los cuales: 50% se debe destinar al primer nivel de atención 5% para la prevención y el  60% para educación  20% de libre asignación entre salud y educación de acuerdo con las metas en cobertura y demás fuentes de financiación
Transferencias Municipios Municipales		porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación: 14% en 1994 aumentando 1% anual hasta alcanzar en el año 2001 el 22%	93.49% entre municipios, según las siguientes proporciones: 40% por NBI 20% NBI municipal/NBI Total 22% Pob. Municipal/Pob. total 6% Variación anual de la tributación per cápita 6% eficiencia administrativa, menor costo admn. per cápita, gastos de uncionamiento, cobertura de servicios públicos 6% por el progreso en la calidad de vida y en NBI. 1.5% para los municipios aledaños al río Magdalena proporcional a su extensión sobre la ribera del río. 5% para los municipios con menos de 100,000 habitantes. 0.01% para la federación de municipios.	Los municipios podrán asignar libremente en 1994 el 50% de la transferencia. El porcentaje de asignación libre se irá reduciendo 10% anualmente hasta que toda la transferencia esté sujeta a las normas de distribución. El % que no sea de libre asignación se distribuirá así: 30% educación 25% salud 20% vivienda de interés social 5% agua potable y saneamiento ambiental 20% de libre asignación entre: subsidios a la población pobre materia agraria, justicia, redes viales grupos de pob. vulnerables cultura y deporte, pago de deuda, prevención de desastres.
Regalías	Departamentos y municipios, productores o portuarios Fondo de Regalías	20% de la producción total de petróleo	Departamentos productores 47.5% Municipios productores 12.5% Municipios portuarios 8.0% Fondo Nacional de Regalías 32%	El gasto de los departamentos y municipios aún está por reglamentar. El Fondo Nacional de Regalías destinará los recursos al fomento de actividades mineras y a la preservación del medio ambiente.

Fuente: Con Base en Fainboim, Acosta y Clavijo (1994) y la Ley 60 de 1993.



los criterios para su distribución son: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de cada municipio. El porcentaje restante en proporción directa al número de habitantes, la eficiencia fiscal y administrativa y al progreso demostrado en la calidad de vida, asignando un porcentaje exclusivo para los municipios con menos de 50,000 habitantes. Esta norma no es del todo inflexible, ya que cada cinco años el Congreso puede revisar y modificar los criterios de distribución. La Constitución estableció que además de los municipios beneficiados, los resguardos indígenas, por sus características políticas y culturales, deberán recibir y administrar directamente los recursos que les corresponden de la participación en la cesión a municipios, en lugar de formar parte de los recursos recibidos por el municipio en el cual se localiza el resguardo.

### C. Distribución de Regalías

Aunque en el pasado la nación recibió cuantiosos recursos por regalías, principalmente de la explotación de hidrocarburos, no estaba obligada a repartirlos entre las entidades territoriales. Parte de los recursos eran percibidos por algunas corporaciones regionales y los CORPES, otras entidades descentralizadas del orden nacional y el mismo Ministerio de Minas. Estos recursos, provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, representan en la actualidad el 3% de los recursos de la nación y se espera que incremente con los hallazgos petrolíferos de Cusiana y la extensión de la Ley de Regalías a otros minerales. La Constitución determinó que los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables

de propiedad del Estado, deberán beneficiar a toda la nación y no sólo a los municipios productores. Así, se determinan como nuevos beneficiarios de los recursos provenientes de estas actividades a los puertos marítimos y fluviales que son utilizados en la comercialización de dichas actividades y al Fondo Nacional de Regalías. El Fondo tendrá derecho a una proporción de los recursos generados en la producción de petróleo, y al excedente que resulte después de la distribución correspondiente a los municipios. Los recursos del Fondo se destinarán prioritariamente a la inversión en actividades mineras, de preservación del medio ambiente, y otros proyectos que se consideren prioritarios, especialmente en los municipios no productores.

Las regalías corresponden por ley al 20% de la producción total. Su distribución debe realizarse con base en tasas de participación establecidas para las regiones productoras y tope máximos de producción a ser distribuidos. Los departamentos productores participarán con el 47.5% de las regalías distribuidas, los municipios productores con el 12.5%, los municipios portuarios tendrán derecho al 8% y el restante 32% corresponde al Fondo Nacional de Regalías.

Se determinó además que los departamentos recibirán la totalidad de su participación si la producción no supera los 180 mil barriles diarios (MBD), el 10% del valor de la producción adicional, si se producen entre 180 y 600 MDB y el 2.5% de la producción adicional si la producción supera los 600 MDB. El excedente de las participaciones corresponde al Fondo de Regalías. Por encima de los 600 MBD la producción será repartida así: 7.5% entre el

mismo departamento productor, 27% entre los departamentos no productores de la misma región y el 65% restante corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Los municipios productores recibirán su respectiva tasa hasta 100 MBD, el 10% del valor de la producción adicional, si se producen entre 100 y 400 MBD y, 2.5% de dicho valor si la producción sobrepasa los 400 MBD.

### III. Evolución de las Finanzas Inter-gubernamentales entre 1980 y 1991.

#### A. Estructura y evolución de los ingresos

En 1991 los ingresos totales del sector público representaban alrededor del 32% del PIB nacional, frente a 25.2% en 1980 (cuadro 3). De este incremento, el nivel nacional aportó 4 puntos porcentuales, el nivel departamental sólo 0.07 puntos, mientras que el nivel municipal contribuyó con 2.2 puntos. Los ingresos de este último nivel de gobierno fueron los más dinámicos, registrando durante estos años un crecimiento real por encima del 100%. Los del nivel nacional crecieron en términos reales 69% mientras que los del nivel departamental solo alcanzaron un crecimiento del 37%. Como resultado de esto, los niveles central y departamental perdieron participación dentro de los de ingresos de la nación, mientras que el nivel municipal aumentó dicha participación. (cuadro 4). En efecto, la participación de los ingresos municipales dentro de los ingresos totales de la nación pasa de 10% a 15% entre 1980 y 1991, mientras que el nivel nacional pasa de 63% a 55% y el departamental de 16% a 15%.

**Ingresos tributarios:** La estructura tributaria nacional se caracteriza por concentrar los ingresos más elásticos y de mayor dinamismo en el

nivel central y en el nivel municipal. Por el contrario, los departamentos cuentan con impuestos poco elásticos, como lo son los impuestos sobre licores, cervezas y cigarrillos.

En el cuadro 2 se presenta la evolución de los impuestos de cada nivel de gobierno durante el período 1980-1991. Para dicho período, la contribución de los impuestos del nivel nacional se mantuvo relativamente constante, con una leve disminución, aportando alrededor del 85% de los ingresos tributarios de la nación. De forma similar, los ingresos departamentales perdieron participación dentro de los ingresos tributarios totales, pasando del 10.3% en 1980, a 9.3% en 1991. Esta pérdida de participación de los niveles departamental y nacional fue sustituida por los ingresos tributarios municipales, los cuales elevaron su participación en la recaudación total de 4,7% en 1980 a 7,6% en 1991.

La evolución de los ingresos tributarios del nivel central se ha caracterizado por una creciente concentración de los recaudos en los impuestos de IVA y de renta. Así, mientras la mayor parte de los impuestos redujeron su participación en el PIB, pasando en su conjunto de representar 5,5% del PIB en 1980 a 2,5% en 1991 (cuadro 2), los recaudos de IVA y renta pasaron del 5,2% del PIB en 1980 a 8,8 % en 1991. El resultado es que, los ingresos tributarios de este nivel crecieron tan solo 1 punto del PIB, y su participación dentro de los ingresos tributarios totales de la nación se mantuvo casi constante.

La concentración de los recaudos en unas pocas fuentes y el dinámico crecimiento de los impuestos de IVA y renta obedecen a varios factores. El primero de ellos es el esfuerzo expreso de las autoridades económicas de simplificar la

**Cuadro 2**  
**ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVELES DE GOBIERNO**

	1980		1985		1991	
	pesos /92	% PIB	Pesos /92	% PIB	Pesos /92	% PIB
<b>Nivel Nacional</b>						
Renta y Complementarios	687.192	3,07	982.520	3,93	1.629.853	5,38
IVA	475.791	2,13	820.952	3,28	1.044.014	3,44
Ad- Valorem gasolina	160.523	0,72	228.420	0,91	215.610	0,71
Aduanas y Recargos	328.610	1,47	335.932	1,34	210.136	0,69
CIF sobre importaciones	27.875	0,12	182.540	0,73	264.115	0,87
Otros	710.563	3,18	209.907	0,84	84.732	0,28
total	2.390.556	10,69	2.760.272	11,04	3.448.461	11,37
<b>Nivel Departamental</b>						
Cerveza	77.539	0,35	93.203	0,37	114.925	0,38
Tabaco	80.649	0,36	97.188	0,39	78.628	0,26
Licores	173.026	0,777	175.958	0,70	212.183	0,70
Timbre de vehículos	0,0	0,00	28.169	0,11	36.739	0,12
Otros	24.723	0,11	23.793	0,10	28.180	0,09
total	355.938	1,59	418.310	1,67	470.656	1,55
<b>Nivel Municipal</b>						
Predial	59.275	0,26	66.725	0,27	93.685	0,31
Circulación y Tránsito	6.311	0,03	5.258	0,02	9.509	0,03
Industria y Comercio	71.967	0,32	105.290	0,42	130.401	0,43
otros	23.205	0,10	46.865	0,19	74.312	0,25
total	160.758	0,72	224.138	0,90	307.908	1,02
<b>Total Nacional</b>	<b>2.907.252</b>	<b>13,00</b>	<b>3.402.721</b>	<b>13,61</b>	<b>4.227.025</b>	<b>13,94</b>

**Fuente:** Informes Financieros Contraloría General de la República e Informe Final de la Misión para la descentralización.

**Cuadro 3**  
**INGRESOS Y GASTOS POR NIVELES DE GOBIERNO**  
(Millones de pesos)

	1980	% PIB	1985	% PIB	1991	% PIB
<b>1. Nivel Nacional</b>						
Ingresos Tributarios	2.390.556	10,69	2.760.272	11,04	3.448.461	11,37
Ingresos no Tributarios	666.092	2,98	1.286.522	5,15	2.279.152	7,52
Transferencias	366.809	1,64	273.207	1,09	677.457	2,23
Ingresos de Capital	505.325	2,26	369.672	1,48	238.938	0,79
Total ingresos	3.928.784	17,56	4.689.673	18,76	6.644.007	21,91
Gastos Funcionamiento	891.629	3,99	1.032.213	4,13	1.140.375	3,76
Otros Gastos	337.741	1,51	135.947	0,54	174.858	0,58
Transferencias	1.375.007	6,15	1.874.932	7,50	2.618.311	8,64
- A departamentos	468.882	2,10	636.413	2,55	731.354	2,41
- A municipios	113.481	0,51	162.551	0,65	386.411	1,27
- Resto	792.645	3,54	1.075.968	4,30	1.500.545	4,95
Intereses Deuda	264.720	1,18	620.422	2,48	875.461	2,89
Gastos de Capital	1.588.632	7,10	1.964.624	7,86	1.622.598	5,35
Gastos Totales	4.457.730	19,93	5.628.139	22,51	6.431.603	21,21
Déficit (-) Superávit (+)	(528.947)	-2,36	(938.466)	-3,75	212.404	0,70
PIB	22.371.482	100,00	24.997.664	100,00	30.321.239	100,00
<b>2. Nivel Departamental</b>						
Ingresos Tributarios	355.938	1,59	418.310	1,67	470.656	1,55
Ingresos no Tributarios	265.308	1,19	273.854	1,10	304.029	1,00
Transferencias	479.004	2,14	645.948	2,58	745.618	2,46
Otros Ingresos	18.461	0,08	21.244	0,08	17.466	0,06
Total Ingresos	1.118.711	5,00	1.359.357	5,44	1.537.769	5,07
Gastos Funcionamiento	677.714	3,03	882.137	3,53	937.314	3,09
Otros Gastos	1.319	0,01	4.629	0,02	7.084	0,02
Transferencias	167.068	0,75	171.785	0,69	169.261	0,56
- A la Nación	11.737	0,05	11.469	0,05	8.641	0,03
- A municipios	9.539	0,04	6.522	0,03	8.234	0,03
- Resto	145.792	0,65	153.794	0,62	152.385	0,50
Intereses Deuda	13.382	0,06	27.263	0,11	53.704	0,18
Gastos de Capital	159.762	0,71	203.565	0,81	337.520	1,11
Gastos Totales	1.019.245	4,56	1.289.379	5,16	1.504.883	4,96
Déficit (-) Superávit (+)	99.466	0,44	69.977	0,28	32.886	0,11
<b>3. Nivel Municipal</b>						
Ingresos Tributarios	160.758	0,72	224.138	0,90	307.908	1,02
Ingresos no Tributarios	281.234	1,26	435.780	1,74	696.231	2,30
Transferencias	125.371	0,56	177.634	0,71	406.966	1,34
Otros Ingresos	21.842	0,10	6.440	0,03	52.749	0,17
Total Ingresos	589.205	2,63	843.993	3,38	1.463.855	4,83
Gastos Funcionamiento	262.621	1,17	354.537	1,42	467.344	1,54
Otros Gastos	15.949	0,07	(14.852)	-0,06	(68.283)	(0,23)
Transferencias	48.339	0,22	52.501	0,21	89.379	0,29
- A la Nación	4.038	0,02	6.740	0,03	5.101	0,02
- A departamentos	1.762	0,01	2.329	0,01	1.547	0,01
- Resto	42.538	0,19	43.432	0,17	82.678	0,27
Intereses Deuda	47.236	0,21	154.080	0,62	291.691	0,96
Gastos de Capital	270.760	1,21	509.405	2,04	885.593	2,92
Gastos Totales	644.905	2,88	1.055.672	4,22	1.665.723	5,49
Déficit (-) Superávit (+)	(55.700)	-0,25	(211.6780)	-0,85	(201.869)	(0,67)
<b>4. Total Nacional</b>						
Ingresos Totales	5.636.699	25,20	6.893.023	27,57	9.645.631	31,81
Gastos Totales	6.121.880	27,36	7.973.190	31,90	9.602.209	31,67
Déficit (-) Superávit (+)	(485.181)	-2,17	(1.080.167)	-4,32	43.421	0,14

Fuente: Banco de la República y cálculo de los autores.

**Cuadro 4**  
**PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN LA**  
**EJECUCION DE INGRESOS Y GASTOS**  
**(Porcentaje del total)**

	1980	1985	1991
<b>1. Nivel Nacional</b>			
Ingresos Tributarios	42,41	40,04	35,75
Ingresos no Tributarios	11,82	18,66	23,63
Transferencias	6,51	3,96	7,02
Ingresos de Capital	8,96	5,36	2,48
Total Ingresos	69,70	68,04	68,88
Gastos Funcionamiento	14,56	12,95	11,88
Otros Gastos	5,52	1,71	1,82
Transferencias	22,46	23,52	27,27
A departamentos	-7,66	-7,98	(7,62)
A municipios	-1,85	-2,04	(4,02)
Intereses Deuda	4,32	7,78	9,12
Gastos de Capital	25,95	24,64	16,90
Gastos Totales	63,30	60,57	55,34
<b>2. Nivel Departamental</b>			
Ingresos Tributarios	6,31	6,07	4,88
Ingresos no Tributarios	4,71	3,97	3,15
Transferencias	8,50	9,37	7,73
Otros Ingresos	0,33	0,31	0,18
Total Ingresos	19,85	19,72	15,94
Gastos Funcionamiento	11,07	11,06	9,76
Otros Gastos	0,02	0,06	0,07
Transferencias	2,73	2,15	1,76
A la Nación	-0,19	-0,14	(0,09)
A municipios	-0,16	-0,08	(0,09)
Intereses Deuda	0,22	0,34	0,56
Gastos de Capital	2,61	2,55	3,52
Gastos Totales	16,30	15,95	15,50
<b>3. Nivel Municipal</b>			
Ingresos Tributarios	2,85	3,25	3,19
Ingresos no Tributarios	4,99	6,32	7,22
Transferencias	2,22	2,58	4,22
Otros Ingresos	0,39	0,09	0,55
Total Ingresos	10,45	12,24	15,18
Gastos Funcionamiento	4,29	4,45	4,87
Otros Gastos	0,26	-0,19	(0,71)
Transferencias	0,79	0,66	0,93
A la Nación	-0,07	-0,08	(0,05)
A departamentos	-0,03	-0,03	(0,02)
Intereses Deuda	0,77	1,93	3,04
Gastos de Capital	4,42	6,39	9,22
Gastos Totales	10,44	13,13	17,28

Fuente: Cuadro anterior.

estructura tributaria de este nivel. En segunda instancia, la necesidad de sustituir los recaudos tributarios originados en la actividad externa, que debían desaparecer con el proceso de apertura económica. Finalmente, las reformas tributarias llevadas a cabo durante el período, las cuales, además de aumentar la base y las tasas, perfeccionaron la administración y el control de la evasión<sup>6</sup>.

Entre los ingresos tributarios del nivel departamental ningún rubro registra cambios significativos. Como ya se mencionó, esto obedece a la respuesta inercial de este tipo de impuestos a los cambios en el ingreso. El impuesto de mayor importancia en este nivel es el de los licores, el cual aporta casi la mitad de los ingresos tributarios departamentales a pesar de haber perdido participación durante el período estudiado.

Entre los impuestos del nivel municipal, el más dinámico es el de industria y comercio, seguido por otros impuestos y el impuesto predial. Para 1980, el impuesto de industria y comercio representaba un 0.22% del PIB y aportaba casi el 45% de los impuestos municipales. Para 1991 participaba con 0.45% del PIB y contribuía con el 42% de los impuestos. Por su lado el impuesto predial, para los mismos años participaba con un 0.22% y 0.32% del PIB respectivamente y aportaba en 1980 el 26% y en 1991 el 30% de los ingresos tributarios de este

nivel. El impuesto predial recae directamente sobre la propiedad raíz e históricamente ha constituido una de las principales fuentes de ingresos del nivel municipal. Aunque registra crecimiento durante la década de los ochenta, varios analistas<sup>7</sup> encuentran que su elasticidad ingreso ha sido muy baja, en contraste con lo que se podría esperar de su naturaleza. Colombia tiene el rendimiento más bajo de la tributación a la propiedad en el contexto latinoamericano. La explicación a este fenómeno tiene su origen en las deficiencias de la administración de los cobros, las exenciones a un número no despreciable de predios y la desactualización de los avalúos respecto a sus verdaderos valores comerciales<sup>8</sup>.

Otros analistas, por el contrario, adjudican el bajo recaudo de los niveles departamentales y municipales a una caída del esfuerzo fiscal de estos niveles de gobierno, producida por el aumento de las transferencias<sup>9</sup>. Como veremos más adelante, este fenómeno, que se conoce como pereza fiscal, no se ha registrado. La elasticidad de los ingresos tributarios a las transferencias resulta baja y estadísticamente insignificante<sup>10</sup>.

**Ingresos no tributarios:** Los ingresos no tributarios se componen básicamente de los excedentes brutos de explotación de las empresas del Estado, nacionales, departamentales y municipales (Carbocol, Telecom, Ecopetrol, empresas

6 Sánchez y Gutiérrez (1994). Contraloría General de la República.

7 Entre otros, Perry y Rodríguez, (1991) y Banco de la República (1990).

8 Banco de la República (1990). pg 59.

9 Misión para la Descentralización (1992).

10 Ver Anexo.



municipales de acueducto y alcantarillado, etc.) y de los ingresos de otras entidades adscritas a los diferentes ministerios. Como se puede apreciar en el cuadro 3, estos ingresos han sido los más dinámicos durante el período estudiado. Para 1980 representaban un poco más del 5% del PIB, elevándose hasta alcanzar casi un 10% en 1991.

La mayor parte de los ingresos no tributarios de la nación se generaron en el nivel central. Para 1991, éstos representaban casi un 7.5% del PIB y contribuían con más del 70% de los ingresos no tributarios de la nación en su conjunto. El nivel municipal contribuyó con 23% de los ingresos no tributarios. Estos, al igual que los ingresos no tributarios del nivel nacional, registraron un crecimiento durante el período estudiado, pues multiplicaron por dos su participación en el PIB, pasando de 1.2% a 2.3% durante el período 1980-1991. En contraste, los ingresos no tributarios departamentales tuvieron una menor dinámica y de hecho disminuyeron su participación en el PIB.

**Transferencias:** El análisis detallado del sistema de transferencias intergubernamentales y sus características resulta fundamental en el estudio de las finanzas públicas, pues dichas transferencias reflejan la fuente de los ingresos, su uso, y el grado de independencia fiscal de los niveles de gobierno. Esta parte del trabajo se dedica a analizar detalladamente la evolución reciente de las transferencias, y posteriormente se estudian las perspectivas para el futuro próximo. Las transferencias recibidas por los

municipios tuvieron hasta 1992 fundamentalmente dos fuentes: La primera la constituyen las transferencias del nivel central, que representan una proporción dada de los ingresos corrientes de la nación y se conocen como la «cesión a los municipios», que como se mencionó, es un porcentaje del IVA. La segunda, la constituyen las regalías de municipios productores de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, básicamente carbón, níquel, hidrocarburos y oro. Para los departamentos, la fuente más importante de transferencias del nivel central es el llamado «Situado Fiscal», y al igual que los municipios, participan de los ingresos por explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, con un porcentaje sobre las regalías.

Los ingresos por transferencias tuvieron una tendencia creciente a lo largo de la década de los ochenta, especialmente en el nivel municipal. En efecto, las transferencias a los departamentos se incrementaron del 2.1% al 2.4% del PIB, mientras que las destinadas a los municipios se incrementaron de 0.5% a 1.27% (cuadro 3).

Del comportamiento de las transferencias promedio per-cápita recibidas por los departamentos<sup>11</sup> y municipios entre 1987 y 1991 (cuadro 5), se puede ver que las transferencias departamentales son, en todos los casos, por lo menos el doble de las municipales. Analizando la evolución histórica de las transferencias (cuadro 6) se puede observar que en niveles absolutos no existe ninguna relación entre la pobreza del departamento y el monto de las

11 Las transferencias departamentales están divididas entre Situado Fiscal para salud y educación y el resto de transferencias.

**Cuadro 5**  
**TRANSFERENCIAS MUNICIPALES Y DEPARTAMENTALES PER-CAPITA**  
**SEGUN NIVELES DE POBREZA**  
**(Promedio 1987 - 1991)**

(Pesos constantes de 1992)

Depto.	% Hogares Con NBI	Situado Fiscal		Resto Transf. Deptales	Transf. M/pales	Total
		Salud	Educación			
Más Pobres (grupo 1)						
Chocó	82	6.227	15.791	21.061	13.405	56.485
Córdoba	73	3.636	8.004	8.663	8.595	28.898
Sucre	73	4.122	8.29	8.781	4.850	26.054
Bolívar	64	4.040	5.773	12.175	9.093	31.082
Medio-Bajo (grupo 2)						
Magdalena	62	3.947	7.356	10.356	8.061	29.721
Cesár	61	2.634	6.564	9.063	8.682	26.944
Guajira	61	5.295	8.035	27.746	20.964	62.040
Caquetá	60	4.112	13.566	19.412	10.047	47.138
Cauca	60	4.389	7.625	10.264	10.517	32.796
Medio-Medio (grupo 3)						
Nariño	60	3.847	8.258	15.535	8.872	36.513
Boyacá	60	3.891	11.005	13.291	12.119	40.307
Santander	53	4.454	9.405	16.820	9.016	39.697
Norte	51	5.729	9.192	21.762	9.535	6.219
Cundinamarca	48	3.528	11.294	12.807	11.837	39.468
Medio-Alto (grupo 4)						
Huila	48	3.419	10.262	30.968	12.905	57.554
Tolima	48	3.594	9.160	14.729	10.186	37.670
Meta	47	3.217	7.680	21.155	10.271	42.325
Atlántico	41	2.524	4.916	10.054	5.145	22.640
Antioquia	40	2.971	6.793	12.734	9.166	31.666
Alto (grupo 5)						
Caldas	35	4.434	10.272	13.503	10.848	39.058
Risaralda	33	4.148	8.607	21.373	12.003	46.132
Valle	32	3.207	4.895	11.402	6.338	25.844
Quindío	30	5.933	8.618	11.959	7.794	34.305
Bogotá D.C.	23	2.769	5.118	(4.362)	11.163	14.688
Intendencias y Comisarías	67	6.194	11.048	104.416	27.683	149.342

Fuente: Cálculo de los autores con base en datos de: Finanzas Públicas Regionales de Colombia (1990).

transferencias recibidas.<sup>12</sup> En efecto a nivel departamental existió una tendencia a la concentración de las transferencias per-cápita en los departamentos menos pobres. Para 1980 los departamentos más pobres recibían las mayores transferencias per-cápita. Para 1985, la relación entre transferencias per-cápita y pobreza se diluye, siendo los departamentos con niveles medios de pobreza los más beneficiados en términos de transferencias per-cápita. Para 1991, esta estructura no se modifica. A nivel municipal se puede apreciar el mismo comportamiento.

## B. Estructura y Evolución de los Gastos

### **Evolución del gasto por niveles de gobierno:**

En los cuadros 3 y 4 presenta la evolución y la estructura del gasto por niveles de gobierno para el período 1980-1991. Se observa que durante la década existió una tendencia a la descentralización del gasto. En efecto, mientras en 1980 el nivel central ejecutaba el 63.3% del gasto público total de la nación (sin incluir transferencias a los departamentos y municipios), este porcentaje cayó a 60.5% en 1985 y a 55.3% en 1991. El gasto departamental como porcentaje del gasto total cayó durante la década de 16.3% a 15.5%, caída originada principalmente en los gastos de funcionamiento. Por su parte, el gasto municipal como proporción del gasto total, se incrementó considerablemente, pasando del 10.4% al 17.2%. También es de notar que, para todos los niveles de gobierno, los gastos por intereses de deuda crecieron en forma significativa, duplicándose para el nivel nacional y departamental y casi multiplicándose por cuatro para el nivel municipal. Las tendencias presentadas en el cuadro 4 obedecen tanto a la evolu-

ción de las transferencias intergubernamentales como al comportamiento fiscal de los distintos niveles de gobierno. En efecto, tanto las transferencias como los ingresos departamentales, como proporción de los ingresos totales nacionales, permanecieron prácticamente inalterados durante el período 1980-1991. La consecuencia lógica de este comportamiento es que el gasto que los departamentos pudieron financiar como proporción del gasto total permaneció prácticamente constante. Caso contrario ocurrió con los municipios, ya que tanto sus ingresos propios como sus transferencias se incrementaron como proporción de los ingresos totales de la nación, lo que les permitió financiar un gasto que se incrementó a un ritmo superior que el de los otros niveles de gobierno.

**Evolución de la inversión:** La inversión pública total creció entre 1980 y 1991 un poco más de 40%, por debajo del crecimiento de los gastos totales, con el resultado de que mientras para el primer año la inversión representaba el 32% de los gastos, en 1991 sólo era el 29% de los mismos.

Entre niveles de gobierno, el gasto en inversión sufrió un proceso de descentralización significativo. Aunque la mayor parte de la inversión sigue siendo ejecutada por el nivel nacional, este nivel ha venido perdiendo participación dentro de su ejecución, mientras que los municipios y los departamentos la aumentaron.

Como se observa en el cuadro 4, los gastos de capital del nivel nacional pasaron de representar el 25% de los gastos totales de la nación en 1980 a participar tan solo con 16.9% en 1991. En

12 Los departamentos se encuentran clasificados según el porcentaje de pobres por NBI.

contraposición, los municipios que en 1980 ejecutaron una inversión equivalente al 4.4% de los gastos totales, en 1991 ejecutaron casi 9,5%. Los departamentos también registraron un leve aumento de la participación de su inversión dentro del gasto total nacional.

### C. Descentralización en la ejecución del gasto y su financiamiento

El cuadro 6 presenta la evolución de los ingresos y gastos para los departamentos, municipios y el consolidado regional, por grupos de departamentos, de acuerdo con el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Los resultados que muestran las cifras son bastante ilustrativos. Se observa, como era de esperarse, que los departamentos más pobres (grupo 1), tuvieron durante toda la década, los ingresos tributarios y no tributarios per-cápita más bajos. Se observa además, en ese período que tanto los ingresos tributarios como los no tributarios per-cápita de los departamentos más ricos son casi tres veces los de los departamentos más pobres.

Sin embargo, la estructura de las transferencias de acuerdo con el indicador NBI, no mostró ninguna progresividad, mas bien por el contrario, una leve regresividad. Los departamentos más pobres vieron disminuidas sus transferencias per-cápita, mientras que para los más ricos dichas transferencias se elevaron. Esta estructura repercutió, como era de esperarse, en la estructura del gasto, que hizo que durante toda la década el gasto per-cápita

de los departamentos con más alto NBI (mayor porcentaje de población pobre según NBI), fuera sólo 2/3 del gasto per-cápita de los departamentos con más bajo NBI.

Los ingresos y gastos de los municipios de acuerdo con NBI son similares a los de los departamentos, pero las diferencias entre municipios de los departamentos pobres y ricos es bastante más alta que la diferencia entre departamentos. Se observa, en primer término, que los ingresos tributarios y no tributarios per cápita tendieron a aumentar más del 30% en promedio durante la década. Sin embargo, la disparidad en la carga impositiva y en los ingresos no tributarios, no fue compensada en forma alguna por un sistema progresivo de transferencias a los municipios. En efecto, en 1980 el conjunto los ingresos tributarios y no tributarios de los municipios de los departamentos más pobres eran 1/6 de los de los municipios de los departamentos más ricos. Para 1991, aquellos eran tan solo 1/10, según se observa en el cuadro 6. Sin embargo, las transferencias crecieron en la misma proporción para todos los municipios (de hecho un poco más para los más ricos), lo que trajo como resultado que, en 1991, el gasto per-cápita de los municipios de los departamentos más ricos fuese un poco más del doble que el de los más pobres.<sup>13</sup>

Finalmente, los ingresos tributarios, los no tributarios, las transferencias y los gastos per-cápita del consolidado regional, reflejan el comportamiento de éstas variables para el conjunto de departamentos y municipios (cuadro 6).

13 La Ley de Competencias y Recursos, como se explicó en la sección anterior, deberá introducir alguna progresividad al sistema al hacer depender parte de las transferencias a los municipios, de la proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas.

# Cuadro 6

## CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL

### INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	6.719	6.921	25.721	37.411	6.928	7.372	25.201	37.230	7.468	5.711	23.759	38.074
2	8.470	10.660	24.413	42.813	9.414	7.694	27.176	45.797	8.323	8.221	28.034	40.697
3	13.064	14.081	21.081	44.844	15.064	12.922	29.028	52.106	15.081	14.325	28.596	59.439
4	13.732	12.976	23.080	47.881	14.016	11.975	26.938	58.990	14.016	8.258	27.915	50.974
5	16.638	16.781	23.080	54.840	17.930	13.951	27.443	55.804	17.457	15.822	27.277	55.908
Intendencias y Comisarias	50.112	7.044	139.082	201.254	27.255	6.985	80.229	136.960	49.156	21.067	164.164	270.088
Total*	11.725	12.284	23.475	45.558	12.670	10.783	27.157	49.986	12.469	10.467	27.116	49.019

## CONSOLIDADO MUNICIPAL

### INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	1.681	776	3.865	7.163	1.629	944	4.866	8.900	2.085	440	10.851	16.165
2	1.639	1.395	3.157	6.187	2.034	1.585	5.425	9.765	2.908	1.997	11.872	15.532
3	2.808	1.938	3.472	7.387	3.083	2.865	4.436	10.340	4.065	3.660	13.781	19.957
4	4.692	6.400	3.252	14.766	6.325	7.621	4.977	22.425	7.565	12.684	13.754	38.555
5	6.085	6.985	3.545	15.008	7.057	10.097	4.653	24.255	8.481	14.263	12.381	34.366
Intendencias y Comisarias	1.324	394	8.273	8.758	1.204	153	7.974	8.138	2.302	4.064	39.837	68.425
Bogota D.C.	14.353	35.817	14.457	89.083	17.516	53.792	183.340	122.559	21.657	67.445	16.848	156.919
Total*	3.381	3.499	3.458	10.102	4.026	4.623	4.871	15.137	5.021	6.609	12.528	24.915

**CONSOLIDADO REGIONAL  
INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA**

Grupo**	1980				1985				1991			
	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib	Transf.	Gasto	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gasto
1	6.719	6.921	25.721	37.411	6.927,7	7.372	25.201	37.230	7.468	5.711	23.759	38.074
2	10.109	12.055	27.569	49.000	11.447,2	9.279	32.600	68.222	11.232	10.218	39.907	56.229
3	15.872	16.019	24.553	52.231	18.147,2	15.788	33.464	62.446	19.145	17.985	42.377	79.396
4	18.424	19.375	26.332	62.647	20.341,7	19.596	31.915	68.756	21.581	20.942	41.668	89.529
5	22.723	23.766	26.625	69.848	24.986,4	24.048	32.095	64.705	25.938	30.085	39.657	90.274
Intendencias y Comisarias	51.437	7.438	147.354	210.013	28.459,2	7.138	88.204	145.098	51.458	25.131	204.000	338.514
Bogotá D.C.	14.353	35.817	14.457	89.083	17.516,2	53.792	183.340	122.559	21.657	67.445	16.848	156.919
<b>Total*</b>	<b>15.106</b>	<b>15.783</b>	<b>26.933</b>	<b>55.660</b>	<b>16.695,9</b>	<b>15.405</b>	<b>32.028</b>	<b>65.123</b>	<b>17.490</b>	<b>17.076</b>	<b>39.644</b>	<b>73.934</b>

\* No incluye Intendencias y Comisarias ni Bogotá D.C.

\*\* Grupo 1 = mayor número de pobres como proporción de la población total

Grupo 5 = menor número de pobres como proporción de la población total.

Pobreza medida por NBI.

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en:

Hasta 1987 Finanzas públicas regionales de Colombia (1990)

Desde 1987 Banco de la República.

En lo que atañe a la financiación con recursos propios, se observa que la estructura existente se mantuvo a lo largo de la década (cuadro 6). Como era de esperarse, los departamentos más pobres financian su gasto con recursos propios, en menor proporción que los departamentos más ricos. Mientras que los departamentos en el grupo 1 financian alrededor del 35% de su gasto con recursos propios, los más ricos financian alrededor del 60%. La misma estructura se cumple en el caso de los municipios, observándose una tendencia a que la proporción del gasto financiada con recursos propios sea menor. Mientras que en 1980 los municipios de los departamentos más pobres financiaban 34% de su gasto con recursos propios, en 1991 ésta proporción era tan solo el 15%. Para los municipios de los departamentos más ricos, esta proporción pasó del 87% al 66%.

De otro lado, analizando los ingresos y gastos de los departamentos y municipios como porcentaje del PIB regional (cuadro 7), se observa que el esfuerzo fiscal como proporción del PIB es mucho mayor para los departamentos más ricos que para los más pobres. Mientras que para los primeros los impuestos departamentales y municipales constituían en 1991 el 1.7% y 0.90% del PIB regional, para los más pobres este porcentaje era 1.4% y 0.37%, respectivamente. No hubo, sin embargo, como puede concluirse del cuadro 7, un aumento de los ingresos tributarios departamentales como proporción del PIB regional. Esto implica que si los ingresos tributarios per-cápita crecieron (ver cuadro 6), el PIB creció a una tasa más alta.

El comportamiento fiscal de los municipios contrasta con el de los departamentos. Se observa que tanto para los municipios de los

departamentos más pobres como para los de los más ricos, los ingresos tributarios como proporción del PIB regional crecieron. En efecto, los ingresos tributarios de los municipios de los departamentos más pobres se incrementaron de 0.3% al 0.39% de su PIB, mientras que los ingresos tributarios de los municipios de los departamentos más ricos pasaron del 0.68% al 0.89% de su PIB. Los ingresos no tributarios, excepto para los municipios de los departamentos más pobres, también aumentaron como proporción de su PIB regional a lo largo de la década.

El comportamiento de las transferencias a los departamentos como porcentaje del PIB regional permaneció constante durante el período 1980-1991, aunque se puede observar que las transferencias son una proporción más alta del PIB regional para los departamentos pobres que para los departamentos ricos. Sin embargo, las transferencias a los municipios, como proporción del PIB regional, se multiplicaron por tres a lo largo de la década, y de igual forma que para los departamentos, son una proporción más alta del PIB regional en los municipios de los departamentos más pobres que en los de los más ricos.

En síntesis, la evolución de los ingresos y gastos de la nación se ha caracterizado por:

- 1) Una disminución de la participación de los gastos de capital del nivel nacional de administración dentro de los gastos totales, y una elevación de éstos en los municipios y departamentos.

Es decir, se dio una descentralización de la inversión del nivel nacional hacia el nivel



municipal. En efecto, como se aprecia en el cuadro 3, en 1980 los gastos de capital del nivel central representaban el 26% de los gastos totales. Para 1991, esta proporción se había reducido a 16.9%. Para estos mismos años, los gastos de capital de los departamentos y municipios, como proporción de los gastos totales, pasaron de 2.6% a 3.5% y de 4.4% a 9.2% respectivamente.

2) Los pagos por intereses de deuda han crecido significativamente en los tres niveles de administración. En el cuadro 3 se aprecia que los intereses pagados crecieron vertiginosamente para todos los niveles de gobierno, multiplicándose por tres entre 1980 y 1991. El crecimiento de los intereses de la deuda fue mucho más alto para los niveles departamental y municipal.

3) Los ingresos tributarios de la nación han crecido moderadamente como proporción del PIB, pasando de 13% en 1980 a 14% en 1991. Como se observa en el cuadro 3, el crecimiento se ha concentrado en el gobierno nacional central y parte en los municipios, los cuales han incrementado en sus ingresos tributarios como proporción del PIB, mientras que para los departamentos, dicha proporción se ha mantenido casi constante.

4) El crecimiento de los ingresos de los departamentos y municipios obedece fundamentalmente al crecimiento de las transferencias. Las transferencias departamentales pasaron de un 2.14% del PIB en 1980, a 2.46% en 1991, mientras que los ingresos propios (tributarios y no tributarios) redujeron su participación en el PIB (cuadro 3). De manera similar, las transferencias municipales como proporción del PIB más que se duplicaron,

pasando del 0.51% al 1.27%, en contraste con los ingresos propios, que a pesar de crecer significativamente, no lograron duplicarse.

5) La mayor capacidad de gasto de la nación se ha debido en mayor grado, a la disponibilidad de recursos provenientes de las empresas no financieras del Estado como Ecopetrol, Telecom y Carbocol, cuyos excedentes brutos de explotación han crecido significativamente y en menor grado a un mayor esfuerzo fiscal propio de los departamentos y municipios. Los ingresos no tributarios del nivel nacional crecieron como proporción del PIB pasando de 2.9% en 1980 a 7.5% en 1991 (cuadro 3).

6) La estructura de transferencias no ha sido progresiva, ni ha compensado la regresividad en el gasto, entre los departamentos pobre y ricos. En efecto, los departamentos más pobres registraban los menores ingresos propios (tributarios y no tributarios) per cápita, y las transferencias que recibían eran equivalentes a las de los departamentos más ricos. Así, el gasto per-cápita que los departamentos pobres podían financiar era mucho menor que aquel que podían financiar los departamentos más ricos.

#### IV. Proyecciones de las Finanzas Regionales

El objetivo de esta parte del estudio es, de un lado, estimar el efecto de las nuevas reglas de distribución sobre las transferencias municipales, distinguiendo los municipios según la pobreza del departamento en el cual se localizan, con el objeto de estimar su impacto redistributivo y, de otro lado, estimar el impacto de las transferencias sobre la estructura del gasto y sobre el esfuerzo fiscal de los niveles subnacionales de gobierno.

**Cuadro 7**  
**CONSOLIDADO DEPARTAMENTAL**  
**INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA**  
**Porcentaje del PIB regional**

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Gasto
1	8,21	1,38	1,56	5,96	8,60	1,55	1,71	6,04	7,90	1,48	1,06	5,18
2	7,44	1,49	1,85	4,24	8,50	1,78	1,59	4,93	7,30	1,55	1,05	5,04
3	6,88	1,79	2,15	3,52	7,40	1,93	1,89	4,41	8,10	1,83	1,89	4,35
4	6,08	1,63	1,71	3,03	6,30	1,69	1,39	2,91	4,80	1,48	0,75	2,63
5	6,30	1,91	2,05	2,62	6,70	2,12	1,94	3,19	6,01	1,73	1,92	2,89
Total	6,982	1,64	1,86	3,87	7,50	1,81	1,70	4,30	6,82	1,61	1,33	4,02

**CONSOLIDADO MUNICIPAL**  
**INGRESOS Y GASTOS**  
**Porcentaje del PIB regional**

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.
1	1,48	0,30	0,14	0,88	1,95	0,34	0,17	1,16	3,15	0,37	0,01	2,26
2	1,06	0,30	0,25	0,53	1,70	0,38	0,27	0,90	2,90	0,57	0,38	2,10
3	1,10	0,39	0,27	0,53	1,43	0,40	0,35	0,66	2,80	0,50	0,40	1,70
4	1,70	0,55	0,70	0,42	2,40	0,72	0,80	0,48	3,60	0,80	1,20	1,20
5	1,70	0,68	0,70	0,40	2,69	0,80	1,17	0,55	3,56	0,89	1,44	1,33
Bogotá D.C.	6,79	1,09	2,73	1,10	9,75	1,39	4,28	1,47	12,43	1,72	5,34	1,34
Total*	1,41	0,44	0,41	0,55	2,03	0,53	0,55	0,75	3,20	0,63	0,69	1,72

\* No incluye Bogotá D.C.

**CONSOLIDADO REGIONAL**  
**INGRESOS Y GASTOS TOTALES PER CAPITA**  
**Porcentaje del PIB regional**

Grupo**	1980				1985				1991			
	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos. no trib.	Transf.	Gastos totales	Ingresos tributarios	Ingresos no trib.	Gasto
1	8,21	1,38	1,56	5,96	8,60	1,55	1,71	6,04	7,90	1,48	1,06	5,18
1	9,69	1,68	1,70	6,84	10,55	1,89	1,88	7,20	11,05	1,85	1,07	7,44
2	8,50	1,79	2,10	4,77	10,20	2,16	1,86	5,83	10,20	2,12	1,43	7,14
3	7,98	2,18	2,42	4,05	8,83	2,33	2,24	5,07	10,90	2,33	2,29	6,05
4	7,78	2,18	2,41	3,45	8,70	2,41	2,19	3,39	8,40	2,28	1,95	3,83
5	8,00	2,59	2,75	3,02	9,39	2,92	3,11	3,74	9,57	2,62	3,36	4,22
Total	8,39	2,08	2,28	4,43	9,53	2,34	2,26	5,05	10,02	2,24	2,02	5,74

\*\*Grupo 1= mayor humero de pobres como proporció de la población total

Grupo 5= menor número de pobres como proporción de la población total

Pobreza medida por NBI

Fuente: Cálculos de los autores con base en:

Hasta 1987 Finanzas Públicas Regionales de Colombia (1990)

A partir de 1987 Banco de la República.

## A. Perspectivas de las Transferencias Municipales según niveles de pobreza de los departamentos

La estructura de las transferencias hasta 1991 no tenía ninguna progresividad, pues no estaba asociada en forma alguna a criterios de pobreza (cuadros 6 y 7). Las transferencias eran mas bien neutras o regresivas en términos per-cápita, ya que tanto los departamentos como los municipios de los departamentos más ricos recibían en promedio más transferencias que sus contrapartes más pobres.

Uno de los objetivos de la Ley de Competencias y Recursos fue introducir una cierta progresividad al sistema de transferencias intergubernamentales a los municipios al establecer como criterios explícitos para la distribución de los recursos, indicadores de pobreza medida por NBI.

En efecto, la Ley 60 de 1993 establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación será del 15%<sup>14</sup>, incrementándose un punto porcentual cada año, hasta llegar al 22%. Como se mencionó anteriormente, de acuerdo con la Ley, 40% de la participación será asignada en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio en relación con el nivel de pobreza promedio nacional el 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.

Para calcular el efecto futuro sobre la estructura de las transferencias per-cápita de los municipios por departamentos, se llevó a cabo un ejercicio de simulación basado en las estipulaciones de la Ley 60.<sup>15</sup> Las proyecciones arrojadas por el ejercicio de simulación se presentan en el cuadro 8. Se observa claramente que, a diferencia de lo que sucedió en la década de los ochenta, las transferencias a los municipios van a ser mucho más progresivas. Se puede ver cómo las transferencias per-cápita a los municipios de los departamentos más pobres van a triplicarse, mientras que las de los más ricos apenas van a duplicarse. Para 1998, las transferencias per-cápita de los municipios de los departamentos más pobres van a ser sustancialmente mayores que las de los municipios de los departamentos más ricos.

## B. Perspectivas de las Finanzas Intergubernamentales

Para estimar el impacto de las transferencias sobre la estructura del gasto, se estimó un modelo de elasticidades que pretende captar el efecto de cambios en las fuentes de financiación, sobre los diferentes rubros del gasto. El modelo incorpora endógenamente los ingresos tributarios con el objeto de captar el posible efecto que las mayores transferencias puedan ejercer sobre el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios.

Las transferencias se proyectaron con base en la tasa de crecimiento de los recursos

14 Como se explicó en la primera parte, para el cálculo del 15% se exceptúan algunos rubros.

15 La Ley 60 estipula que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará del 15% al 22% entre los años 1994 y 2001. Para el cálculo del crecimiento de la base de transferencias se usaron las proyecciones de Fainboim, Acosta y Cadena (1994).

**Cuadro 8**  
**PROYECCIONES DE TRANSFERENCIAS PER CAPITA**  
**A LOS MUNICIPIOS**  
**(Pesos de 1992)**

	% de la población con NBI en		1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1985	1992						
Chocó	82	17.615	21.015	23.856	27.742	32.832	37.710	42.623
Córdoba	73	8.127	11.274	13.921	17.497	22.145	26.602	31.089
Sucre	73	5.877	9.035	11.698	15.282	19.930	24.388	28.876
Bolívar	64	14.866	17.503	19.704	22.721	26.679	30.470	34.290
Promedio Simple		11.621	14.707	17.295	20.810	25.396	29.792	34.220
Magdalena	62	9.501	12.151	14.374	17.391	21.325	25.096	28.894
Cesár	62	12.127	14.707	16.866	19.812	23.666	27.360	31.080
Guajira	61	14.699	17.228	19.338	22.232	26.030	29.669	33.335
Caquetá	61	14.171	16.687	18.788	21.667	25.444	29.062	32.708
Cauca	60	13.263	15.781	17.886	20.765	24.537	28.151	31.793
Promedio Simple		12.752	15.311	17.450	20.373	24.200	27.868	31.562
Nariño	60	12.192	14.718	16.832	19.718	23.494	27.113	30.758
Boyacá	60	14.315	16.797	18.868	21.709	25.436	29.007	32.606
Santander	53	9.043	11.331	13.248	15.855	19.258	22.520	25.805
Norte	52	11.545	13.746	15.584	18.099	21.395	24.552	27.734
Cundinamarca	48	15.298	17.323	19.006	21.333	24.403	27.343	30.306
Promedio Simple		12.479	14.783	16.708	19.343	22.797	26.107	29.442
Huila	48	26.698	28.541	30.045	32.194	35.086	37.852	40.643
Tolima	48	13.757	15.795	17.492	19.830	22.907	25.854	28.824
Meta	47	14.078	16.079	17.744	20.041	23.066	25.963	28.884
Atlántico	41	6.493	8.401	10.002	12.174	15.004	17.717	20.449
Antioquia	40	12.614	14.391	15.868	17.908	20.595	23.168	25.762
Promedio Simple		14.728	16.641	18.230	20.429	23.332	26.111	28.912
Caldas	36	14.421	16.032	17.365	19.221	21.679	24.032	26.405
Risaralda	34	16.104	17.620	18.870	20.623	22.957	25.190	27.443
Valle	33	8.357	9.962	11.303	13.137	15.540	17.843	20.162
Quindío	30	14.149	15.599	16.797	18.470	20.692	22.819	24.964
Promedio Simple		13.258	14.803	16.084	17.863	20.217	22.471	24.744

\* Distribución de transferencias municipales proyectadas de acuerdo con las reglas de distribución de la Ley 60.

Fuente: Cálculo de los autores.

ordinarios de la nación, por las proyecciones de producción de petróleo estimados por el Departamento Nacional de Planeación, y con la reglamentación sobre los montos y la distribución de transferencias estipulados en la ley 60. Los ingresos no tributarios se proyectaron con la tendencia histórica de crecimiento y los ingresos tributarios con base en las elasticidades encontradas en el modelo (ver apéndice).

De igual forma, para proyectar los gastos corrientes y la inversión se utilizaron los resultados del modelo. Para el nivel departamental las transferencias se diferenciaron entre Situado Fiscal y las demás transferencias. Los resultados de las proyecciones se pueden apreciar en el cuadro 916. Los coeficientes del modelo (las elasticidades) aparecen en el anexo.

Como puede observarse, los ingresos departamentales que más crecen durante el período son las transferencias, las cuales casi se duplican, mientras que los ingresos tributarios y no tributarios crecen relativamente poco. Los ingresos propios de los municipios crecen a una tasa superior a la registrada por los departamentos. En efecto, los ingresos tributarios podrían crecer alrededor de 40% y los no tributarios 72%. Por su parte las transferencias casi se triplican, así, los ingresos

totales de los departamentos registrarían un incremento real de 57% y los ingresos municipales de 93.5%.

Los gastos totales departamentales registrarían un crecimiento de 45% real para todo el período, mientras que los gastos municipales crecerían 147% (cuadro 9).

El incremento de los gastos obedece fundamentalmente al sustancial aumento de la inversión, que se duplica en el nivel departamental y se triplica en el nivel municipal. Este comportamiento de la inversión obedece a la mayor elasticidad de ésta a las transferencias, como se desprende de los coeficientes del modelo, en donde la elasticidad de la inversión al resto de transferencias (diferentes al situado fiscal) es de 0,4 con un alto nivel de significancia. En otras palabras, un incremento de las transferencias, diferentes al Situado fiscal, de 100% genera un crecimiento de la inversión de 40%.

Así, el comportamiento de los ingresos y gastos durante el período proyectado daría como resultado un superávit creciente en los departamentos que pasaría de 0.66% del PIB nacional en 1993 a 1.12% en el año 2000 y un déficit creciente de los municipios que parte de 0.13% en 1993 hasta alcanzar 2.22% del PIB en el 2000.

16 Las ecuaciones utilizadas para proyectar los ingresos tributarios y los gastos fueron las siguientes:

$$GC = a_1 + b_1 * YT + b_2 * YNT + b_3 * SF + b_4 * RTR + b_5 * t + (\text{una dummy para cada departamento})$$

$$INV = a_2 + b_6 * YT + b_7 * YNT + b_8 * SF + b_9 * RTR + b_{10} * t + (\text{una dummy para cada departamento})$$

$$YT = a_3 + b_{11} * PIBR + b_{12} * YNT + b_{13} * SF + b_{14} * RTR + b_{15} * t + (\text{una dummy para cada departamento})$$

donde:

GC = gasto corriente

YT = ingresos tributarios

YNT = ingresos no tributarios

SF = situado fiscal

INV = inversión

t = tiempo

**Cuadro 9**  
**PROYECCIONES DE LAS FINANZAS PUBLICAS REGIONALES**  
**1993 - 2000**  
**(Millones de pesos de 1992)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>1. Nivel Departamental</b>								
Ingresos tributarios	445.079	453.347	467.671	483.357	494.668	497.893	502.319	507.533
Ingresos no tributarios	314.453	319.799	325.236	330.765	336.388	342.106	347.922	353.837
Transferencias	963.567	1.095.223	1.213.208	1.462.456	1.618.319	1.712.246	1.789.462	1.854.883
Otros ingresos	20.870	23.739	26.460	29.394	30.863	32.407	34.027	35.728
Total	1.743.970	1.892.110	2.032.576	2.305.973	2.480.239	2.584.654	2.673.731	2.751.982
Gastos corrientes	1.081.412	1.126.189	1.175.933	1.264.404	1.310.070	1.319.411	1.324.164	1.325.995
Inversión	365.777	415.789	497.269	643.709	734.544	737.330	739.759	741.945
Intereses deuda	66.169	73.447	81.527	90.495	100.449	111.498	123.763	137.377
Gastos totales	1.513.359	1.615.427	1.754.730	1.998.609	2.145.064	2.168.240	2.187.687	2.205.318
Déficit (-) Superavit (+)	230.610	276.683	277.846	307.364	335.175	416.414	486.043	546.664
% PIB	0,66	0,76	0,72	0,76	0,79	0,94	1,04	1,12
<b>2. Nivel Municipal</b>								
Ingresos tributarios	355.016	372.311	391.138	411.463	431.811	452.334	473.415	495.173
Ingresos no tributarios	813.587	879.488	950.727	1.027.736	1.110.982	1.200.972	1.298.251	1.403.409
Transferencias	579.244	665.261	789.913	961.701	1.119.265	1.258.284	1.391.200	1.520.396
Otros ingresos	69.566	73.044	76.697	80.532	84.558	88.786	93.225	97.887
Gastos totales	1.817.416	1.990.106	2.208.476	2.481.433	2.746.618	3.000.378	3.256.092	3.516.866
Gastos corrientes	483.640	516.041	556.224	604.128	647.211	686.087	723.616	760.501
Inversión	1.014.413	1.186.758	1.415.289	1.712.368	2.018.678	2.332.716	2.669.842	3.035.297
Intereses deuda	365.870	409.775	458.948	514.022	575.704	644.789	722.164	808.823
Gastos totales	1.863.924	2.112.575	2.430.462	2.830.518	3.241.595	3.663.593	4.115.622	4.604.623
Déficit (-)superavit (+)	(46.507)	(122.468)	(221.986)	(349.085)	(494.976)	(663.215)	(859.529)	(1.087.756)
%PIB	(0,13)	(0,34)	(0,58)	(0,87)	(1,17)	(1,49)	(1,84)	(2,22)
<b>3. Total Regional</b>	184.102	154.214	55.860	(41.721)	(159.801)	(246.800)	(373.486)	(541.092)
Déficit (-) Superavit (+)	0,53	0,42	0,15	(0,10)	(0,38)	(0,56)	(0,80)	(1,11)
PIB	34.783.328	36.522.494	38.348.619	40.266.050	42.279.352	44.393.320	46.612.986	48.943.635

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en las estadísticas del modelo de finanzas regionales y las tasas de crecimiento de los ingresos corrientes y el PIB estimadas por el Departamento Nacional de Planeación.



En el consolidado regional se registraría un superávit hasta 1995, año en el cual la producción de Cusiana entra a su máximo nivel de explotación. A partir de este año y hasta el 2000, el déficit regional como proporción del PIB aumentaría hasta alcanzar 1.11%. Este déficit creciente a partir de 1996 se explica por el aumento sustancial de las regalías a los entes territoriales a partir de este año, lo cual generaría un incremento más que proporcional de los gastos regionales, especialmente de la inversión municipal.

De igual forma, para 1993 representan una porción creciente de los ingresos totales de los departamentos y municipios. Así, se estima que para el año 2000 esta fuente de ingresos representaría el 43% de los ingresos municipales y el 67% de los ingresos departamentales. Finalmente, proyectando las transferencias municipales y departamentales y diferenciando entre Situado Fiscal, transferencias municipales y regalías, se puede apreciar que en 1993 las transferencias representaban el 36% de los ingresos corrientes de la nación y que, pasar a representar el 45% de éstos en el año 2000 (cuadro 10). De igual forma, su peso dentro de los ingresos totales de los departamentos y municipios sería creciente. Así, se estima que para el año 2000 esta fuente de ingresos representaría el 43% de los ingresos municipales y el 67% de los ingresos departamentales.

Tanto para los municipios como para los departamentos, las transferencias de origen intergubernamental, es decir Situado Fiscal y Transferencias Municipales, son las de mayor importancia. Así, en 1993, el Situado Fiscal constituye el 89% de los ingresos de los departamentos por transferencias el 92% para el

caso de los municipios. Durante los años en que Cusiana entra a su máximo tope de explotación, las transferencias aumentarían su participación. Se calcula que en 1996 el Situado Fiscal constituirá el 85% de las transferencias recibidas por los departamentos y las transferencias municipales el 91% de las transferencias totales recibidas por el nivel municipal. La participación de las regalías decrecería nuevamente con la disminución en la explotación de Cusiana a partir de 1997 en los departamentos, y a partir de 1996 en el caso de los municipios.

Para el año 2000 el Situado Fiscal representaría el 91% de las transferencias que recibirían los departamentos, y las Transferencias Municipales representarían el 95% de las transferencias totales recibidas por el nivel municipal. Estos resultados cobran importancia si se tiene en cuenta que la mayor parte de estas transferencias están destinadas al gasto social. Así, para el consolidado regional, en el año 2000 por lo menos el 50% de los ingresos totales se estarían destinando al gasto social, del cual salud y educación absorberían el 40%. A este 40% deben añadirse los recursos recibidos por las rentas cedidas de tabaco y licores que deben orientarse al gasto en salud, y representan en la actualidad alrededor de un 13% de los ingresos totales regionales. El gasto total dedicado al sector social puede resultar aún mayor si no existe «fungibilidad», es decir, si los departamentos y municipios no reducen los recursos propios que antes destinaban a este sector en respuesta a los mayores recursos recibidos con destinación específica para estos sectores.

Aunque parecería que los recursos destinados a salud y educación van a aumentar,

**Cuadro 10**  
**PROYECCION DE LAS TRANSFERENCIAS DEPARTAMENTAL Y MUNICIPALES**  
**(Millones de pesos de 1992)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos departamentales	1.743.970	1.892.110	2.032.576	2.305.973	2.480.239	2.584.654	2.673.731	2.751.982
Ingresos municipales	1.817.416	1.990.106	2.208.476	2.481.433	2.746.618	3.000.378	3.256.092	3.516.866
Ingresos corrientes de la Nación	4.291.624	4.762.102	5.061.024	5.580.348	6.123.087	6.646.821	7.078.556	7.447.207
Transferencias departamentales	963.567	1.095.223	1.213.208	1.462.456	1.618.319	1.712.246	1.789.462	1.854.883
Situado Fiscal	859.016	980.755	1.068.385	1.260.151	1.388.361	1.509.941	1.608.603	1.691.562
Regalías	104.551	114.467	144.823	202.305	229.957	202.305	180.858	163.320
Transferencias municipales	579.244	665.261	789.913	961.701	1.119.265	1.258.284	1.391.200	1.520.396
Transferencias de ley	534.122	615.859	727.411	874.391	1.020.020	1.170.973	1.313.145	1.449.911
Regalías	45.122	49.401	62.502	87.310	99.244	87.310	78.054	70.485
Total transferencias	1.542.812	1.760.484	2.003.122	2.424.158	2.737.584	2.970.531	3.180.662	3.375.279
Participación de las transferencias en los ingresos corrientes de la nación (%)	35,95	36,97	39,58	43,44	44,71	44,69	44,93	45,32
Participación de las transferencias municipales en los ingresos totales municipales (%)	31,87	33,43	35,77	38,76	40,75	41,94	42,73	43,23
Participación de las transferencias departamentales en los ingresos totales departamentales (%)	55,25	57,88	59,69	63,42	65,25	66,25	66,93	67,40

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en el cuadro anterior y el crecimiento de los ingresos corrientes estimado por el Departamento Nacional de Planeación.

esto no es del todo claro. Antes los departamentos y municipios recibían otras rentas transferidas para gastar en salud y educación estas rentas fueron eliminadas con la nueva legislación. Solo en la medida en que el aumento en las Transferencias Municipales y el Situado Fiscal sea superior a la disminución de recursos por la eliminación de estas rentas, la nueva legislación implicaría un aumento del gasto en salud y educación.

## V. Conclusiones y Recomendaciones

El proceso de descentralización que se profundizó desde principios de los ochenta, ha tenido como una de sus características la descentralización del gasto pero no de los ingresos. Como se mencionó anteriormente, el nivel central ha concentrado casi el 70% de éstos, mientras que su participación en los gastos totales, ha decrecido de 63% en 1980 hasta 55% en 1991.

Esta tendencia se acentuará durante la próxima década, ya que, por un lado la ley de competencias y recursos adjudica la ejecución de nuevos gastos a los niveles municipales y departamentales y, por otro lado, y como se desprende del modelo, las mayores transferencias por concepto de regalías generarán una mayor inversión de los departamentos y los municipios.

Este incremento en el gasto regional y local puede no verse acompañado de un mayor esfuerzo fiscal debido a la baja elasticidad que han registrado los impuestos de estos niveles. Así, gran parte del gasto va financiarse mediante transferencias o endeudamiento. En efecto, la participación de las transferencias en los ingresos

corrientes de la Nación pasará de 35% en 1993 a 45% en el año 2000 y serán, de acuerdo a los estimativos de este trabajo, para este año, el 43% de los ingresos del nivel municipal y el 67% de los ingresos del nivel departamental. El éxito e impacto del proceso de descentralización en la década de los noventa dependerá en gran parte del manejo que hagan los entes territoriales de las crecientes transferencias y de la estabilidad de sus finanzas públicas.

Existen varios elementos que permiten ser optimistas: Como muestran las proyecciones, no se espera un déficit grande de las finanzas regionales. El déficit generado por los municipios se verá compensado por un balance superavitario de los departamentos, que mantendrá el déficit territorial alrededor de 1% del PIB.

Por otra parte, las transferencias a los municipios pasaron de un esquema que no compensaba la regresividad del gasto regional per cápita, a un esquema claramente progresivo, en el cual los municipios más pobres reciben mayores transferencias per cápita.

Igualmente, los mecanismos que regulan los montos transferidos resultan adecuados ya que, por un lado, premian el esfuerzo fiscal, la mejoría en las condiciones de vida de la población municipal y la eficiencia administrativa, condicionando el 18% de las transferencias adicionales al progreso de estos indicadores, y por otro lado, garantizan un flujo continuo y estable de recursos.

Sin embargo, el proceso de descentralización no está exento de riesgos. Uno de los mayores a los que se enfrentará el proceso de descentra-

lización es que, bajo la coyuntura de bonanza petrolera que se espera con la explotación de Cusiana, las regiones y los municipios, ante la disponibilidad de mayores recursos, se endeuden en una cuantía superior a lo que macroeconómicamente sería conveniente, incurriendo en déficits insostenibles y poniendo en peligro la estabilidad macroeconómica.

Como se observa en las proyecciones del cuadro 9, no se esperan déficits significativos de las finanzas regionales. El déficit municipal que alcanzará 2.2% del PIB en el 2000, será compensado en parte por el superávit de los departamentos. Sin embargo, es importante resaltar que el modelo que generó estas proyecciones no incorporó explícitamente el endeudamiento, (está implícitamente incorporado, como resultado de la diferencia entre los gastos y los ingresos). Es probable que la disponibilidad de recursos futuros fomente el endeudamiento de los entes regionales y con ello incremente el déficit.

La nueva estructura de finanzas intergubernamentales le introduce una menor discrecionalidad al gobierno central sobre los ingresos y los gastos nacionales y hace recaer toda la política de estabilización sobre el gobierno central. En efecto, los municipios y los departamentos serán, de acuerdo con los objetivos del proceso de descentralización, administradores y ejecutores de sus gastos y la financiación de éstos estará asegurada con las transferencias, y la mayor capacidad de endeudamiento. Así, en la medida en que a los entes territoriales no se les exija mantener equilibrio en sus finanzas públicas o no se les limite el acceso al crédito, la estabilización macroeconómica será responsabilidad exclusiva

del gobierno central, el cual tendrá que realizar el esfuerzo fiscal que no sea llevado a cabo por los entes territoriales, para alcanzar el déficit consistente con la estabilidad macroeconómica y las metas de inflación y crecimiento. Esto resulta aún más preocupante, si se tiene en cuenta que el margen de maniobra del gobierno para reducir gastos o incrementar los ingresos es muy reducido, al estar obligado a transferir el 45% de sus ingresos corrientes y a asegurar salud y educación para toda la población.

Otro de los factores sobre los cuales se debe ser cuidadosos es sobre el impacto del mayor monto de transferencias sobre el esfuerzo fiscal propio de los departamentos y municipios. A pesar de que no existe ninguna razón empírica para confirmar que tendrá lugar un proceso de apereamiento fiscal ante la presencia de transferencias, éste puede llegar a generarse. Es evidente que es políticamente desventajoso para los gobernadores o alcaldes aumentar la carga impositiva, pues esto reduce su popularidad ante los electores. Sólo en la medida en que sean estrictamente necesarios los ingresos tributarios para financiar el gasto, los gobernadores y alcaldes recurrirán a ellos. Si por el contrario los ingresos por transferencias o los otros ingresos no tributarios son más que suficientes para financiar el gasto, existirá un incentivo a reducir los impuestos. De tal forma que, aunque históricamente no haya existido pereza fiscal en los niveles subnacionales de gobierno, a partir de cierto monto de recursos transferidos ésta puede presentarse.

## Recomendaciones

De este estudio se derivan cuatro recomendaciones:

1) El mecanismo de transferencias es eficiente y progresivo, los municipios más pobres recibirán mayores transferencias per cápita, pero ello por sí solo no mejorará la distribución del ingreso si no está acompañado de un gasto eficiente y adecuado. Como ya se mencionó, la inversión es el rubro que mayor elasticidad presenta a las transferencias, lo cual es favorable en términos del efecto que ello pueda tener sobre el crecimiento económico, en la medida en que la inversión que se realiza sea productiva y asignada a proyectos prioritarios. En Colombia ha sido frecuente la asignación de la inversión a proyectos poco productivos o no prioritarios. Por esta razón resulta indispensable, que mientras los municipios adquieren la madurez política y la capacidad administrativa para manejar los recursos, que el Estado realice un esfuerzo sustancial de monitoreo, evaluación y asistencia técnica de los proyectos de inversión.

2) Aún con las mayores transferencias de recursos y suponiendo que el endeudamiento de los entes territoriales se mantiene en sus niveles históricos, como lo muestran las proyecciones, los municipios generarán déficits durante los próximos 5 años. Dicho déficit alcanzaría en el 2000 el 2.2% del PIB. Se hace necesario entonces que los municipios fortalezcan sus ingresos tributarios para reducir

su dependencia fiscal del nivel nacional y departamental. El fortalecimiento se debe alcanzarse mediante reformas administrativas más que tributarias. Los impuestos municipales son potencialmente una fuente dinámica de recaudos pero los problemas administrativos, los atrasos de los avalúos catastrales y otros factores han impedido que estos rubros aporten lo que potencialmente podrían.

3) Del ejercicio se desprende claramente que, mientras que los municipios serán deficitarios, los departamentos presentarán ligeros superávits en su finanzas. Esto resultará en transferencias permanentes de recursos de los departamentos hacia los municipios, en cuantías nada despreciables (hasta 1.1% del PIB en el año 2000). Los mecanismos y condiciones de estas transferencias deberán ser especificados para evitar, por un lado, la ineficiente asignación de estos recursos en los municipios y, por otro lado, que ese flujo de recursos sea discrecional o discontinuo.

4) Finalmente, para permitir algún grado de control del gobierno central sobre las finanzas municipales y departamentales, resultaría conveniente que parte de las transferencias estuviesen condicionadas al cumplimiento de límites máximos de endeudamiento y déficit fiscal.

## Anexo

### DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, GASTO CORRIENTE E INVERSION REGIONALES

Ingresos Tributarios			Gasto Corriente			Inversión		
Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal	Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal	Variable	Consolidado Deptal	Consolidado Municipal
C	-6,971 (-1,162)	-69,210 (-6,032)***	C	18,103 (4,770)***	-32,250 (-4,223)***	C	-50,149 (-2,227)**	-99,485 (-3,552)***
PIBR	0,327 (2,897)***	0,138 (1,170)	YT	0,225 (5,560)***	0,088 (1,962)*	YT	0,240 (0,988)	0,614 (3,976)***
YNT	-0,037 (-1,513)	-0,045 (-1,552)	YNT	0,086 (4,722)***	0,023 (1,240)	YNT	0,183 (1,684)*	0,049 (0,826)
TR		0,053 (1,212)	TR		0,300 (10,289)***	TR		0,544 (5,577)***
SF	-0,061 (-0,757)		SF	0,260 (3,684)***		S.F.	0,412 (1,254)	
RTR	0,064 (1,766)*		RTR	0,083 (3,456)***		RTR	0,464 (3,326)***	
Tiempo	0,005 (1,590)	0,037 (6,133)***	Tiempo	-0,007 (-4,056)***	0,018 (4,611)***	Tiempo	0,024 (2,091)**	0,050 (3,442)***
R2	0,946	0,962	R2	0,922	0,957	R2	0,683	0,861

Todas las regresiones incluyeron una variable dummy para cada departamento.

\* significativo al 90%; \*\* significativo al 95%; \*\*\* significativo al 99%

GC = Gasto Corriente; YT = Ingresos Tributarios; YNT = Ingresos no tributarios; TR = Transferencias totales;

SF = Situado Fiscal; RTR = Resto de Transferencias diferentes al Situado Fiscal; PIBR = Producto Interno Bruto; Ig = Inversión.

## Bibliografía

Banco de la República, (1990): Finanzas Públicas Regionales de Colombia. 1980-1987. Banco de la República.

Fainboim, I, Acosta, O. L. y Cadena, H. J. (1994): El Proceso Reciente de Descentralización en Colombia y sus Perspectivas, Documento presentado en el VI seminario de política fiscal, Chile, enero.

Misión para la Descentralización, (1993): Colombia: Descentralización y

Federalismo Fiscal, Departamento Nacional de Planeación.

Perry, G. y Rodríguez, J. A. (1991): Finanzas Intergubernamentales en la Constitución de 1991, Coyuntura Económica, diciembre.

Sánchez, F. y Gutiérrez, C. (1994): Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992. Aspectos de equidad, eficiencia y simplificación administrativa, Coyuntura Económica, Marzo.



# Desarrollo regional, descentralización y transferencias para la inversión social

---

Cecilia María Vélez\*

## I. Introducción

La siguiente reflexión establece la relación entre la dinámica del desarrollo que pueden alcanzar las regiones y el manejo de los recursos de transferencias para inversión social que puso en sus manos la Constitución de 1991.

Además de resolver una discusión de poder entre el centro y las regiones y de garantizar un monto creciente de la inversión social, las transferencias permiten a los municipios y departamentos la posibilidad de desarrollar su capital humano que, de acuerdo con las nuevas teorías, es una de las claves del crecimiento. En las manos de administraciones locales se pone el destino del desarrollo regional y la conciencia sobre la importancia de que esto puede representar un importante impulso a los procesos democráticos locales.

## II. El desarrollo regional

Como resultado de factores físicos e históricos, Colombia cuenta con espacios regionales

delimitados, que presentan diferentes niveles de desarrollo. En las últimas décadas se da sin embargo una importante convergencia del desarrollo regional. Mauricio Cárdenas<sup>1</sup> encuentra para el período 1950-1990, mediante un análisis del comportamiento del PIB per cápita departamental y sus determinantes, un mayor crecimiento de las regiones pobres con respecto a las más ricas y, en consecuencia, concluye que existe una gran convergencia en el desarrollo interdepartamental. Asimismo analiza la evolución entre las diferencias de ingreso per cápita entre la región más rica y la más pobre y encuentra que esta ha disminuido de 10 veces en 1950 a 3.1 en 1989.

Entre las explicaciones de este comportamiento pueden considerarse como importantes: i) la participación de la explotación de recursos naturales en productos como el petróleo, el oro y el carbón, ya que dado su agotamiento en las regiones más desarrolladas, esta explotación se ha desplazado a regiones periféricas (Guajira, Arauca y Putumayo); ii) la ampliación de la frontera agrícola que integra regiones marginales

---

\* Subdirectora del Departamento Nacional de Planeación

1 Cárdenas Mauricio «Crecimiento y convergencia en Colombia 1950-1990». Coyuntura Económica volumen XXIII, No 1, abril de 1993.

(Caquetá y Meta). y; iii) el desarrollo de la infraestructura humana que permite el desplazamiento del capital hacia regiones más pobres en busca de mano de obra barata.

Este crecimiento del producto y del ingreso per cápita no significa necesariamente un mejoramiento en el nivel de vida de la población de las regiones beneficiadas. El mayor nivel de ingreso de las regiones más pobres se genera fundamentalmente en la explotación de recursos naturales en enclaves y, estos últimos más que generar beneficio general incrementan las diferencias de ingresos de las zonas y generan conflictos sociales.

Un análisis de la ubicación geográfica de los conflictos refuerza esta apreciación y el mismo estudio de Cárdenas encuentra una importante relación positiva entre el crecimiento de las tasas de homicidios y las de PIB regional.<sup>2</sup>

En la década de los 90, con la apertura hacia el mercado externo, cambia el modelo de desarrollo y se redefine el papel del Estado. En el marco de este modelo existen dos posibles caminos en cuanto a distribución del desarrollo: una mayor concentración espacial y social de la riqueza, o una apropiación mas equilibrada de esta. La diferencia de caminos la hace la acción del gobierno en la dotación de infraestructura física y capital humano. Los países asiáticos son el ejemplo de que economías inicialmente pobres

pueden, con un modelo abierto, lograr altas tasas de crecimiento y, simultáneamente, una mejor redistribución del ingreso<sup>3</sup>.

Esevidenteque si Colombia quiere un mayor equilibrio en el desarrollo de sus regiones debe generar una infraestructura física y humana equivalente en todas ellas, para que puedan beneficiarse tanto del cambio estructural como de la bonanza que se avecina con Cusiana. De otro modo se agudizarán las diferencias y los conflictos regionales.

El análisis de las tendencias de la producción en el período 1991-1993, muestra una mayor concentración de la actividad económica y del crecimiento<sup>4</sup> en las tres ciudades principales : Bogotá, Medellín y Cali; sin embargo, la repercusión regional de la apertura solo podrá evaluarse en el mediano plazo, cuando se hagan realidad los proyectos de relocalización hoy en evaluación.

### III. La descentralización

El fracaso de la formación de un Estado federal en el siglo pasado generó la reacción centralista de la constitución de 1886 en la búsqueda de la consolidación de la nación en torno a un gobierno unitario fuerte. Posteriormente, la necesidad de consolidar un mercado nacional justificó un creciente proceso de concentración de funciones y recursos en el nivel central.

2 Cárdenas Mauricio. op cit.

3 Ver «El milagro de Asia Oriental: El crecimiento económico y las políticas oficiales». Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas al políticas de desarrollo. 1993

4 La ubicación de los sectores de mayor crecimiento (construcción e industrias asociadas), la participación en las importaciones especialmente de las de bienes de capital, y la ubicación de la inversión extranjera.

La expansión de la cobertura de servicios básicos la hizo el Estado central, e incluso asumió las obras de carácter local (vías urbanas, parques, caminos vecinales, infraestructura deportiva, etc). Así se aumentaron las coberturas de estos servicios en todo el territorio, con excepción de algunas zonas y sectores sociales, se amplió la cobertura de la educación primaria, se disminuyeron las tasas de analfabetismo, se llevaron a cabo programas de atención nutricional, y de vacunaciones. En cambio, la inversión en infraestructura física y servicios sociales más complejos como la educación secundaria, y el segundo y tercer nivel de atención en salud, se concentraron en las regiones más dinámicas. En cuanto a la estructura tributaria, el nivel central, aún hoy, concentra los impuestos más dinámicos: renta, IVA y comercio exterior, y su participación en el total de los ingresos estatales alcanza el 78 %. Además, en las dos últimas décadas ha sido mucho mayor la modernización del recaudo nacional que la del local. Por el lado del gasto, la participación de las administraciones locales alcanzan el 24.7% del total contabilizando las transferencias (cuadro 1).

Podemos decir que el modelo centralizado se agotó en la medida en que el país alcanzó mayores niveles de desarrollo y mejores indicadores sociales. Una vez adquirido cierto nivel de coberturas se hizo evidente la dificultad del Estado central para mejorar la calidad de los servicios, llevarlos a poblaciones con características particulares y administrar, en todo el territorio nacional, servicios locales cada vez mas complejos como acueductos y hospitales.

Colombia empezó las transformaciones legales conducentes hacia la descentralización

## Cuadro 1

### A. Participación de los ingresos propios en el total de ingresos estatales (%)

	Nación	Dptos.	Municipios
1986	80,5	12,7	6,8
1987	81,2	12,0	6,8
1988	80,9	11,6	7,4
1989	80,0	12,0	8,0
1990	79,9	12,0	8,1
1991	78,4	9,9	11,7
1992	77,3	10,2	12,5
1993	78,4	9,3	12,3

### B. Gasto regional como porcentaje del gasto total (%)

	Nacionales	Regionales
1986	76,9	23,1
1987	76,1	23,9
1988	77,3	22,7
1989	77,0	23,0
1990	76,5	23,5
1991	76,2	23,8
1992	78,2	21,8
1993	75,3	24,7

Fuente: Cálculos DNP.

desde la década pasada. El énfasis de las primeras reformas se centró en el municipio con el fin de recuperar la democracia local y llevar la presencia del Estado a las zonas en donde era inexistente. Se estableció la elección popular de alcaldes, se organizaron los tributos, se establecieron transferencias crecientes para los municipios y, posteriormente, mediante reglamentación se

definieron unas funciones a cumplir con estas transferencias. Finalmente se tomaron algunas acciones para desmotar institutos centrales que desarrollaban funciones locales.

Posteriormente, a partir de la necesidad de dinamizar la prestación de los servicios de educación y salud, se expedieron leyes sectoriales (Ley 29 de 1989 y Ley 10 de 1990). Ambas en el marco de la municipalización y enfrentando problemas mas complejos en la redefinición de funciones, pues se trataba de la descentralización de dos sectores en donde el Estado central no solo llevaba adelante los proyectos de inversión, como era el caso de las obras locales, sino que se encargaba fundamentalmente de los gastos de funcionamiento.

La Constitución del 91 reforzó este proceso: fortaleció la descentralización y el papel del Estado en la inversión social. Ligó ambos aspectos en la medida en que estableció la ejecución local de los sectores sociales y definió que todas las transferencias del sector central hacia las regiones se deben orientar a la inversión social. Además, recuperó el papel del departamento en el proceso.

El desarrollo legal de la Constitución ha avanzado en la definición de un esquema descentralizado para desarrollar la inversión en capital humano. La ley 60 del 93 reguló las transferencias y las orientó hacia al sector social, redefiniendo la responsabilidad de los tres niveles de gobierno. A partir de esta ley se han expedido leyes sectoriales que, en términos generales, respetan estas definiciones de la ley orgánica.

Otros sectores diferentes al social empiezan a definir sus esquemas descentralizados, como

el caso del sector de vías, con la ley del transporte, y el de medio ambiente.

#### IV. Las transferencias

El modelo de descentralización al que ha llegado el país está basado en las transferencias. En general existe consenso sobre la bondad de la recolección central de los principales tributos y sobre la necesidad de redistribución de estos por parte del agente central entre todas las regiones.

En la redefinición de las transferencias que hizo la ley, se desarrollan los dos mandatos constitucionales: la ampliación de los servicios sociales básicos y la profundización de la descentralización. En las fórmulas de asignación se tienen en cuenta la población, los déficits de servicios como necesidades básicas insatisfechas, el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa. En todo caso se garantiza la progresividad en la distribución.

De otra parte se buscó una adaptación del Estado central a la nueva realidad y, en desarrollo del artículo transitorio 20 de la Constitución, se definió un sistema de cofinanciación mediante el cual los recursos nacionales a sectores descentralizados solo pueden apoyar la ejecución local. Así los proyectos presentados por las regiones son cofinanciados en la medida en que se ajustan a políticas del gobierno central, pero su iniciativa y ejecución quedan en la órbita local. El monto de la cofinanciación es flexible y debe disminuir en la medida en que se aumenten las transferencias.

De acuerdo con el esquema definido, la participación de las transferencias en el PIB

pasará de 1.9% en 1993 al 5.4% en el año 2000 (cuadro 2) y los cálculos establecen que esto permitiría, en ese año, lograr coberturas totales en salud y educación básicas (primaria y secundaria) y acueductos, además de permitir la atención de grupos vulnerables (gráfico 1).

Es importante anotar que en la reglamentación del uso de las transferencias se estableció la prioridad de los grupos más pobres de la población. En consecuencia, la asignación es doblemente distributiva: beneficia las regiones más pobres y a la población más pobre.

## V. Las posibilidades y los riesgos del modelo

En cuanto al desarrollo territorial esto significa que se pone en manos de la administración local la posibilidad de elevar la calidad de su capital humano y de superar los cuellos de botella a los

## Cuadro 2

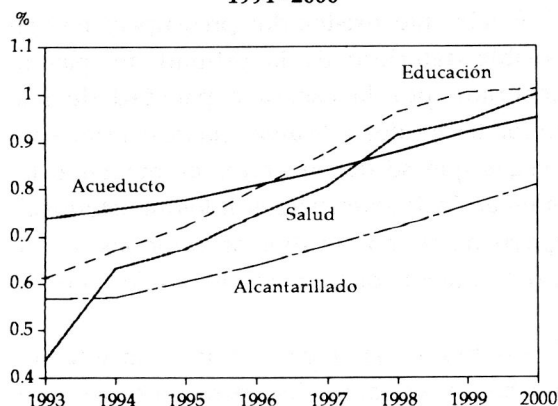
### TRANSFERENCIAS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Situado Participaciones		
	Fiscal	Municipales	Total
1986	1,27	0,75	2,02
1987	1,35	0,88	2,22
1988	1,30	0,98	2,28
1989	1,33	1,11	2,44
1990	1,28	1,14	2,42
1991	1,30	1,42	2,72
1992	1,39	1,59	2,98
1993	2,22	1,48	3,70
1994	2,83	1,66	4,50
1995	2,76	1,89	4,65
1996	2,98	2,06	5,04
1997	3,03	2,22	5,25
1998	3,10	2,41	5,51
1999	3,03	2,47	5,50
2000	2,93	2,52	5,45

Fuente: Cálculos DNP.

## Gráfico 1

### AMPLIACION PROBABLE DE COBERTURAS 1994 -2000



NOTA: la financiación de la ampliación de coberturas corresponde a los recursos del Situado Fiscal, otras transferencias y otros recursos, además de la participación del sector privado en el caso de educación.

Fuente: cálculos DNP.

que había llegado el centro en el desarrollo de los sectores sociales. Están sentadas las bases para que todos puedan beneficiarse del nuevo modelo de desarrollo. Será responsabilidad local la aplicación eficiente de los recursos para lograr el mayor bienestar de su comunidad y para ofrecer unas condiciones que permitan la ubicación de inversiones productivas en la región.

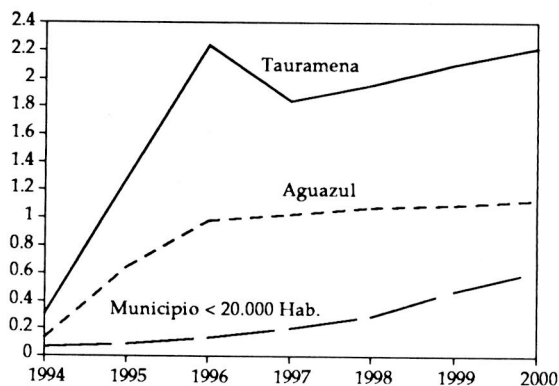
Otra ventaja reside en la definición legal de un porcentaje creciente de los ingresos corrientes para inversión social, lo que permite en el corto plazo lograr las coberturas totales. Se independiza la prioridad de la inversión social de las coyunturas fiscales o políticas.

Esta ventaja engendra así mismo el riesgo de la inflexibilidad. Los porcentajes de las transferencias, tanto los utilizados en el cálculo de su monto, como los utilizados en su distribución pueden llevar en el mediano plazo a ineficiencias de la asignación de los recursos. En especial se señala la sobrefinanciación que se generará en el corto plazo en regiones productoras de petróleo, que además de las transferencias para el sector social participan directamente en las regalías petroleras (gráfico 2). El nivel de atraso de la mayor parte de estas regiones hace pensar que se requiere un gran esfuerzo de inversión, que no puede realizarse de manera simultánea. En consecuencia se deben establecer mecanismos para que al igual que el gobierno central, estas regiones ahorren parte de su renta petrolera y, de otro lado, se puedan introducir en las fórmulas de asignación de la transferencia factores que consideren este ingreso y disminuyan su participación.

Hay que tener presente que por la naturaleza del gasto a financiar, especialmente en la transferencia departamental para educación y salud, con gran peso del gasto de funcionamiento, es necesario garantizar la estabilidad de los recursos, y su crecimiento hasta lograr el 100 % de las coberturas. Posteriormente deberían revisarse las asignaciones para evitar ineficiencias.

Otro riesgo, uno de los más graves para el esquema, es la incapacidad del gobierno central de desmontar su gasto en los sectores cuya responsabilidad transfiere, al mismo ritmo en el que se está incrementando la transferencia. No se ha hecho una planificación consciente de la disminución del gasto central y, en algunos

**Gráfico 2**  
**INGRESOS PERCAPITA 1994 - 200**  
**(Municipios petroleros y no petroleros)**



casos, la legislación ha reforzado esquemas paralelos ubicando acciones sociales a financiar con presupuesto central. Esto va a presentar problemas porque tanto los Ministros de los sectores, como los congresistas, pueden estar interesados en la intervención directa en las regiones, cuando el gobernador o el alcalde son contendores políticos.

Finalmente, existen dos preocupaciones: el posible deterioro de la calidad del gasto, generado por la escasa capacidad de las entidades locales, y la ausencia de control, son riesgos que se deben enfrentar mediante la orientación de los esfuerzos de los ministerios al apoyo de las administraciones locales, y del fortalecimiento de los mecanismos de control.

Estamos en la etapa de transición y faltan muchos ajustes al modelo pero, en general, se tiene definido el esquema para la ejecución de la política social llegue a los más pobres con instrumentos más idóneos.



# Informes especiales





# Propuestas de política social

---

## Nota del editor

Resulta de sumo interés y actualidad la encuesta que, sobre la política social, realizó El Tiempo a los candidatos presidenciales, en la medida en que de ella se desprenden las orientaciones y estrategias de política social del próximo gobierno. Adicionalmente, estas propuestas se constituyen en documentos valiosos para ahondar en el debate técnico que necesariamente acompaña la fijación de esas políticas.

Por lo pronto, es reconfortante ver el gran compromiso que muestran estos tres candidatos con el desarrollo social, siendo más los puntos coincidentes que los discordantes. Falta ver ahora

si, como generalmente ocurre, una cosa son las propuestas del candidato y, otra bien diferente, las prioridades del mandatario. O si por el contrario, se logran proveer los instrumentos viables y realistas para darle ejecución a concepciones con amplio contenido social

A continuación transcribimos el formulario, las respuestas textuales de los candidatos y el comentario que, en su momento, hizo Fedesarrollo sobre dichas respuestas.

Vale la pena aclarar que todas las respuestas fueron, dados el medio para el que se prepararon, limitadas a un espacio restringido y, con una solicitud expresa de utilizar un lenguaje sencillo.

## Encuesta

Cuál es el papel que jugará la política social dentro del conjunto de sus políticas de gobierno?. Qué hará el ejecutivo para vincular al Sector Privado y a la Ciudadanía en el desarrollo social?

## Respuestas de:

### Antonio Navarro Wolff

La política social ha sido históricamente un complemento de la política económica, un mecanismo de repartir una parte de la riqueza para lograr la aceptación de un orden injusto.

Como lo demuestran entre otros los países asiáticos de rápido crecimiento, el equilibrio social es un componente absolutamente indispensable para tener una opción real de desarrollo.

Ese equilibrio social es entonces estratégico, como lo son la paz y la limpieza y eficiencia del Estado. Son los tres cambios históricos que Colombia necesita si quiere tener futuro. Además, una sociedad tan desequilibrada como la nuestra, es siempre inestable. Lo social está en la base de la violencia y la inseguridad tan persistentes de nuestra historia.

Tanto el sector público como el privado deben aceptar la necesidad de un PLAN SOCIAL DE EMERGENCIA, PSE, como un propósito nacional impostergable, para lo cual conformaremos una COMISION DEL PLAN SOCIAL, mixta, y promoveremos la PLANEACION PARTICIPATIVA desde el nivel municipal.

**Respuestas de:****Andrés Pastrana Arango**

Para mí la política social es un elemento ineludible y esencial del desarrollo, toda vez que garantiza que el accionar económico no pierda su razón de ser: una mejor calidad de vida para todos. Mi programa de gobierno contiene una política social fuerte, que supera el papel subsidiario y de beneficencia que muchos le han querido dar, hace más equitativa la distribución de los resultados del crecimiento, da acceso a toda la población a las oportunidades abiertas al país y genera nuevas oportunidades. Como lo he reiterado en varias ocasiones, el desarrollo debe partir de la gente y llegar a ella.

Para esto yo convocaré a todos los recursos humanos y físicos disponibles. Buscaré la participación activa del sector privado y la ciudadanía en la financiación, la ejecución, la gestión y el control de la política social. La financiación continuará siendo principalmente pública, aunque se deben buscar mecanismos para atraer recursos privados. Para ello he hecho un cuidadoso estudio para eliminar obstáculos de carácter legal y financiero que limitan este tipo de participación. De otra parte, la ejecución del gasto público social se diversificará permitiendo una mayor participación de entidades particulares (organizaciones de base, de usuarios, empresas solidarias, cooperativas, empresas privadas con ánimo de lucro, etc.) en la planificación y administración de recursos públicos y en la prestación de servicios. La información será un elemento fundamental de la participación de la comunidad en el control y gestión de entidades encargadas del desarrollo social, incluyendo desde los colegios hasta las

**Respuestas de:****Ernesto Samper Pizano**

En mi gobierno la política social dejará de ser la hermana cenicienta de la política económica. Volcaré el esfuerzo del Estado hacia una política social audaz, moderna y eficiente integrada a la política económica, para orientarlas a la generación de empleos productivos; la superación de la pobreza que afecta a la mitad de las familias colombianas y a formar un nuevo ciudadano más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político. En mi gobierno la gente estará en primer lugar.

## Pregunta

En orden de prioridades, cuáles son las tres principales áreas sociales en que trabaja su gobierno? Qué metas tiene para el sector urbano y rural?

## Antonio Navarro

El PSE tiene como propósito la atención integral y universal a las comunidades pobres para pagar la deuda social a través de programas de a) satisfacción de las necesidades básicas; b) generación de empleo y elevación del ingreso; y c) democratización de la propiedad.

Algunas de las metas son las siguientes:

Lograr una cobertura de agua potable para el 90% de la población y de alcantarillado para el 75%, mediante la inversión de dos billones de pesos.

Cubrir el 80% de atención extramural y relaciones entre medicina formal e informal.

Duplicar los cupos de secundaria y de carreras técnicas intermedias y profesionales, así como mejorar sustancialmente la calidad del proceso educativo, mediante el incremento del presupuesto de la educación pública del 3.2 actual al 5.2% del PIB. Ello significa un incremento de 900.000 millones de pesos. Asignar 600.000 subsidios diferenciales de vivienda, dando prioridad a los estratos más pobres.

Asignar por lo menos 1.000.000 de hectáreas para los campesinos en programas de desarrollo agropecuario integral.

## Andrés Pastrana

empresas de servicios públicos. Hay que reevaluar el concepto que la participación se da exclusivamente a través de un representante en una junta directiva o de la representación en la rama legislativa.

Mis prioridades son: *i) Educación:* Mi programa establece un programa integral en materia educativa que empieza por la educación básica primaria y secundaria y que tiene como meta principal dar educación de calidad a todos los menores de 15 años en el sector urbano y rural, y convertir al colegio y al sistema educativo en pivote del desarrollo comunitario y de la solución de los principales problemas sociales que aquejan a nuestra sociedad. *ii) Salud:* Agua potable y saneamiento básico: La meta es asegurar que con los nuevos recursos disponibles a partir de la reforma a la seguridad social sea una realidad la cobertura universal de un sistema de salud de calidad. Para ello será vital superar problemas de gestión. Desde el punto de vista social, de salud pública y ambiental, es un imperativo lograr una cobertura total de los servicios de acueducto y alcantarillado para finales de siglo. Mi programa establece un plan concreto para lograrlo. Para 1998 esta meta se cumplirá en un 90% en agua potable y 80% en alcantarillado, con un 100% de calidad, lo cual exige un esfuerzo considerable de recursos públicos y privados, la participación de la comunidad y el desarrollo de tecnologías apropiadas en las zonas rurales de nuestro país. *ii) Desarrollo campesino.* La pobreza rural requiere una respuesta productiva que repercutirá favorablemente sobre toda la economía y sobre la consecución de la paz en el país.

## Ernesto Samper

Las áreas prioritarias serán, además de las que se derivan de obligaciones constitucionales de ampliación de la cobertura social, la política de empleo productivo; la mejora en la calidad de la educación, empezando por los maestros; la ampliación en la cobertura de la seguridad social universalizando la salud con énfasis en los más pobres; un ambicioso programa de vivienda de interés social; una política destinada a pagar la deuda social que se tiene con la mujer en Colombia y un fuerte apoyo social al sector rural. En el próximo gobierno llegará el tiempo de la gente.

## Pregunta

Cuál será la estrategia en la política Económica que servirá como base para desarrollar los programas sociales? Cuál será el monto y la distribución del gasto Público Social?

## Antonio Navarro

Solucionar el desequilibrio social es imposible en un plazo breve, pero empezaremos con energía una estrategia de mediano plazo. Ella, por supuesto, está asociada a los ritmos del crecimiento económico, a la eficiencia en el recaudo tributario, al monto de los recursos petroleros y a la eficiencia en el logro de otros objetivos como la paz y el mejoramiento del Estado. Para lograr las metas, el PSE incrementará la inversión social como lo muestra el cuadro siguiente:

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS	% DEL PIB
Nutrición	1.100.000 niños	0.7
Educación		
Básica	6.000.000 niños y jóvenes	1.6
Salud	14.200.000 personas	2.9
Vivienda	600.000 viviendas	2.5
Subsidio de		
Reentrenamiento		
laboral	1.690.000 personas	1.5
Programas de		
educación		
técnica, superior,		
ciencia y tecnología		0.6
Porcentaje del PIB		
adicional para política social		9.8



## Andrés Pastrana

Mi estrategia económica está basada en el crecimiento sostenido, la inversión productiva y la búsqueda de una mayor competitividad de nuestros productos. Papel central cumple en este objetivo la educación y los conocimientos, el cual es el principal puente entre la política social y económica y el soporte esencial de mi programa de desarrollo económico y social. Mi programa de gobierno parte de un enfoque integrado en que el crecimiento y la equidad son ambos objetivos tanto de la política económica como de la social. Esto implica, de una parte, que escoge muy cuidadosamente aquellas políticas económicas que no sólo favorecen el crecimiento y la estabilidad económica, sino también una mejor distribución del ingreso y mayor generación de empleo y, por otra, que la política social no sólo se preocupa por la equidad, sino también por los efectos que ésta tiene sobre la eficiencia y la productividad. Estoy seguro de que cualquier estrategia social que pase por alto el crecimiento económico y los imperativos de la racionalidad y la eficiencia económica, acabará fracasando, y que, además de una injusticia, es un colosal error estratégico desaprovechar el potencial de una sociedad armónica, educada y saludable en la cual todos los colombianos puedan hacer un aporte productivo.

b. Estudios recientes muestran que el gasto público social representa cerca de la mitad de los ingresos de las familias más pobres. Por ello yo me preocuparé por aumentar el monto de los recursos destinados al gasto social. De los niveles actuales cercanos al 8.2% del PIB en 1992 deberá pasar a un 10% en 1996 y al 12% en 1998. La inversión en educación pasará a niveles cercanos

## Ernesto Samper

La política económica tendrá objetivos de eficiencia y equidad. Elevaremos la participación de la inversión social hasta el 15% del PIB y financiaremos ese aumento con los recursos de los nuevos hallazgos petroleros y una reorientación del gasto público. El desarrollo económico obtenido con la internacionalización no se puede quedar en pocas manos, debe llegar a todos los colombianos.

## Pregunta

Antonio Navarro

Ante la ineficiencia de los instrumentos para el desarrollo de los programas sociales, cuáles cambios específicos va usted a introducir en las instituciones, las leyes y las prácticas de la Política Social?

Crearemos un Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social y eliminaremos el actual Ministerio de Desarrollo, hoy un híbrido sin funciones claras. El nuevo Ministerio coordinará las diferentes instituciones ejecutoras del sector.

Así mismo, se crearán centros especializados en la formación de gerentes sociales y expertos en política social.

## Andrés Pastrana

al 4.2% del PIB, en salud (incluyendo el gasto en salud del sistema de seguridad social) a 3.5%, en seguridad social a 3.2% y en vivienda, agua potable y alcantarillado a 1.3%. Sin embargo, bajo las condiciones de ineficiencia que han prevalecido en el sector social, por más que logremos alcanzar los niveles de países de mayor desarrollo, nunca serán suficientes los recursos para enfrentar el reto de la pobreza. Por ello mi preocupación además del nivel del gasto público, está en la eficiencia y eficacia del mismo. Durante mi gobierno me esforzaré por que todos los recursos destinados al área social efectivamente se ejecuten, se canalicen principalmente al rubro de inversión y terminen favoreciendo a los sectores más necesitados de la población.

Mi propósito es dar al sector social el status que requiere y revolucionar la manera de hacer política social en este país. Para ello: i) Nombraré al frente de los ministerios e institutos del área social a las personas más capaces y preparadas para enfrentar el reto del progreso social; ii) Daré un manejo integral y articulado a la política social, coordinando las acciones de las diferentes entidades del área social y centrando la dirección del proceso en el Ministerio de Educación. En el mediano plazo, todo deberá converger en la creación de un sistema de política social a cuya cabeza estará el Ministerio Social, con viceministerios fuertes en los diferentes sectores y áreas; iii) Crearé un nuevo modelo de prestación de servicios públicos; iv) Haré un análisis cuidadoso del presupuesto nacional para priorizarlo; v) Revisaré la descentralización para acelerarla, clarificando funciones y desarro-

## Ernesto Samper

Haré un cambio en la gestión de lo social, dedicando a esta área los mejores equipos y extendiendo la revolución tecnológica, la gerencia moderna, los criterios de eficiencia y condiciones de competencia en el área social. Convocaremos a la iniciativa privada y solidaria a colaborar en estas tareas. Vamos a salir del «asistencialismo» social. La política social en el próximo gobierno será eficiente en beneficio de la gente.

## Pregunta

El número de pobres ha crecido notablemente en los últimos años. Con qué programa específico combatirá este problema?

## Antonio Navarro

El PSE incluye acciones específicas y prioritarias para los pobres de la ciudad y el campo. El cuadro anterior describe las más relevantes de estas acciones.

Millones de Colombianos carecen de servicios públicos (agua, luz, alcantarillado). Cómo va ampliar la cobertura?

En agua y alcantarillado ya se describieron las metas. En electrificación, proponemos la extensión de la interconexión nacional a la Costa del Pacífico y las regiones del Oriente del país

## Andrés Pastrana

lando la participación de base, vi) Diseñaré una política social focalizada que permita que el gasto social llegue a quienes más lo necesitan.

Las políticas y estrategias para superar la pobreza deben formar parte de una concepción integral del proceso de desarrollo, que integra tanto aspectos económicos como sociales. Para atacar las raíces estructurales de la pobreza sentaré las bases para que la economía colombiana crezca a tasas superiores al 8%, aumentaré el empleo bien remunerado, recuperaré el sector agrícola, promoveré el desarrollo campesino, generaré un nuevo modelo de prestación de servicios que asegure una adecuada y equitativa satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, y concentraré esfuerzos a través de la política de la familia y la educación en las zonas más deprimidas de nuestras grandes ciudades. De otra parte, para aliviar la situación inmediata de los más pobres, desarrollaré de manera coordinada con las diversas entidades involucradas un sistema de transferencias que permita enfrentar integralmente las necesidades básicas insatisfechas de estos colombianos. Esto implica un enfoque integrado que articule los mecanismos de subsidios a las tarifas de los servicios públicos; subsidios del sistema de seguridad social en el área pensional y de salud; subsidios a la vivienda, subsidios a la educación; y subsidios temporales a los productores agrícolas.

La ampliación de la cobertura de los servicios básicos requiere de la estructuración de un nuevo modelo de prestación de servicios que tiene los siguientes pilares fundamentales: i) La fijación

## Ernesto Samper

El 46% de las familias colombianas reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza y por ello para mejorar esta situación es indispensable ante todo mejorar sus condiciones de empleo e ingreso. El programa para generar un millón y medio de nuevos empleos será el arma que utilizaremos para combatir la pobreza. Además, los programas de educación, salud y vivienda estarán dirigidos específicamente a los sectores débiles para satisfacer sus necesidades básicas.

Estimularé una mayor participación de capitales y el desarrollo de empresas públicas más autónomas y eficientes, bajo regulación adecuada, para ampliar la cobertura y mejorar

## Pregunta

Antonio Navarro

que carecen de ella, como el pie de monte de la cordillera oriental. Subsidiaremos los hogares pobres en las tarifas.

Los candidatos han hecho explícitas las metas en términos de cobertura para la educación. No obstante, los estudios de evaluación detectan severos problemas de deserción, repetición, baja capacitación de los maestros, deficiencia en la infraestructura, baja calidad, etc. Qué hará para enfrentar este problema?

En educación el problema de la calidad es crítico, especialmente en la educación pública primaria y secundaria y en la educación privada tecnológica postsecundaria.

Para la primera, un porcentaje de los dos puntos del PIB propuestos como aumento presupuestal se invertirá en mejoramiento de la dotación de escuelas y colegios, haciendo énfasis en computación, ayudas pedagógicas y laboratorios. Asimismo, se mejorará la formación de los profesores y los maestros y se entregarán complementos alimenticios a los niños de bajos recursos.

Capítulo especial merece la doble jornada que, aunque ha permitido ampliar la cobertura, es la responsable de nuevos problemas, como el tiempo libre de los jóvenes y la disminución de la duración de la jornada escolar con la consiguiente baja de calidad. Debe hacerse un esfuerzo significativo para ir la eliminando,

## Andrés Pastrana

de criterios para la generación de un ambiente propicio para incentivar la participación privada y comunitaria en la gestión y prestación de servicios y promover los proyectos público-privados. ii) El desarrollo de una sólida capacidad regulatoria del Estado que impida el traslado de ineficiencias a los usuarios y que evite las prácticas monopólicas. iii) La despolitización de las estructuras gerenciales de las Empresas estatales y la fijación de metas de largo plazo. iv) Una política clara con relación a los subsidios para la población más pobre tal como está consignado en la Ley que cursa en el Congreso.

Mi política educativa es integral: ataca la escasa cobertura, la baja calidad y la ineficiencia del sistema actual; considera las necesidades cambiantes de los mercados de trabajo y especialmente sus efectos sobre la estructura familiar; busca superar las debilidades del esquema institucional del país, integrando a la familia y a la sociedad al proceso educativo; prepara a la población para vivir en una sociedad libre y descentralizada y para el uso de la nueva tecnología; y enfrenta de manera articulada los problemas que aquejan a la sociedad y a la familia colombiana, tales como las drogas, la violencia, el mal uso del tiempo libre, la pobreza cultural, la desintegración familiar y el deterioro de la vida comunitaria. De esta política hacen parte medidas tendientes a mejorar la calidad y eficiencia de la educación, y que tiene que ver con la capacitación, reentrenamiento y selección de los maestros, el fortalecimiento y la autonomía de los centros educativos, un programa para mejorar la infraestructura física de los colegios y

## Ernesto Samper

la calidad de los servicios públicos. Se mantendrán subsidios focalizados por los consumos básicos de los más pobres. En mi gobierno la privatización no será ni panacea ni tabú.

Centraremos los esfuerzos en capacitar los maestros, profesionalizar sus condiciones de trabajo y conseguir que la sociedad valore apropiadamente su labor. Asimismo, haremos a las comunidades y padres de familia partícipes más efectivos del proceso educativo y el manejo de las escuelas, lo que facilitará mejorar la calidad, reducir la deserción y erradicar el trabajo infantil. Vamos a actualizar el concepto fundamental de educación pública para la democracia y a trabajar por la formación desde las aulas escolares de un nuevo ciudadano.



## Pregunta

Antonio Navarro

reconociendo a los docentes incrementos salariales. La calidad de la educación postsecundaria, especialmente la nocturna, requiere un cuidadoso control del Estado. El SENA, debe despolitizarse.

Doce millones de colombianos no tienen acceso al Sistema de Salud. Cómo ampliar la cobertura asegurando la calidad? Qué resultados esperar?

La salud estará cubierta con servicios ambientales y servicios personales. Para los primeros, agua, alcantarillado, saneamiento y mejoramiento de vivienda, ya describimos las metas. Para los segundos, haremos énfasis en un esquema de primario extramural, que incluya no solamente personal institucional sino también a parteras, boticarios, médicos tradicionales indígenas y especialmente las amas de casa, jefes de salud de los hogares.

En servicios personales, se hace énfasis en subsidios para los más pobres y en descentralización de la oferta.

## Andrés Pastrana

aumentar el tiempo que pasan los niños en los colegios, más información a la ciudadanía acerca de los colegios y escuelas, un mayor y mejor suministro de materiales y recursos de soporte al proceso educativo y la consolidación de un sistema de evaluación educativa. Además, me he propuesto convertir a los colegios en el centro de nuestra política de desarrollo familiar y comunitario. Colombia requiere una nueva educación que vaya más allá de los textos escolares y sea la base de la convivencia democrática. Durante los próximos cuatro años surgirá en las zonas más desprotegidas de nuestras poblaciones un nuevo concepto de colegio, donde pueda estimularse la sana utilización del tiempo libre y se eduque también a los padres que así lo requieran para desarrollar su activa participación en la formación de sus hijos.

Desde la perspectiva financiera, el país presenta un nivel de gasto público y privado en salud que debería ser suficiente para alcanzar la universalización de los servicios a costos razonables. La cobertura del 100% es una meta perfectamente factible. Los cálculos demuestran que con el aumento de los niveles de cotización de cerca del 50%, con el incremento en la asignación de recursos nacionales a las regiones, potenciado por el aumento de los ingresos corrientes provenientes de Cusiana/Cupiagua, y algunos aportes nacionales para programas especiales, la financiación del sector quedaría asegurada en el mediano plazo. Por ello la principal restricción que enfrenta la reforma del sector salud y el logro de las metas de

## Ernesto Samper

Desarrollaremos los instrumentos de la nueva ley de seguridad social, garantizando los recursos necesarios para que en 1995 el 100% de los pobres tengan acceso a los servicios de salud. Estimularemos la creación y fortalecimiento de instituciones de salud, con un sistema efectivo de control de calidad. Ampliaremos el paquete básico para los pobres, de modo que se iguale en corto tiempo al de los cotizantes. No aceptaré el concepto de una salud pobre para los más pobres.

## Pregunta

Antonio Navarro

Propondría cambios a la ley de reforma de la seguridad social?, Cuáles?, Cómo la reglamentaría?

No fuimos amigos de la filosofía de esa ley, y creemos que deben hacerse reformas. Su principal problema es la ampliación de la cobertura a los trabajadores no formales, más de la mitad de la fuerza de trabajo. Ni el sistema privado de salud ni el de pensiones, puede cumplir con los objetivos de ampliar la cobertura para ellos. Se requiere una reforma de fondo al período de transición de diez años que establece esa ley.

## Andrés Pastrana

universalización no es la falta de normas o recursos, sino el desarrollo de la oferta privada y la calidad institucional pública, ya sea como normadora y vigilante o como ejecutora, más cuando se contemplan incrementos financieros importantes y la reforma de las responsabilidades institucionales. Es nuestro propósito, entonces, iniciar un programa de desarrollo institucional y de la capacidad humana y física disponible para asegurar que se de una correcta asignación de los recursos que realicen departamentos y municipios; que se garantice la organización institucional; y se cree la capacidad para responder a los retos planteados. La reforma a la seguridad social fracasará si el país no reglamenta los mecanismos e instituciones creadas y no genera la infraestructura de atención médica adecuada.

No creo que exista en el mundo un sistema de seguridad social que sea perfecto. Tampoco creo que el desarrollo económico y social se de por ley o decreto. Qué tanto se acerca un país a la perfección depende de la capacidad de desarrollar las alternativas existentes y adecuarlas a su realidad. Por ello el país debe dejar de pensar en como reformar sus leyes antes de intentar implementarlas. la ley 100 ha sido fruto de un intenso y prolongado debate y contiene instrumentos valiosos que deben ser desarrollados para aumentar la cobertura, mejorar la eficiencia y hacer más solidario el sistema. Entre muchos otros, me preocuparé por la incorporación real de entidades del sector social solidario en la administración del sistema; garantizaré la efectividad de los mecanismos para la democratización accionarias de las

## Ernesto Samper

Debemos asegurarnos que con la reforma a la seguridad social se logre la ampliación de la cobertura. Se tienen que hacer entonces esfuerzos importantes en sectores como el de las madres cabezas de familia para que ellas puedan contar con seguridad social. De la misma manera es importante que el principio de la solidaridad funcione, pues no se puede concebir un sistema de seguridad social en el que no se proteja a los sectores más débiles de la sociedad. La ley debe tener una reglamentación apropiada.

## Pregunta

Antonio Navarro

Cómo enfrentará la ineficiencia del sistema de subsidio a la vivienda de interés social?

Deben simplificarse los trámites para la asignación de los subsidios del Estado, con el nuevo Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social; debe participar mucho más activamente en la asesoría a los usuarios de los subsidios, los cuales serán diferenciales, para que sean mayores para los más pobres.

Si cree que vale la pena destacar otra variable a la que dará atención en el sector social, le agradeceríamos mencionarla.

Mencionamos cinco variables más:

a) Cercanía entre el poder y la población. Es indispensable recuperar la confianza ciudadana en el gobierno. La Planeación Participativa es un instrumento indispensable.

## Andrés Pastrana

entidades administradoras de pensiones; fortaleceré el sistema de subsidios para la ampliación de la cobertura de los sectores más desprotegidos de la sociedad (sector informal y rural, principalmente); buscaré el acercamiento del tema pensional al ciudadano común; garantizaré los requisitos mínimos para que ambos sistemas del régimen pensional puedan competir en igualdad de condiciones; adelantaré una ambiciosa campaña informativa para que los ciudadanos conozcan los pros y los contras de cada alternativa existente; y estaré pendiente de la creación de un sistema de pensiones y de salud que sea operativamente eficiente.

Reforzaremos los mecanismos para focalizar aún más el subsidio y dirigirlo hacia los sectores más necesitados. Ello implica mayor interacción con los municipios, mecanismos para ampliar la oferta de tierra urbana, y generar un esquema de garantías. Para que haya mayor eficiencia en el cobro, se deben involucrar otras instituciones como las mismas CAV y las cooperativas en el proceso de pago.

Quiero por último resaltar que mi programa de gobierno además de incorporar la dimensión social del desarrollo, da un papel fundamental a la política ambiental sin la cual se estarían negando a las generaciones futuras la oportunidad de beneficiarse de las reformas

## Ernesto Samper

El problema de la ineficiencia está relacionado con la falta de recursos y ante esta situación se han inventado trabas administrativas para manejar la escasez y no se han comprometido a refinanciar el programa. El Plan de Vivienda de Interés Social de mi gobierno será cofinanciado con los municipios y departamentos a partir de un compromiso nacional de financiar dos partes con la apropiación de los recursos del IVA al cemento y un aporte equivalente del presupuesto nacional, la tercera parte correspondería a los entes regionales.

Para nivelar sectores específicos desarrollaremos planes concretos para las mujeres cabezas de familia, la niñez, la tercera edad y los discapacitados.

## Antonio Navarro

b) Predicar con el ejemplo. El gobierno debe ser austero.

c) Aplicaremos un subsidio temporal al desempleo de hogares pobres, articulado a los programas de capacitación y reentrenamiento laboral.

d) La política social debe asociarse a la democratización de la propiedad, en la agricultura, en la industria con la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas y en general con la democratización accionaria.

e) La recreación, el deporte y la cultura, especialmente para sectores jóvenes, es otra necesidad de extrema urgencia.



## Andrés Pastrana

que hoy propongo. El adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del medio ambiente ocupan un lugar central dentro del compromiso por consolidar un proceso de desarrollo acelerado y sostenible para Colombia. Desarrollo sostenible quiere decir oportunidad para que las próximas generaciones gocen también de los frutos del mayor crecimiento de hoy.

---

## Comentario de Fedesarrollo

### El alcance de las propuestas

En las propuestas de los tres candidatos ocupa un papel prioritario la política social.

Antonio Navarro formula un ambicioso Plan Social de Emergencia con el cual buscará el equilibrio social, como uno de los tres componentes estratégicos del desarrollo. Andrés Pastrana plantea una política social fuerte, como elemento esencial del desarrollo, que haga uso de todos los recursos disponibles. Ernesto Samper propone volcar el esfuerzo del estado hacia una política social audaz, moderna y eficiente, integrada con la política económica.

Es positivo que las propuestas de los tres candidatos se basen en políticas de bienestar y no en medidas asistencialistas. La diferencia está en que las políticas de bienestar se fijan como población objetivo a toda la sociedad, aun cuando le den prioridad en los programas a los grupos pobres. En cambio, las políticas asistencialistas se restringen a los grupos en situación crítica y a unos pocos objetivos mínimos.

Al menos en el planteamiento, los candidatos esperan lograr una fuerte articulación entre la política social y la económica. Sin embargo, ninguno precisa aún la forma concreta de esa articulación. En particular, no están claramente definidas las formas de financiamiento de los

ambiciosos programas de gasto social ni se discuten las implicaciones que acarrearían estos programas en el manejo macroeconómico.

En todos los candidatos hay una mezcla de elementos comunes, aunque con énfasis diferentes: vincular la política social con el equilibrio económico, buscar una mayor equidad en el acceso a los servicios sociales, mejorar la eficiencia y calidad en la entrega de los servicios sociales, y fomentar la descentralización y la participación de la comunidad. En la práctica, la forma como se privilegien cada uno de estos elementos definirá la política social.

Los tres candidatos aspiran a continuar modificando el rol del Estado con el fin de que se concentre en sus funciones de dirección, orientación, regulación y financiación. Disminuye el papel de ejecutor, puesto que se espera una participación más activa de las comunidades.

La privatización no tiene un papel central en ninguna de las propuestas, aunque Pastrana y Samper sí la consideran como opción para la prestación de buena parte de los servicios sociales.

Es de destacar que la distribución de ingresos no figura como un objetivo directo de política social en ninguno de los tres candidatos. Claro que habrá una mejor distribución de los beneficios del desarrollo en la medida en que se amplíe y democratice la oferta de los bienes sociales.

Pero es necesario además que los candidatos acudana otros mecanismos, como los tributarios, que fomenten la solidaridad y la re-distribución.

## Los instrumentos

El instrumento más visible de la política social es el gasto social. En esta materia se observan diferencias importantes: Navarro propone que se eleve hasta el 19% del PIB, Samper hasta el 15%, y Pastrana hasta el 10% en 1996 y al 12% en 1998. Cabe señalar que los niveles recientes de gasto social (definido en forma restringida) están alrededor del 8.5% del PIB, que aún es bajo para estándares internacionales. El reto que se proponen es muy grande desde el punto de vista macroeconómico, toda vez que nunca el país ha logrado que el gasto social supere sostenidamente el 10% del PIB. Suponer que Cusiana permitirá enormes aumentos es contrario a la cautela que sugiere la experiencia de otras bonanzas. Sólo Navarro plantea mejorar la eficiencia en los recaudos tributarios, pero sus aspiraciones de gasto son sustancialmente más ambiciosas que las de los otros candidatos.

Fedesarrollo considera recomendable un nivel de gasto social del orden del 10.5% del PIB para cubrir las necesidades prioritarias en educación, salud, seguridad social y vivienda, y suponiendo niveles de gestión y eficiencia en los sectores sociales muy superiores a los actuales. Adicionalmente, habrá que prever alrededor de 1.5% del PIB para responder a las nuevas exigencias de la reforma de la seguridad social y de los pasivos que por este concepto el Estado deberá asumir en el corto plazo.

Todos los candidatos proponen mejorar la eficiencia en la asignación del gasto social, pero no desarrollan los instrumentos para alcanzarlo. Sorprende que ninguno de los candidatos incorpore en sus propuestas elementos del nuevo escenario en el que tendrá que ejecutarse el

gasto social a raíz del proceso de descentralización regional. La descentralización limitará la capacidad de maniobra del sector central. Además exigirá diseñar mecanismos para transferir responsabilidades de gasto de acuerdo con las prioridades y con las posibilidades de ejecución de las regiones.

También exigirá fortalecer la capacidad institucional de las regiones y acercar la comunidad a la toma de decisiones y a la ejecución de los programas, asunto que sólo es destacado por Navarro.

Si todas estas limitaciones no se tienen en cuenta para diseñar la política social, los efectos pueden ser adversos sobre la eficiencia y sobre la capacidad redistributiva del gasto.

Para el aumento de la eficiencia de la administración, Samper y Pastrana proponen cambios profundos en la gestión de la política social, empezando por mejores equipos de dirección (aunque no se enfatiza la necesidad de dar estabilidad a esos equipos).

Esto se requiere, pero deben profundizarse sus implicaciones institucionales en los diferentes niveles. A nivel central, las instituciones se encuentran bastante debilitadas técnicamente, y su fortalecimiento parece esencial; al nivel de las entidades de prestación de servicios falta proveerles las condiciones mínimas para una adecuada gestión, asegurando particularmente su autonomía administrativa y sus responsabilidades.

En Pastrana está presente el deseo de despolitizar las instituciones públicas y de desarrollar un nuevo modelo de prestación de

servicios públicos. Le asigna también prioridad a la información como mecanismo para asegurar una mejor ejecución, lo cual es encomiable. Navarro le concede importancia a la formación de gerentes sociales y expertos en política social. Propone, también, la creación de un Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social. Samper busca más autonomía para las empresas públicas.

Es notorio que los candidatos no presten mayor atención a los instrumentos de política social que ha desarrollado el actual gobierno. Tan sólo Samper destaca el mecanismo de cofinanciación municipal en la vivienda social; los subsidios a la demanda solo son mencionados en relación con la política de vivienda.

No es clara la posición de los candidatos frente a los múltiples cambios institucionales recientes. Probablemente, más que nuevos cambios, lo que se necesita es sostenibilidad y fortalecimiento técnico en las instituciones existentes.

## Las prioridades sectoriales

El conjunto de prioridades sectoriales no difiere entre los candidatos, aunque sí el ordenamiento asignado a ellas. El empleo es el eje para Samper, la educación para Pastrana y la satisfacción de las necesidades básicas para Navarro.

El ordenamiento de prioridades se aprecia a continuación:

**Samper**  
Empleo  
Calidad educación  
Cobertura seguridad social

**Pastrana**

Educación

Salud

Desarrollo campesino

**Navarro**

Satisfacción necesidades básicas

Generación de empleos

Democratización de la propiedad

En términos sectoriales, hay más coincidencias que diferencias. Ello es un buen punto de partida para orientar los esfuerzos en las áreas sociales:

i) necesidad de mejorar la calidad y la cobertura de la educación básica. Para ello coinciden en mejorar el status de los docentes y en el cambio de la organización educativa.

ii) en salud se enfatiza en la necesidad de ampliar la cobertura para los más pobres. Samper buscará hacerlo sin caer en una salud pobre para los pobres. Navarro y Pastrana enfatizan, además, la ampliación de la cobertura de agua y alcantarillado.

iii) en seguridad social, si bien todos destacan la importancia de la Ley 100, Samper y Navarro tienen algunas reservas sobre su orientación.

Los tres destacan la necesidad de llegarle con más determinación al sector informal.

En Navarro es clara la necesidad de cerrar la brecha entre grupos de población; en Pastrana está presente la necesidad de equiparar los regímenes público y privado; en Samper, de acelerar esa igualación.

iv) en vivienda, todos proponen focalizar hacia los pobres los subsidios públicos, asignar más recursos y simplificar los trámites para la asignación de créditos y subsidios.

v) en cuanto a los servicios públicos se propone reforzar el efecto redistributivo de las tarifas.

Hay algunas propuestas diferentes entre los candidatos. Pastrana destaca la política ambiental; Samper las políticas para grupos vulnerables, como las mujeres y los niños; y Navarro la democratización de la propiedad, la creación de un subsidio temporal al desempleo y un mayor énfasis en la recreación, el deporte y la cultura. Todos los casos muestran preocupación por el desarrollo rural y campesino, pero sus propuestas son aún bastante vagas. Navarro habla sin embargo de un millón de hectáreas para los pobres.