

Coyuntura Social

**Empleo,
Salarios,
Educación en las
principales ciudades
¿Cómo va la descentralización
en el país?**



FEDESARROLLO

Coyuntura Social

EDITORIA COYUNTURA SOCIAL

Olga Lucía Acosta N.

Número 20

Mayo 1999

**Publicación admitida en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de
COLCIENCIAS**

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9 - 91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

Apartado Aéreo 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

[http: // www.fedesarrollo.org.co](http://www.fedesarrollo.org.co)

Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

Impresión

Quebecor Impreandes

Calle 15 No. 39A-34

Santafé de Bogotá D.C.

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

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
INDICADORES SOCIALES	
Empleo	11
Salarios	27
Educación en Medellín y Barranquilla	41
ANALISIS COYUNTURAL	
¿Cómo va la descentralización en el país?	59
INFORMES DE INVESTIGACION	
La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá <i>Ulpiano Ayala O.</i> <i>Carolina Soto L.</i> <i>Lorena Hernández R.</i>	83
Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación <i>Olga Lucía Acosta N.</i> <i>Israel Fainboim Y.</i> <i>Catalina Gutiérrez S.</i> <i>Blanca Cecilia Zuluaga D</i>	123
Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público en los noventa? <i>Fabio Sánchez T.</i> <i>Jairo Núñez M.</i>	165
Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización <i>Juan Gonzalo Zapata G.</i>	193
Crisis fiscal departamental: razones y proporciones <i>Jorge Armando Rodríguez A.</i>	215

Editorial

Según encuestas recientes los colombianos consideran el desempleo como el segundo problema del país, después de la violencia. Al cierre del primer semestre del año la tasa de desempleo alcanzó 19,8% en las siete principales ciudades, correspondiente a 1 millón 373 mil desempleados, más de 10 puntos por encima de las tasas observadas a mediados de los años noventa. El elevado desempleo resulta principalmente de la mayor oferta laboral, que se expandió con fuerza durante los últimos dos años, y en menor medida de la reducción de la demanda en la actual recesión.

La mayor oferta de trabajo está explicada fundamentalmente por factores cíclicos coyunturales que llevan a miembros tradicionalmente inactivos de los hogares a buscar empleo para enfrentar la disminución del ingreso familiar y en menor medida por la tendencia de largo plazo asociada a la incorporación laboral de las mujeres (ante mayores niveles de educación y menor fecundidad). De otra parte, la demanda de trabajo (medida por la tasa de ocupación) muestra una caída sistemática desde 1996 que obedece al estancamiento de la construcción y la

industria, los dos sectores que han generado tradicionalmente más del 30% del empleo en el país, y al impacto de mayores costos (directos e indirectos) laborales.

Sorprende el relativo desconocimiento de la evolución de los costos laborales en el país, y la mínima discusión que ha habido sobre sus implicaciones. Así, durante los noventa, el costo por empleado público creció cerca del 40% real y los salarios reales de los empleados industriales (mano de obra calificada) aumentaron alrededor de 45%, cifras excesivas a toda luz para una economía que se globaliza y que compite en los mercados internacionales. Quién cree, de veras, que el trabajador estatal promedio es 40% más eficiente hoy que en 1990? Por otra parte, los crecientes salarios de la mano de obra calificada indican que el sector educativo y las entidades encargadas de calificar mano de obra no respondieron con la necesaria celeridad a las demandas de habilidades generadas por la apertura económica. También se incrementaron más de diez puntos los impuestos a la nómina, al pasar de 33,3% a 43,8% del salario, debido a las mayores cotizaciones para salud y pensiones luego de la Ley 100 de 1993.

Colombia fue uno de los pocos países de América Latina donde no cayeron los salarios reales durante los noventa, un activo importante cuando el alto desempleo genera presiones para que estos no sigan aumentando. El salario real de los obreros en la industria aumentó casi 10 puntos reales durante los años 90, y el de la agricultura 7%; el salario mínimo real (que al parecer cubre un 25% de la fuerza de trabajo) se incrementó 4% en los últimos ocho años.

Para hacer frente al elevado y persistente desempleo no basta con reactivar el crecimiento, también es imprescindible remover los obstáculos a la creación de empleo y flexibilizar el mercado laboral. Las ambiciosas coberturas sociales que demandan los sindicatos para el empleo formal que representan, producen la exclusión de los más débiles; el empleo de tiempo parcial es especialmente conveniente para las mujeres; y el pago de un "mínimo especial" para jóvenes disminuiría el desempleo entre ese grupo de edad (es superior al 40% para los jóvenes de bajos ingresos). Se requiere mucha más imaginación para diseñar propuestas que disminuyan el desempleo sin conllevar costos exagerados para los trabajadores ya empleados.

Además, mientras se consolida la reactivación y toman cuerpo otras propuestas se requiere diseñar salarios de emergencia que proporcionen ingresos mínimos o subsidios para la asistencia escolar de las familias más pobres afectadas por el desempleo. Los recursos de la Red de Protección Social que está negociando el Gobierno con las agencias multilaterales deben servir este propósito, con sistemas transparentes focalizados hacia los más necesitados.

Simultáneamente, es necesario replantear el esquema actual de cesantías. La experiencia de

otros países y estudios para Colombia indican la posibilidad de utilizar algunos puntos de este ahorro anual para el diseño de un mecanismo que garantice un ingreso y el pago de las cotizaciones de salud en caso de cesantía. Se trata de otro ejemplo de mejoras en la protección social que no castiga las ya debilitadas finanzas del Estado.

Hoy más que nunca se requiere crear una Misión de Empleo que aporte luces a las comisiones de concertación entre el gobierno y los sindicatos sobre: i) las rigideces del mercado laboral, ii) los efectos de la seguridad social y las demás cargas parafiscales sobre la generación de empleo; iii) experiencias exitosas de generación rápida de empleo en otros países; iv) la relación entre la educación, la calificación y el desempleo, entre otros.



En esta entrega de Coyuntura Social se profundiza en el análisis de la descentralización, la mayor tarea emprendida por el Estado en la década. Se muestra que, tal como ha sucedido en otros países que "descentralizaron", no sólo crecieron los gastos de las regiones (inducidos por las transferencias), sino también los del gobierno central. Que diferente sería hoy la situación si la Constitución de 1991 hubiese incorporado una cláusula condicionando cada transferencia a la reducción del gobierno central en esa misma suma.

Las finanzas de los gobiernos territoriales se han deteriorado rápidamente (aunque la situación no es aún excesivamente complicada) y las regiones han tendido a "resolver" sus problemas por la vía de la debilidad financiera y los

salvamentos del gobierno central. Esta solución es desafortunada frente a ajustes verdaderos relacionados con la reducción del gasto, la mejor alternativa, o el incremento en los impuestos regionales. Sin embargo, debemos reconocer que varias de las propuestas fiscales recientes del gobierno avanzan en la dirección correcta.

La más importante de ellas, en este frente, propone desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, y mantener el valor real que alcancen el año próximo (equivalente al 22% de los ingresos corrientes en el año 2001 para la participación municipal y 24,5% de los ingresos corrientes para el situado fiscal a partir del 2000). Nos parece correcto desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, pero no entendemos por qué se va a permitir que se rezague su proporción con respecto al PIB. Será un punto que requerirá un profundo análisis en el Congreso. Otra iniciativa importante propone destinar recursos (nacionales y territoriales) a generar las reservas que cubran las obligaciones pensionales en un plazo máximo de 30 años. También se ha propuesto otorgar el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar a las entidades territoriales para fortalecer la generación de recursos propios en el sector salud.

Se presentó un proyecto de racionalización de los gastos de los gobiernos locales, categorizándolos de acuerdo con su población y con sus ingresos disponibles de libre destinación para limitar sus costos de funcionamiento de acuerdo con su capacidad financiera y eliminar los costos derivados del funcionamiento de las Contralorías y Personerías en aquellos municipios en los cuales no existe viabilidad financiera.

Consideramos esencial contar con un análisis integral del proceso de descentralización, pues los gobiernos territoriales responden hoy por el 40% del gasto en los principales sectores sociales y de infraestructura y el logro de mayor eficiencia y más amplias coberturas exige de un análisis de costos. De hecho, lo que se requiere es la aprobación de una Ley orgánica territorial que sincronice los elementos de la reforma y proporcione el marco regulatorio al proceso.

Es necesario documentar la heterogeneidad de los entes territoriales y examinar sus implicaciones; podría explorarse, por ejemplo, la reducción de costos que generaría la agrupación de las entidades locales de menor tamaño. De otra parte, deberían rediseñarse las transferencias para fomentar la capacidad fiscal local y para que éstas guarden relación con el costo efectivo de proveer los servicios (y no con el presupuesto histórico como sucede hoy). Es necesaria la simplificación del sistema tributario regional y la actualización de las bases de los principales impuestos. Algunos ejercicios sobre esfuerzo fiscal de las principales ciudades, cuyos resultados se presentan en un trabajo reciente de Fedesarrollo, publicado en este número de Coyuntura Social, indican que, con las bases tributarias existentes, varias ciudades tienen margen para mejorar los recaudos, incrementando las tasas o a través de mecanismos más efectivos de cobro.

Además de la Ley Marco territorial debe impulsarse la reforma pensional, pues las apropiaciones destinadas al pago de pensiones representarán en 1999 el 17,4% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación (sin incluir gobiernos locales ni las empresas públicas), y 19% (estimado) el año entrante. La propuesta del gobierno busca reducir los altos costos que persisten especialmente en el sector

público. Se ha advertido el riesgo que representa el pasivo pensional, porque no se ha definido el sistema para su pago (ahorros, deuda o una combinación de los dos); y porque en la reforma para el sector público se excluyeron cerca del 50% de los funcionarios (maestros, militares y empleados petroleros).

El Estado no podrá honrar sus compromisos en este campo si no se moderan los beneficios del régimen pensional vigente, aumentando los

tiempos de cotización, y eliminando las exclusiones. Se han definido las fuentes del fondo para los pasivos pensionales territoriales en el proyecto de ley antes comentado, y se requiere una precisión similar para los pasivos a cargo de la Nación.

Hoy tiene el Gobierno y el Congreso una oportunidad única para demostrar su interés en el futuro del país, adoptando soluciones impopulares, pero realistas y sostenibles.

I. Empleo

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares, la tasa de desempleo continúa su ascenso, llegando al 19,8% de la Población Económicamente Activa (PEA) en junio de 1999, 3,8 puntos por encima de la registrada en igual mes de 1998; esta cifra equivale cerca de 1,4 millones de personas sin ocupación en las siete principales áreas metropolitanas. Se destaca un crecimiento sin precedentes en la tasa global de participación (TGP), que se explica fundamentalmente por una creciente incorporación de jóvenes, estudiantes y amas de casa al mercado de trabajo, en respuesta al descenso en el ingreso de las familias.

I. Evolución de la Oferta de Trabajo

La oferta de trabajo -definida como la Población Económicamente Activa (quienes poseen o están buscando un empleo)-, presenta desde 1980 tasas de crecimiento mayores que las de la Población en Edad de Trabajar (PET, mayores de 12 años). Esto refleja una menor participación de la Población Inactiva dentro de la población total, debido a la creciente incorporación de las mujeres y de

la fuerza laboral secundaria -jóvenes y estudiantes- al mercado de trabajo empujados por la difícil coyuntura económica; y también es consecuencia del proceso de migración de la población del campo hacia las ciudades, como respuesta a los problemas de violencia y pobreza en las zonas rurales de conflicto.

En la década de los noventa, aunque la oferta sigue creciendo de manera significativa, el ritmo es menor que el de la década anterior (4.3% y 4% promedio anual respectivamente). La causa del acelerado incremento de la oferta laboral en los ochenta fue el significativo auge del proceso de urbanización a partir de los años cincuenta, ocasionado en parte por el mayor crecimiento económico en actividades urbanas, la relativa tecnificación de la agricultura y la violencia en el campo¹. Posteriormente, debido a la disminución paulatina en las tasas de fecundidad y natalidad, y por ende en el crecimiento de la población total, el incremento de la población en edad de trabajar en la presente década resultó menor que en los ochenta (Cuadro 1).

¹ Garay, Luis Jorge (Director). Et. al. "Colombia: Estructura Industrial e internacionalización 1967 - 1996". 1998.

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS (Marzo)

	PEA	Crecimiento % ^a	PET	Crecimiento % ^a	TGP
1980	3.022.410	-	5.531.708	-	-
1985	4.008.445	5,8	7.138.836	5,2	56,2
1990	4.622.988	2,9	7.959.170	2,2	58,1
1995	5.940.329	5,1	10.024.656	4,7	59,3
1999	6.852.437	3,6	11.013.769	2,4	62,2

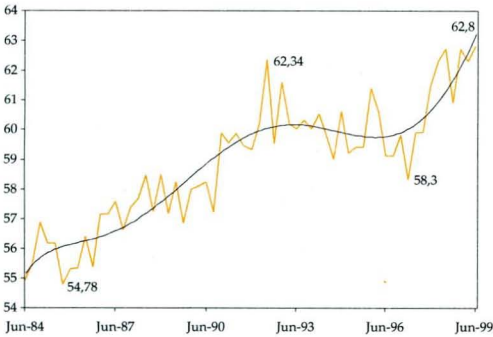
^a Promedio anual.
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

El Gráfico 1 muestra el comportamiento de la Tasa Global de Participación (TGP) desde 1984. Se observa que entre 1994 y 1998 se desaceleró el ritmo de crecimiento de dicha tasa, lo cual coincide con la disminución en la creación de nuevos puestos de trabajo, como lo veremos más adelante. Su rápido ascenso de 58,3% en marzo de 1997 a 62,8% en marzo de 1999 sugiere una respuesta masiva de población tradicionalmente inactiva, en busca de empleo, motivada

por el deterioro paulatino de la situación económica.

De manera más estructural, la fuerza laboral continúa transformándose gracias a la creciente incorporación de la mujer en el mercado de trabajo. En el Gráfico 2 se observa que la brecha entre la participación femenina y masculina tiende a disminuirse, tanto por el aumento en la participación de las mujeres como por la paulatina reducción de la participación de los hombres.

Gráfico 1
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS
(Marzo 1984 - junio 1999)



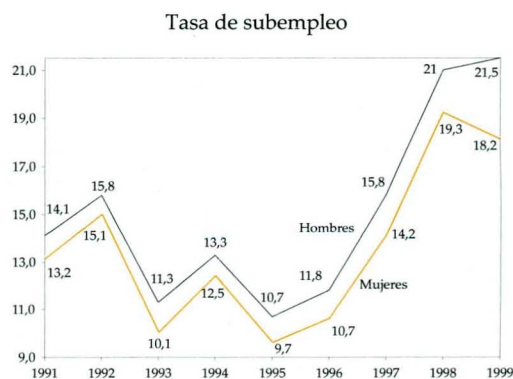
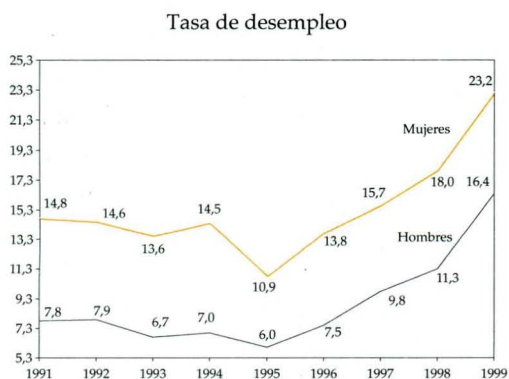
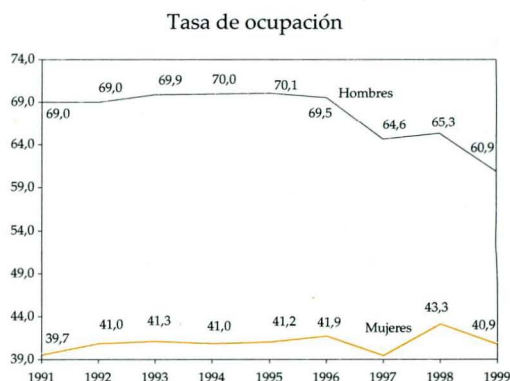
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

II. Evolución y estructura de la demanda de empleo

En primer lugar, un indicador general que señala el comportamiento de la demanda de trabajo es la tasa de ocupación. En el Gráfico 3 se muestra su evolución a partir de 1984. Según el gráfico, hasta 1992 la tasa de ocupación presentaba una tendencia creciente, mientras que entre 1993 y principios de 1996 permanece casi constante (alrededor del 55%). A partir de entonces la tendencia se revierte y la ocupación cae sensiblemente, excepto en 1998, hasta llegar en marzo de 1999 al 50,1% (la tasa más baja registrada en la pre-

Gráfico 2

INDICADOR DE EMPLEO SIETE ÁREAS METROPOLITANAS SEGÚN GÉNERO (Marzo)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

sente década). En este mismo mes, la brecha entre la tasa global de participación y la tasa de ocupación es la más grande que se ha presentado desde que existe Encuesta de Hogares (12,1 puntos porcentuales).

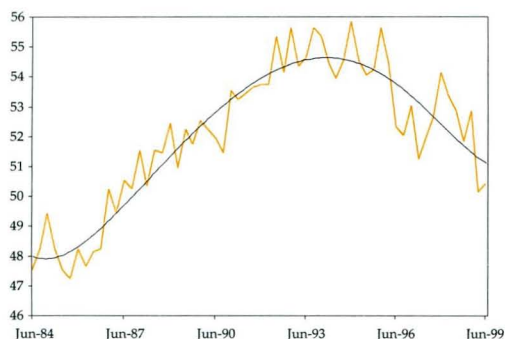
Adicionalmente, en el Gráfico 2 se puede observar que durante los noventa, las mujeres habían logrado engancharse con más facilidad que los hombres en el mercado laboral; mientras la tasa de ocupación masculina cayó cerca de 9

puntos porcentuales entre marzo de 1991 e igual mes del presente año, la tasa femenina se incrementó casi tres puntos hasta marzo de 1998 y luego volvió a descender en igual mes de 1999.

A. Empleo industrial

En algunos años del primer lustro de los noventa, la industria presentó tasas positivas de crecimiento del empleo, pero entre 1995 y 1998 el empleo industrial decreció a una tasa de 3.7% anual

Gráfico 3
TASA DE OCUPACIÓN
SIETE ÁREAS METROPOLITANAS
(Marzo 1984 - junio 1999)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

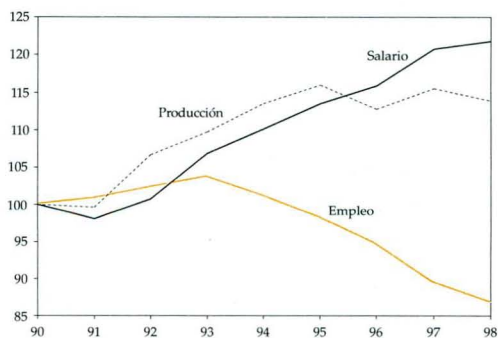
promedio. Existen varias hipótesis respecto de las causas del comportamiento de la demanda laboral en el sector industrial; utilizando los datos de empleo, salario y producción en la industria de la Muestra Mensual Manufacturera del Dane, es posible detectar el efecto de las variaciones de estas dos últimas variables sobre el empleo.

Un estudio realizado por Lora E. y Henao M. (1995)², resalta la influencia de la tasa de crecimiento del salario real en el comportamiento del empleo. A través de un modelo econométrico del crecimiento del empleo industrial, los autores demuestran que el incremento del salario real con rezago, afecta negativamente el empleo (de acuerdo con la teoría económica). Adicionalmente, calculan una elasticidad producto del empleo igual a 0,2 en el período 90-94.

Según estos resultados, y de acuerdo a lo que se puede observar en el Gráfico 4, entre el año 93 y el 95 el descenso del nivel de empleo no se le puede atribuir a la producción, pues ésta venía aumentando desde 1991; Lora y Henao (1995) atribuyen el estancamiento del empleo en este período al incremento del costo laboral. Por el contrario, después de 1995 la producción se estanca, y los salarios siguen aumentando pero a un menor ritmo; se puede entonces considerar que el carácter del desempleo en la industria en los últimos años es fundamentalmente cíclico (consecuencia de la desaceleración de la demanda).

También se argumenta que la evolución del empleo refleja el proceso de transformación de la actividad productiva después de la apertura, que concentró la demanda hacia personal con cierto nivel de calificación; ello también explica que los salarios en la industria hayan crecido

Gráfico 4
SALARIOS, PRODUCCIÓN Y
EMPLEO EN LA INDUSTRIA
(Promedio anual, total industria con trilla)



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera - Dane.

² Lora E. y Henao M. (1995) "La estrategia de empleo de El Salto Social". El Salto Social en Discusión, PNUD - Fedesarrollo.

aceleradamente para los empleados, y con mayor moderación para los obreros.

B. Empleo en el sector de la construcción

El boom de la construcción entre el 91 y el 94 permitió que el empleo en el sector aumentara a una elevada tasa del 15,7% anual durante el período (Cuadro 2); sin embargo, en 1996 el sector construcción expulsó gran cantidad de mano de obra, disminuyendo el número de ocupaciones en un 20.3% respecto al año anterior. En los dos últimos años, el empleo femenino en la construcción ha crecido positivamente, aunque la participación de la mujer sigue siendo muy baja.

El impulso al sector construcción es clave como política de generación de empleo, pues éste absorbe buena parte de la mano de obra no calificada; sin embargo, por ser un sector altamente sensible al comportamiento de la demanda interna, al igual que el comercio, no garantiza la estabilidad de la dinámica del empleo (como sí lo garantiza la industria)³.

C. Empleo en el sector servicios

Tanto el sector servicios financieros como el sector servicios comunales (que incluye servicios del gobierno) aumentaron el empleo en forma sostenida durante el período 91-99, especial-

mente para las mujeres. También en el sector privado la mujer incrementó las posibilidades de encontrar un puesto de trabajo; según el Cuadro 3, en la categoría obrero o empleado particular, en 1998 se demandaron 330 mil trabajadores más que en 1991, el 65% mujeres⁴ tendencia que se revierte en 1999. El aumento de los trabajadores del gobierno en 1998 se explica por el empleo temporal que generan las elecciones; su posterior caída en 1999, parece corroborarlo (Cuadro 3).

Trabajador por cuenta propia es la categoría que contribuyó en mayor proporción durante la década (64%) a la generación de empleo (Cuadro 3). Este es un aspecto que cuestiona sensiblemente la calidad del empleo, pues en muchos casos, las personas que trabajan por su cuenta tienen condiciones laborales desfavorables y carecen de todo tipo de seguridad social. Igualmente, es de resaltar que los sectores que contribuyeron con el 65% del crecimiento del empleo entre 1991 y 1999 -comercio y servicios comunales, sociales y personales- se caracterizan por tener altos índices de informalidad y empleos con bajos ingresos laborales e inestabilidad (Cuadro 2).

De otro lado, en el Gráfico 5 se puede apreciar la distribución por nivel de ingresos de la población ocupada masculina y femenina. Según la Encuesta Nacional de Hogares, el 28% de los trabajadores tiene un ingreso mensual menor o igual a un salario mínimo; esta proporción es

³ Garay, Luis Jorge (Director). Op. Cit.

⁴ Jürgen Weller ("Mercados laborales en América Latina: evolución en el largo plazo y tendencias recientes", Cepal 1998), destaca que durante los años noventa, el nuevo empleo se genera en forma polarizada: puestos de alto y de bajo nivel a la vez, siendo éstos últimos los predominantes. La generación de empleo femenino también tiene esta característica: por un lado, ocupaciones de alto nivel sobre todo en el sector público, y además, "lentos procesos de mayor acceso de mujeres a puestos directivos"; pero por otro lado, nuevas oportunidades laborales en ocupaciones de calidad precaria y con bajas remuneraciones.

Cuadro 2

CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO SIETE ÁREAS METROPOLITANAS (Marzo)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Particip. %	91/99 ^a	91/94 ^a	95/99 ^a	Contribu. ^b 91-99
Total	4,0	4,1	3,2	2,9	2,2	-2,3	6,7	-4,3	100,0	2,0	3,8	0,5	100,0
Industria	4,9	7,7	0,5	-1,0	-1,9	-7,6	8,0	-15,6	18,4	-0,9	4,3	-4,7	-9,7
Construcción	19,4	6,6	16,2	12,2	-6,5	-17,6	5,3	-17,3	5,1	1,3	13,9	-9,5	3,5
Comercio	7,4	0,6	3,9	5,4	2,5	-2,4	5,7	-0,9	26,3	2,7	3,9	1,2	34,6
Transporte	5,2	10,0	8,1	9,1	0,5	1,6	8,1	-7,4	7,1	4,3	7,7	0,6	13,7
Servicios financieros	2,7	1,9	6,1	4,5	9,5	4,9	2,5	4,3	9,4	4,5	3,6	5,3	19,0
Servicios comun., soc. y per.	-0,6	2,8	1,8	-0,2	5,4	2,4	9,3	0,2	31,2	2,6	1,3	4,3	39,1
Otras ramas ^c	-14,9	6,3	-11,7	-0,2	16,8	-4,8	-6,3	14,0	2,2	-0,7	-7,2	4,4	0,8
Total hombres	1,5	5,0	4,3	2,7	0,3	-2,1	2,3	-4,1	55,9	1,2	3,6	-0,9	34,2
Industria	2,5	7,7	1,8	1,2	-2,6	-11,4	9,1	-13,4	10,9	-0,9	4,0	-5,0	-5,8
Construcción	18,2	5,9	17,0	10,5	-5,9	-18,6	6,2	-16,4	4,8	1,2	13,6	-9,2	3,0
Comercio	4,9	-1,8	5,1	2,1	1,1	-1,0	1,8	1,2	14,0	1,6	2,7	0,7	11,5
Transporte	3,9	8,2	9,2	8,1	1,4	0,9	4,6	-7,6	6,1	3,5	7,1	-0,3	9,9
Servicios financieros	2,7	0,5	10,5	-1,5	8,9	13,8	-5,9	0,5	5,4	3,5	4,5	4,0	8,8
Servicios comun., soc. y per.	-8,2	9,8	-1,4	0,3	0,9	5,7	0,8	2,0	12,9	1,1	-0,2	2,3	7,4
Otras Ramas	-14,4	4,9	-14,7	-0,3	17,7	2,4	-13,1	15,9	1,7	-0,9	-8,5	5,0	0,9
Total mujeres	7,6	2,9	1,8	3,1	5,0	-2,5	12,8	-4,6	44,1	3,1	4,1	2,5	65,8
Industria	8,2	7,6	-1,3	-4,2	-0,8	-2,0	6,6	-18,6	7,5	-0,9	4,7	-4,2	-4,0
Construcción	42,6	19,6	4,0	39,9	-14,1	-2,8	-5,4	-29,5	0,3	4,1	21,1	-13,6	0,6
Comercio	10,8	3,7	2,5	9,5	4,3	-3,9	10,3	-3,1	12,3	4,1	5,6	1,7	23,1
Transporte	17,5	26,1	-0,4	17,1	-6,3	7,4	35,3	-6,1	1,0	10,4	13,8	6,3	3,8
Servicios financieros	2,8	4,1	-0,7	14,9	10,4	-8,3	17,9	9,9	4,0	6,1	2,0	7,0	10,3
Servicios comun., soc. y per.	6,0	-2,5	4,4	-0,7	9,0	-0,1	16,1	-1,1	18,3	3,7	2,6	5,7	31,6
Otras Ramas	-16,8	11,8	-0,9	-0,1	14,0	-27,2	23,4	8,2	0,5	0,3	-2,7	2,6	0,1

^a Tasa de crecimiento promedio anual.

^b Contribución de cada rama en el crecimiento del empleo total 1991 - 1999.

^c Agricultura, Minería, Electricidad, Gas y Agua.

Fuente: Cálculos propios con base en Dane - Encuesta Nacional de Hogares.

Cuadro 3

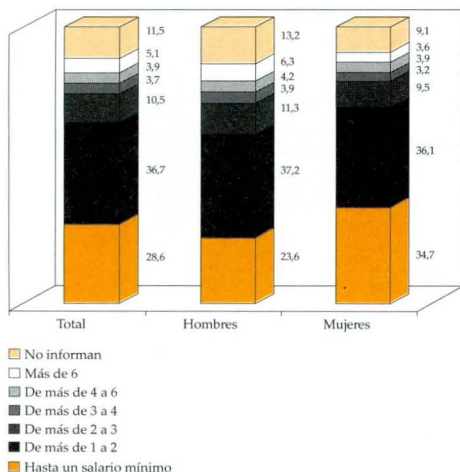
CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL Y SEXO SIETE ÁREAS METROPOLITANAS (Marzo)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Particip. %	91/99 ^a	91/94 ^a	95/99 ^a	Contribu. ^b 91-99
Total	4,0	4,1	3,2	2,9	2,2	-2,3	6,7	-4,3	100,0	2,0	3,8	0,5	100,0
Obrero o emple. particular	6,9	6,9	6,8	-0,1	2,1	-6,7	7,2	-8,7	50,3	1,6	6,9	-1,7	41,4
Obrero o emple. del gobierno	-9,9	-5,5	-1,7	0,5	2,6	1,6	9,1	-8,0	8,0	-1,6	-5,7	1,1	-7,5
Empleado doméstico	-0,1	-3,1	4,7	-21,8	15,8	-18,0	27,0	2,8	4,7	-0,2	0,5	5,5	-0,6
Trabajador por cuenta propia	3,5	3,2	3,3	14,2	-1,8	7,9	2,8	4,3	31,2	4,6	3,3	3,2	63,9
Patrón o empleador	12,0	5,6	-19,0	9,7	11,5	-3,5	5,2	-13,2	4,1	0,4	-1,4	-0,5	0,9
Trabajador famil. sin remune.	0,1	3,4	-31,5	3,5	27,6	7,4	8,9	10,4	1,6	2,4	-10,8	13,3	1,9
Total hombres	1,5	5,0	4,3	2,7	0,3	-2,1	2,3	-4,1	55,9	1,2	3,6	-0,9	34,2
Obrero o emple. particular	4,6	5,5	7,5	-1,3	0,5	-5,6	2,6	-8,3	29,2	0,6	5,9	-2,8	8,5
Obrero o emple., del gobierno	-16,0	1,3	-5,3	1,8	0,2	-2,2	7,7	-0,2	4,4	-1,8	-7,0	1,3	-4,8
Empleado doméstico	-11,0	29,4	-1,6	-35,3	10,6	-55,1	0,8	61,6	0,1	-6,3	4,3	-5,2	-0,5
Trabajador por cuenta propia	-0,2	5,6	6,1	11,4	-1,6	4,4	0,9	3,1	18,7	3,6	3,8	1,7	31,6
Patrón o empleador	12,5	3,3	-18,3	8,6	7,5	-3,7	2,3	-12,5	3,0	-0,6	-1,7	-1,9	-0,9
Trabajador famil. sin remune.	-9,0	-5,2	-5,2	-15,0	15,4	42,6	-15,3	14,4	0,5	1,3	-6,5	12,4	0,3
Total mujeres	7,6	2,9	1,8	3,1	5,0	-2,5	12,8	-4,6	44,1	3,1	4,1	2,5	65,8
Obrero o emple. particular	10,9	9,1	5,7	1,8	4,7	-8,2	14,0	-9,2	21,1	3,3	8,6	-0,1	32,8
Obrero o emple. del gobierno	-2,0	-12,9	3,0	-1,0	5,4	5,9	10,6	-16,0	3,6	-1,3	-4,2	0,9	-2,7
Empleado doméstico	0,3	-4,1	4,9	-21,2	15,9	-16,8	27,5	2,0	4,6	0,0	0,3	5,8	-0,1
Trabajador por cuenta propia	10,0	-0,7	-1,5	19,5	-2,1	14,0	5,9	6,1	12,6	6,1	2,4	5,8	32,3
Patrón o empleador	10,3	14,5	-21,7	13,9	25,4	-3,1	13,8	-15,1	1,1	3,6	-0,4	4,1	1,8
Trabajador famil. sin remune.	4,2	6,9	-40,8	14,0	32,7	-5,4	22,3	8,8	1,1	2,9	-12,9	13,7	1,6

^a Tasa de crecimiento promedio anual

^b Contribución de cada posición ocupacional en el crecimiento del empleo total 1991 - 1998,

Fuente: Cálculos propios con base en Dane - Encuesta Nacional de Hogares.

Gráfico 5**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN INGRESO MENSUAL**

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

mayor en el caso de las mujeres (34%). Sorprendentemente, el 65% de la población empleada reporta con un ingreso mensual de dos o menos salarios mínimos (60% en el caso de los hombres, y 70% en el caso de las mujeres). Tan solo el 5% de los ocupados posee un ingreso mensual superior a los 6 salarios mínimos.

El empleo de la mujer aumentó en los noventa en mayor proporción que el de los hombres, pero en muchos casos con baja remuneración y/o discriminación salarial.

III. El Desempleo

A. Tendencias

Desde mediados de la década anterior el desempleo disminuyó persistentemente hasta 1994, con más rapidez en los ochenta que en los pri-

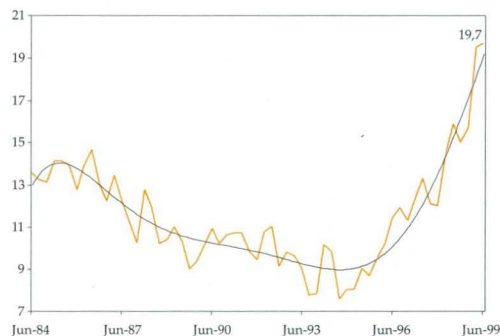
meros años de los noventa. En septiembre de 1994 llegó a su punto más bajo: 7,6%; logro que se destacara porque hasta ese año tanto la ocupación como la participación presentaron una tendencia creciente.

A partir del segundo semestre de 1995 se deterioró aceleradamente el mercado de trabajo. La tasa de desempleo aumenta a ritmos crecientes, pasando de 9,0% en junio de 1995 a 19,7% en igual mes de 1999 (Gráfico 6). Esta es una clara manifestación del componente cíclico del desempleo, como respuesta a la crisis de la actividad productiva: el crecimiento del Producto Interno Bruto en 1998 se calcula en 0,6%, y para el primer y segundo trimestre de 1999 se registraron descensos cercanos a 5%.

Por género el desempleo afectó más gravemente a las mujeres. Su menor tasa de desempleo fue 10,9% en 1995, cuando la de los hombres se ubicaba en 6,0%, a partir de allí la de las mujeres se incrementa hasta el 23,2% y la de los hombres

Gráfico 6

TASA DE DESEMPLEO SIETE ÁREAS METROPOLITANAS (Marzo 1984 - junio 1999)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

hasta el 16,4%. Debido al aumento en el nivel de ocupación de las mujeres y a la ligera disminución de dicha tasa para los hombres, la brecha entre el desempleo según sexo ha disminuido levemente, a pesar del continuo aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo (Gráfico 2).

Por rangos de edad, se puede apreciar en el Gráfico 7 que los grupos más jóvenes presentaron las tasas de desempleo más elevadas. Igualmente, son estos grupos los que aumentaron con mayor rapidez el nivel de desempleo en la presente década. Esto es un reflejo de la disparidad existente entre el nivel de calificación exigido para ocupar algunos puestos de trabajo, y el que posee la fuerza laboral disponible (componente estructural del desempleo); en el caso de los jóvenes, su experiencia y nivel de educación (secundaria completa o incompleta o superior incompleta) son insuficientes para ubicarse con facilidad en el mercado laboral.

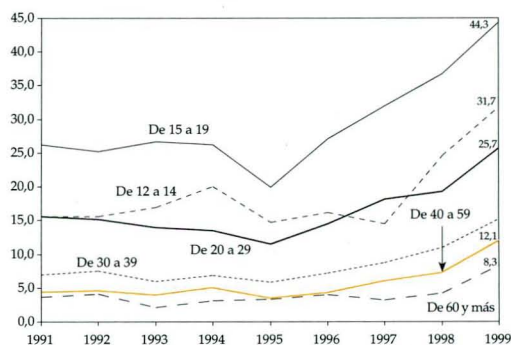
B. Desempleo por áreas metropolitanas

El desempleo sufrió un marcado deterioro en las 7 áreas metropolitanas entre junio de 1998 e igual mes de 1999. El Gráfico 8 muestra la evolución de la ocupación (TO), la participación (TGP) y el desempleo (TD) en las siete principales áreas metropolitanas.

Santafé de Bogotá hasta 1997 presentó la menor tasa de desempleo 11,4%, pero en los dos últimos años este valor avanzó rápidamente alcanzando el 19% en junio 1.999; esto representa aproximadamente 589 mil personas sin empleo, 142 mil más que en igual mes de 1998. Igualmente, la tasa de ocupación disminuyó hasta el 51,7%, nivel más bajo registrado en la presente

Gráfico 7

TASA DE DESEMPLEO SEGÚN GRUPOS DE EDAD SIETE ÁREAS METROPOLITANAS (Marzo)



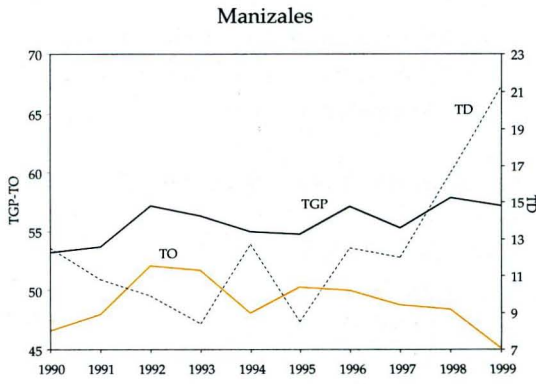
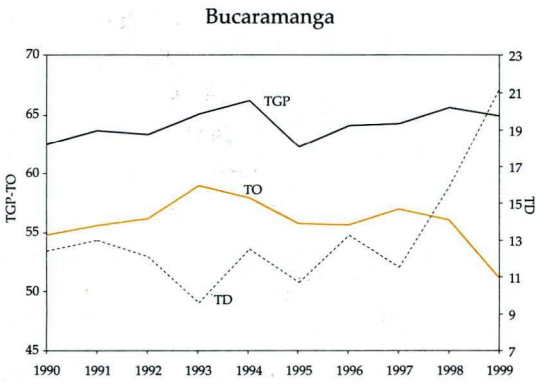
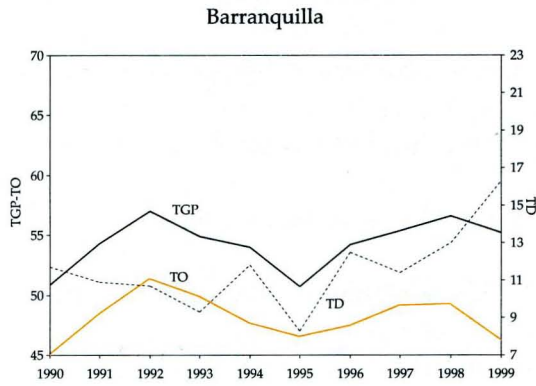
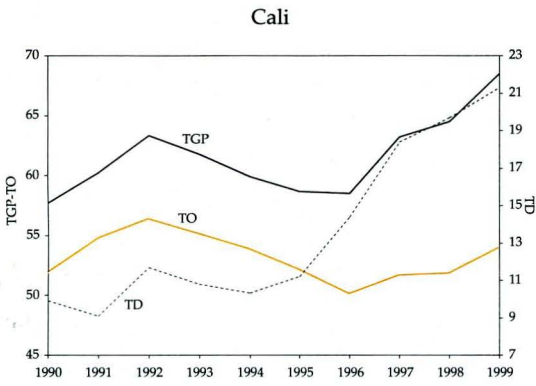
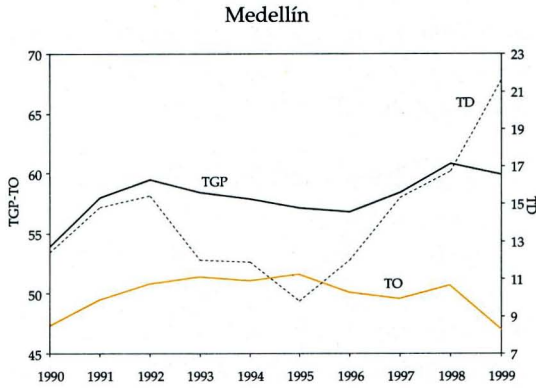
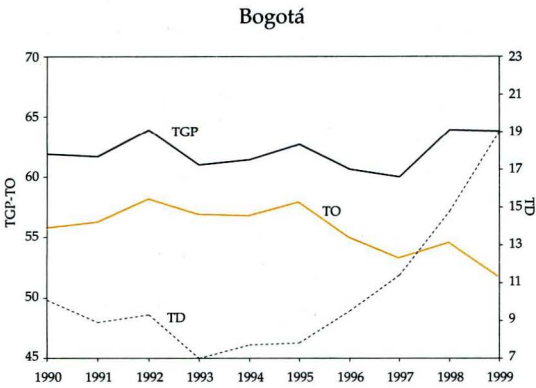
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

década. El origen del fuerte incremento en el desempleo fue la pérdida de dinamismo de la actividad productiva en el último año: se destruyeron cerca de 58 mil empleos entre junio de 1998 y junio de 1999; por el lado de la oferta el efecto fue mucho menor, pues la TGP permaneció constante.

En Cali, el mercado laboral sigue presentando un comportamiento desfavorable aunque es la única ciudad donde aumentan los ocupados en el último año. La mayor tasa de desempleo se explica por un aumento importante de la tasa de participación, que pasa de 64,5% a 68,5% entre junio de 1998 e igual mes de 1999.

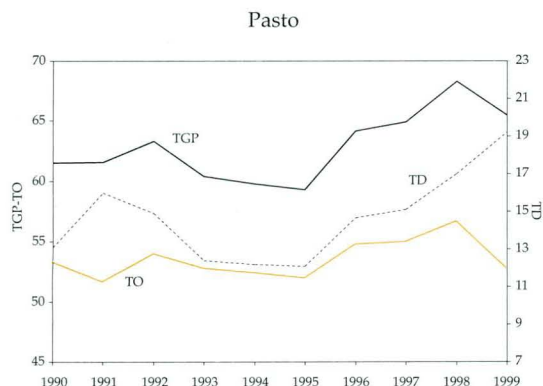
Medellín, por su parte, en 1999 se convirtió en la ciudad principal con mayor tasa de desempleo del país: 21,6%. La economía destruyó casi 65 mil empleos en el último año; un factor que impidió que la situación de desempleo resultara más grave, fue la disminución de la población en edad de trabajar, que redujo la oferta laboral (PEA).

Gráfico 8
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN, DESEMPLEO Y OCUPACIÓN
(Junio)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

Gráfico 8 (Continuación)
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN,
DESEMPLEO Y OCUPACIÓN (Junio)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares - Dane.

Por otra parte, Barranquilla fue en el primer semestre de 1998 la única ciudad principal cuyo mercado laboral presentó un comportamiento relativamente favorable; sin embargo, a finales del año pasado y en 1999 el desempleo dio un salto significativo, alcanzando una tasa del 16,3% en junio reciente.

Bucaramanga y Manizales, presentaron en junio una tasa de desempleo superior al 21%, un incremento superior a cinco puntos en el último año. La tasa de ocupación en estas dos ciudades se redujo, aunque sufrieron la presión de una mayor participación laboral, como en las otras áreas metropolitanas.

Finalmente, en Pasto, contrario al resto de ciudades, la tasa de participación laboral bajó de 68,3% a 65,5% adicionalmente, y la tasa y el nivel absoluto de ocupación disminuyeron. La tasa de desempleo, alcanzó el 18,7% en junio de 1999.

C. El desempleo frente a las variaciones de la oferta y demanda laboral

Como se sabe, el desempleo es el resultado de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo. En algunos períodos factores asociados a la oferta, e.g. un acelerado crecimiento de la participación, pueden ser los responsables del incremento en el nivel de desocupación; pero en otros casos, problemas asociados a la demanda, e.g. el insuficiente dinamismo de la actividad productiva, pueden ser los causantes de dicho desequilibrio.

El Cuadro 4 muestra las variaciones de la Población Económicamente Activa (oferta) y el número de ocupados (demanda) en la década de los noventa. Según el origen del desempleo, se pueden distinguir claramente dos períodos: el primero desde 1991 hasta principios de 1995, en el cual la demanda de nuevos puestos de trabajo presenta un comportamiento favorable, incluso en algunos años la generación de empleo logró disminuir la cantidad de desempleados; el problema del desempleo estaba asociado fundamentalmente al incremento de la oferta laboral.

El segundo período está comprendido entre 1996 (incluso desde el segundo semestre de 1995) y 1999, en el cual la demanda de empleo se desacelera sensiblemente, y el incremento en la oferta supera la capacidad de la actividad productiva para crear nuevos empleos, haciendo que en marzo de 1999 existieran 700 mil desempleados más que en igual mes de 1996. Obviamente, en esta última fase el problema ya no es de oferta, el desempleo está ligado básicamente a factores de demanda.

El alto crecimiento del PIB entre el año 92 y el 95 permitió un satisfactorio ritmo de absorción

Cuadro 4

VARIACIÓN DE LA OFERTA Y DEMANDA
LABORAL

	Crecimiento PEA	Crecimiento ocupados	Crecimiento desempleados
91-92	202.270	176.312	25.958
92-93	144.280	194.279	-49.999
93-94	202.120	150.606	51.514
94-95	45.396	167.471	-122.075
95-96	274.260	119.026	155.234
96-97	13.870	-118.520	132.390
97-98	511.472	306.828	204.644
98-99	112.506	-250.748	363.254
91-95	594.066	688.668	-94.602
95-99	637.848	-62.440	700.288

Fuente: Cálculos propios, Dane - ENH.

de mano de obra (5.3%); por el contrario, la fuerte desaceleración del crecimiento de la producción a partir de 1996, hizo que el desempleo alcanzara los niveles históricos más altos desde que existen Encuestas de Hogares.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- El problema del desempleo en la coyuntura, en la mayor parte de las áreas metropolitanas resulta de un importante aumento de la oferta laboral. La reacción de las familias ante la pérdida de un empleo ha sido volcar al mercado la fuerza laboral tradicionalmente inactiva (estudiantes, amas de casa, etc),

- Para hacer frente al elevado y persistente nivel de desempleo urbano en el país, se requieren políticas que impulsen de manera permanente la actividad productiva, atacando con ello el componente cíclico del desempleo.
- De otro lado, es fundamental corregir los desequilibrios de tipo estructural que afectan especialmente a ciertos grupos vulnerables de la población, tales como los jóvenes y las personas con secundaria completa o incompleta y superior incompleta. Pero el problema de calificación no solo está relacionado con la escolaridad, sino también con cierto tipo de habilidades que demanda el sector productivo. En este sentido son favorables aquellas estrategias que buscan equilibrar los niveles de calificación exigidos por la demanda y los que ofrece la mano de obra disponible; el papel del Sena (debidamente reestructurado⁵) y de los centros de capacitación privados es fundamental para esta labor.
- Adicionalmente, se debe reducir el desempleo friccional a través de mecanismos que mejoren la información en el mercado laboral y faciliten la intermediación para la consecución de empleo, integrando la acción de agentes como el Sena, Cámaras de Comercio, Instituciones Educativas y sector privado.
- Es necesario insistir en la importancia de replantear algunos aspectos relacionados con la legislación laboral. La ley 50 de 1990 avanzó un poco en la flexibilización de los sistemas

⁵ Para un resumen de las principales críticas que se le han hecho al Sena, ver "Empleo: un desafío para Colombia". OIT. 1998. Entre ellas se destaca que la entidad "no ha desarrollado instrumentos para identificar las demandas del sector productivo, y la planeación de sus actividades tiende a ser autorreferente". Además de las críticas, el documento plantea alternativas de reforma para la institución.

de contratación y la reducción de algunos costos laborales (e.g. cesantías y despidos sin justa causa), sin embargo, aún quedan algunos puntos claves por resolver en este sentido. Los altos costos no salariales se constituyen en un obstáculo para los empresarios en la contratación de trabajadores, específicamente, las elevadas cotizaciones a la seguridad social y los impuestos a la nómina destinados al Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación. (Ver Anexo 1).

- También respecto de los costos salariales, son importantes medidas la eliminación del recargo por trabajo dominical o festivo cuando la empresa proporcione el respectivo descanso compensatorio; y la disminución de los costos de despido (Anexo 2).
- Otra propuesta interesante, que está plasmada en el actual Plan de Desarrollo Nacional, es la de adelantar un plan de descuentos tributarios para empresas generadoras de

empleo, favoreciendo especialmente el de tipo permanente.

- Está en discusión una propuesta que para algunos podría tener efectos positivos en el empleo; se trata de implementar el Salario integral para los trabajadores que ganan más de 2 salarios mínimos.
- Según un informe presentado por la Comisión de empalme del Ministerio de Trabajo⁶ (Area Empleo), el salario mínimo en Colombia es relativamente alto respecto de "la capacidad de la economía y su ingreso medio". Para superar este problema proponen en este sentido aliviar las distorsiones a través de una estrategia de diferenciación de salarios mínimos según zona (rural-urbana), experiencia del trabajador (aprendiz-experimentado) y tamaño de la empresa (pequeña-resto); con ello se pretende promover la generación de empleo "sin perjudicar la satisfacción de necesidades básicas".

⁶ Julio 31 de 1998.

Anexo 1

COSTOS NO SALARIALES QUE DEBE ASUMIR EL EMPRESARIO

(% del salario mensual)

	Antes de la Ley 50 y Ley 100	Después de la Ley 50 y Ley 100	
	Salarios con remuneraciones diferidas	Salarios con remuneraciones diferidas	Salario integral (superiores a 10 salarios mínimos)
Remuneraciones diferidas	27,6	23,4	5,8
Prima de servicio	8,3	8,3	-
Vacaciones	5,8	5,8	5,8
Cesantías	9,3	9,3	-
Retroactividad Cesantias	4,2	-	-
Seguridad Social	11,0	20,5	14,5
Pensiones	4,3	10,1	7,1
Salud	4,7	8,0	5,6
Riesgos profesionales	2,0	2,4	1,7
Contribuciones parafiscales^a	9,0	9,0	6,3
Sena	2,0	2,0	1,4
ICBF	3,0	3,0	2,1
Cajas de compensación	4,0	4,0	2,8
Total	47,6	52,9	26,5

^a Para salarios integrales el porcentaje de contribución es el mismo pero se cobra sobre el 70% del salario mensual.
Fuente: OIT. "Empleo: un desafío para Colombia". 1998.

Anexo 2

COSTOS DE DESPIDO

(Salarios mensuales)

Años de trabajo	Antes de la Ley 50	Después de la Ley 50
5	4,2	4,2
10	10,5	13,5
15	15,5	20,2
20	20,5	21,8

Fuente: Lora E. y Henao M. "Efectos económicos y sociales de la legislación laboral". Coyuntura Social No. 13.

Los costos de despido se elevaron a partir de la Ley 50 de 1990, pero se hicieron más predecibles al eliminarse algunas normas desfavorables para los empresarios. Antes de la ley los trabajadores con más de 10 años de antigüedad podían demandar a la empresa que los despedía; si ésta no podía demostrar justa causa para el despido debía contratar nuevamente al empleado y pagarle los salarios que había dejado de recibir durante el tiempo que no trabajó. De otro lado, si una empresa despedía a un trabajador con más de 10 años de antigüedad, debía responsabilizarse del pago de su pensión cuando éste llegaba a la edad de jubilación¹.

¹ Lora E. y Henao M. . "Efectos económicos y sociales de la legislación laboral". Coyuntura Social N° 13. 1993.

II. Salarios

I. Introducción

Durante la presente década, los salarios tuvieron un significativo incremento. Sólo recientemente y con un importante retraso frente a la tendencia persistente de incremento del desempleo, los salarios en algunos sectores han comenzado a ajustarse. Aquí se presenta la evolución de los salarios durante 1990.

En primer lugar se muestra la evolución del salario mínimo. La fijación del salario mínimo, que es una guía para otras negociaciones, no incorporó oportunamente la tendencia decreciente de la inflación, produciendo incrementos reales cercanos al 4% hasta el año pasado. Al finalizar 1999 esta ganancia en términos reales se incrementará por los puntos que se ganarían con un incremento acordado de 15%, frente a un posible aumento de la inflación inferior al 12%.

En segundo lugar se encontró que los salarios en el sector industrial también presentaron importantes incrementos durante la presente década, especialmente para la categoría "empleados". En el caso de los "obreros" el crecimiento fue mu-

cho más moderado e incluso negativo en el segundo semestre de 1998; ello podría explicarse en parte por el exceso de demanda de mano de obra calificada y el exceso de oferta de trabajadores no calificados que se presentó con posterioridad a la apertura económica.

En la tercera sección, se muestra el comportamiento de los jornales agropecuarios en Colombia desde 1980; Durante las etapas de crisis en el sector, primer lustro de los ochenta y de 1991 a 1993, los jornales sufrieron un marcado deterioro. Por el contrario, a finales de los ochenta y de 1994 en adelante, debido a la recuperación de la rentabilidad agropecuaria, los salarios presentan un comportamiento positivo.

Finalmente se presenta una aproximación a los salarios del sector público a través del examen de los salarios de los profesionales, que representan alrededor del 50% del total del empleo público del orden nacional en el nivel central. Se encontró que los salarios se habrían incrementado en lo corrido de la década, aumento de ninguna manera compatible con los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal.

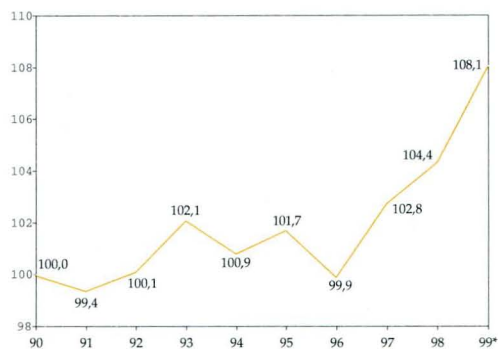
II. Salario mínimo¹

La Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales², según la Ley 278 de 1996, tiene la función de fijar el salario mínimo vigente para cada año (así mismo, fijar de manera concertada la política salarial y laboral); cuando por algún motivo la Comisión no llegue a consenso para la fijación del salario (como ocurrió el año pasado para establecer el salario mínimo de 1999), el Gobierno lo determinará, a más tardar el 30 de diciembre del año inmediatamente anterior. La Misión de Empleo a finales de la década anterior, precisó que el salario mínimo era la remuneración del 12% de los trabajadores. Estudios más recientes encuentran que un 25% de la población ocupada percibe el mínimo³.

En el Gráfico 1 se muestra la evolución en términos reales del salario mínimo durante la presente década. En 1991 hubo una disminución real de dicho salario, que se recupera en los dos años siguientes; en 1996 sufre nuevamente una caída importante, pero en los dos últimos años vuelve a registrar un comportamiento positivo. Al finalizar 1999, es muy probable que el salario mínimo registre un aumento de poder adquisitivo de 4 puntos adicionales porque su incre-

Gráfico 1

ÍNDICE DE SALARIO MÍNIMO REAL
(1990 = 100)



* Con inflación esperada del 12%.

Fuente: Legis, Régimen Laboral Colombiano.

mento acordado para el año fue de 16% mientras que la inflación se situará cerca del 12%.

En torno a la política salarial del salario mínimo, persiste el debate entre quienes defienden la tesis de un inconveniente impacto inflacionario y recesivo de los incrementos del salario mínimo no compatibles con el aumento en la productividad y con la inflación, y los que consideran la fijación del salario como un instrumento para mejorar la redistribución del ingreso⁴. Hoy, con la mayor tasa de desempleo de

¹ Se considera Salario Mínimo aquel que garantiza al trabajador y a su familia el cubrimiento de unas necesidades normales en el orden material, moral y cultural. Código Sustantivo del Trabajo, Artículo 145.

² Creada por el artículo 56 de la Constitución Política y adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Integrada por el Gobierno y representantes de los empleadores y de los trabajadores. Esta Comisión sustituyó al Consejo Nacional Laboral creado por la Ley 54 de 1987. Ver Revista "Legislación Económica" N° 1047.

³ En Reyes A. Et. al. (1998) "Empleo, productividad e ingresos, Colombia 1990-1996" se afirma que el salario mínimo es percibido por el 25% de la población ocupada.

⁴ Urrutia M. (1993). "Productividad y Política de Salarios". Debates de Coyuntura Económica N° 30, Fedesarrollo. Posada C. (1993). "Mecánica de la credibilidad y política del salario mínimo". Debates de Coyuntura Económica N° 30, Fedesarrollo. Lora E. y Herrera A. (1993). "Macroeconomía del salario mínimo". Debates de Coyuntura Económica N° 30, Fedesarrollo. CGR (1993). "Contribución a la discusión sobre el salario mínimo y su impacto en la productividad".

la historia, conviene revisar nuevamente los principales argumentos de las distintas posiciones.

III. Salarios industriales⁵

A. Evolución

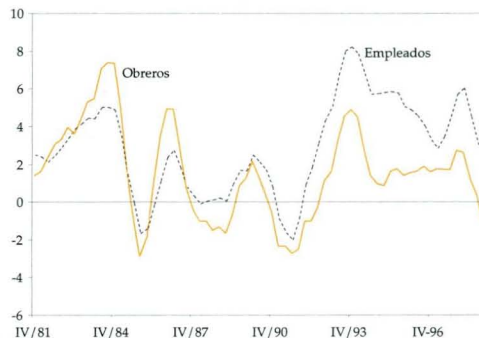
El Dane, a través de la Muestra Mensual Manufacturera, divulga el Índice de salario real para los empleados y obreros de la industria, así como el correspondiente a las diferentes agrupaciones industriales. Igualmente, por medio de la Encuesta Anual Manufacturera, calcula el valor absoluto de los salarios que se pagan en la industria discriminado por agrupaciones.

En el Gráfico 2 aparece la variación anual de este índice (promedio móvil 4 trimestres) para las últimas dos décadas. Para deflactar el índice mensual nominal de salario, el Dane utiliza el IPC del mes correspondiente; en el caso de los empleados se utiliza el IPC de ingresos medios, y para los obreros el IPC de ingresos bajos.

Desde 1980 se observan tres períodos. El primero va hasta 1985, en el cual los salarios presentan tasas de crecimiento siempre positivas; después de este año y hasta 1991, se tiene un período de comportamiento errático de las tasas de crecimiento (negativas y positivas), que en promedio hacen que el nivel de salarios permanezca casi constante durante el período. Posteriormente, en 1992 y años siguientes los salarios inician un significativo ascenso; en 1998 disminuyen su ritmo de crecimiento, e incluso, en el caso de los

Gráfico 2

**ÍNDICE DE SALARIO REAL INDUSTRIAL
PROMEDIO MÓVIL 4 TRIMESTRES
(Variación anual)**



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera, Dane.

obreros, las tasas se hacen negativas en el segundo semestre del año.

En los noventa, los salarios de los empleados aumentan siempre en mayor proporción que los de los obreros; un factor que explica este hecho es la transformación de la actividad productiva después de la apertura, que implicó una menor demanda de trabajo no calificado -y su sustitución por capital- e incrementó la demanda de personal con algún nivel de calificación⁶.

De otro lado, en el Cuadro 1 aparecen las variaciones anuales del salario real de 28 agrupaciones industriales divididas según el nivel de crecimiento de dicho salario durante los noventa. El primer grupo contiene los subsectores que presentaron disminución salarial en 1998, ellos

⁵ Según información de la Encuesta Nacional de Hogares, el sector industrial absorbe el 20,1% de la población ocupada en las siete principales áreas metropolitanas.

⁶ OIT. "Empleo: un desafío para Colombia". 1998.

Cuadro 1

VARIACIÓN ANUAL DEL SALARIO REAL SEGÚN AGRUPACIONES INDUSTRIALES^a

	Grupo 1							Grupo 2						
	321	322	324	331	332	355	369	311-312	323	341	353	381	382	390
1991	-0,2	-1,4	-3,7	-6,8	-3,1	-3,0	-1,8	-2,9	1,2	2,1	-3,1	-5,2	-4,3	-2,4
1992	4,3	-0,3	-2,2	1,4	-2,3	10,2	4,6	0,7	4,3	5,1	-0,9	0,3	3,9	3,5
1993	3,2	-0,7	3,1	6,4	6,2	4,7	11,0	6,8	4,3	6,6	-0,9	3,8	6,6	4,7
1994	1,5	3,1	5,9	5,3	6,2	1,6	3,0	4,7	-3,9	-1,0	2,9	4,8	3,3	5,9
1995	-0,8	1,4	-4,6	2,5	4,0	6,3	3,0	1,2	1,8	1,8	1,9	0,9	2,0	2,3
1996	1,2	3,1	11,8	-0,1	1,0	8,3	0,7	2,4	-10,3	-0,8	2,9	4,6	2,7	1,5
1997	1,1	5,4	1,0	1,9	0,4	6,3	1,1	3,1	5,2	1,9	0,2	0,2	3,7	2,0
1998	-0,8	-2,1	-1,8	-6,4	-2,6	-9,9	-0,9	0,2	2,4	2,5	5,7	1,0	0,5	2,3
1998/1990 ^b	1,2	1,0	1,1	0,4	1,2	2,9	2,5	2,0	0,5	2,2	1,1	1,3	2,3	2,5

	Grupo 3							Grupo 4						
	313	356	361	362	371	372	384	314	342	351	352	354	383	385
1991	-1,4	-0,7	-0,9	-3,7	-2,6	-3,7	-7,0	0,3	-0,1	2,0	-1,4	2,7	-2,1	0,7
1992	0,0	1,5	3,5	1,7	12,9	5,7	6,0	-2,6	4,0	2,1	3,7	-1,6	4,3	4,4
1993	0,7	7,0	6,9	7,9	8,6	9,0	11,1	6,3	6,5	5,4	12,3	3,1	4,3	2,4
1994	4,0	2,7	3,8	6,3	-7,1	8,0	0,5	8,8	5,6	4,4	1,8	2,8	3,4	8,7
1995	7,4	4,7	0,8	3,8	5,9	-0,2	0,8	11,9	8,1	7,0	6,1	6,4	7,5	4,0
1996	3,9	0,4	2,2	1,7	1,6	-0,2	1,5	6,0	1,3	4,1	0,2	9,8	0,9	6,0
1997	6,8	6,6	1,6	6,5	7,2	2,0	4,1	2,2	7,5	5,0	7,9	4,0	7,2	5,5
1998	1,2	0,9	4,3	1,7	0,9	3,3	4,3	1,0	1,6	4,1	1,6	3,6	3,1	0,7
1998/1990 ^b	2,8	2,9	2,8	3,2	3,2	2,9	2,5	4,1	4,3	4,3	4,0	3,8	3,5	4,0

311-312	Alimentos	342	Imprentas editorial	371	Industrias básicas de hierro y acero
312	Bebidas	351	Sustancias químicas	372	Industrias básicas de minerales no ferrosos
313	Tabaco	352	Otros productos químicos	381	Productos metálicos
320	Textiles	353	Derivados de petróleo	382	Maquinaria no eléctrica
321	Confecciones	354	Otros derivados del petróleo	383	Maquinaria eléctrica
322	Cuero	355	Productos de caucho	384	Equipo y material de transporte
323	Calzado	356	Productos plásticos	385	Equipo profesional y científico
330	Madera	361	Objetos de barro, loza y porcelana	390	Otras industrias manufactureras
331	Muebles de madera	362	Vidrio y sus productos		
340	Papel	369	Minerales no metálicos		

^a Empleados y obreros.

^b Tasa de crecimiento promedio anual 1990-1998.

Fuente: Cálculos propios, Muestra Mensual Manufacturera - Dane.

son textiles, vestuario, calzado, Industria y muebles de madera, caucho y productos minerales no metálicos; estos dos últimos, sin embargo, aumentaron sus salarios a tasas no despreciables de 2,9% y 2,5% respectivamente entre 1990 y 1998. Estos siete sectores representan el 28% de la mano de obra industrial.

En el segundo y tercer grupo se encuentran los subsectores que presentaron incrementos salariales entre 1% y 3% promedio anual 90-98 (excepto cueros y pieles con 0,5% anual); en ellos se concentra el 55% de los trabajadores industriales. Finalmente, en el cuarto grupo aparecen los subsectores cuyos salarios aumentaron en más de 3,5% anual en el período señalado; se destaca que dichos subsectores son los que demandan especialmente personal calificado, tales como los químicos, petróleo, maquinaria eléctrica y equipo profesional y científico.

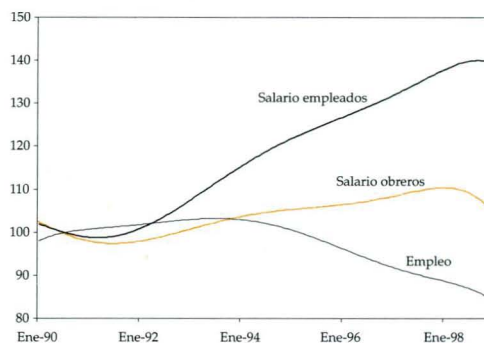
B. Salario real vs. Empleo en el sector industrial

Existe una discusión alrededor la relación entre la variación real de los salarios y el nivel de empleo; el Gráfico 3 muestra su evolución en la presente década. Se puede observar que el índice de empleo en la industria presentó un comportamiento positivo sólo entre 1990 y 1992. Entre 1992 y 1994 el empleo permaneció estable y empezó su descenso después de 1994.

Algunos autores atribuyen en parte el estancamiento del empleo industrial entre 1992 y 1994 al incremento en los costos salariales⁷. Este ar-

Gráfico 3

SALARIO REAL Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera, Dane.

gumento podría extenderse hasta 1995. Después de este año, aunque los salarios continuaron en significativo ascenso hasta 1997, no podría desconocerse el mayor impacto de la marcada desaceleración económica sobre el nivel de empleo.

C. Factores tomados en cuenta para la fijación de salarios en el sector manufacturero

Fedesarrollo realiza trimestralmente la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE); desde 1997, en marzo de cada año incluye un módulo especial con dos preguntas acerca de los criterios y factores tomados en cuenta por los empresarios para la fijación de salarios. Aquí se presenta el resumen de estos resultados.

Se había observado que los salarios en el sector industrial presentaron incrementos reales a partir de 1992; paulatinamente este crecimiento

⁷ Ver por ejemplo Lora E. y Henao M. (1995) "La estrategia de empleo de El Salto Social". El Salto Social en Discusión, PNUD - Fedesarrollo.

se tornó moderado, incluso en el caso de los obreros y ciertas agrupaciones industriales, a finales de 1998 los salarios sufrieron un estancamiento o disminuyeron.

Los resultados obtenidos por la EOE reflejan este hecho. El Cuadro 2 presenta las variables que los empresarios del sector manufacturero tomaron en cuenta para fijar los salarios a sus trabajadores entre 1997 y 1999; normalmente estas variables son la inflación del año anterior, la inflación anunciada por el gobierno o el último aumento del salario mínimo.

El aspecto más sobresaliente de esta información, es que en 1999 algunas firmas tomaron en cuenta para incrementar sus salarios alguna de las variables mencionadas pero en una menor proporción; por ejemplo, quienes consideraron la inflación pasada como punto de referencia, aumentaron los salarios en 1999 de 1 a 5 puntos menos que el 16,7% registrado.

En 1997 y 1998 más de la mitad de los empresarios encuestados incrementaron los salarios por encima de la inflación pasada o la anunciada por el gobierno, o del incremento en el salario mínimo, mientras que en 1999 solo el 37% tomaron esta medida, y el 8% aumentaron los salarios por debajo del crecimiento de alguna de las tres variables en mención. Esta situación se presentó especialmente en el caso de las medianas y pequeñas empresas.

En términos generales puede observarse además que, aunque la inflación pasada sigue

siendo el principal factor para fijar los salarios en el sector manufacturero (64%), ha cobrado importancia el último incremento del salario mínimo como variable determinante de los mismos (23%), al menos en las pequeñas (36%) y medianas (18%) empresas.

D. Brecha salarial entre empleados y obreros de la industria

El proceso de transformación productiva posterior a la apertura, ocasionó un incremento en la demanda relativa de trabajadores calificados⁸; en todos los sectores económicos, y en la industria particularmente, este hecho trajo como consecuencia un sensible aumento en la brecha salarial existente entre los empleados y los obreros. En efecto, mientras los salarios para empleados crecieron en términos reales a una tasa equivalente al 4.2% promedio anual, los salarios de los obreros lo hicieron al 1% real.

En el Gráfico 4 se puede apreciar la evolución de los salarios relativos; durante los ochenta este indicador presenta un comportamiento estable, pero a partir de 1992 se eleva en forma acelerada. Al parecer, la tendencia creciente de los diferenciales salariales entre trabajadores con distintos niveles de calificación continuará en los próximos años: los salarios de los obreros empezaron a disminuir a partir del segundo semestre de 1998, y los de los empleados solo han reducido su ritmo de crecimiento.

Según Lora E. (1998)⁹, un determinante fundamental de las tendencias recientes de las bre-

⁸ Ver Cárdenas M. y Bernal R. (1998). "Wage Inequality and Structural Reform: Evidence from Colombia". Mimeo Fedesarrollo.

⁹ "Las mayores brechas salariales del mundo". Políticas económicas de América latina. Segundo trimestre de 1998.

Cuadro 2

VARIABLES QUE SE TUVIERON EN CUENTA PARA FIJAR LOS SALARIOS DEL SECTOR MANUFACTURERO

	Total			Grandes			Medianas			Pequeñas		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
La inflación del año anterior ^a	65,4	64,2	64,4	68,8	76,3	84,0	76,7	62,1	67,9	50,4	58,6	52,8
Con reducciones	-	-	9,2	-	-	7,4	-	-	7,9	-	-	11,8
Sin puntos adicionales	34,7	29,1	48,0	22,7	26,2	33,8	38,4	33,8	40,5	41,7	26,7	65,6
Más puntos adicionales	65,3	70,9	42,8	77,3	73,8	58,8	61,6	66,2	51,7	58,3	73,3	22,6
La inflación anunciada por el gobierno ^b	10,8	8,1	8,5	21,9	13,8	8,6	9,3	8,1	9,2	3,4	4,7	8,0
Con reducciones	-	-	3,0	-	-	0,0	-	-	0,0	-	-	7,1
Sin puntos adicionales	46,0	44,4	57,6	47,6	72,7	42,9	41,7	20,0	83,3	50,0	33,3	42,9
Más puntos adicionales	54,1	55,6	39,4	52,4	27,3	57,1	58,3	80,0	16,7	50,0	66,7	50,0
Último aumento del salario mínimo ^c	17,2	20,8	22,9	2,1	3,8	2,5	10,1	21,8	17,6	37,0	30,5	36,4
Con reducciones	-	-	7,9	-	-	0,0	-	-	8,7	-	-	7,8
Sin puntos adicionales	64,4	59,4	66,3	50,0	66,7	50,0	61,5	59,3	65,2	65,9	59,0	67,2
Más puntos adicionales	35,6	40,6	25,8	50,0	33,3	50,0	38,5	40,7	26,1	34,1	41,0	25,0
Otro	6,7	6,9	4,1	7,2	6,1	4,9	3,9	8,0	5,3	9,2	6,2	2,8
Total (I+II+III+IV)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a 21,64%, 16,8% y 16,70% respectivamente.

^b 18%, 16% y 15% respectivamente.

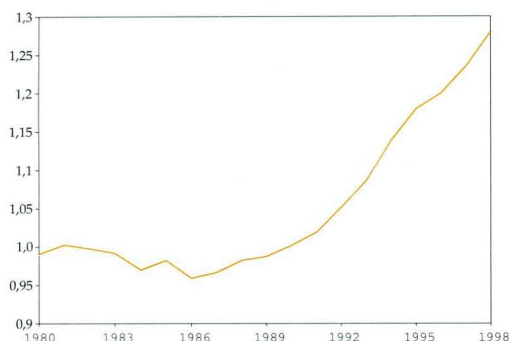
^c 21,02%, 18,50% y 15,99% respectivamente.

Nota: corresponde al porcentaje de empresas cuya respuesta correspondió a determinada opción.

Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo.

Gráfico 4

SALARIOS RELATIVOS EMPLEADOS/ OBREROS EN LA INDUSTRIA



Fuente: Muestra Mensual Manufacturera - Dane.

chassalariales es el atraso educativo en Colombia y el resto de países de América Latina. El lento crecimiento del nivel promedio de escolaridad durante los noventa resultó insuficiente para responder a la creciente demanda por trabajo calificado.

Las disparidades existentes entre el nivel de calificación de la oferta laboral y el exigido por la demanda, no están relacionadas únicamente con la educación formal, sino también con el desarrollo de otro tipo de habilidades que se deben promover a partir de un reconocimiento de las necesidades actuales del mercado. En este sentido, es clave el papel que pueden jugar instituciones de capacitación técnica y tecnológica como el SENA y otras de carácter privado.

IV. Jornales Agropecuarios¹⁰

El Dane realizó hasta el año pasado la "Encuesta Nacional de Jornales Agropecuarios", gracias a la cual existe una serie trimestral de jornales agrícolas y de la ganadería desde 1976, por departamentos, según clima (frío o caliente), y según modalidad de pago (con o sin alimentación). De 1976 a 1996 la realización de la Encuesta - dirigida a los productores- se hacía a través de un convenio con la Caja Agraria; a partir de 1997 el Dane empezó a trabajar para este fin con las Umata. A pesar de este cambio, la serie es compatible y consistente.

En el Gráfico 5 aparece la evolución de la variación anual de dichos jornales (promedio sector agropecuario); para deflactar los valores se utilizó el IPC total correspondiente a cada trimestre¹¹.

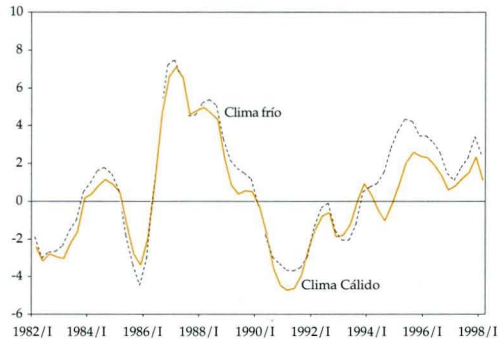
Los jornales agropecuarios presentaron tasas de crecimiento negativas durante el primer lustro de los ochenta, y se recuperaron en la segunda mitad de la década. Posteriormente, sufren un deterioro desde finales de 1990 y empiezan de nuevo a recuperarse a partir de 1994.

Desde 1991 el sector agrícola sostiene un marcado proceso de transformación en casi todas las regiones del país; se trata básicamente de la paulatina sustitución de cultivos transitorios por permanentes¹², y de tierras dedicadas a este primer tipo de cultivo por ganadería. Este hecho

¹⁰ El sector agropecuario absorbe alrededor del 54% del total de empleo rural (Dane - ENH).

¹¹ Este método de deflatación es muy cuestionado, pues el IPC utilizado es básicamente urbano; sin embargo, la información disponible no permitió emplear otro método. Otros estudios Jaramillo C. y Nupia O. (1998) usan el IPC de alimentos y el IPC total para ingresos bajos ("Salarios rurales, agricultura e integración: una evaluación de cambios recientes en el mercado laboral urbano" Documento CEDE 98-18). Aunque los valores reales obtenidos difieren según el deflactor, la tendencia señalada por la variable es la misma.

Gráfico 5
JORNALES AGROPECUARIOS. PROMEDIO
MÓVIL 4 TRIMESTRES
(Variación anual)



Fuente: Cálculos con base en Dane, Encuesta Nacional de Jornales agropecuarios.

provocó un desplazamiento de la mano de obra rural, que en algunas regiones no fue compensatorio¹³; la menor demanda laboral trajo como consecuencia la disminución de los salarios reales. Sin embargo, esta crisis fue superada, y entre 1994 y 1998 tanto el empleo como los salarios se vuelven a incrementar.

Jaramillo y Nupia (1998) sugieren que la razón por la cual los salarios agropecuarios se deterioraron a principios de la presente década, fue la pérdida de rentabilidad del sector; este mismo factor (su aumento) es el que ocasiona la recuperación de los jornales después de 1993. El

mejoramiento del salario agrícola en esta última etapa provocó incluso que el diferencial urbano - rural disminuyera de manera significativa, brecha que llegó a ampliarse sensiblemente entre 1990 y 1993¹⁴. Mediante estimaciones económicas, concluyen que los jornales agrícolas en Colombia desde 1980, han sido determinados básicamente por la rentabilidad agrícola, la tasa de cambio real y los niveles de violencia.

Para Leibovich J. et. al. (1998)¹⁵, la sequía de 1992, los bajos precios internacionales, la apertura y la revaluación, fueron los responsables de la disminución de los ingresos rurales entre 1991-93. Estos autores afirman que los ingresos en la agricultura dependen en el corto plazo de la evolución de los productos agrícolas; adicionalmente, el cambio técnico y la educación afectan la productividad agrícola en el mediano plazo, y por ende los salarios. De otro lado, la devaluación real afecta los precios de los bienes agrícolas, y por esta vía afecta también los salarios; dicho efecto depende del tipo de bien: negativo en el caso de los bienes no transables y positivo en el caso de los transables.

En síntesis, la crisis agrícola de principios de los noventa, que afectó negativamente los salarios en el sector, fue superada desde 1994 gracias al incremento en la rentabilidad; a partir de entonces los salarios han presentado una tendencia creciente.

¹² Para el caso del Valle del Cauca ver Ortíz C. (1998). "La Coyuntura Económica del Valle del Cauca y el Empleo" Debates de Coyuntura Social, Mayo 98.

¹³ Ver Jaramillo y Nupia (1998). op. cit.

¹⁴ Ver Fedesarrollo: Lora E. y Herrera A. (1994). "Ingresos Rurales y Evolución Macroeconómica". En: Competitividad sin Pobreza - DNP.

¹⁵ "El empleo en el sector rural colombiano ¿qué ha pasado en los últimos años? ¿Qué se puede prever?". Documento CEDE 97-08.

V. Salarios en el Sector Público Nacional

Tal como lo señala la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (CRGFP), existen serias deficiencias en la información sobre empleo y salarios públicos. Debido a estas dificultades, en esta parte solo se muestran tres aproximaciones a la evolución de los salarios en el sector durante los noventa. La primera de ellas es el cálculo del costo anual por persona ocupada en el Gobierno Central Nacional; dicho cálculo no solo incluye la asignación básica salarial sino también otros costos salariales. Adicionalmente, se presenta la variación de los salarios para los empleados de la rama ejecutiva y el magisterio oficial.

A. Costo del personal ocupado en el Gobierno Central Nacional

La Contraloría General de la República reporta anualmente el número de personas ocupadas

en el Gobierno Central Nacional, así como el costo total de dichos empleados. En el Cuadro 3 se muestra esta información; es de aclarar que aquí no se incluye el costo de los contratos ocasionales, los cuales presentaron un incremento notable durante los noventa (Ver CRGFP (1997), Tema II).

Los resultados del cálculo del costo por persona ocupada, revelan que este valor se incrementó en términos reales a una tasa de 4,9% promedio anual entre 1990 y 1997; los aumentos más importantes sucedieron entre 1992, 1993 y 1995. En los dos últimos años, por el contrario, la tendencia de este costo fue decreciente.

B. Salarios de los empleados públicos de la rama ejecutiva y otras entidades del nivel nacional

A partir de 1992, la Ley 04 (Art. 1) señala las normas que debe seguir el Gobierno Nacional para fijar los salarios y las prestaciones de los

Cuadro 3

COSTO ANUAL POR PERSONA OCUPADA EN EL GOBIERNO CENTRAL NACIONAL

	Número de personas ocupadas	Costo anual millones de \$ corrientes	Costo por persona millones de \$ de 1998	Crecimiento anual %
1990	303.534	354.537	5.0	-
1991	304.214	441.721	4.8	-4.7
1992	329.851	669.036	5.3	10.0
1993	333.460	961.046	6.1	16.1
1994	349.684	1.283.113	6.3	3.6
1995	339.041	1.687.500	7.1	12.2
1996	335.426	1.950.392	6.9	-3.3
1997	352.185	2.472.809	7.0	1.9

Crecimiento promedio anual 90 - 97: 4,9% real.

Nota: No incluye maestros.

Fuente: Cálculos con base en información de la Contraloría General de la República. Fuente original, Encuesta anual sobre número de personas ocupadas y costo anual.

empleados públicos, el Congreso y la fuerza pública, y las prestaciones de los trabajadores oficiales en los diez primeros días de enero de cada año¹⁶.

En el Cuadro 4 aparece la escala de asignación básica para el nivel profesional¹⁷ de los empleados en los Ministerios, los Departamentos Administrativos, Entes Universitarios Autónomos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del

Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, del orden nacional y de las direcciones generales de bienestar social y de sanidad de la Policía Nacional.

Es necesario aclarar que el cálculo de crecimiento entre los dos años se realizó a partir de la homologación de los grados salariales con base en los requisitos mínimos para cada grado, los cuales cambiaron en 1995¹⁸. La conclusión que

Cuadro 4
ESCALA DE ASIGNACIÓN BÁSICA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS
Nivel profesional

1994		1998		Incremento promedio anual real
Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes)	Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes)	
6	352.406	7	701.849	-0.1
7	371.394	9	771.482	1.0
8	393.831	11	859.440	2.3
9	418.860	13	931.523	2.7
10	444.176	14	972.497	2.3
11	466.615	15	1.044.289	2.9
12	487.903	16	1.134.465	3.9
13	510.149	17	1.242.809	5.1
14	532.588	18	1.380.899	6.8
15	571.905	19	1.491.370	6.9
16	621.290	20	1.574.225	6.1
17	680.625	21	1.701.059	5.8
18	756.250	22	1.837.144	5.0
19	816.750	23	1.984.116	5.0
20	877.250	25	2.314.263	7.2

Nota: Se hizo una homologación de los grados salariales entre los dos años, con base en los requisitos mínimos para cada grado.
Fuente: Ayala, Ulpiano et. al. «Remuneración y Mercado de trabajo de los maestros en Bogotá». Mimeo Fedesarrollo 1999.

¹⁶ Revista "Legislación Económica" N° 952, junio 15 - 1992.

¹⁷ Existen 6 niveles: Directivo (25), Asesor (18), Ejecutivo (28), Profesional (25), Técnico (18) y Asistencial (25). Los números entre paréntesis corresponden a las escalas salariales en cada nivel.

¹⁸ La información de salarios para los diferentes años se tomó del estudio "Remuneración y Mercado de trabajo de los maestros en Bogotá" Ayala Ulpiano, et. al. Publicado en esta misma revista.

puede plantearse a partir de la información registrada, confirma lo que ya se ha afirmado a lo largo de esta sección: los salarios han mejorado en mayor medida para los trabajadores con mejor educación y calificación. En efecto, a mayor grado salarial (mayor calificación), mayor tasa de crecimiento anual promedio entre 1994 y 1998.

Un caso especial en el caso de empleados del sector público es el de los Maestros. De acuerdo a las normas señaladas por la Ley 4 de 1992 y en el marco de la Ley 60 de 1993, el Presidente de la República debe fijar en los diez primeros días de cada año la remuneración de los maestros sometidos al régimen especial del Estatuto Docente¹⁹. En el Cuadro 5 se muestra el crecimiento anual y promedio anual entre 1994 y 1998, en términos reales, de los salarios para los maestros del sector público.

En 1995 el salario básico sufrió una leve disminución real, pero en los años siguientes presenta tasas de crecimiento positivas, que dan como

resultado una tasa promedio anual de 3% durante el período analizado (4,1% para 1995-98).

Según el acuerdo que hacía parte del Pacto Social -realizado en 1995-, el salario de los maestros debía aumentar 8 puntos por encima del incremento promedio de los salarios de funcionarios públicos a partir de 1996; como lo muestra la información del Cuadro 3, aunque sí hubo un incremento real en el período, no llegó a los niveles que se acordaron y la brecha salarial entre maestros y el resto de empleados públicos permaneció e incluso aumentó para los grados salariales más altos.

VI. Conclusiones

- Existe polémica acerca del impacto del crecimiento salarial sobre el nivel de empleo; para algunos autores el aumento nominal de los salarios debe estar ligado a la evolución de la productividad y la inflación, de lo contrario tendrá lugar un efecto adverso sobre el empleo y las decisiones de inversión; otros autores consideran que la tasa de desempleo está explicada en su mayor parte por el ciclo económico y en menor grado por desfases del salario real respecto a su nivel de equilibrio. Otros estudios²⁰ -sin mayor sustentación empírica- afirman que los mayores salarios, por un lado, estimulan la oferta de trabajo, y por otro lado, encarecen la contratación de trabajadores; la situación económica y los precios determinarán que factor predominará en el nuevo equilibrio.

Cuadro 5

CRECIMIENTO REAL DE LOS SALARIOS DE LOS MAESTROS EN EL SECTOR PÚBLICO

95	-0,4
96	2,9
97	3,2
98	6,3
1994-1998	3,0
1995-1998	4,1

Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Cálculos propios.

¹⁹ En 1995, los maestros del sector oficial representaban alrededor del 41% del total del empleo público nacional.

²⁰ Rubio M. (1992). "Actividad económica y Mercado laboral".

- Como afirma Urrutia M. (1993)²¹, antes de la apertura los empleados de ciertos sectores podían efectuar negociaciones de salario por encima de la productividad del trabajo, generando presiones inflacionarias; cuando se abrió la economía, la competencia interna y externa impidieron este tipo de prácticas. Sin embargo, el sector público no está expuesto a la competencia, por ello debe existir una política salarial para evitar incrementos del salario oficial por encima del crecimiento de la productividad, pues el aumento de costos en el sector estatal puede originar inflación, lo que según el autor, ha pasado en Colombia en algunos años.
- Como han concluido algunos estudios, la razón por la cual en el sector industrial los salarios de los trabajadores con mayor preparación y experiencia aumentaron más que aquellos de los no preparados o sin experiencia, es principalmente el aumento en la demanda relativa por trabajadores calificados durante los años noventa.
- Los jornales agropecuarios presentaron dos etapas en su evolución durante los noventa. De 1991 hasta 1993, la pérdida en la rentabilidad del sector tuvo un efecto negativo sobre los salarios. Posteriormente, a partir de 1994, la rentabilidad y los jornales se recuperan sensiblemente, teniendo un significativo efecto en el total de ingresos rurales, ocasionando una disminución en la brecha de ingresos urbano-rural.
- Entre 1994 y 1998, los salarios de los empleados públicos de la rama ejecutiva crecieron en una mayor proporción para los trabajadores que pertenecen a las escalas salariales más altas. Por su parte, los salarios de los docentes crecieron a una menor tasa que la del resto de empleados públicos, aumentando la brecha salarial existente.

²¹ Urrutia, Miguel. Op. Cit.

III. Educación en Medellín y Barranquilla

I. Introducción

Esta sección corresponde a la tercera entrega del trabajo iniciado hace dos semestres por Fedesarrollo, cuyo propósito es el de compilar y construir series estadísticas consistentes de las variables más relevantes del sector educativo para las principales ciudades de Colombia. En pasadas publicaciones se presentó la información para Santafé de Bogotá y Cali¹; en este número se presenta el análisis correspondiente para las ciudades de Medellín y Barranquilla.

II. Educación Preescolar, Primaria y Secundaria²

A. Participación de los sectores oficial y privado en la educación

El Cuadro 1 muestra la participación de los sectores en cada nivel de educación para las cuatro

principales ciudades y para el total colombiano. Como se puede observar, el sector oficial participa mayoritariamente en la educación primaria (80%) y en secundaria absorbe las dos terceras partes de la matrícula (65%). En el nivel preescolar la participación por sectores es más equitativa (55% oficial y 45% privada).

La distribución sectorial varía sensiblemente entre ciudades. En Barranquilla, Bogotá y Cali, el sector privado tiene mayor participación que el oficial en preescolar y secundaria; en primaria la distribución de la matrícula es equitativa entre sectores. Por el contrario, en Medellín el sector oficial absorbe la mayor parte de la demanda educativa, 79% en primaria y 62% en secundaria, aunque la participación privada en el caso de primaria crece paulatinamente.

En los informes correspondientes a la educación en Bogotá y Cali, se encontró que el sector privado había ganado participación en la edu-

¹ Coyuntura Social N° 18 y N° 19.

² Los Anexos 1 y 2 contienen las estadísticas básicas de educación para Medellín y Barranquilla. La compilación de las estadísticas se logró a través de la información proporcionada por las Secretarías de Educación de cada municipio, y otros datos disponibles en el Ministerio de Educación Nacional. Es importante aclarar que los datos no coinciden en todos los casos entre las distintas fuentes; en esta ocasión preferimos los provenientes de las Secretarías municipales, dado que tienen una mayor cobertura.

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN LA MATRÍCULA TOTAL (%)

	Medellín		Barranquilla		Cali		Bogotá		Colombia	
	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada	Oficial	Privada
Preescolar										
1985	32,2	67,8	23,0	77,0	23,8	76,2	11,4	88,6	-	-
1990	-	-	21,0	79,0	22,0	78,0	-	-	-	-
1997	37,2	62,8	33,2	67,8	27,5	72,5	22,1	77,9	55,3	44,7
Primaria										
1985	83,7	16,3	51,8	48,2	55,0	45,0	57,9	42,1	-	-
1990	79,9	20,1	50,5	49,5	48,3	51,7	58,2	41,8	-	-
1997	79,0	21,0	54,8	45,2	48,2	51,8	51,1	48,9	80,9	19,1
Secundaria										
1985	56,9	43,1	22,6	77,4	35,3	64,7	29,6	70,6	-	-
1990	57,9	42,1	25,2	74,8	31,7	68,3	35,5	64,5	-	-
1997	61,6	38,4	39,9	61,1	28,8	71,2	41,9	58,1	65,0	35,0

Fuente: Secretarías de educación, Ministerio de Educación Nacional, Dane.

cación básica en los últimos años, principalmente en esta última ciudad. Sin embargo, el proceso de privatización no es aún evidente en el agregado nacional para la educación básica, se trata de un fenómeno localizado en algunas regiones y relacionado principalmente con el nivel superior, como veremos más adelante.

B. Aproximaciones a la eficiencia en el sector educativo

1. Eficiencia administrativa

La eficiencia administrativa está relacionada con la utilización de los recursos físicos y huma-

nos, específicamente establecimientos educativos, aulas de clase y planta docente. Dos indicadores comúnmente empleados para este efecto son el número de alumnos por docente y por establecimiento³.

El Cuadro 2 muestra el cálculo de estos indicadores para Medellín y Barranquilla. En todos los casos, los resultados no revelan la existencia de problemas relacionados con la denominada eficiencia administrativa. Cabe anotar que aquí estamos hablando del promedio de cada ciudad, probablemente existan casos particulares de hacinamiento en especial en las zonas rurales y en las marginales urbanas.

³ No existe consenso respecto del valor óptimo para estos indicadores, pues podría variar de acuerdo a la región y a la zona; algunos estudios (Misión Social - DNP) calculan que un tamaño adecuado de clase para las zonas urbanas del país puede ser de 35 alumnos, sin embargo, en algunos países asiáticos y en Francia esta relación es mucho mayor y la calidad de la educación es superior que la de Colombia.

Cuadro 2
MEDELLÍN Y BARRANQUILLA
RELACIÓN ALUMNOS POR DOCENTE Y POR ESTABLECIMIENTO

		Primaria		Secundaria	
		Oficial	Privada	Oficial	Privada
Medellín	1988	41	34	23	22
Alumnos	1993	33	25	26	21
Por docente	1996	34	30	28	21
Medellín	1988	490	358	896	450
Alumnos	1993	385	309	711	415
Por establecimiento	1996	377	276	506	276
Barranquilla	1993	34	34	17	26
Alumnos	1995	30	16	17	17
Por docente	1996	36	20	33	16

Fuente: Anexos 1 y 2.

2. Eficiencia por cobertura

La tasa bruta de escolaridad (TBE) o tasa de cobertura bruta es un indicador de la oferta educativa, que mide la disponibilidad de recursos físicos y humanos para atender la demanda de educación; se calcula como la relación entre la matrícula total en determinado nivel educativo, y la población que se encuentra en el rango de edad que se considera adecuado para cada nivel.

El Cuadro 3 muestra los resultados de este indicador para cuatro ciudades principales y Colombia. En el total nacional, la cobertura bruta de educación primaria supera el 100%⁴ de la población entre 7 y 11 años, mientras que en secundaria tan solo alcanza el 63% de la población entre 12 y 17 años. Lo observado para primaria

en el agregado nacional también es cierto para Medellín, Cali y Bogotá, por el contrario, en Barranquilla la tasa bruta en 1997 es equivalente a 96%. En secundaria, la tasa de cobertura es más alta que el promedio nacional para las cuatro ciudades, siendo más bajas las de Cali y Medellín, 80% (1996) y 85% (1997) de la población en edad escolar respectivamente.

Se observa que aún son insuficientes los esfuerzos de ampliación de cobertura, especialmente en educación secundaria, donde todavía los niveles son bajos para todas las ciudades y para el total nacional.

De otro lado, un indicador que se aproxima en mayor medida a la eficacia y eficiencia del sector educativo es la tasa neta de escolaridad o

⁴ Las tasas superiores al 100% se deben a la población matriculada cuya edad se encuentra por fuera del rango establecido para cada nivel de educación (primaria 7 a 11 años, secundaria 12 a 17 años).

Cuadro 3
TASA DE COBERTURA BRUTA

	Medellín			Barranquilla			Cali	Bogotá	Colombia
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1996	1996	1997
Preescolar	-	-	-	-	30,8	31,6	31,1	26,0	39,6
Primaria	108,3	109,5	108,2	95,3	96,5	96,5	105,0	109,0	103,1
Secudaria	82,6	84,1	85,0	80,3	85,2	86,8	78,0	92,0	63,0

Fuente: Secretarías de educación, Ministerio de Educación Nacional, Dane.

cobertura, que se calcula como la relación entre la cantidad de alumnos matriculados excluyendo los que se encuentran por fuera del rango de edad para cada nivel, y la población en el rango de edad del correspondiente nivel. Por la imposibilidad de obtener información para Barranquilla de la población en extraedad para cada nivel de educación, en el Cuadro 4 se presenta solamente el cálculo correspondiente a Medellín para 1995 y 1996.

Cuadro 4
TASA NETA DE ESCOLARIDAD (TNE)
MEDELLÍN

	1995	1996
Primaria		
Matrícula en edad	176.236	180.798
Población 7 a 11 años	178.921	182.525
TNE	98,5	99,1
TBE-TNE	9,8	10,5
Secundaria		
Matrícula en edad	141.462	153.026
Población 12 a 17 años	204.002	205.973
TNE	69,3	74,3
TBE-TNE	13,3	9,8

Fuente: Cálculos propios. Extraedad: Anuario Metropolitano Medellín.

Calculando la diferencia entre la tasa bruta de cobertura y la tasa neta, se puede obtener la proporción de recursos que están siendo "ineficientemente utilizados en atender repitencia y extraedad"; según los resultados esta diferencia es de alrededor de 10 puntos porcentuales para primaria y secundaria.

3. Eficiencia por logros educativos

Otra forma de aproximarse a la medición de la eficiencia del sector educativo es a través de los resultados en las diferentes pruebas de conocimiento dirigidas a los estudiantes de determinado nivel de educación. Aquí se presentan algunas de las pruebas que se han realizado en Colombia.

a. Pruebas SABER⁵

Las pruebas en matemáticas y lenguaje que se efectúan desde 1991, están dirigidas a estudiantes de tercero, quinto, séptimo y noveno grado de la educación básica. En el Cuadro 5 se presentan los resultados de las pruebas obtenidos por los estudiantes de la costa Atlántica (incluye Barranquilla), los de la Región Occidental (incluye Medellín y Cali), los de Bogotá y el total nacional.

Cuadro 5
EVALUACIÓN DE LOGROS ÁREAS DE LENGUAJE Y MATEMÁTICAS
(Resultados de la pruebas SABER)

	Costa Atlántica			Occidente		
	B	C	D	B	C	D
Lenguaje						
Tercero	95,97	77,54	32,31	97,73	82,76	41,16
Quinto	90,68	55,96	14,74	92,91	67,16	20,88
Séptimo	72,08	41,04	18,18	81,42	49,66	24,98
Noveno	97,07	68,66	22,79	97,98	75,57	24,44
Matemáticas						
Tercero	95,09	74,52	33,59	96,18	79,78	46,70
Quinto	94,07	55,04	17,68	93,21	58,13	25,53
Séptimo	88,57	61,89	26,72	90,20	63,08	22,91
Noveno	92,39	66,34	29,15	93,22	71,52	34,93
	Bogotá			Nacional		
	B	C	D	B	C	D
Lenguaje						
Tercero	97,89	84,03	39,29	97,02	80,33	36,72
Quinto	95,67	80,23	36,83	92,34	63,81	20,02
Séptimo	86,06	61,40	31,32	79,90	50,23	24,68
Noveno	99,53	86,45	32,73	98,32	76,83	25,69
Matemáticas						
Tercero	96,25	75,71	31,43	95,69	76,61	36,66
Quinto	95,05	61,34	26,88	94,37	58,40	23,19
Séptimo	95,46	72,15	26,47	91,63	65,71	25,36
Noveno	96,24	81,10	46,85	94,31	73,33	36,43

Fuente: Ministerio de Educación Nacional y Servicio Nacional de Pruebas - Icfes.

Las pruebas tienen tres niveles de clasificación de acuerdo a la dificultad de las preguntas, siendo el nivel B el de menor complejidad.

Según el cuadro, los estudiantes de séptimo grado presentaron el menor rendimiento en las

pruebas de lenguaje, y los de quinto en las pruebas de matemáticas. Por el contrario, los estudiantes de tercero obtuvieron los mejores resultados en ambas pruebas; sin embargo, sólo el 36% de los alumnos superaron el nivel más alto de complejidad.

⁵ El objetivo de estas pruebas es "tratar de obtener información sobre el efecto de la acción del Sistema Educativo, que sea útil para la determinación de políticas educativas, y sobre todo, para la orientación de programas que incidan en el mejoramiento de la calidad de la educación en los departamentos y el país". Icfes, Servicio Nacional de Pruebas y Ministerio de Educación Nacional. Serie Publicaciones para Maestros, Evaluación de logros áreas de lenguaje y matemáticas. Octubre de 1997.

En cuanto a los resultados por regiones, se observa que los estudiantes de séptimo grado de la costa Atlántica obtuvieron los resultados menos satisfactorios: tan solo el 72% de los estudiantes superaron el nivel B, y solo el 18% alcanzaron el nivel de mayor complejidad (D); de otro lado, los estudiantes de tercer grado de la región occidental obtuvieron los mejores resultados: casi el 98% lograron superar el nivel B y el 41% llegaron al nivel D; sin embargo, esto no es del todo satisfactorio, pues más de la mitad de los evaluados no superaron el nivel mayor, a pesar de que las pruebas están diseñadas de acuerdo al nivel de conocimiento que debería tener un estudiante según el grado escolar.

En general, los resultados fueron ligeramente superiores para los estudiantes de la región occidental que para los de la costa Atlántica; estos

últimos se ubican por debajo del promedio nacional. Con algunas excepciones, los estudiantes de Bogotá superaron en rendimiento a los de la región occidental.

b. Pruebas TIMSS⁶

Colombia Participó entre 1994 y 1995 en estas pruebas internacionales dirigidas a los estudiantes de séptimo y octavo grado, con el fin de detectar las causas y posibles soluciones de las deficiencias en la enseñanza de matemáticas y ciencias en el país.

El Cuadro 6 muestra los resultados obtenidos por los estudiantes según regiones del país y por sector (oficial o privado). La primera observación es que los resultados nacionales están muy por debajo de los internacionales en todos los casos,

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DE RENDIMIENTO EN MATEMÁTICAS Y CIENCIAS 7° Y 8° GRADO (TIMSS)

	Octavo grado		Séptimo grado	
	Promedio matemáticas	Promedio Ciencias	Promedio matemáticas	Promedio Ciencias
Norte-Costa Atlántica	370	399	353	370
Noroccidente	372	402	356	382
Centro - Bogotá	393	422	376	401
Nororient	431	442	413	414
Sur-occidente	368	394	355	372
Oficial	377	406	358	382
Privado	397	420	387	398
Colombia	385	411	369	387
Promedio internacional	513	516	484	479

Nota: el puntaje máximo es 800.
Fuente: Ministerio de Educación.

⁶ Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias. Hace parte de una serie de estudios llevados a cabo por la Asociación Internacional para el Logro Educativo (Holanda), que contó con la participación de más de 40 países desarrollados y del tercer mundo.

y según la información divulgada por el Ministerio de Educación Nacional, Colombia es uno de los tres países con más bajos resultados de todos los participantes.

Los estudiantes de colegios privados superaron en todas las pruebas a los de colegios oficiales; igualmente, los estudiantes de octavo respondieron correctamente un mayor porcentaje de respuestas. De otro lado, ordenando de mejores a peores resultados la región noroccidental (que incluye Medellín) y la Costa Atlántica (que incluye Barranquilla) ocupan el tercer y cuarto lugar entre las cinco regiones en que está dividido el país según el Cuadro 6.

c. Pruebas del Icfes

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior-Icfes, realiza todos los años las pruebas para ingresar a la educación superior dirigidas a los alumnos de grado once; aquí se

presentan los resultados correspondientes a las pruebas presentadas por los estudiantes de las cuatro ciudades principales en 1997.

El Cuadro 7 muestra la distribución porcentual de estudiantes en las distintas categorías de rendimiento; en la última columna están ordenados el sector y la ciudad de mayor a menor rendimiento. Se destaca que los estudiantes del sector privado superaron a los del sector oficial en todos los casos; Bogotá es la ciudad con mejores resultados y Barranquilla es la de rendimiento más bajo.

III. Educación Superior⁷

A. Distribución de la matrícula por sector

El Cuadro 8 contiene la distribución porcentual de la matrícula según sector para cuatro ciudades principales y para el total nacional; es clara la

Cuadro 7

PRUEBAS DEL ICFES 1997

DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS CATEGORÍAS DE RENDIMIENTO (%)

	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Ranking
Medellín							
Oficial	0,0	0,0	12,7	16,4	68,1	2,8	7
Privado	9,8	10,2	34,4	24,4	17,8	3,4	1
Barranquilla							
Oficial	0,6	0,0	2,3	23,0	67,2	6,9	8
Privado	3,8	4,7	17,6	8,6	45,9	19,3	6
Cali							
Oficial	0,0	0,0	20,3	36,5	40,1	3,1	5
Privado	6,5	6,6	22,5	18,6	39,0	6,0	4
Bogotá							
Oficial	0,8	1,1	32,6	31,6	33,9	0,0	3
Privado	10,3	9,6	31,1	26,8	22,1	0,1	2

Fuente: Icfes, Servicio Nacional de Pruebas.

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA SUPERIOR POR SECTOR

	Medellín			Barranquilla			Cali		
	1986	1990	1996	1986	1990	1996	1986	1990	1996
Universidades									
Públicas	39,4	33,7	22,6	29,7	26,9	20,5	40,6	26,7	20,1
Privadas	35,2	32,5	36,8	35,8	53,1	52,0	30,8	36,8	41,2
Instituciones Universitarias									
Públicas	2,6	1,7	12,6	0,0	0,0	0,0	4,5	4,6	2,5
Privadas	5,3	12,2	13,9	23,3	7,8	12,6	8,9	14,5	16,6
Instituciones Tecnológicas									
Públicas	11,0	12,3	5,4	0,0	0,0	0,4	0,4	0,3	1,9
Privadas	4,7	6,5	7,5	0,0	0,8	4,7	3,1	2,7	8,7
Inst.Técnicas Profesionales									
Públicas	-	-	-	-	-	-	0,8	1,1	0,9
Privadas	1,7	1,1	1,1	11,2	11,4	9,8	10,8	13,4	8,0
Total									
Público	53,0	47,7	40,7	29,7	26,9	20,9	46,3	32,7	25,4
Privado	47,0	52,3	59,3	70,3	73,1	79,1	53,7	67,3	74,6
	Bogotá			Colombia					
Universidades									
Públicas	16,1	14,6	11,2	34,7	31,0	26,2			
Privadas	54,2	49,9	58,0	35,5	35,8	42,2			
Instituciones Universitarias									
Públicas	6,0	6,5	4,0	5,4	5,4	3,8			
Privadas	11,5	13,9	15,3	12,2	13,2	14,9			
Instituciones Tecnológicas									
Públicas	0,1	0,5	0,6	2,1	2,7	1,8			
Privadas	3,2	7,1	8,0	2,9	5,1	7,1			
Inst.Técnicas Profesionales									
Públicas	0,5	0,7	0,4	0,8	0,8	0,6			
Privadas	8,4	6,8	2,5	6,2	6,0	3,4			
Total									
Público	22,7	22,3	16,2	43,1	39,9	32,3			
Privado	77,3	77,7	83,8	56,9	60,1	67,7			

Fuente: Anexos 3 y 4. Icfes - Estadísticas de la Educación Superior.

⁷ En los anexos 3 y 4 aparece el número de instituciones, los cupos ofrecidos, las solicitudes y la matrícula en educación superior, según tipo de institución y sector, para Medellín y Barranquilla.

tendencia creciente de la participación del sector privado en la oferta de educación superior, que pasó de 57% en 1986 a 68% en 1996. Esta misma tendencia se observa en las cuatro ciudades estudiadas.

En Barranquilla el sector oficial absorbe un poco menos de la tercera parte de la matrícula total en 1986, concentrando su participación en el tipo de educación universitaria. El sector privado aumenta su participación durante la década de los noventa, y en 1996 es equivalente al 79% del total. En Medellín, el predominio del sector privado no es tan marcado como en Barranquilla, pero es también importante; a principios del período la distribución de la matrícula era más o menos equitativa, pero en 1996 el sector oficial disminuyó su participación hasta un 41% sobre el total.

En Bogotá y Cali la educación superior privada tiene la misma importancia que en Barranquilla, con la diferencia de que en Cali el proceso de privatización se aceleró especialmente en los noventa, y en las otras dos ciudades ya había ocurrido desde la década pasada.

B. Tasa de Cobertura

Debido a la dificultad para obtener una serie consistente de la población por grupos de edad para Medellín y Barranquilla, el Cuadro 9 presenta los resultados de la tasa bruta de escolaridad (TBE) correspondiente a los años 1995 y 1996 únicamente. La población en edad escolar corresponde a las proyecciones realizadas por

el Grupo de Análisis Sectorial del Ministerio de Educación.

Los resultados revelan que la matrícula en educación superior representa el 38% de la población entre 18 y 24 años en el caso de Medellín, y el 29% en Barranquilla. En los informes de educación de publicaciones anteriores se encontró que en Bogotá la cobertura bruta equivalía en 1996 a 35%, y en Cali a 23%. Lo anterior demuestra que se requiere un esfuerzo bastante grande para responder de manera eficaz a la demanda de educación superior en el país, pues los niveles de cobertura actuales siguen siendo muy bajos.

IV. Gasto en educación

En el Cuadro 10 aparece la evolución del gasto en educación superior del Gobierno Central de dos ciudades. El Gasto del Gobierno Central de Barranquilla presenta incrementos importantes especialmente en los años noventa, y de manera extraordinaria en el año 1995, debido a que incluye un monto dirigido a construcciones escolares para educación primaria, que equivale al 75% del total de gasto en ese año.

El gasto del Gobierno Central de Medellín, por su parte, presentó una tasa de crecimiento promedio anual equivalente al 25%, siendo en los tres últimos años (93-95) donde se presentaron los incrementos más significativos.

Finalmente, el Gráfico 1 muestra el comportamiento del gasto de funcionamiento por alumno en las Universidades del Valle, de Atlántico y de Antioquia⁸. Se observa que dicho gasto es

⁸ El Icfes no reporta los gastos de la universidad Nacional de Medellín en forma separada; éstos se incluyen en los gastos totales de la Universidad Nacional de Colombia.

Cuadro 9
TASA DE COBERTURA BRUTA (TBE) EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
MEDELLÍN Y BARRANQUILLA

	Medellín		Barranquilla	
	1995	1996	1995	1996
Población de 18 a 24 años	241.074	238.270	166.434	165.330
Matrícula	88.157	90.779	46.488	48.238
TBE	36,6	38,1	27,9	29,2

Fuente: Cálculos propios, Proyecciones de población del MEN.

Cuadro 10
ÍNDICE DE GASTO REAL DEL GOBIERNO
CENTRAL MUNICIPAL

	Barranquilla	Medellín
1987	1,0	1,0
1988	1,9	0,8
1989	1,6	1,2
1990	2,4	1,4
1991	2,1	2,3
1992	5,1	1,9
1993	5,7	1,9
1994	25,0	7,0
1995 ^a	137,0	6,1

^a En Barranquilla incluye \$17.647,5 de construcciones escolares para educación primaria.

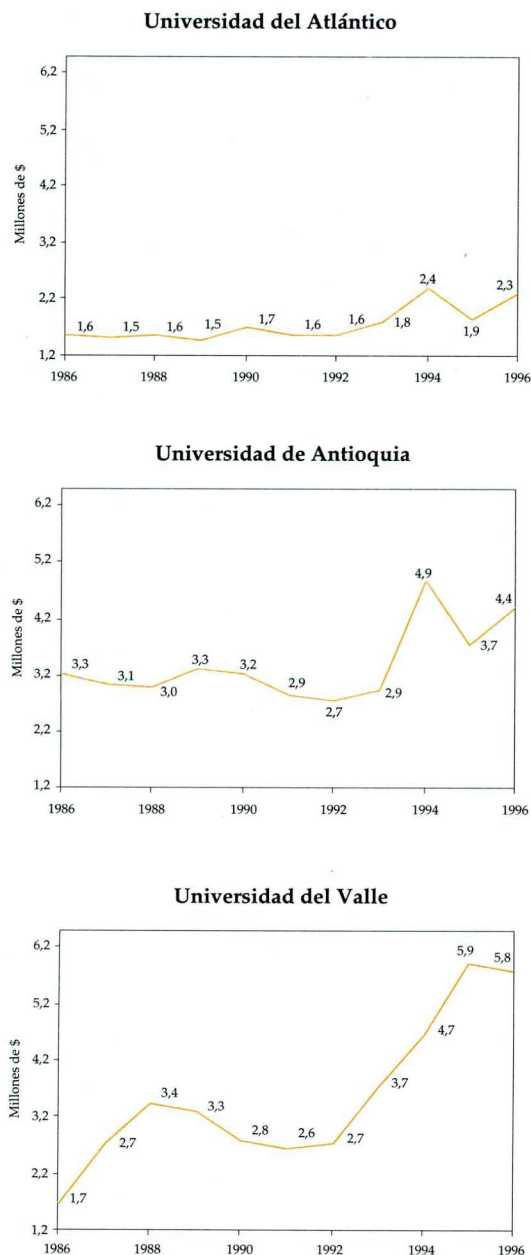
Fuente: Banco de la República, Indicadores del sector público no financiero.

casi dos veces más alto en la Universidad de Antioquia que en la de Atlántico, 4,4 y 2,3 millones de pesos por alumno respectivamente, y equivalente a 5,8 millones en la Universidad del Valle. La tasa de crecimiento real fue de 3,1% promedio anual en la Universidad de Antioquia, 4% en la de Atlántico y 13% en la del Valle. El enorme salto de los gastos que se presentó en 1994 en las universidades de Atlántico y de

Antioquia se debió al gran incremento de las transferencias dependientes de servicios personales, especialmente en esta última. De otro lado, el exagerado crecimiento de los gastos de funcionamiento en la Universidad del Valle, que no se presentó a la par con un aumento significativo de la matrícula, desbordó la actual crisis en la que se encuentra actualmente la institución, que incluso se vio en la necesidad de interrumpir la prestación del servicio en algunos meses del año anterior debido a la imposibilidad de cubrir los gastos de operación; todo ello agravado por el enorme pasivo pensional de la universidad, resultado de un sistema de seguridad social con excesivos beneficios.

V. Conclusiones

- La matrícula en Medellín representa el 31% del total de Antioquia para primaria y el 38% para secundaria. Barranquilla, por su parte, absorbe el 49% de la matrícula primaria en Atlántico, y el 55% de la matrícula secundaria.
- En las cuatro principales ciudades de Colombia los alumnos matriculados en educación primaria representan el 24% del total del

Gráfico 1**GASTOS DE FUNCIONAMIENTO POR ALUMNO**

Fuente: Icfes.

país; el 35% en el caso de secundaria y 71% en educación superior.

- En Colombia, el sector oficial absorbe el 72% de los alumnos matriculados en los tres primeros niveles de educación (55% en preescolar, 81% en primaria y 65% en secundaria). Sin embargo, en Bogotá, Cali y Barranquilla el sector privado tiene mayor participación que el oficial en dichos niveles. En cuanto a la educación superior, el 32% de los matriculados en el país pertenecen a instituciones privadas; principalmente en este nivel, la participación del sector privado se ha incrementado de manera importante durante la presente década.
- La cobertura de educación aún no alcanza niveles satisfactorios, especialmente en educación secundaria y superior. Adicionalmente, existe un significativo porcentaje de recursos utilizado en forma ineficiente para atender repitencia y extraedad, como lo demuestra la diferencia entre la tasa bruta y neta de escolaridad.
- La importancia de la elaboración de pruebas de conocimiento tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para detectar la relación entre el programa de enseñanza propuesto, lo que se imparte en el salón de clases y lo que aprenden los estudiantes. Según los resultados registrados en las pruebas SABER y TIMSS, existen serias deficiencias en el logro de los estudiantes en las áreas evaluadas; es importante que la elaboración de este tipo de exámenes conduzca a un detallado diagnóstico de las fallas en los procesos de enseñanza y aprendizaje en el sistema educativo nacional, que sirva de base

para la elaboración de políticas adecuadas para atacar las deficiencias.

- Nuevamente -como en el caso de Cali-, al analizar el gasto por alumno en educación superior oficial se detecta un acelerado crecimiento del mismo que no ha redundado en

una ampliación significativa de la cobertura. Es necesario examinar con detalle las causas de estos importantes incrementos, antes de que el excesivo gasto ocasione una grave crisis presupuestal en estas instituciones, que ya se presentó en la Universidad del Valle.

Anexo 1

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DE MEDELLÍN 1988-1997

Alumnos matriculados						
Año	Primaria			Secundaria		
	Oficial	Privada	Total	Oficial	Privada	Total
1988	152.519	34.769	187.288	77.080	55.745	132.825
1989	153.143	36.859	190.002	80.764	57.747	138.511
1990	150.152	37.698	187.850	84.171	61.297	145.468
1991	147.418	35.531	182.949	83.019	63.298	146.317
1992	148.573	35.870	184.443	81.756	59.368	141.124
1993	149.032	36.789	185.821	93.839	65.556	159.395
1994	152.263	37.608	189.871	91.494	69.094	160.588
1995	156.176	37.649	193.825	97.955	70.641	168.596
1996	157.162	42.743	199.905	108.306	64.863	173.169
1997	158.978	42.340	201.318	108.839	67.782	176.621
Establecimientos						
1988	311	97	408	86	124	210
1989	318	107	425	84	118	202
1990	305	108	413	83	127	210
1991	313	106	419	82	126	208
1992	312	116	428	122	128	250
1993	387	341	728	132	158	290
1994	449	175	624	256	279	535
1995	413	166	579	209	258	467
1996	417	155	572	214	235	449
1997	n. d.	n.d.	n.d.	n. d.	n.d.	n.d.
Docentes						
1988	3.734	1.031	4.675	3.281	2.589	5.870
1989	3.861	1.291	5.152	3.175	2.669	5.844
1990	3.845	1.235	5.080	3.484	2.859	6.343
1991	3.783	1.279	5.062	3.401	2.842	6.243
1992	4.211	1.449	5.660	3.436	2.933	6.369
1993	4.459	2.489	6.948	3.564	3.096	6.660
1994	4.344	1.804	6.148	3.730	3.280	7.010
1995	4.404	1.278	5.682	3.904	3.115	7.019
1996	4.596	1.425	6.021	3.904	3.134	7.038
1997	n. d.	n.d.	n.d.	n. d.	n.d.	n.d.

Fuente: Secretaría de Planeación Municipal. Departamento de Análisis Estadístico.

Anexo 2

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DE BARRANQUILLA

	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
Alumnos									
1992	3.716	14.017	17.733	52.674	51.675	104.349	22.355	66.493	88.848
1993	5.260	16.897	22.157	55.273	57.867	113.140	21.036	75.437	96.473
1994	7.423	14.599	22.022	62.658	56.331	118.989	24.732	85.708	110.440
1995	8.159	19.016	27.175	61.237	50.805	112.042	29.857	83.426	113.283
1996	10.005	16.557	26.562	65.255	49.915	115.170	47.882	73.426	121.308
1997	8.913	17.910	26.823	64.267	53.111	117.378	49.972	75.353	125.324
1998	11.030	23.276	34.306	63.279	56.306	119.585	52.061	77.279	129.340
Docentes									
1993	162	694	856	1.644	1.697	3.341	1.269	2.863	4.132
1995	268	1.455	1.723	2.039	3.109	5.148	1.747	4.768	6.515
1996	366	1.296	1.662	1.814	2.557	4.371	1.460	4.664	6.124

Fuente: Secretaría de Educación Barranquilla.

Anexo 3

MEDELLÍN. ESTADÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Universidades												
Públicas	Número	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Cupos	8.114	6.759	1.330	5.551	5.996	5.566	7.113	5.842	5.590	5.900	6.298
	Solicitudes	34.626	53.909	4.926	32.056	47.809	56.064	57.202	53.840	55.378	50.300	65.145
	Matrícula	21.961	22.697	22.104	21.822	21.953	23.366	23.696	22.468	21.884	22.252	20.540
Privadas	Número	6	6	6	6	6	6	6	7	7	7	7
	Cupos	6.975	8.021	7.526	9.458	6.898	7.480	7.599	8.658	8.612	14.039	12.473
	Solicitudes	11.018	10.957	13.014	12.516	10.752	13.157	13.995	15.765	11.015	18.529	16.836
	Matrícula	19.621	18.608	20.890	21.185	21.183	22.146	22.550	28.839	31.320	33.205	33.452
Instituciones Universitarias												
Públicas	Número	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
	Cupos	780	344	802	396	359	450	500	3.780	5.965	4.532	4.788
	Solicitudes	1.627	985	1.604	1.250	805	1.109	1.241	6.820	9.669	10.327	5.240
	Matrícula	1.452	1.465	1.742	1.388	1.081	899	826	5.996	8.246	9.096	11.448
Privadas	Número	6	6	6	7	7	7	7	7	7	7	7
	Cupos	1.368	2.766	3.162	2.856	2.912	3.880	4.320	3.321	5.655	5.465	5.047
	Solicitudes	1.973	3.472	3.997	3.544	3.521	3.948	4.025	3.013	4.993	12.068	3.348
	Matrícula	2.968	4.723	6.081	7.406	7.945	8.507	9.012	5.432	10.452	11.281	12.615
Instituciones Tecnológicas												
Públicas	Número	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4
	Cupos	2.173	3.631	2.692	3.952	4.032	3.302	2.702	1.585	2.343	2.480	2.114
	Solicitudes	9.796	11.760	4.496	10.631	8.406	7.260	4.925	3.897	6.058	5.173	3.926
	Matrícula	6.124	7.037	7.473	9.578	8.041	8.106	6.413	2.602	4.557	4.917	4.943
Privadas	Número	5	7	7	7	7	7	7	10	6	6	5
	Cupos	1.328	2.010	1.880	1.881	2.014	2.500	4.320	4.555	2.714	6.337	5.991
	Solicitudes	1.431	2.021	2.094	1.856	2.327	2.529	2.611	5.964	2.431	5.187	6.918
	Matrícula	2.646	2.923	3.172	3.680	4.229	5.034	5.874	6.951	4.489	6.558	6.813
Instituciones Técnicas Profesionales												
Privadas	Número	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	Cupos	707	636	560	615	400	778	770	650	1.470	801	1.095
	Solicitudes	797	603	537	449	379	523	489	555	1.344	484	549
	Matrícula	941	886	829	769	701	764	828	805	936	850	969

Fuente: Icfes. Estadísticas de la educación Superior.

Anexo 4

BARRANQUILLA. ESTADÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Universidades												
Públicas	Número	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Cupos	2.395	2.558	2.460	2.731	2.727	1.170	1.975	2.228	2.739	2.518	2.327
	Solicitudes	6.384	7.327	3.826	5.070	5.637	3.662	3.799	8.171	7.750	8.367	6.928
	Matrícula	10.178	10.787	10.710	11.540	9.979	9.717	10.418	10.098	9.272	11.244	9.896
Privadas	Número	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Cupos	4.130	4.115	4.915	4.710	4.365	4.360	5.240	4.965	7.969	8.372	8.900
	Solicitudes	6.109	5.924	8.469	9.258	10.281	11.455	11.676	15.575	11.068	11.430	11.642
	Matrícula	12.279	12.417	17.601	18.580	19.726	19.728	22.105	21.222	22.529	23.858	25.098
Instituciones Universitarias												
Privadas	Número	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Cupos	2.030	2.110	1.425	1.085	1.140	1.590	1.790	2.040	100	3.450	3.820
	Solicitudes	3.639	2.522	898	807	905	965	1.625	1.248	22	2.688	2.745
	Matrícula	8.000	7.764	3.212	3.024	2.909	2.765	6.750	4.064	3.728	4.897	6.082
Instituciones Tecnológicas												
Públicas	Número	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
	Cupos	-	-	-	-	-	-	-	450	104	-	179
	Solicitudes	-	-	-	-	-	-	-	3.300	204	-	179
	Matrícula	-	-	-	-	-	-	-	205	282	-	179
Privadas	Número	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1
	Cupos	-	-	-	120	400	620	640	778	668	748	1.363
	Solicitudes	-	-	-	123	399	580	626	879	819	947	1.755
	Matrícula	-	-	-	102	293	633	819	1.339	1.639	1.886	2.260
Instituciones Técnicas Profesionales												
Privadas	Número	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3
	Cupos	2.785	2.790	2.840	2.790	2.655	2.510	2.665	2.755	3.323	4.334	3.270
	Solicitudes	2.105	2.015	2.231	2.475	2.309	2.414	2.496	2.654	2.733	3.020	2.764
	Matrícula	3.831	4.009	3.790	3.877	4.220	4.157	4.324	4.435	5.137	4.604	4.724

Fuente: Icfes. Estadísticas de la educación Superior.

¿Cómo va la descentralización en el país?

I. Introducción

El proceso de mayor trascendencia ocurrido en el país en la presente década fue la profundización de la descentralización. Aunque desde la segunda mitad de los ochenta se adelantaron varias reformas tendientes a transferir recursos a las regiones y a otorgar autonomía mediante la elección popular de alcaldes, es en realidad la Constitución de 1991, la que otorga prioridad al sector público territorial.

Ha existido consenso entre los especialistas sobre la mayor eficiencia en la provisión de servicios que es posible lograr a través de niveles de gobierno más cercanos a las comunidades. Sin embargo, evaluaciones recientes de la experiencia en varios países han mostrado que este esquema puede resultar costoso y difícil de coordinar. Además en muchos países, el mal funcionamiento de los mercados, no permite siempre cumplir el supuesto de que los ciudadanos manifiestan su acuerdo o desacuerdo en el proce-

so electoral, como lo expresan los principios del federalismo fiscal. Adicionalmente la descentralización puede contribuir a crear problemas de estabilidad macroeconómica, que comprometen la viabilidad del proceso, porque en una primera etapa los ingresos se descentralizan más que los gastos. Precisamente, Colombia, además de Brasil, se citan como ejemplo de este problema¹.

En Colombia, el grave desequilibrio de las finanzas del gobierno central y el alto endeudamiento de las entidades territoriales, ha llevado a señalar, de manera equivocada, al proceso de descentralización como el responsable de estos problemas. El gobierno ha propuesto diversos ajustes al proceso de descentralización en el país, sin embargo, éstos buscan principalmente comenzar a equilibrar las cuentas públicas, cuando desde distintos frentes se ha recomendado realizar una revisión integral al proceso. Nuestro interés en primer lugar, es aportar algunos elementos que permitan responder si la descentralización ha creado inestabilidad macroeconómica;

¹ Aghon, Gabriel (1999), "Descentralización Fiscal en América Latina: Tendencias Recientes y principales desafíos". Ponencia en el Primer Comité de Hacienda y Finanzas Públicas de la Unión de Ciudades capitales Iberoamericanas. Agosto.

en segundo lugar, si ha contribuido a mejorar la eficiencia y la equidad en la prestación de los servicios sociales básicos. Finalmente se realizará una reseña de las propuestas del gobierno para enderezar el rumbo de esta importante estrategia.

II. Ha creado el proceso de descentralización inestabilidad macro-económica?

La Comisión de Racionalización del Gasto Público demostró que el proceso de descentralización no es el responsable de los desequilibrios fiscales del país. Otros rubros de gasto en el gobierno central aumentaron en mayor proporción que las transferencias, cuando lo recomendable era ajustar el gasto, en especial en aquellos sectores donde la responsabilidad hubiera sido asignada a los gobiernos locales.

Probablemente ha faltado coordinación en todo el proceso de cesión de responsabilidades y se ha cometido errores que comprometen los logros de eficiencia y de mayor equidad, pero el mandato constitucional es irreversible, el ajuste debe realizarse en otros rubros de gasto del gobierno central, distintos de las transferencias definidas por la Constitución de 1991.

A. Las transferencias a las regiones explican el 30% del incremento del gasto del Gobierno Central en lo corrido de la década

Las principales transferencias realizadas por el Gobierno Central a los gobiernos locales en aplicación de los principios constitucionales (situado fiscal, participaciones municipales y fondo de compensación educativo) alcanzarían al finalizar el presente año un monto cercano a 5 puntos del

PIB, más de 2 puntos del PIB adicionales a su valor en 1990, con un crecimiento promedio real anual de 10,8% (Cuadro 1).

En términos de las finanzas del Gobierno Central, cuyo gasto creció 6,7% del PIB entre 1990 y 1998, estas transferencias constituyen el concepto más importante que explica el crecimiento del gasto, razón por la cual a veces se señala como la causa del desequilibrio en el Gobierno Central. En efecto, las transferencias territoriales han contribuido en lo corrido de la década con cerca del 30% de este incremento, le siguen en importancia los intereses con un aporte del 22,7%. El 47% restante del incremento lo explica en primer lugar el pago de pensiones, los servicios personales (salarios), los gastos generales y finalmente la inversión. Esta última es el único rubro de gasto que disminuyó, al pasar de representar cerca de 2 puntos del PIB en 1990 a 1,72 en 1998 y a menos de 1% en 1999 y en el año 2000, según las proyecciones del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación (Cuadro 2).

B. Los gobiernos territoriales son hoy responsables de una importante porción del gasto público

El gasto realizado por los gobiernos departamentales y municipales, siguió avanzando hasta representar hoy el 39% del gasto de las administraciones públicas (Cuadro 3). En términos fiscales, la descentralización ha venido aumentando la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en materia de gasto, superando ya el nivel promedio que tienen en los países de la OCDE (del orden del 35%²). Sin embargo, la Administración Central además de transferir cuantiosos recursos aumentó su nivel de gasto, aún

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES 1990-1999

	Situado Fiscal (1)	Fondo Educativo de Compensación (2)	Subtotal (3) = (1+2)	Participaciones Municipales (4)	Total (5) = (3+4)
Millones de pesos corrientes					
1990	405.900	0	405.900	161.400	567.300
1991	530.400	0	530.400	263.300	793.700
1992	796.600	0	796.600	444.848	1.241.448
1993	1.073.800	0	1.073.800	649.239	1.723.039
1994	1.510.385	0	1.510.385	830.500	2.340.885
1995	1.834.800	0	1.834.800	1.065.400	2.900.200
1996	2.632.000	132.800	2.764.800	1.552.000	4.316.800
1997	2.975.500	318.600	3.294.100	1.943.000	5.237.100
1998	3.300.760	694.236	3.994.996	2.480.292	6.475.288
1999	4.535.900	473.600	5.009.500	3.041.800	8.051.300
Crecimiento real anual					
1991	0,2	-	0,2	25,1	7,3
1992	18,2	-	18,2	33,0	23,1
1993	10,1	-	10,1	19,2	13,4
1994	14,5	-	14,5	4,1	10,6
1995	0,5	-	0,5	6,1	2,5
1996	18,8	-	24,7	20,6	23,2
1997	-4,6	102,5	0,6	5,7	2,4
1998	-6,5	83,6	2,2	7,6	4,2
1999	24,9	-38,0	14,0	11,5	13,0
Promedio 1990-99	7,9	-	9,1	14,4	10,8
Porcentaje del PIB					
1990	2,0	-	2,0	0,8	2,8
1991	2,0	-	2,0	1,0	3,0
1992	2,4	-	2,4	1,3	3,7
1993	2,4	-	2,4	1,5	3,9
1994	2,6	-	2,6	1,4	4,0
1995	2,5	-	2,5	1,5	4,0
1996	2,9	0,1	3,1	1,7	4,8
1997	2,7	0,3	3,0	1,8	4,8
1998	2,5	0,5	3,0	1,9	4,9
1999	2,8	0,3	3,1	1,9	4,9
Incr. 1990-99	0,8	0,3	1,0	1,1	2,1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Confis.

² Aghon, Gabriel (1999). Op. cit.

Cuadro 2

PAGOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Concepto	Porcentaje del PIB										Crecimiento real 1990-1998	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Incram. 90-98	Prome. anual	Contrib.
Pagos totales	11,0	11,7	12,4	13,8	14,7	15,4	17,2	18,0	17,7	6,7	9,5	100,0
Intereses	1,3	1,4	1,2	1,3	1,4	1,4	2,1	2,3	3,1	1,8	14,9	22,7
Funcionamiento	7,7	7,9	8,8	10,2	11,0	11,6	12,5	12,8	12,9	5,2	10,1	75,7
Servicios personales	1,9	2,2	2,4	2,7	2,8	2,8	2,6	2,6	2,7	0,8	7,6	13,0
Transferencias	4,9	4,9	5,7	6,7	7,2	7,8	9,0	9,0	9,2	4,3	11,6	59,1
Subtotal transfer. territoriales	2,8	3,0	3,7	3,9	4,0	4,0	4,9	4,8	4,9	2,1	3,3	29,5
Situado Fiscal	2,0	2,0	2,4	2,5	2,6	2,5	2,9	2,7	2,5	0,5	5,9	9,9
Participaciones Municipales	0,8	1,0	1,3	1,5	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9	1,1	14,7	13,7
Fondo de Comp. Educ. (FEC) ^a	-	-	-	-	-	-	0,2	0,3	0,5	0,5	96,8	6,0
Pensiones	0,9	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,8	1,9	1,9	1,0	13,2	13,3
Otras	1,1	0,9	0,9	1,6	1,8	2,3	2,3	2,3	2,4	1,2	12,6	16,3
Gastos generales y otros	0,9	0,8	0,7	0,9	1,0	1,00	1,0	1,2	1,0	0,1	5,1	3,6
Militares	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,5	0,3	0,3	-	3,3
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	-	7,5
Inversión	2,0	2,3	2,4	2,2	2,3	2,4	2,6	2,9	1,7	-0,3	1,1	1,60

^a Para el FEC, hoy Fondo de Crédito Educativo, el crecimiento corresponde al promedio anual 1996 - 1998.

Fuente: Confis, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

en los servicios cuya provisión es hoy responsabilidad del nivel territorial, como se demostrará más adelante.

Con respecto a los ingresos, tanto el Gobierno Central como los municipios aumentan el recaudo de los impuestos a su cargo. No sucede igual con los departamentos, que disminuyen en términos relativos sus ingresos de origen tributario. Aunque existen grandes diferencias dependiendo del tamaño de los municipios, en general se advierte una gran dependencia de las trans-

ferencias, especialmente en aquellos menores de 5 mil habitantes. La descentralización ha venido reforzando la importancia creciente de los municipios como responsables directos de gasto y en menor medida como recaudadores de ingresos propios³.

Para la vigencia fiscal de 1998 los gastos de funcionamiento alcanzan el 95% de los ingresos corrientes de libre destinación en más de la mitad de los departamentos y en los municipios con poblaciones inferiores a 500 mil habitantes⁴.

³ Aghon, Gabriel (1999). Op. cit.

⁴ Ministerio de Hacienda (1999), Proyectos de Ley complementarios al Presupuesto de la Verdad. Exposición de Motivos Proyecto de Ley por el cual se reforman la ley 136 de 1994 y el decreto 1222 de 1986, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se adoptan otras disposiciones.

Cuadro 3

INGRESOS Y GASTOS DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO EN COLOMBIA 1990-1997

	Gobierno Central			Departamentos			Municipios			Total		
	En % del PIB		Var. % real anual	En % del PIB		Var. % real anual	En % del PIB		Var. % real anual	En % del PIB		Var. % real anual
	1990	1997		1990	1997		1990	1997		1990	1997	
Ingresos totales	10,3	14,1	7,9	2,0	2,7	7,7	2,2	5,1	16,5	14,5	21,9	9,4
Ingresos tributarios	9,3	12,1	7,1	1,4	1,0	-1,8	0,9	1,6	11,4	11,7	14,7	6,7
Gastos totales	11,0	18,0	10,7	2,0	2,9	8,7	2,4	5,8	16,9	15,4	26,7	11,6
Gastos totales sin transf. territ.	8,2	13,2	18,3	2,0	2,9	8,7	2,4	5,8	16,9	15,4	26,7	11,6
Funcionamiento sin Transf. territ.	4,9	8,0	17,8	1,1	1,4	6,6	1,3	1,8	8,6	7,3	11,2	9,8
Transferencias territoriales	2,8	4,8	11,5	-	-	-	-	-	-	2,8	4,8	11,5
Intereses deuda pública	1,3	2,3	22,6	0,1	0,3	15,3	0,1	0,2	-	1,5	2,8	12,1
Gastos de capital	2,0	2,9	27,1	0,8	1,3	10,3	1,0	3,8	24,2	3,8	8,0	14,5
Deficit/Superavit real	-0,7	-4,0	-	-0,0	-0,2	-	-0,2	-0,7	-	-0,9	-4,9	-

Participación sobre el total

	Gobierno Central		Departamentos		Municipios		Dptos y municipios	
	1990	1997	1990	1997	1990	1997	1990	1997
Ingresos tributarios	80,0	82,3	11,9	6,7	8,1	11,0	20,0	17,7
Gastos Totales sin transf. Terri.	64,9	60,5	16,0	13,4	19,1	26,1	35,1	39,5
Funcionamiento sin Transf. Terr.	67,3	71,4	15,4	12,6	17,3	16,1	32,7	28,6
Gastos de capital	52,5	36,6	20,6	15,8	26,9	47,5	47,5	63,4

Fuente: Gobierno Nacional: Operaciones efectivas Confis - Minhacienda. Gobiernos locales: 1990: Tomado de Wiesner E. "Colombia, Descentralización y Federalismo Fiscal", Banco de la república. 1997: UDT - DNP.

La combinación de los dos indicadores del Cuadro 4 que relacionan las transferencias territoriales con el gasto total territorial y con los in-

gresos tributarios locales, muestra la importancia de las transferencias para financiar el gasto total y la menor contribución de los recaudos de impuestos de los departamentos y municipios en la financiación de su gasto.

Cuadro 4

DESEQUILIBRIO VERTICAL TERRITORIAL

	Departamentos y municipios	
	1990	1997
Transferencias/Gasto Total	63,1	55,9
Ingresos Tributarios/Gasto Total	52,5	30,1

Fuente. Cuadro 3.

El mayor volumen de transferencias no alcanzó a cubrir el mayor gasto territorial y permitió además apalancar recursos mayores de crédito. Hoy, departamentos y municipios presentan mayores déficit que a comienzos de la década y una delicada situación de endeudamiento, que de acuerdo con cifras oficiales, se extiende al 70% de los entes territoriales. Todo

indica la generalización de una política de "restricción blanda de presupuesto" por parte del Gobierno Central⁵.

C. Los gobiernos locales realizaron inversión en mayor proporción que el gobierno central, pero hoy esta tendencia se ha revertido

Otro cambio importante derivado del proceso de descentralización es la mayor responsabilidad asignada a los gobiernos locales para realizar inversión pública. La Formación Bruta de Capital Fijo del sector público presentó una tendencia creciente hasta 1995 cuando alcanzó montos superiores al 8,5% del PIB, registrando posteriormente un descenso cercano a tres puntos del PIB hasta 1999. Las Administraciones Públicas locales duplicaron entre 1990 y 1994 el gasto en formación bruta de capital fijo. A partir de allí siguen la tendencia descendente que registra la inversión pública y privada en el país. En los primeros años de la década la inversión local superó la del nivel central, ritmo insostenible porque a partir de allí, el mayor gasto territorial se ha orientado principalmente a la financiación de gasto de funcionamiento, aún en el caso de las transferencias que originalmente se destinaron exclusivamente al gasto de inversión⁶ (Gráfico 1).

La tendencia descendente de la FBKF pública, no tiene perspectivas de recuperarse porque, tanto la Administración Central, como las Admi-

nistraciones Locales, hoy presentan profundos desequilibrios fiscales y estas últimas además graves problemas de endeudamiento. La recuperación va a depender enteramente de las empresas públicas, ubicadas en sectores con potencial de inversión (petróleo, energía y comunicaciones) o bien en las grandes ciudades que como Bogotá están adelantando ambiciosos programas de inversión pública o en los programas de reconstrucción del Eje Cafetero.

D. El proceso de descentralización fortaleció el crecimiento del tamaño del sector público tanto en el nivel nacional como en el local

A comienzos de la década pasada el sector público⁷ (Administraciones y Empresas Públicas en todos los niveles) era responsable de un nivel de gasto cercano al 28% del PIB, que se redujo cerca de 4 puntos del PIB con la crisis en la primera mitad de los ochenta, para luego aumentar y situarse en un nivel cercano al 27% a finales de la década. Con el mayor gasto social ordenado por la Constitución de 1991, reglamentado en las Leyes 60 y 100 de 1993, con la nueva legislación en materia de regalías, además del sistema de cofinanciación, el gasto se dispara y alcanza el 43,7% del PIB en 1997 (Anexo 1).

Como se aprecia en el Gráfico 2, el gasto público central y local aumenta en todos los sectores, en especial a partir de 1990. El subsector se-

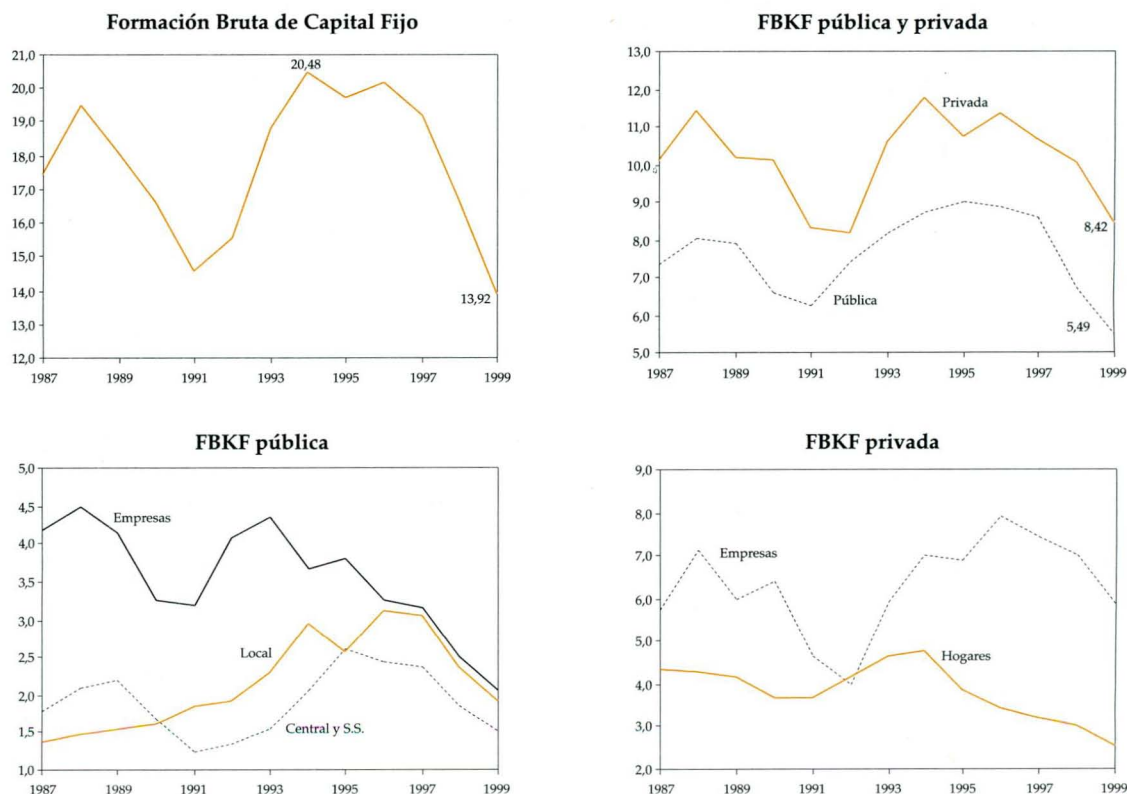
⁵ Al respecto véase Acosta, Fainboim, Gutiérrez, Zuluaga (1999), "Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación. Publicado en este número de Coyuntura Social.

⁶ En efecto, el Acto Legislativo No. 001 de 1995, permitió, dependiendo de la categoría de municipio y del año, la asignación de la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación PICN, a financiar gasto de funcionamiento.

⁷ Se utiliza aquí información de Cuentas Nacionales del Dane.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



Fuente: Dane (Cuentas Nacionales, base 1975) 1987-1996, Proyección Fedesarrollo 1997-1999.

guridad social comprende entidades en su mayoría nacionales, como Cajanal y el ICBF; por construcción se agrupan las entidades de seguridad social con el nivel central, razón por la cual no se observa aumento en el gasto local.

En contravía de los preceptos para evitar los problemas fiscales en los procesos de descentralización, en Colombia el gasto público del nivel central aumenta, en algunos casos, en mayor proporción que el gasto local, cuando la competencia ha sido asignada a los gobiernos locales y le

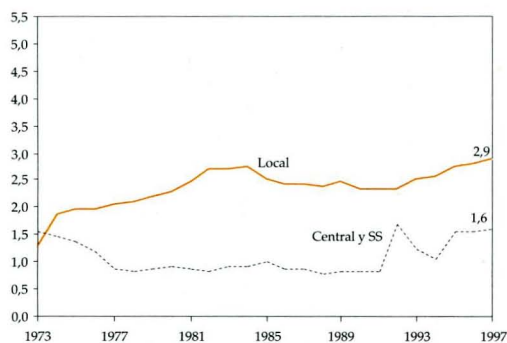
han sido transferidos los recursos. Es el caso de educación y salud, muy especialmente, (páneos A y B) y en menor medida en vivienda (pánel E).

De acuerdo con las cifras del seguimiento a la descentralización del DNP (ejecuciones presupuestales que presentan algunas diferencias con las del Gráfico 2), las entidades territoriales en Colombia durante 1997 invirtieron el 2,41% del PIB en salud y el 2,3% del PIB en educación. De dichos recursos el situado fiscal ha sido la principal fuente de financiación, garantizando el 26,7%

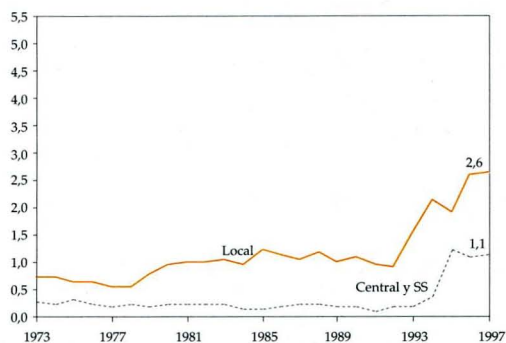
Gráfico 2

RESPONSABILIDADES SECTORIALES DE GASTO PÚBLICO ENTRE EL NIVEL CENTRAL (INCLUYE SEGURIDAD SOCIAL) Y EL NIVEL LOCAL^a (% del PIB)

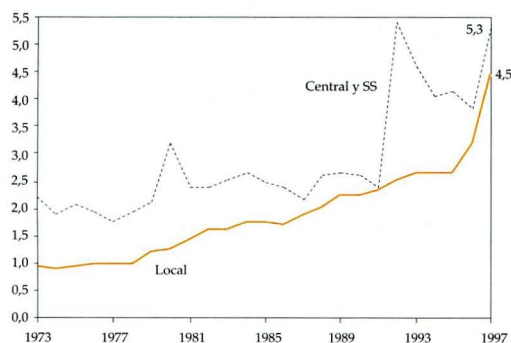
A. Gasto público en educación



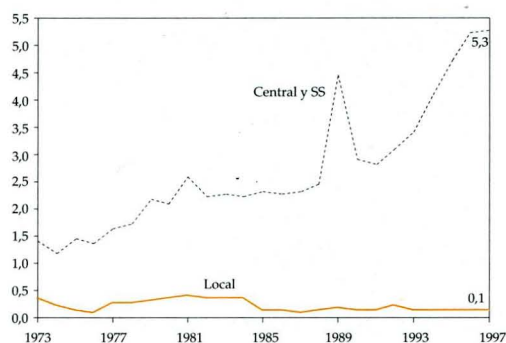
B. Gasto público en salud



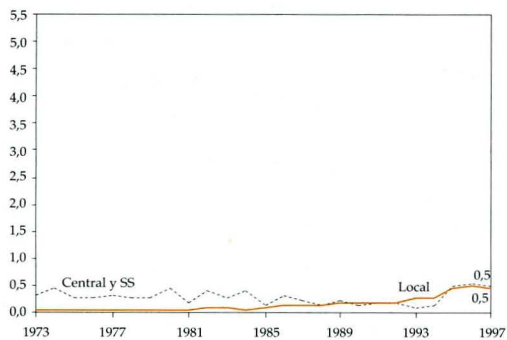
C. Gasto público en administración pública general



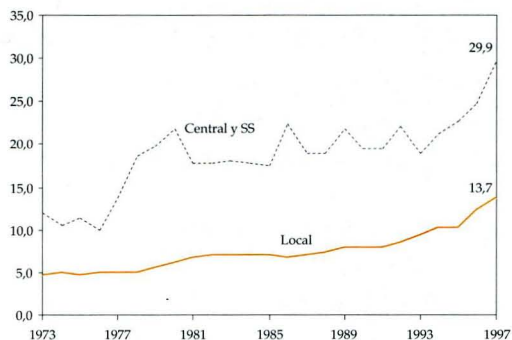
D. Gasto público en seguridad social



E. Gasto público en vivienda



F. Gasto público total



^a Administraciones públicas.

Fuente: Anexo 1, Dane Formulario F. 400.

del gasto en salud y el 53% del gasto en educación. Le sigue la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (PICN) que aporta un 25% del gasto en salud y un 16% en educación (Gráficos 3 y 4). Sin embargo la contribución de las transferencias o de los recursos propios varía sensiblemente dependiendo del tamaño del municipio.

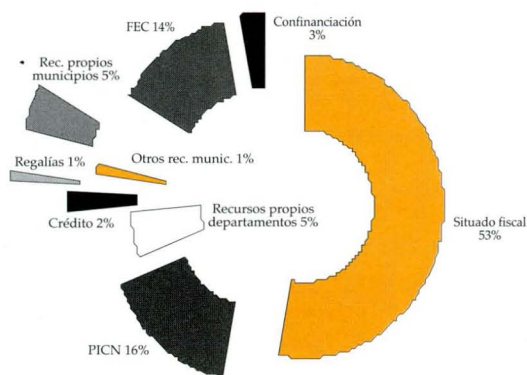
Por otra parte sin desconocer la importancia de una buena administración pública y la necesidad de que esta cuente con remuneraciones adecuadas, el panel c muestra el mayor incremento en el gasto tanto en el nivel nacional como en el local en el rubro "administración pública general" que comprende las ramas Ejecutiva,

Legislativa y Judicial en los tres niveles de gobierno.

En el nivel nacional, tal como ha sido explicado detalladamente en otros estudios⁸, la tendencia creciente es el resultado del mayor gasto en los sectores justicia y defensa así como en la rama legislativa y en los organismos de control. En el nivel local, el incremento superior a dos puntos del PIB en lo corrido de la década hasta 1997, en los gastos que agrupa el sector "administración pública general", confirma crecimientos exagerados en la contratación y en los salarios en Departamentos y Municipios⁹. Para expresarlo con las palabras de la exposición de motivos del proyecto de Ley, por el cual se busca el sa-

Gráfico 3

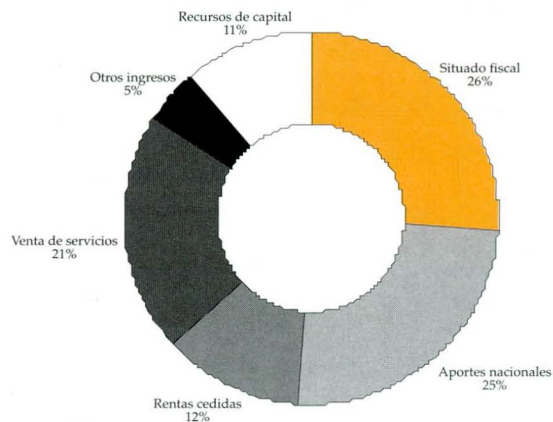
EDUCACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: UDT - DNP.

Gráfico 4

SALUD. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: UDT - DNP.

⁸ Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Informe Final. "El Saneamiento Fiscal Compromiso de la Sociedad". Tema IV. Defensa y Justicia.

⁹ Contraloría General de la República (1999). Revista Economía Colombiana. Septiembre p. 52.

neamiento fiscal de las entidades territoriales, firmada por el Ministro del Interior y el Ministro de Hacienda y Crédito Público *"las mayores transferencias del gobierno central han estado asociadas con mayores gastos de los gobiernos de las entidades territoriales, buena parte de los cuales se reflejan en crecimiento de las burocracias, inversiones no prioritarias, despilfarro y corrupción"*¹⁰. No sorprende entonces los problemas fiscales de los tres niveles de gobierno comentados líneas atrás.

En síntesis, Colombia profundizó en lo corrido de la década la descentralización. Hoy, los gobiernos territoriales son responsables de más del 39% del gasto total de las administraciones públicas. Este mayor gasto ha sido financiado en mayor proporción con transferencias, pues la participación de los gobiernos locales en el total de ingresos tributarios ha decrecido (Cuadro 5). En efecto, Colombia presentaría actualmente el problema clásico de los procesos de descentralización en los que se incrementó el

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONSOLIDADO DE GOBIERNOS CENTRALES

	En el total de gasto		En el total de Ing. tributarios	
	1990	1997	1990	1997
Chile	7,2	8,5	6,4	7,0
Perú	9,8	24,4	1,2	2,1
México	17,8	26,1	19,0	20,6
Colombia	35,1	39,5	20,0	17,7
Bolivia	17,7	36,3	15,1	19,1
Brasil	35,3	36,5	30,9	31,3
Argentina	46,3	43,9	38,2	41,1
Francia	18,7	18,6	9,7	10,8
Reino Unido	29,0	27,0	5,9	3,6
Alemania	40,2	37,8	28,9	28,8
Estados Unidos	42,0	46,4	33,8	32,9
Canadá	58,7	49,4	49,5	43,5
Indonesia	13,1	14,8	2,9	2,9
Malasia	20,2	19,1	3,7	2,4
India	51,1	53,3	33,8	36,1

Fuente: Colombia: CGR - Ejecuciones presupuestales. Otros países: Informe Banco Mundial 1999 - 2000.

¹⁰ Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999), "El Ajuste Estructural de las Finanzas Públicas". Proyectos de Ley complementarios al Presupuesto de la Verdad. "Exposición de Motivos al proyecto de Ley por el cual se reforman la Ley 136 de 1994 y el decreto 1222 de 1986, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se adoptan otras disposiciones". Pág.105.

gasto de los niveles locales del gobierno sin un fortalecimiento de su base tributaria.

Como ha sido demostrado ampliamente, los gastos del sector público total crecieron cerca de 10 puntos del PIB en lo corrido de la década. En lo que corresponde al Gobierno Central, el incremento en gastos por las transferencias territoriales, explica parte del desequilibrio de sus cuentas, pero no podría señalarse como su causa. Los aspectos fiscales que se acaban de presentar indican que, a diferencia del desequilibrio fiscal del gobierno central, los déficit de los gobiernos locales no comprometen todavía la estabilidad macroeconómica del país, pero presentan una tendencia preocupante si no se ajustan prontamente los gastos de la administración pública departamental y municipal. Ello significa un gran recorte en personal y en costos salariales. Adicionalmente las crecientes transferencias, no obstante la existencia de una ley que restringía el endeudamiento territorial, apalancaron importantes volúmenes de crédito que debilitaron financieramente la mayor parte de los departamentos y de algunos municipios. Como se verá, varias de las iniciativas que han sido presentadas como proyectos de Ley junto con el Presupuesto de la Verdad, se dirigen a complementar los programas de ajuste en los que viene trabajando el Ministerio de Hacienda para racionalizar el gasto local y para acrecentar su recaudo tributario. Enseguida se examinará si, no obstante los problemas fiscales señalados, la descentralización en el país permitió algunos

logros en equidad y eficiencia en la provisión de los servicios básicos por los gobiernos locales.

III. Mejoró la descentralización la eficiencia y la equidad en la provisión de servicios sociales?

Existe un gran interés por conocer los logros de eficiencia y equidad con la descentralización. Pese a una queja recurrente sobre las deficiencias de la información, y sobre la ausencia de un seguimiento sistemático y permanente, hay un conjunto de estudios elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, o por investigadores independientes, algunos de ellos publicados en este número de Coyuntura Social, que aportan elementos para evaluar en términos de equidad y eficiencia al proceso.

Precisamente, dentro de los informes de investigación publicados en este número de Coyuntura Social, se proponen metodologías alternativas para responder a estas preguntas. Con base en el caso de las grandes ciudades y en particular del Distrito Capital, el estudio de Acosta et al (1999) aquí publicado concluye que el sistema vigente de transferencias no ha logrado premiar el esfuerzo fiscal local, comprometiendo así el objetivo de eficiencia.

Esta sección presentará un resumen para los principales sectores objeto de las transferencias: Educación, salud, agua potable y saneamiento básico¹¹ un resumen de los logros y de las principales deficiencias encontradas.

¹¹ El situado fiscal se distribuye para educación y para salud de manera que permita atender las necesidades de los usuarios actuales del sistema y avanzar en la población potencial por atender y la inversión mínima legal exigida con el 80% de la participación en los ingresos corrientes de la Nación es 30% en educación, 25% en salud, 20% en agua potable y saneamiento básico y 5% en deporte y cultura.

A. Educación

En términos de cobertura, tanto los informes oficiales¹², como los de investigadores, en particular el estudio de Sánchez y Núñez (1999) publicado en este número de Coyuntura Social, concluyen importantes aumentos en la cobertura en educación, específicamente en secundaria. Sin embargo subsisten problemas de equidad y eficiencia en la distribución de los recursos, de confusiones e incoherencias en las competencias entre Nación, Departamento y Municipio y de falta de incentivos en las entidades territoriales para completar el proceso de descentralización. Los avances en focalización en los más pobres fueron mínimos.

Así mismo, no obstante que en 1997 con excepción de Chocó, todos los demás departamentos quedaron certificados para el manejo de los recursos del Situado Fiscal, el Departamento Nacional de Planeación¹³ encuentra una gran debilidad institucional y falta de estímulos para racionalizar plantas docentes y para arbitrar recursos locales para complementar el pago de éstas. Así mismo esta evaluación informa que la descentralización sólo ha llegado a los Departamentos, las competencias no han sido asumidas por los municipios. La distribución del Situado ha favorecido a los municipios más

ricos y a las zonas urbanas, obligando a los municipios más pobres a utilizar la mayor parte de sus participaciones municipales al pago de los docentes. Esto ha generado demandas crecientes de recursos de la Nación a través del Fondo Educativo de Compensación.

Los trabajos realizados por el Departamento Nacional de Planeación, recogidos algunos por la Comisión de Racionalización del Gasto Público¹⁴ y en particular, un estudio recientemente realizado en Fedesarrollo¹⁵ han señalado algunos problemas del esquema actual de financiación de la educación. En primer lugar, el sistema actual concentra casi todos los recursos en el pago de maestros y personal administrativo, cuyas remuneraciones son fijadas mediante decreto nacional a comienzos de cada año. La distribución territorial de los recursos se basa en la distribución de las plantas en 1993, sin que la comunidad escolar tenga ninguna injerencia sobre la asignación de los recursos. El costo medio por estudiante aumentó entre 1993 y 1997, sin que se hayan detectado avances en la calidad de la educación

B. Salud

Distintas evaluaciones de la evolución del sector después de las reformas (Ley 60 y Ley 100 de

¹² Departamento Nacional de Planeación (1998) Revista Planeación y Desarrollo. Cómo va la descentralización 1998. Vol. XXIX, No. 4, octubre

¹³ Departamento Nacional de Planeación (1998) Revista Planeación y Desarrollo. Op. cit. XXIX, No. 4, octubre.

¹⁴ Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997) Informe Final "El Saneamiento Fiscal: un Compromiso de la Sociedad". Tema III. Descentralización.

¹⁵ Mora, Humberto, Ulpiano Ayala, Catalina Gutierrez y Andrés Velasco (1999) "Financiamiento de la Educación por medio de subsidios a la demanda: Evaluación de la viabilidad del sistema de capitación" Mimeo Fedesarrollo. Julio

1993) coinciden en señalar que los principales logros fueron el aumento en cobertura, los mayores recursos asignados al sector, tratados en la sección anterior, y un nuevo esquema institucional¹⁶. La población afiliada a algún sistema de salud pasó del 23,7% en 1993 al 57,2% de la población total en 1997. En particular se destaca que el acceso a los servicios de salud favoreció a los más pobres, al registrar una afiliación del 47% de las personas del quintil de menores ingresos, de acuerdo con el artículo de Sánchez y Núñez (1999), publicado en este número de Coyuntura Social.

Se han señalado como principales problemas, en primer lugar, las inconsistencias entre la Ley 60 y la Ley 100, expresadas básicamente en que estas disposiciones impulsaron formas diferentes de financiación pública de la salud y sus efectos en la mala distribución territorial de los recursos.

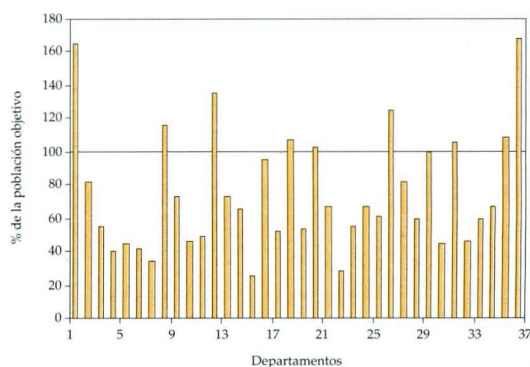
Se ha argumentado que los recursos del sector serían suficientes si se asignaran de manera eficiente¹⁷. Un aspecto fundamental es, en este contexto, la asignación equitativa en términos territoriales. En efecto, sostenemos que los recursos son suficientes siempre y cuando se logre una mayor equidad en la distribución de los mismos.

La partida global, antes de la repartición territorial, garantiza suficientes recursos para ofrecerle a la población más necesitada el Plan Obligatorio de Salud. Sin embargo, en el nivel

territorial la situación es bien distinta. Como se ve en el Gráfico 5 hay departamentos donde no existe problema financiero alguno para cubrir a la población objetivo y otros donde ni siquiera alcanza para ofrecer el paquete limitado del régimen subsidiado a toda la población pobre y necesitada. Lo que es realmente preocupante es el hecho de que los recursos nuevos que generó la reforma, donde no existía ninguna carga histórica y que sí se podían distribuir de acuerdo a criterios puramente técnicos, no se han utilizado para equilibrar la situación descrita anteriormente. Los recursos de la subcuenta de solidaridad y garantía son recursos que deberían canalizarse para cofinanciar a los municipios más necesitados. Sin embargo, la distribución hecha hasta el momento responde solo parcialmente a este criterio. En el Gráfico 6 se observa la asignación per cápita de recursos del Fosyga compara-

Gráfico 5

COBERTURA POTENCIAL DEPARTAMENTAL 1998



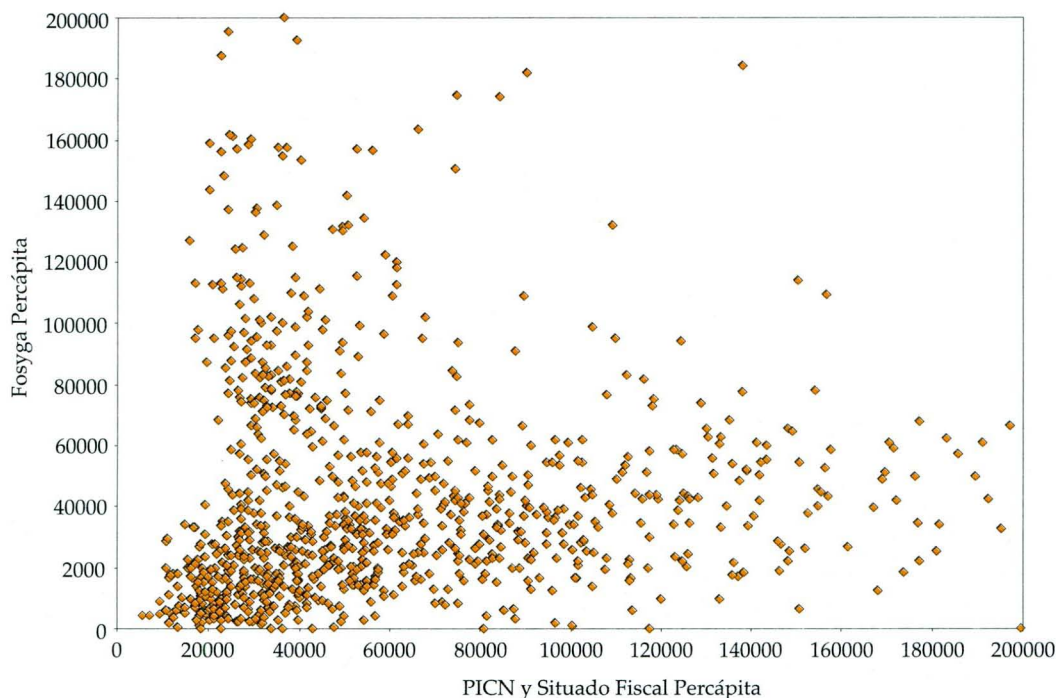
Fuente: Ministerio de Salud.

¹⁶ Debates Coyuntura Social No. 11 (1998) "Cómo reorientar el sector salud: Retos y Desafíos para los próximos 4 años". Noviembre.

¹⁷ Comisión de racionalización del gasto y la finanzas públicas (1997) Op. cit.

Gráfico 6

RELACION ENTRE PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN - PICN,
SITUADO FISCAL Y FOSYGA PERCAPITA, 1997



Fuente: Ministerio de Salud.

da con la disponibilidad existente de recursos per cápita. Se esperaría que entre más baja sea esta última, mayor debería ser la asignación proveniente del Fosyga. Sin embargo esto no parece ser el caso.

El logro de una mayor equidad territorial tiene mucho que ver con una re-evaluación de la ley 60 y de los criterios que emplea, como también con una correcta focalización de los recursos ya existentes. El diseño de propuestas para avanzar en la reforma y garantizar la extensión del aseguramiento, parece exigir en primer lugar el reconocimiento de la heterogeneidad regional.

El éxito del proceso de transición en el esquema de financiamiento público de la salud, pareciera depender de repensar las competencias, de sugerir esquemas intermedios de asociaciones para algunos tipos de municipios, -para el proceso de identificación y aseguramiento de la población, por ejemplo-, y de clara asunción por los niveles centrales de las responsabilidades de aquellos que por su tamaño no garantizan buenos resultados, especialmente porque en éstos no existen las ventajas de la competencia, ni alcanza a llegar la supervisión de la superintendencia del ramo. Así mismo, se requiere acelerar la transición hacia subsidios a la demanda pues

todavía el 80% del situado fiscal financia la oferta de servicios.

C. Agua potable y saneamiento básico

A diferencia de otros sectores como salud y educación, las transferencias automáticas de la Nación no son el principal recurso del sector¹⁸. Aunque se registra un avance en las coberturas en las cabeceras municipales, en el sector rural las coberturas son mínimas. Sánchez y Núñez (1999) advierten sobre la carencia de una política de desarrollo de largo plazo, insuficiente participación de la inversión privada y poca asistencia técnica del Gobierno Central a los Municipios. Zapata (1999) en su artículo publicado en este número de Coyuntura Social, señala los conflictos entre la Ley 60 de 1993 y la Ley 142 de 1994 sobre Servicios Públicos.

La responsabilidad conferida a los municipios en materia de agua potable y saneamiento básico asigna las funciones de los municipios sobre criterios de focalización del gasto hacia los más pobres; mientras que la Ley 142 promovió la construcción de un aparato normativo para la gestión empresarial del sector, en algunos casos sin tener en cuentas a las autoridades locales.

Para los municipios de mayor tamaño, el modelo tuvo buenos resultados en términos de ampliar las coberturas, sobre todo en las cabeceras municipales, y mejorar la calidad. No sucedió igual con los municipios pequeños y pobres con un alto índice de ruralidad. Para lograr avances en este sector se ha sugerido dirigir los recursos

asignados mediante Ley 60 a las zonas rurales y exigir que el gobierno central asuma una mayor competencia en el caso de empresas de pequeños municipios, donde la regulación vigente no lograría avances en cobertura o calidad del servicio.

En general, las evaluaciones realizadas en estos tres sectores llaman la atención sobre la necesidad de realizar algunas reformas a la descentralización. En primer lugar la experiencia de los últimos seis años, exige precisar las competencias de cada nivel de gobierno, buscando mecanismos, fórmulas o arreglos transitorios que incorporen la heterogeneidad territorial.

En segundo lugar, en particular en educación y salud, es necesario introducir un sistema de asignación de los recursos que consulte el costo de provisión de los servicios en lugar del presupuesto histórico. Este nuevo sistema de asignación, que buscaría corregir la mala distribución territorial de los recursos, debería adicionalmente incentivar el uso de recursos locales para el logro de mejores resultados. La asignación de recursos mediante el costeo per-cápita buscaría además reemplazar los criterios de asignación de la participación municipal basados en el índice de necesidades básicas insatisfechas, cuando la mayoría de los recursos de esta transferencia atienden básicamente salud y educación.

Aunque desde hace cerca de tres años se ha discutido la necesidad de realizar un ajuste a la Ley 60 en el contexto de una Ley Marco que regule todo el proceso, aún su proyecto no ha sido presentado.

¹⁸ Zapata, Juan Gonzalo (1999), "Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más del a descentralización. Publicado en este número de Coyuntura Social.

IV. Reformas propuestas

En realidad las reformas propuestas recientemente por la Administración se orientan a controlar el desequilibrio de las finanzas públicas. En general los ajustes propuestos nos parecen necesarios para enfrentar el corto plazo, pero creemos necesario fortalecerlos con un examen general de la descentralización, que no puede producirse por fuera del contexto de la discusión de la Ley Orgánica que regule el proceso. Los seis años transcurridos desde la aplicación de las reformas dejan lecciones importantes que es necesario recoger para profundizar de manera sostenible este mandato irrevocable de la Constitución que es la descentralización.

A. Proyecto de Acto Legislativo por el cual se modifican los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución de 1991

Por medio de esta reforma constitucional se propone respetar el valor real al que llegaron las transferencias territoriales (22% de los ingresos corrientes en el año 2001 para la PICN y del 24,5% de los ingresos corrientes para el situado fiscal a partir del 2000) y hacerlos evolucionar en adelante con la variación de precios. Esta propuesta busca recuperar la posibilidad de usar los impuestos como instrumento de estabilización, además de evitar que en coyunturas recessivas como la actual, se asigne financiación insuficiente para los sectores sociales.

En los noventa se realizó un importante esfuerzo, para aumentar la proporción de gasto orientada a los sectores sociales, particularmente a educación y salud. En efecto, hoy llegamos a niveles cercanos a los países de gasto social alto de América Latina. Sería por lo tanto conveniente

mantener el mismo porcentaje del PIB que alcanzaron las transferencias en el año en que se apruebe este proyecto, desligándolas de esta forma de los ingresos corrientes de la Nación.

De los tres elementos de una transferencia (monto global, distribución entre departamentos o municipios, y uso sectorial de la transferencia) este proyecto sólo pretende afectar el monto, queda pendiente resolver el problema de la asignación territorial y del destino sectorial.

B. Proyecto de Ley por el cual se dictan normas para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

Este proyecto prevé la destinación de una serie de recursos (nacionales y territoriales) para generar las reservas y cubrir las obligaciones pensionales en un plazo máximo de 30 años. Será un fondo vinculado al Ministerio de Hacienda, subdividido en cuentas, en las cuales se administrarán los recursos correspondientes a cada una de las entidades territoriales. Tendrá un Comité directivo conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y por dos representantes de los Departamentos, Municipios y uno de los Distritos. Las fuentes financieras del fondo serían:

- Los nuevos recursos del situado fiscal originados en los ingresos recaudados por concepto de impuestos a las transacciones financieras (para pasivos pensionales en las áreas de salud y educación).

- El incremento porcentual propuesto en la Constitución en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación PICN a partir del 2000.
- 20% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, destinados a financiar proyectos prioritarios de las entidades territoriales.
- 10% de los recursos de las privatizaciones nacionales, destinados a financiar pasivos pensionales en las entidades en las cuales desarrolla su actividad principal las entidades privatizadas.
- Un monto equivalente al 10% de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación mayoritaria de la Nación.
- 20% de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación.
- El 30% del producto de la enajenación de acciones o activos de las entidades territoriales.
- El 30% del cobro del impuesto de registro de propiedad de los Departamentos.
- Un porcentaje de los ingresos corrientes de cada entidad departamental, desde el 5% en el 2001 hasta el 10% en el 2006.
- La explotación del Loto Nacional que se creará con base en esta Ley.
- EL 50% del impuesto de timbre de la Nación.

C. Proyecto de Ley por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar

Este proyecto busca garantizar recursos para la salud obtenidos de la explotación del juego de azar. Se justifica porque el costo de esta actividad en Colombia alcanza el 65% de las ventas, cuando el patrón internacional es 13% solamente. Así mismo los ingresos fiscales representan en otros países cerca del 32% de las ventas, mientras en Colombia apenas representan el 13%. Este proyecto le otorga la titularidad del monopolio rentístico a los departamentos, distritos y municipios. Se proyecta obtener recursos cercanos a los 4 billones de pesos entre el 2000 y el 2005.

D. Proyecto de Ley de saneamiento fiscal de las entidades territoriales

Este proyecto argumenta la necesidad de medidas de saneamiento fiscal de las entidades territoriales, debido a que cada peso adicional de transferencias a las entidades territoriales ha significado gastos superiores a los 1,72 pesos en los municipios y de 1.63% en los departamentos¹⁹. Ello ha contribuido a la crisis financiera por la que atraviesan las entidades territoriales. Se proponen un conjunto de medidas para fortalecer los ingresos propios así como la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Se propone una categorización de los departamentos de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre disposición y una actualización de la de los municipios para que el proceso de racionalización sea viable.

¹⁹ Ministerio de Hacienda (1999) op. cit.

- Se busca que los gastos por concepto de nómina oficial sean acordes a los ingresos corrientes de libre disposición recaudados por los departamentos y los municipios. Para ello se propone limitar los períodos de sesiones de las asambleas y consejos, para que se paguen honorarios a diputados y concejales durante un número limitado de sesiones.
- Así mismo se limitan las contralorías y personerías en aquellos municipios en los cuales no existe capacidad financiera. Sólo los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera podrán tener contralorías y personerías.
- Los gastos de funcionamiento de los departamentos de categoría primera, no podrán superar el 50% de sus ingresos corrientes de libre destinación, los de categoría 2 el 60%, los de categoría 3 y 4 el 70%.
- Se proponen también reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Gobernadores, alcaldes, diputados, concejales.

E. Proyecto de Ley de Racionalización del Gasto Público.

Este proyecto:

- Establece la irretroactividad de las cesantías para el servicio público en general.
- Se unifica el régimen de liquidación de cesantías
- Se establecen reglas claras y uniformes en todo proceso de reestructuración y se fundamenta la prohibición general de percibir dos asignaciones del Tesoro Público.
- Se limita el monto de las negociaciones colectivas y se establece la necesidad de solicitar aprobación del Confis para evaluar las propuestas de negociaciones colectivas con sindicatos del sector público.

V. Conclusiones

Para consolidar la descentralización se requiere en primer lugar corregir los desequilibrios existentes en los distintos niveles de la administración, central departamental y territorial. Las iniciativas legales comentadas se dirigen fundamentalmente a superar este problema. Como lo propone el proyecto de acto legislativo en proceso de discusión, es necesario desvincular las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, pero debe asegurarse que su proporción con respecto al PIB no disminuya. Está pendiente además la revisión integral de las reglas del juego y el diseño de incentivos que corrijan el rumbo del desarrollo local. El mejor contexto para su discusión sería un proyecto de Ley Marco territorial que regule todo el proceso.

La experiencia obtenida en los últimos 6 años de aplicación de la Ley 60, podría ayudar a precisar competencias y responsabilidades de los distintos niveles. En este aspecto, además de las responsabilidades en materia de servicios básicos hoy definidas, es necesario abordar el tema de las competencias locales en otras materias como por ejemplo el de las funciones civiles de la policía.

Sería también tarea de esta Ley marco, determinar las opciones para los casos de entidades territoriales inviables financieramente, entre ellas, su posible asociación con otros entes locales. Este debate debería complementarse con el

estudio de las mejores opciones locales de recaudo de ingresos que complementen las transferencias. Estas últimas requieren una modificación de los criterios de asignación y hay consenso sobre las ventajas en términos de mayor eficiencia de un costeo per cápita, precedido de una transición. Al respecto el Plan de Desarrollo proporciona algunas herramientas en esta dirección, pero no permitirían un avance muy rápido.

Es necesario además una mayor autonomía local en la asignación de los recursos entre sectores, que vincule una discusión de las metas que se quieren obtener y del complemento necesario de las transferencias con los recursos locales.

La determinación de los costos per-cápita de los servicios debe contemplar, por ejemplo en el caso de la educación la provisión para el pago de pensiones, que hoy no hace parte de los cálculos iniciales. Como lo señala un estudio reciente de Fedesarrollo antes citado (Mora et al. (1999)) la introducción de un sistema de capitación supone, además de definir metas de calidad, destinar

recursos para lograr una nivelación de las condiciones iniciales de los entes territoriales que haga sostenible la transición hacia el esquema propuesto. Una importante sugerencia de este estudio es involucrar porciones de impuestos locales, como el predial, para complementar los recursos de las transferencias y lograr las metas que se fije la entidad territorial.

Esta agenda requiere además adecuar varias de las normas de fijación de salarios que rigen para algunos sectores. Las remuneraciones deben fijarse localmente y no como hoy sucede por el gobierno Nacional. Si se avanza hacia una gestión autónoma de los principales servicios, es necesario remover esta inconsistencia.

Tal vez el mayor reto de la descentralización es el de ayudar a resolver los problemas políticos del país. No parece que el proceso tal como se ha venido desarrollando pueda realizar un aporte significativo en este frente. Los problemas de legitimidad que buscaron resolverse con gobiernos locales más autónomos no parecen tener aún resultados palpables.

Anexo 1

GASTO TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO^a CENTRAL, SEGURIDAD SOCIAL Y LOCAL SEGÚN FINALIDAD (% del PIB)

	Educación			Salud y Sanidad			Seguridad Social y Asistencia Social			Vivienda			Defensa			Administración Pública General			Servicios Económicos			Resto			Total		
	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T	C	L	T
1973	1,6	1,3	2,9	0,3	0,7	1,0	1,4	0,3	1,7	0,3	0,0	0,4	1,0	0,0	1,0	2,2	0,9	3,1	3,5	1,0	4,5	1,8	0,3	2,0	12,0	4,6	16,6
1974	1,5	1,9	3,4	0,2	0,7	0,9	1,2	0,2	1,4	0,4	0,1	0,5	0,8	0,0	0,8	1,9	0,9	2,8	3,0	1,1	4,1	1,4	0,2	1,7	10,5	5,1	15,6
1975	1,4	1,9	3,3	0,3	0,6	0,9	1,4	0,1	1,6	0,3	0,0	0,3	0,9	0,0	0,9	2,1	1,0	3,0	3,3	0,8	4,1	1,6	0,2	1,9	11,3	4,7	16,0
1976	1,2	1,9	3,1	0,2	0,7	0,9	1,3	0,1	1,5	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	0,8	1,9	1,0	2,9	2,7	0,9	3,6	1,4	0,2	1,7	10,0	4,9	14,9
1977	0,8	2,1	2,9	0,2	0,6	0,7	1,6	0,3	1,9	0,3	0,0	0,4	0,9	0,0	0,9	1,8	1,0	2,8	6,7	0,8	7,5	1,3	0,2	1,4	13,6	4,9	18,5
1978	0,8	2,1	2,9	0,2	0,6	0,8	1,7	0,3	2,0	0,3	0,1	0,3	0,9	0,0	0,9	1,9	1,0	2,9	11,6	0,8	12,4	1,2	0,2	1,4	18,7	5,0	23,7
1979	0,9	2,2	3,1	0,2	0,8	0,9	2,2	0,3	2,5	0,3	0,0	0,3	1,0	0,0	1,0	2,1	1,2	3,4	11,9	0,9	12,8	1,4	0,1	1,5	19,8	5,6	25,4
1980	0,9	2,3	3,2	0,2	0,9	1,2	2,1	0,4	2,5	0,4	0,1	0,5	1,1	0,0	1,1	3,2	1,3	4,5	13,3	1,1	14,4	0,5	0,1	0,6	21,7	6,2	27,9
1981	0,9	2,5	3,3	0,2	1,0	1,2	2,6	0,4	3,0	0,2	0,1	0,2	1,1	0,0	1,1	2,4	1,4	3,8	9,0	1,3	10,3	1,4	0,1	1,5	17,7	6,8	24,5
1982	0,8	2,7	3,5	0,2	1,0	1,2	2,2	0,4	2,6	0,4	0,1	0,5	1,1	0,0	1,1	2,4	1,6	4,0	9,3	1,2	10,4	1,4	0,1	1,5	17,8	7,1	24,9
1983	0,9	2,7	3,6	0,2	1,0	1,2	2,3	0,4	2,6	0,3	0,1	0,4	1,4	0,0	1,4	2,5	1,6	4,2	8,9	1,1	10,0	1,5	0,1	1,6	18,0	7,1	25,0
1984	0,9	2,8	3,7	0,1	0,9	1,1	2,2	0,3	2,6	0,4	0,1	0,5	1,2	0,0	1,2	2,6	1,7	4,4	8,6	1,1	9,8	1,6	0,1	1,7	17,8	7,1	24,9
1985	1,0	2,5	3,5	0,2	1,2	1,4	2,3	0,1	2,4	0,2	0,1	0,3	1,3	0,0	1,3	2,5	1,8	4,2	8,2	1,1	9,3	1,8	0,1	1,9	17,4	6,9	24,3
1986	0,9	2,4	3,3	0,2	1,1	1,3	2,3	0,1	2,4	0,3	0,1	0,4	1,1	0,0	1,1	2,4	1,7	4,1	12,5	1,1	13,6	2,8	0,1	2,9	22,4	6,8	29,2
1987	0,9	2,4	3,3	0,2	1,1	1,3	2,3	0,1	2,4	0,2	0,1	0,4	1,1	0,0	1,1	2,2	1,9	4,1	9,2	1,3	10,5	2,8	0,1	2,9	18,9	7,1	26,0
1988	0,8	2,4	3,2	0,2	1,2	1,4	2,5	0,1	2,6	0,1	0,2	0,3	1,3	0,0	1,3	2,6	2,0	4,6	8,2	1,3	9,5	3,1	0,2	3,2	18,8	7,3	26,1
1989	0,8	2,5	3,3	0,2	1,0	1,2	4,4	0,2	4,6	0,2	0,2	0,4	1,4	0,0	1,4	2,7	2,2	4,9	8,6	1,6	10,2	3,4	0,2	3,5	21,7	7,9	29,7
1990	0,8	2,3	3,2	0,2	1,1	1,2	2,9	0,2	3,1	0,2	0,2	0,3	1,4	0,0	1,4	2,6	2,3	4,9	8,4	1,6	9,9	3,2	0,2	3,4	19,6	7,8	27,4
1991	0,8	2,3	3,1	0,1	1,0	1,1	2,8	0,2	2,9	0,2	0,2	0,3	1,3	0,0	1,3	2,4	2,3	4,7	8,7	1,8	10,4	3,3	0,2	3,5	19,6	7,9	27,5
1992	1,7	2,3	4,0	0,2	0,9	1,1	3,1	0,2	3,3	0,2	0,2	0,4	1,4	0,0	1,4	5,4	2,5	7,9	6,1	1,9	8,0	4,1	0,2	4,3	22,1	8,3	30,4
1993	1,3	2,5	3,8	0,2	1,6	1,8	3,4	0,1	3,5	0,1	0,3	0,4	1,6	0,0	1,6	4,6	2,7	7,3	4,2	1,9	6,0	3,5	0,3	3,7	18,8	9,3	28,1
1994	1,0	2,5	3,6	0,4	2,1	2,5	4,1	0,1	4,2	0,2	0,3	0,4	1,7	0,0	1,7	4,1	2,6	6,7	4,3	2,3	6,6	5,5	0,3	5,8	21,2	10,3	31,5
1995	1,6	2,7	4,3	1,2	1,9	3,2	4,7	0,1	4,8	0,5	0,5	1,0	1,7	0,0	1,7	4,1	2,7	6,8	5,5	1,8	7,3	3,5	0,4	3,9	22,9	10,1	33,0
1996	1,6	2,8	4,3	1,1	2,6	3,7	5,2	0,1	5,3	0,5	0,5	1,1	2,2	0,0	2,2	3,8	3,2	7,0	5,6	2,7	8,3	4,8	0,3	5,0	24,8	12,1	36,9
1997	1,6	2,9	4,5	1,1	2,6	3,7	5,3	0,1	5,4	0,5	0,5	0,9	3,0	0,0	3,0	5,3	4,5	9,8	6,1	2,9	8,9	6,9	0,2	7,2	29,9	13,7	43,5
Prom 90-97 ^b	1,3	2,6	3,8	0,6	1,7	2,3	3,9	0,1	4,1	0,3	0,3	0,6	1,8	0,0	1,8	4,0	2,8	6,9	6,1	2,1	8,2	4,3	0,3	4,6	22,4	9,9	32,3
TCA 90-97 ^c	10,5	3,0	5,2	31,4	13,6	17,2	8,8	-3,9	8,4	17,2	13,9	15,5	11,4	0,0	11,4	10,8	10,3	10,6	-4,6	9,1	-1,5	11,7	1,4	11,6	6,2	8,4	6,8
90-97 ^d	0,8	0,5	1,3	1,0	1,5	2,5	2,4	0,0	2,3	0,3	0,3	0,6	1,6	0,0	1,6	2,7	2,2	5,0	-2,3	1,3	-1,0	3,8	0,0	3,8	10,2	5,9	16,1

C Central y Seguridad Social

L Local

T Total

^a Administraciones Públicas y empresas públicas, Ver anexos 2 y 3.

^b Promedio de la participación en el PIB 1990 - 1997.

^c Tasa de crecimiento promedio anual de la participación en el PIB 1990 - 1997.

^d Diferencia de la participación en el PIB 1990 - 1997.

Fuente: 1973 - 1995 DNP - Misión Social, con base en Dane F-400; 1996-1997: Cálculos Misión Social con base en ejecuciones presupuestales CGR.

Anexo 2

DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD

Educación

Administración Ministerio de Educación, Secretarías departamentales y municipales de educación. Icfes. Icetex. Construcciones.
Educación elemental, construcción nuevas escuelas, pago de profesores.
Educación secundaria, capacitación del magisterio Inem, politécnicos, normalista, construcciones.
Educación universitaria, especialización profesional, enseñanza superior no universitaria, becas, construcciones.
Sena. Vocacional. Religiosa. Agropecuaria Industrial. Comercial. Enfermería. Artística. Conservatorio. Granjas Infantiles. Becas. Educación por Radio y T.V.
Educación de Adultos. Acción Cultural Popular. Instituto Nacional. Restaurantes escolares. Construcciones y conservaciones relacionadas.

Salud y Sanidad

Administración Minsalud, Capacitación del Personal. Instituto Nacional de Cancerología. Instituto Nacional de Salud. Investigación. Construcciones
Hospitales, Centros de Salud, Manicomios, Lazaretos. Fondo Nacional Hospitalario. Sanatorios. Construcciones
Campañas de vacunación, reconocimiento de cáncer. Erradicación de la Malaria (SEM). Control de la natalidad. Donación de sangre. Construcciones.

Seguridad Social y Asistencia Social

Cajanal, ISS, Caprecom, Caja de Sueldos de Retiro de las FF.MM. Caja de Previsión Social de la Superbancaria. Corp.Social de la Supersociedades.
Hospital Militar Central. Cajas de Compensación Familiar. Construcciones para fines relacionados. Incluye los pagos a personas por enfermedad o accidente.
Pensiones de jubilación tanto para empleados del gobierno, civiles y militares, y particulares. Subsidio familiar para excombatientes, viudas y huérfanos.
ICBF y programas relacionados con cuidado de ancianos, niños, incapacitados, enfermos mentales y protección de la familia. Construcciones.

Servicios Públicos Generales

Organismos ejecutivos: Presidencia, Gobernaciones y Alcaldías, Ministerio del Interior, Contraloría General de la República, Contralorías regionales
Organismos legislativos: Congreso, Consejos locales
Orden Público y SS: DAS, MinJusticia, Policía Nacional y su Fondo Rotatorio, Rama jurisdiccional, Procuraduría, Defensa Civil Colombiana
Investigación general y ambiental. Desarrollo ambiental

Vivienda

Ordenación urbana y rural. Recolección de basuras. Alcantarillado. Otros.

Defensa

Ministerio de Defensa, Indumil, Fondos Rotatorios Militares.

Servicios Económicos

Mintransporte. Minderdesarrollo. Mincomex. Superintendencias: Bancaria, Sociedades, Industria y Ccio., de Control de Cambios. IGAC. Construcciones.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Incluye dependencias encargadas de conciliación laboral, agencias de empleo y otros relacionados.
Min. Agricultura. Admón y programas de apoyo para la agric. y ganad., silvicult., pesca caza y prod. agrícolas nuevos. Oficinas veterinarias.
Programas para el apoyo del control de precios agrícolas, programas de regadíos, programas de apoyo a agricultores
Ministerio de Minas y Energía. ICA. Asistencias relacionadas con el desarrollo de la minería. IFI, ICONTEC, AICSA
Asistencias relacionadas con el desarrollo de la industria manufacturera y de la Industrias Licoreras. Ferias y exposiciones industriales. Mataderos.
Electricidad: ICEL. Interconexión Eléctrica S.A. ISA. CORELCA. Programas de asistencia a la producción, transmisión y distribución de energía eléctrica.
Gas vapor: Programas de promoción, reglamentación, investigación y asistencia a esta actividad.
Agua potable y Saneamiento: Acueductos y alcantarillados. Programas de asistencia para actividades relacionadas con el sector.
Carreteras interurbanas y urbanas. Vías navegables. Transporte marítimo y aéreo. Ferrocarriles.
Comunicaciones: Telecom. Adpostal. Administración y programas para el desarrollo de las comunicaciones.
Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM. Administración Postal
Turismo: Corporación Nacional de Turismo. Promoción y reglamentación del turismo.
Conservación de tierras y recursos hídricos, Control de inundaciones, protección medio ambiente (bosques, aire, clima y ruido).
Otros servicios económicos y Financieros.

Anexo 3

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Administraciones Públicas

Este sector está constituido por todas las instituciones que producen servicios de los llamados colectivos, es decir, prestados a la comunidad en su conjunto, y/o realizan operaciones de redistribución del ingreso y de la riqueza nacional. Lo conforman las tres ramas del poder público: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, junto con los organismos de control fiscal de carácter nacional, departamental y municipal. Se subdivide en tres subsectores:

Administraciones Públicas Centrales: Organismos de competencia y financiamiento nacionales

Estado o Gobierno Nacional: Rama legislativa; Control Fiscal; Rama Ejecutiva; Ministerios; Departamentos Administrativos; Superintendencias; Registraduría Nacional; Rama Jurisdiccional; Ministerio Público.

Institutos descentralizados Nacionales: producen servicios colectivos y su financiación proviene de recursos del Estado o de contribuciones obligatorias; usualmente tienen la forma jurídica de Establecimientos Públicos. Se excluyen los establecimientos de seguridad social, los de vocación principalmente financiera y aquellos que reciben ingresos por la venta del servicio prestado tales como Adpostal, Telecom e Inravisión.

Administraciones Públicas Locales: Organismos de competencia y financiamiento departamental y municipal

Unidades de la administración local cuya acción se limita a una región geográfica; comprende gobiernos departamentales y municipales, institutos descentralizados. Se incluyen los fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud. También incluye instituciones sin ánimo de lucro financiadas y controladas por administraciones locales.

Administraciones Públicas de Seguridad Social: Organismos nacionales y locales de Seguridad Social

Entidades cuya actividad principal consiste en efectuar operaciones de redistribución del ingreso bajo la forma de prestaciones sociales ya sea en dinero, servicios médicos asistenciales o en otros servicios. Además de las entidades normalmente reconocidas que cumplen funciones de seguridad social - ISS, Cajanal, etc, - se incluyen las Cajas de Compensación Familiar, pues aunque no son entidades públicas, son controladas por el gobierno.

La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá

Ulpiano Ayala O.¹
Carolina Soto L.
Lorena Hernández R.

I. Introducción y resumen

Este trabajo indaga la evolución de las condiciones de remuneración de los maestros públicos del Distrito Capital de Bogotá. En primer lugar, apreciando su crecimiento absoluto durante el período 1995-1998, durante el cual se efectuó una política nacional compensatoria orientada a mejorar la posición de los maestros frente a los demás empleados públicos. Durante dicho período aumentaron las asignaciones básicas, y también se crearon o aumentaron primas complementarias. Al mismo tiempo, tuvo lugar el ordinario ascenso de los maestros dentro del escalafón, que también mejora sus remuneraciones. Este trabajo busca también establecer la manera como los aumentos en remuneraciones se descomponen en mejoras de las asignaciones básicas, otros beneficios monetarios, y por cuenta de los ascensos dentro del escalafón. Este análisis se realiza comparando la información de las nó-

minas de docentes del Distrito de diciembre de 1995 y noviembre de 1998, fechas para las cuales fue proporcionada la información respectiva.

En segundo término, el estudio compara la evolución de las asignaciones básicas de los maestros públicos con las de los demás empleados públicos, empleando como referencia las de los del nivel central nacional, y tomando en cuenta equivalencias de requisitos para los diferentes grados de la carrera y niveles del escalafón. El ejercicio se realiza con base en los decretos que establecen los aumentos y asignaciones salariales básicas de los maestros y de los profesionales del sector público nacional, nivel central, para 1994 y 1998.

En tercer lugar, se ha aprovechado la información de las Encuestas de Hogares del Dane de Junio de 1994 y Junio de 1998, para realizar un estudio comparativo del comportamiento de los

¹ Investigador Asociado de Fedesarrollo, Investigadora y Asistente de Fedesarrollo respectivamente. Informe presentado a la Secretaría de Educación de Bogotá. Se agradece la colaboración del personal de la Dirección de Planeación de la Secretaría de Educación, información suministrada por el Proyecto de Hojas de Vida y por el SISE.

ingresos laborales de los docentes públicos del Distrito², frente a los docentes privados, otros empleados públicos, y los demás asalariados del sector privado. Este análisis es el que permite apreciar las remuneraciones y su evolución en el contexto del mercado de trabajo para los maestros, permitiendo establecer el significado y efecto de la contratación pública, frente a las oportunidades del mercado, y estableciendo el debido control por las demás características que inciden en el mercado, tanto el capital humano, educación y experiencia, como el género, y otras condiciones de la oferta. La prueba de fondo de la mejora de la situación relativa de los maestros es la concerniente al mercado de trabajo.

Aprovechando la información de las encuestas de hogares también se ha realizado un ejercicio simple de comparación de la ubicación de las remuneraciones de los maestros públicos dentro de la distribución de ingresos laborales, así como de la ubicación de sus hogares dentro de la distribución de ingresos familiares de la ciudad, en las dos fechas de interés.

Por último, se realizó una entrevista en algunos (31) colegios privados³, indagando acerca de las características generales y las condiciones de remuneración y contratación de los maestros de dichos colegios, como grupo de control, con el fin de tener una aproximación complementaria al mercado laboral de maestros en el Distrito.

Los resultados sobre la evolución de las remuneraciones de acuerdo con nómina, muestran

un incremento agregado del orden de 32,9% real entre las fechas señaladas, equivalente a un 9,93% anual, frente a una mejora real promedio de las asignaciones básicas del 3,56% anual. La mejora total proviene en gran parte de desplazamientos dentro del escalafón, y de prestaciones complementarias creadas o aumentadas durante este período. También hay alta correlación entre aumentos por este último concepto y ascensos dentro del escalafón.

Al comparar las evoluciones de las remuneraciones básicas de los maestros del distrito y los demás empleados públicos, se observa que entre 1994 y 1998, los incrementos para los maestros han sido superiores, pero hasta el equivalente al grado 10 del magisterio y 15 del sector público nacional, ya que en niveles superiores ha sido mayor el aumento básico para el resto del sector público. La brecha entre las asignaciones básicas de maestros y demás empleados públicos de igual calificación ha disminuido, pero se mantiene en un nivel superior al 50%, ignorando las diferencias en jornadas.

Los resultados de las estimaciones económicas a partir de las Encuestas Nacionales de Hogares permiten también apreciar en general un progreso de los diferenciales de ingresos frente a otros grupos comparables que compiten en el mercado laboral. Los factores asociados con el mercado laboral, retornos al capital humano, mantienen algunas diferencias entre maestros y el resto, pero se observa convergencia de los mismos en el tiempo.

² Las Encuestas de Hogares del Dane no permiten discriminar los maestros de primaria y secundaria de los demás docentes, bien sea de educación superior u otros tipos de educación. Dichos maestros representan cerca de un 85% de los docentes públicos, pero apenas un 50% de los docentes privados.

³ Caracterizados por estar ubicados en zonas de alta demanda, con alumnos pertenecientes a los estratos 2 o 3.

En contraste con ello, los efectos de otros determinantes de los ingresos laborales, la pertenencia al sector público, el género y el estado civil, no muestran un comportamiento convergente. A pesar que la pertenencia al sector público, con su fijación centralizada de salarios, debería reducir diferenciales por sexo o estado civil, y dejar sólo un diferencial público uniforme, lo que ello produce son aumentos salariales desvinculados de la productividad y del capital humano y una selectividad del acceso que se asocia con lo cerrado del grupo de maestros públicos y con preferencias diferenciadas por aspectos del empleo tales como las jornadas más cortas de los docentes. Estos factores más bien surten efectos de acuerdo con las negociaciones, la automatización de los ascensos, la composición por género, y posición en el hogar de la planta de maestros.

Los docentes públicos han ido mejorando su ubicación dentro de la distribución de ingresos de los ocupados de la ciudad, y el 76% ya se encuentra en tres deciles superiores. Los hogares de los mismos también han ido mejorando su posición respecto a los demás hogares, y el 84% se encuentra en los tres deciles superiores. También es llamativo que la distribución de los hogares de los docentes sea todavía más sesgada a la derecha (mayores ingresos) que la de los docentes mismos, lo que se explicaría por la mayor proporción de maestras en hogares con dos perceptores de ingresos.

Por su parte, las entrevistas a los colegios privados indican que los maestros públicos están mejor remunerados que los privados, porque a

pesar de que la asignación básica por escalafón es la misma en ambos casos, las prestaciones con que cuentan los docentes oficiales son superiores en número y magnitud, y sus jornadas efectivas son más cortas. Igualmente, en el magisterio oficial se presenta una mayor concentración de docentes con escalafones altos (entre 11 y 14) y la edad promedio es también mayor⁴.

La movilidad dentro del escalafón oficial es mucho mayor, pero el acceso es restringido por el estancamiento de la planta pública. El efecto probable es el de que pese al mayor costo del personal oficial, por los movimientos fáciles y casi automáticos dentro del escalafón y las prestaciones complementarias, ello no implique la selección de los maestros de más calidad y que no se acompañen de los mejores incentivos.

Los resultados de este estudio señalan el éxito de las políticas de mejoramiento de las remuneraciones de los maestros públicos respecto a los demás empleados públicos y al mercado laboral. Sin embargo, también se anota que:

- Los diferenciales de mayor interés, por hora trabajada, respecto a los demás empleados públicos y privados de igual formación pueden ser algo más favorables a los maestros públicos que los apreciados en estas comparaciones, puesto que la jornada laboral efectiva de los maestros públicos es probable y significativamente menor que la reportada. Sin embargo, en contraprestación por las mejoras salariales y complementarias, no se ha efectuado un mayor uso efectivo de la disponibilidad contractual de los maestros públicos.

⁴ Mientras en el magisterio oficial cerca de un 30% del profesorado es mayor de 50 años, en los colegios privados entrevistados los docentes mayores de 50 representan un mínimo porcentaje.

- El desplazamiento dentro del escalafón parece muy fácil y poco ligado a evaluación de rendimiento, siendo además el principal factor de mejora de salarios y prestaciones complementarias. El estancamiento del crecimiento de planta de maestros distritales concentra esta ventaja en un grupo cerrado sin competencia: en consecuencia, se elevan los costos laborales sin correspondiente mejora de productividad y calidad, ya que las claves de los incrementos son más bien la antigüedad, la falta de competencia, y la ausencia de evaluación.

II. Estructura y evolución de las remuneraciones de los maestros públicos en Bogotá

A. Objetivos

Esta parte del estudio se basa en el procesamiento de la nómina de docentes⁵ en las fechas disponibles, noviembre de 1998 y diciembre de 1995 y, representativas de los efectos de las políticas de mejoramiento de las remuneraciones a partir de 1995, para:

- Apreciar la estructura de los pagos en cada fecha, según componentes, y también según grados del escalafón.
- Calcular en cada caso (maestros vinculados en las dos fechas) el cambio en remuneración total y en los componentes, teniendo también en cuenta los cambios individuales en el escalafón, para atribuir las variaciones a los di-

versos factores incidentes: mejoras salariales básicas, prestaciones, y cambios en el escalafón.

B. Fuentes y procedimientos

Como se ha indicado, el estudio se basa en las nóminas de noviembre de 1998 y diciembre de 1995, que son las que han sido suministradas a Fedesarrollo. Para efectos comparativos, difieren por la presencia de primas navideñas y de vacaciones, lo cual se descuenta cuando se elaboran las comparaciones intertemporales.

Se ha apreciado que un buen número de casos (1,4 % en 1995 y 6,6 % en 1998) registran como salario básico cifras diferentes a las de los decretos, y se ha detectado que ello corresponde al reconocimiento retroactivo en el mes, de mejoras correspondientes a ascensos dentro del escalafón y de otros pagos causados con anterioridad. No hay manera de saber con base en cada nómina cuales han sido dichas circunstancias, y por lo tanto, dichos casos se excluyen en general del análisis siguiente, excepto cuando se diga lo contrario.

De igual manera, también se detectaron en algunos casos pagos retroactivos de prestaciones complementarias, que no correspondían al mes de referencia. Dichos pagos se eliminaron del cálculo del ingreso mensual, reduciéndolo al pago de la prestación correspondiente sólo a ese mes.

Se han detectado algunos dobles contratos, 1,2% de los docentes de 1995 y 0,95% en 1998,

⁵ Se excluye el personal administrativo de la nómina de la Secretaría de Educación.

que para efectos del análisis se tratan como casos diferentes. Así, se distinguirá entre "cargos" y docentes, refiriéndose los primeros a los diversos casos, que comprenden algunas repeticiones de los segundos.

Las características generales de las nóminas procesadas se presentan en el Cuadro 1.

C. Estructura docente y movilidad dentro del escalafón

El Cuadro 2 presentan la estructura docente en 1995 y 1998, según escalafón y según sexo. Los resultados más notables consisten en:

- La acumulación progresiva en los niveles superiores del escalafón: mientras en 1995 el 19,7% de los cargos correspondían a los dos máximos niveles, en 1998 dicha proporción ya llegaba al 34,3%.
- La participación de la mujer en la docencia, con menor porcentaje en los niveles más altos del escalafón, hecho que se va corrigiendo en el tiempo por efecto de la movilidad dentro del mismo⁶.

En el Cuadro 3 se aprecia la distribución de los docentes según rangos de edad y escalafón en 1995 y 1998⁷:

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DE LAS NÓMINAS EMPLEADAS PARA EL ESTUDIO DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL DISTRITO

	Diciembre 1995		Noviembre 1998 ^a	
	Cargos	Pagos (mill \$ 1995)	Cargos	Pagos (mill \$ 1998)
(1) Total	25.416	9.899,5	26.189	26.061,1
(2) Con Asig. Básica ≠ al decreto	359	136,0	1.730	2.847,7
(3) Subtotal (1)-(2)	25.057	9.763,5	24.459	23.213,5
(4) Retroactividades	-	3,5	-	2.328,1
(5) Subtotal Mensual (3)-(4)	25.057	9.760,0	24.459	20.885,4
(6) En las dos nóminas	21.730	8.454,8	21.730	19.216,7
	Docentes	Pagos (mill \$ 1995)	Docentes	Pagos (mill \$ 1998)
(7) Total	25.093	9.899,5	25.940	26.061,1
(8) Con dobles cargos	323	365,4	295	580,0
(9) En las dos nóminas y decreto	21.487	8.458,2	21.487	21.437,5
(10) Retroactividades	-	3,4	-	2.220,8
(11) Subtotal Mensual (9)-(10)	21.487	8.454,8	21.487	19.216,7

^a Se excluyeron 92 cargos que estaban duplicados en la información originalmente recibida.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

⁶ Puede apreciarse también que los casos analizados en lo que sigue, que excluyen a quienes tienen como asignación básica cifras diferentes a las del escalafón, tienen una distribución dentro de éste que es casi idéntica a la del total.

⁷ Las edades son inferidas a partir de los números de las cédulas de ciudadanía y su fecha de expedición.

Cuadro 2

CARGOS POR ESCALAFÓN^a

1995

Grado	Total cargos	% total	Cargos correspondientes al decreto de salarios ^a	En %	% mujeres
0 ^b	329	1,3	319	1,3	53,3
1	1.520	6,0	1.510	6,0	78,2
2	355	1,4	348	1,4	78,2
3	125	0,5	121	0,5	81,0
4	581	2,3	572	2,3	83,9
5	249	1,0	248	1,0	80,2
6	552	2,2	547	2,2	73,9
7	1.994	7,8	1.979	7,9	68,1
8	4.071	16,0	4.047	16,2	72,8
9	1.348	5,3	1.331	5,3	71,9
10	3.233	12,7	3.202	12,8	73,0
11	2.862	11,3	2.812	11,2	78,0
12	3.203	12,6	3.133	12,5	72,5
13	2.867	11,3	2.819	11,3	66,8
14	2.127	8,4	2.069	8,3	65,7
Total	25.416	100,0	25.057	100,0	72,2

1998

0 ^b	200	0,8	177	0,7	40,7
1	857	3,3	852	3,5	74,3
2	190	0,7	170	0,7	74,7
3	57	0,2	53	0,2	73,6
4	319	1,2	319	1,3	79,3
5	132	0,5	131	0,5	82,4
6	281	1,1	276	1,1	69,2
7	1.375	5,3	1.356	5,5	64,6
8	2.914	11,1	2.837	11,6	71,4
9	1.650	6,3	1.512	6,2	74,1
10	3.214	12,3	2.977	12,2	71,7
11	2.695	10,3	2.444	10,0	75,7
12	3.340	12,8	3.070	12,6	74,0
13	3.476	13,3	3.166	12,9	69,9
14	5.489	21,0	5.119	20,9	75,5
Total	26.189	100,0	24.459	100,0	72,7

^a Excluye los cargos de docentes cuya asignación básica registrada en la nómina de noviembre de 1998 no corresponde a ninguna de las establecidas para los distintos escalafones en los respectivos decretos de salarios.

^b Incluye escalafones: A, B, Bachilleres, Técnicos o Tecnólogos y Profesionales Universitarios.

Fuente: SISE, SED - Nómina de Docentes diciembre de 1995 y noviembre de 1998 y cálculos propios.

Cuadro 3
DISTRIBUCIÓN DE DOCENTES POR EDAD

Escala	1995									
	<30 años		30-40 años		40-50 años		50-60 años		>60 años	
	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%
A	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
B	0	0,0	5	0,1	4	0,1	4	0,1	1	0,2
Bachiller	47	3,0	56	0,6	15	0,2	3	0,1	0	0,0
Técnico/tecnólogo	16	1,0	52	0,5	3	0,0	2	0,0	0	0,0
Profesional universitario	21	1,3	72	0,7	13	0,2	4	0,1	0	0,0
1	630	39,7	683	7,0	148	1,9	37	0,7	7	1,5
2	28	1,8	228	2,3	69	0,9	19	0,4	4	0,9
3	5	0,3	55	0,6	36	0,5	20	0,4	4	0,9
4	42	2,6	355	3,6	134	1,7	33	0,6	6	1,3
5	12	0,8	125	1,3	76	1,0	25	0,5	10	2,2
6	18	1,1	270	2,8	187	2,4	66	1,3	3	0,7
7	408	25,7	1.268	13,0	232	2,9	64	1,2	2	0,4
8	234	14,7	1.827	18,8	794	10,0	1.062	20,1	118	26,1
9	45	2,8	835	8,6	337	4,2	103	2,0	9	2,0
10	50	3,1	1.530	15,7	1.091	13,7	475	9,0	49	10,8
11	17	1,1	988	10,2	1.290	16,2	491	9,3	23	5,1
12	9	0,6	881	9,1	1.488	18,7	705	13,4	42	9,3
13	4	0,3	314	3,2	1.182	14,9	1.220	23,1	88	19,5
14	2	0,1	187	1,9	843	10,6	946	17,9	86	19,0
Total	1.588	100,0	9.731	100,0	7.943	100,0	5.279	100,0	452	100,0
En %	6,2		38,2		31,2		20,7		1,8	
Escala	1998									
	<30 años		30-40 años		40-50 años		50-60 años		>60 años	
	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%	No. Cargos	%
B	0	0,0	1	0,0	2	0,0	6	0,1	0	0,0
Bachiller	10	1,1	14	0,2	12	0,1	4	0,1	0	0,0
Técnico/tecnólogo	0	0,0	1	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0
Profesional universitario	27	3,0	69	1,0	24	0,3	6	0,1	0	0,0
1	259	28,4	401	5,5	157	1,7	32	0,5	3	0,4
2	7	0,8	78	1,1	71	0,8	13	0,2	1	0,1
3	1	0,1	14	0,2	24	0,3	9	0,1	5	0,6
4	17	1,9	145	2,0	111	1,2	40	0,6	6	0,7
5	2	0,2	56	0,8	46	0,5	19	0,3	7	0,9
6	0	0,0	94	1,3	129	1,4	48	0,8	5	0,6
7	230	25,2	852	11,8	220	2,4	48	0,8	5	0,6
8	153	16,8	1.301	17,9	610	6,7	638	10,1	127	15,5
9	100	11,0	840	11,6	435	4,8	118	1,9	16	2,0
10	57	6,3	1.386	19,1	1.047	11,5	416	6,6	64	7,8
11	22	2,4	826	11,4	1.102	12,1	445	7,1	47	5,8
12	11	1,2	638	8,8	1.580	17,3	754	12,0	80	9,8
13	8	0,9	274	3,8	1.361	14,9	1.325	21,0	191	23,4
14	7	0,8	261	3,6	2.210	24,2	2.374	37,7	260	31,8
Total	911	100,0	7.251	100,0	9.142	100,0	6.295	100,0	817	100,0
En %	3,7		29,1		36,7		25,3		3,3	

Fuente: SED y cálculos propios.

- Se observa una acumulación progresiva en los rangos superiores de edad. El porcentaje de maestros mayores a 40 años pasó de 53,7% en 1995 a 65,3% en 1998.
- Se confirma la relación positiva entre la edad y el escalafón, presentándose una mayor concentración de los docentes más jóvenes en los escalafones más bajos.

El Cuadro 4 describe la movilidad dentro del escalafón de la submuestra presente en las dos fechas examinadas.

- En los niveles inferiores del escalafón se aprecian grandes saltos hacia los niveles que conllevan grado universitario.

- En los niveles medio a alto hay bastante movilidad en grados inmediatos del escalafón
- En general, hay rápida movilidad dentro del escalafón, que se verá influye mucho en las mejoras de remuneración.

D. Estructura de remuneraciones

El Cuadro 5 presenta la composición de las remuneraciones en las dos fechas⁸. Se destaca:

- La asignación básica representaba en 1995 un 94,9% de los ingresos de los docentes, proporción que descendió ligeramente en 1998 a 92,9%, por efecto del aumento en otras partidas.

Cuadro 4
MOVIMIENTO DE DOCENTES EN EL ESCALAFÓN

Escalafón	No. inicial de docentes (1995)	% del total inicial	No. final de docentes (1998)	% del total final	% que permaneció en el escalafón	Aumento de Escalafón		
						Hasta 3 grados	Entre 4 y 7 grados	Más de 7 grados
A	1	0,0	0	0,0	0,0	0	0	1
B	13	0,1	8	0,0	61,5	1	1	3
Bachiller	109	0,5	37	0,2	33,9	18	47	7
Técnico/lo	62	0,3	2	0,0	3,2	36	18	6
Prof. Univ	98	0,5	52	0,2	24,5	0	63	11
1	1.380	6,4	692	3,2	48,4	33	171	508
2	310	1,4	149	0,7	42,6	11	57	110
3	99	0,5	49	0,2	38,4	8	36	17
4	493	2,3	245	1,1	43,2	36	214	30
5	211	1,0	104	0,5	43,6	41	76	2
6	471	2,2	243	1,1	33,1	219	95	1
7	1.769	8,2	488	2,3	16,4	1.396	83	0
8	3.338	15,5	2.267	10,6	35,3	1.917	242	0
9	1.185	5,5	1.306	6,1	10,3	1.043	20	0
10	2.766	12,9	2.723	12,7	18,9	2.164	78	0
11	2.382	11,1	2.297	10,7	13,2	2.067	0	0
12	2.641	12,3	2.958	13,8	19,3	2.131	0	0
13	2.404	11,2	3.028	14,1	39,1	1.463	0	0
14	1.755	8,2	4.839	22,5	100,0	0	0	0
Total	21.487	100,0	21.487	100,0	32,7	12.584	1.201	696

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

Cuadro 5

NÓMINA MENSUAL TOTALIZADA POR RUBRO^a
(Miles de pesos corrientes)

Concepto	1995		1998	
	Pago	% del total	Pago	% del total
Sueldo	9.258.187	94,86	19.409.860	92,94
Sobresueldo	120.717	1,24	370.622	1,77
Prima de alimentación	366.511	3,76	757.486	3,63
Auxilio de transporte	2.061	0,02	35.201	0,17
Auxilio de movilización	0	0,00	32.286	0,15
Prima rural	645	0,01	254.033	1,22
Prima habitación	1.050	0,01	981	0,00
Bonificación permanente	0	0,00	1.194	0,01
Bonificación doble y triple jornada	6.484	0,07	14.856	0,07
Asignación adicional	1.118	0,01	2.230	0,01
Gasto representación	0	0,00	4.458	0,02
Prima técnica	1.050	0,01	960	0,00
Horas extras, domingos y festivos	1.647	0,02	0	0,00
Bonificación especial	493	0,01	1.202	0,01
Total ^b	9.759.962	100,00	20.885.370	100,00
Prima de vacaciones	0	0,00	212	0,00
Prima de navidad	6.542.090	67,03	0	0,00

^a No incluye los docentes cuya asignación básica registrada en la nómina observada no corresponde a ninguna de las establecidas para los distintos escalafones en el decreto de salarios del respectivo año, ni los pagos retroactivos.

^b No incluye los pagos correspondientes a primas de vacaciones ni de navidad.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

- Entre las partidas que han experimentado aumento sobresale la prima rural (0,01% a 1,22%), y en menor grado los sobresueldos (1,24% a 1,77%), el auxilio de transporte (0,02% a 0,17%) y de movilización (0 a 0,15%), al tiempo que se reduce la participación de las primas de alimentación (3,76% a 3,63%)

Los Cuadros 6 y 7 presentan las participaciones de los docentes de diversos grados en la remuneración total y en sus componentes.

- El pago total se está concentrando rápidamente en el personal en los niveles superiores del escalafón, lo cual se explica por la gran movilidad al interior del mismo. Los tres grados más altos representaban el 46,8% del pago total en 1995 y el 61,5% en 1998, y el grado 14 absorbió 14% en 1995 y 31% en 1998.

- Entre las partidas de mayor crecimiento, sobresueldos, prima rural y auxilio de movilización,

⁸ No se incluyen en el análisis las primas de vacaciones y Navidad, para poder comparar los años. El cuadro 5 indica también cuáles han sido estos valores excluidos. La prima de Navidad de Diciembre de 1995 representa el 67% del pago total efectuado en esa ocasión, concepto que no aparece en la nómina de 1998.

Cuadro 6

DISTRIBUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR ESCALAFÓN 1995^a

Miles de pesos corrientes												
Escalafón	Sueldo	Sobresueldo	Prima de alimentación	Auxilio de transporte	Prima rural	Prima de habitación	Bonificación doble, triple jornada	Asignación adicional	Prima técnica	Extras domingos y festivos	Bonificación especial	Total ^b
A	138	0	12	11	0	0	0	0	0	0	0	161
B	2.134	0	121	114	0	1	0	0	0	0	0	2.370
Bachiller	15.299	0	131	123	0	0	0	0	0	0	0	15.553
Técnico/tecnólogo	12.312	0	142	134	0	0	0	0	0	0	1	12.589
Profesional univers.	22.670	0	73	68	0	0	0	0	0	0	0	22.811
1	257.996	0	2.879	32	0	0	0	0	0	0	0	260.907
2	61.633	53	1.124	91	0	0	0	0	0	0	0	62.900
3	22.741	0	644	68	0	0	0	0	0	0	0	23.453
4	111.748	29	2.656	261	0	0	0	0	0	0	2	114.695
5	51.506	31	3.867	878	0	10	0	0	0	0	1	56.293
6	121.282	67	6.335	210	0	0	0	0	0	0	2	127.895
7	498.653	38	5.901	0	0	0	0	3	13	0	8	504.615
8	1.155.924	9.836	48.805	1	57	209	90	18	9	149	24	1.215.122
9	422.542	1.236	11.216	0	0	29	187	0	17	0	16	435.242
10	1.115.535	4.843	31.240	0	43	124	94	1.053	56	906	59	1.153.953
11	1.122.778	9.168	52.678	0	13	183	187	3	82	592	41	1.185.727
12	1.498.702	20.391	69.108	15	76	195	1.274	14	144	0	80	1.589.998
13	1.501.938	29.669	66.519	49	381	170	1.289	12	327	0	146	1.600.501
14	1.262.657	45.357	63.061	6	74	129	3.362	15	403	0	114	1.375.177
Total	9.258.187	120.717	366.511	2.061	645	1.050	6.484	1.118	1.050	1.647	493	9.759.962
Participación porcentual en el total												
A	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
B	0,0	0,0	0,0	5,5	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,02
Bachiller	0,2	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,16
Técnico/tecnólogo	0,1	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,13
Profesional univers.	0,2	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,23
1	2,8	0,0	0,8	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,67
2	0,7	0,0	0,3	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,64
3	0,2	0,0	0,2	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,24
4	1,2	0,0	0,7	12,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	1,18
5	0,6	0,0	1,1	42,6	0,0	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,58
6	1,3	0,1	1,7	10,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	1,31
7	5,4	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	1,2	0,0	1,6	5,17
8	12,5	8,1	13,3	0,0	8,9	19,9	1,4	1,6	0,8	9,0	4,9	12,45
9	4,6	1,0	3,1	0,0	0,0	2,7	2,9	0,0	1,6	0,0	3,2	4,46
10	12,0	4,0	8,5	0,0	6,7	11,9	1,4	94,2	5,3	55,0	12,0	11,82
11	12,1	7,6	14,4	0,0	2,0	17,5	2,9	0,3	7,8	36,0	8,3	12,15
12	16,2	16,9	18,9	0,7	11,8	18,6	19,6	1,2	13,7	0,0	16,2	16,29
13	16,2	24,6	18,1	2,4	59,2	16,2	19,9	1,1	31,1	0,0	29,7	16,40
14	13,6	37,6	17,2	0,3	11,4	12,3	51,9	1,3	38,4	0,0	23,0	14,09
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

^a No incluye los docentes cuya asignación básica registrada en la nómina observada no corresponde a ninguna de las establecidas para cada escalafón en el respectivo decreto de salarios.

^b No incluye los pagos correspondientes a primas de vacaciones, primas de navidad y tampoco los pagos retroactivos.

Fuente: SISE, SED - Nómina de Docentes diciembre 1995 y cálculos propios.

Cuadro 7

DISTRIBUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR ESCALAFÓN 1998^a

Miles de pesos corrientes														
Escalafón	Sueldo	Sobresueldo	Prima de alimentación	Auxilio de transporte	Auxilio móvil	Prima rural	Prima de habitación	Bonificación permanente	Doble triple jornada	Asignación adicional	Gastos representativos	Prima técnica	Bonificación especial	Total ^b
B	2.588	0	168	186	11	46	1	0	0	0	0	0	0,0	3.000
Bachiller	9.540	0	746	828	43	157	0	0	0	0	0	0	0,0	11.314
Técnico/tecnólogo	636	0	37	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	715
Profesional univers.	42.627	0	2.332	2.588	96	671	0	0	0	0	0	0	5,6	48.320
1	274.587	0	15.818	17.554	2.777	10.455	2	0	0	0	0	0	0,0	321.191
2	56.792	200	3.171	3.519	383	1.450	3	0	0	0	0	0	0,0	65.518
3	18.789	0	989	1.097	96	355	1	0	0	0	0	0	0,0	21.326
4	117.554	387	5.950	6.603	649	3.228	5	0	0	0	0	0	1,1	134.377
5	51.319	372	3.978	2.684	181	956	4	6	0	0	0	0	3,1	59.503
6	115.431	732	7.715	0	309	1.999	9	16	0	0	0	0	6,8	126.217
7	644.488	214	26.275	0	1.457	13.622	5	87	0	0	0	0	64,1	686.212
8	1.528.479	9.563	80.189	0	2.840	24.547	113	227	0	6	0	7	82,8	1.646.053
9	905.414	2.545	32.864	0	1.734	16.815	16	170	289	3	0	11	40,5	959.900
10	1.956.339	8.280	23.040	0	4.542	34.111	51	287	289	662	0	42	107,2	2.027.751
11	1.840.699	16.213	45.318	0	3.713	28.203	87	177	289	1.510	0	34	101,2	1.936.344
12	2.770.107	36.105	94.039	1	4.500	37.027	150	124	1.554	7	0	86	186,3	2.943.887
13	3.181.786	71.485	135.677	25	3.862	31.341	193	58	1.727	14	1.005	242	222,5	3.427.637
14	5.892.686	224.526	279.179	74	5.096	49.051	342	43	10.709	27	3.453	539	380,6	6.466.105
total	19.409.860	370.622	757.486	35.201	32.286	254.033	981	1.194	14.856	2.230	4.458	960	1.202	20.885.370
Participación porcentual en el total														
B	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bachiller	0,0	0,0	0,1	2,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Técnico/log	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Profesional univers.	0,2	0,0	0,3	7,4	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2
1	1,4	0,0	2,1	49,9	8,6	4,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5
2	0,3	0,1	0,4	10,0	1,2	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
3	0,1	0,0	0,1	3,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
4	0,6	0,1	0,8	18,8	2,0	1,3	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
5	0,3	0,1	0,5	7,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3
6	0,6	0,2	1,0	0,0	1,0	0,8	0,9	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6
7	3,3	0,1	3,5	0,0	4,5	5,4	0,5	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	3,3
8	7,9	2,6	10,6	0,0	8,8	9,7	11,5	19,0	0,0	0,3	0,0	0,7	6,9	7,9
9	4,7	0,7	4,3	0,0	5,4	6,6	1,6	14,2	1,9	0,1	0,0	1,1	3,4	4,6
10	10,1	2,2	3,0	0,0	14,1	13,4	5,2	24,0	1,9	29,7	0,0	4,4	8,9	9,7
11	9,5	4,4	6,0	0,0	11,5	11,1	8,9	14,8	1,9	67,7	0,0	3,6	8,4	9,3
12	14,3	9,7	12,4	0,0	13,9	14,6	15,3	10,3	10,5	0,3	0,0	9,0	15,5	14,1
13	16,4	19,3	17,9	0,1	12,0	12,3	19,7	4,9	11,6	0,6	22,5	25,2	18,5	16,4
14	30,4	60,6	36,9	0,2	15,8	19,3	34,9	3,6	72,1	1,2	77,5	56,1	31,7	31,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

^a No incluye los docentes cuya asignación básica registrada en la nómina observada no corresponde a ninguna de las establecidas para cada escalafón en el respectivo decreto de salarios.

^b No incluye los pagos correspondientes a primas de vacaciones, primas de navidad y tampoco los pagos retroactivos.

Fuente: SISE, SED - Nómina de Docentes noviembre 1998, cálculos propios.

también se aprecia creciente y rápida concentración en los niveles más altos del escalafón.

- Se aprecia así en general bastante correlación entre los efectos de la movilidad en el escalafón y de los aumentos de partidas adicionales al sueldo básico.

E. Mejora real de las remuneraciones de los docentes entre 1995 y 1998

Durante el período 95 a 98 se decretaron alzas salariales generales para los maestros que debieron superar en 8% por año a los incrementos del resto del sector público. En 1998 se comenzaron a hacer efectivos reconocimientos de otras mejoras, como las primas de vacaciones. Sin embargo, las mejoras de las remuneraciones totales fueron mucho más allá del porcentaje de aumento general, por efecto de movilidad dentro del escalafón y de las partidas adicionales o crecientes, principalmente sobresueldos, prima rural y auxilio de movilización. En forma similar, los aumentos totales en el resto del sector público, superan las alzas generales por efecto de desplazamientos dentro de la carrera y primas acompañantes, y por lo tanto no es seguro a priori que los aumentos efectivos del resto del sector público hayan sido inferiores a los de los maestros.

El cálculo de los incrementos efectivos en remuneraciones se ha realizado para cada uno de los 21487 docentes que permanecieron en la nómina entre diciembre de 1995 y noviembre de 1998. Dicho cálculo se muestra en el Cuadro 8, que permite concluir que:

- La mejora real agregada de remuneraciones fue del 32,9%.
- También en forma agregada, los sueldos básicos crecieron 29,9% real, los sobresueldos 112%, los auxilios de transporte 850%, las bonificaciones por doble y triple jornada 54%, y sobre todo la prima rural tuvo un gran crecimiento (por bajo nivel inicial).
- De otra parte se observa una reducción en la prima técnica (42%) y en la prima de habitación (35%), esta última más que compensada con la creación de la bonificación permanente. Igualmente se destaca la creación del auxilio de movilización y la supresión de las horas extras, dominicales y festivos.

El Cuadro 9 muestra el mismo tipo de ejercicio para quienes conservaron su posición en el escalafón, o sea que mide los efectos puros de las mejoras en asignación básica y demás partidas. Allí se aprecia que la mejora real de asignaciones básicas fue sólo de 10.3% real, y que con los incrementos en las demás partidas el aumento para este grupo estático llegó a ser de 13,4%. En consecuencia, la mejora real agregada fue mucho mayor, por causa de la rápida movilidad en el escalafón y de las partidas correlacionadas con ella.

Haciendo uso de la información individual sobre remuneraciones y su evolución, encontramos que la variación real se sitúa entre un mínimo de -67% y un máximo de 330%⁹. Para establecer los factores que inciden en ello, se examina en primera instancia la distribución de la va-

⁹ Cabe anotar que sólo se encontraron 23 casos con variación real negativa.

Cuadro 8

NÓMINA MENSUAL TOTALIZADA POR RUBRO 1995 y 1998
DOCENTES COMUNES EN LAS DOS NÓMINAS^a
(Miles de pesos de 1995)

Concepto	1995		1998		Variación %
	Pago	% del total	Pago	% del total	
Sueldo	8.036.391	95,05	10.435.186	92,87	29,85
Sobresueldo	99.954	1,18	212.057	1,89	112,16
Prima de alimentación	306.570	3,63	414.063	3,68	35,06
Auxilio de transporte	1.703	0,02	16.191	0,14	850,58
Auxilio de movilización	0	0,00	16.800	0,15	-
Prima rural	442	0,01	127.889	1,14	28817,29
Prima de habitación	866	0,01	565	0,01	-34,72
Bonificación permanente	0	0,00	597	0,01	-
Bonificación doble triple jornada	5.269	0,06	8.114	0,07	53,99
Asignación adicional	1.112	0,01	1.304	0,01	17,28
Gasto representación	0	0,00	2.607	0,02	-
Prima técnica	928	0,01	542	0,00	-41,58
Horas extras, domingos y festivos	1.126	0,01	0	0,00	-100,00
Bonificación especial	431	0,01	618	0,01	43,48
Total ^b	8.454.792	100,00	11.236.534	100,00	32,90

^a No incluye los docentes cuya asignación básica registrada en la nómina observada no corresponde a ninguna de las establecidas para los distintos escalafones en los respectivos decretos de salarios.

^b No incluye los pagos correspondientes a primas de vacaciones, primas de navidad, ni pagos retroactivos.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

riación real entre los docentes, controlando por las nuevas características en su remuneración, como se ilustra en los Cuadros 10A y 10B.

mitad del incremento total, en tanto la mitad con menores aumentos se llevó solo el 30% de la mejora total. Esto se aprecia en el Gráfico 1.

- Distribución de incrementos individuales: la mitad de los docentes experimentó un incremento de hasta 30%, y las tres cuartas partes presentaron un cambio de hasta 50% en su remuneración. Un 17,5% aumentó ingreso entre 50 y 100%, y un 5,3% mejoró en más de 100%.
- Concentración de los incrementos: Como consecuencia de lo anterior, el 30% que logró los mayores aumentos individuales se llevó la
- Las mayores variaciones reales en términos porcentuales, se encuentran definitivamente asociadas con los ascensos en el escalafón. El 67% de los docentes experimentó ascenso. Entre los que mejoraron su ingreso en más de 100% prácticamente todos ascendieron en el escalafón, así como el 99% de los que mejoraron ingresos entre 50% y 100%, el 90% de los que mejoraron entre 30 y 50% y 82% de los que mejoraron entre 20 y 30% real.

Cuadro 9

NÓMINA MENSUAL TOTALIZADA POR RUBRO 1995 y 1998
DOCENTES COMUNES EN LAS DOS NOMINAS, CON IGUAL ESCALAFÓN^a
(Miles de millones de 1995)

Concepto	1995		1998		Variación %
	Pago	% del total	Pago	% del total	
Sueldo	2.925.256	93,70	3.226.417	91,14	10,30
Sobresueldo	61.469	1,97	105.311	2,97	71,32
Prima de alimentación	128.137	4,10	157.306	4,44	22,76
Auxilio de transporte	823	0,03	14.663	0,41	1682,65
Auxilio de movilización	0	0,00	3.956	0,11	
Prima rural	200	0,01	23.775	0,67	11768,08
Prima de habitación	339	0,01	226	0,01	-33,40
Bonificación permanente	0	0,00	70		0,00
Bonificación doble triple jornada	3.964	0,13	5.454	0,15	37,58
Asignación adicional	371	0,01	398	0,01	7,09
Gasto de representación	0	0,00	1.934	0,05	
Prima técnica	651	0,02	380	0,01	-41,60
Horas extras, domingos y festivos	445	0,01	0	0,00	-100,00
Bonificación especial	244	0,01	232	0,01	-4,72
Total ^b	3.121.900	100,00	3.540.121	100,00	13,40

^a No incluye los docentes cuya asignación básica registrada en la nómina observada no corresponde a ninguna de las establecidas para los distintos escalafones en los respectivos decretos de salarios.

^b No incluye los pagos correspondientes a primas de vacaciones, primas de navidad, ni pagos retroactivos.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

- Las demás diferencias en la variación real se atribuyen a la adquisición de nuevas prestaciones, como sobresueldos, prima rural, prima de alimentación, auxilio de transporte y auxilio de movilización. Un 35% logró prestaciones adicionales a las iniciales, cuya incidencia también se asocia con el logro de los mayores incrementos.
- 68% de los que lograron prestaciones adicionales también ascendieron en el escalafón, y hay buena correlación entre los dos causales y la magnitud del incremento en remuneración total.

En una segunda instancia, mírese la importancia de los diversos determinantes de la variación real. El Cuadro 11 muestra la participación porcentual promedio del cambio de cada componente en el cambio total de la remuneración, así como su desviación estándar y el correspondiente coeficiente de variación calculado como el producto de las dos anteriores. Los determinantes se encuentran ordenados de acuerdo a su incidencia en la variación real, señalada por el coeficiente de variación.

- El sueldo, o asignación básica, afectado por los cambios decretados y por ascensos en el esca-

Cuadro 10A**CARACTERÍSTICAS DE LA VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE LOS DOCENTES
COMUNES EN LAS DOS NÓMINAS**

			Variación porcentual real en niveles					
			<20	20-30	30-50	50-100	>100	Total
Número de docentes			5.811	5.434	5.543	3.792	1.150	21.730
Docentes que ascendieron en el escalafón		Entre 1 y 3 grados	148	4.474	4.996	3.061	38	12.717
		Entre 4 y 7 grados	0	0	13	697	396	1.106
		Más de 7 grados	0	0	0	6	713	719
		Total	148	4.474	5.009	3.764	1.147	14.542
Docentes con prestaciones adicionales a las iniciales ^a	Por tipo de prestación	Sobresueldo	0	122	317	345	71	855
		Prima rural	178	333	1.305	1.152	617	3.585
		Prima alimentación	519	1.513	968	437	253	3.690
		Auxilio transporte	178	648	418	29	1	1.274
		Auxilio movilización	158	337	788	910	508	2.701
	Por número de prestaciones adicionales ^b	1 Prestaciones adicionales	901	1.014	1.093	923	358	4.289
		2 Prestaciones adicionales	66	764	538	781	463	2.612
		3 Prestaciones adicionales	0	137	257	120	54	568
		4 Prestaciones adicionales	0	0	214	7	1	222
		Total	967	1.915	2.102	1.831	876	7.691
	Docentes que ascendieron en el escalafón y obtuvieron prestaciones adicionales		9	974	1.574	1.803	876	5.236

^a Se refiere a docentes que en 1995 no contaban con la respectiva prestación, pero sí la reciben en 1998.

^b Las prestaciones adicionales corresponden a cualquiera de las arriba mencionadas.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

Cuadro 10B**CARACTERÍSTICAS DE LA VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE LOS DOCENTES
COMUNES EN LAS DOS NÓMINAS (En porcentaje ^a)**

			Variación porcentual real					
			<20	20-30	30-50	50-100	>100	Total
Número de docentes (% del total)			5.811 26,74	5.434 25,01	5.543 25,51	3.792 17,45	1.150 5,29	21.730 100,00
Docentes que ascendieron en el escalafón Más de 7 grados	Entre 1 y 3 grados		2,55	82,33	90,13	80,72	3,30	58,52
	Entre 4 y 7 grados		0,00	0,00	0,23	18,38	34,43	5,09
	0,00		0,00	0,00	0,16	62,00	3,31	
	Total		2,55	82,33	90,37	99,26	99,74	66,92
Docentes con prestaciones adicionales a las iniciales ^b	Por tipo de prestación	Sobresueldo	0,00	2,25	5,72	9,10	6,17	3,93
		Prima rural	3,06	6,13	23,54	30,38	53,65	16,50
		Prima alimentación	8,93	27,84	17,46	11,52	22,00	16,98
		Auxilio transporte	3,06	11,92	7,54	0,76	0,09	5,86
		Auxilio movilización	2,72	6,20	14,22	24,00	44,17	12,43
	Por número de prestaciones adicionales ^c	1 Prestaciones adicionales	15,51	18,66	19,72	24,34	31,13	19,74
		2 Prestaciones adicionales	1,14	14,06	9,71	20,60	40,26	12,02
		3 Prestaciones adicionales	0,00	2,52	4,64	3,16	4,70	2,61
		4 Prestaciones adicionales	0,00	0,00	3,86	0,18	0,09	1,02
		Total	16,64	35,24	37,92	48,29	76,17	35,39
	Docentes que ascendieron en el escalafón y obtuvieron prestaciones adicionales		0,15	17,92	28,40	47,55	76,17	24,10

^a Porcentaje calculado sobre el total de docentes dentro del mismo rango de variación real.

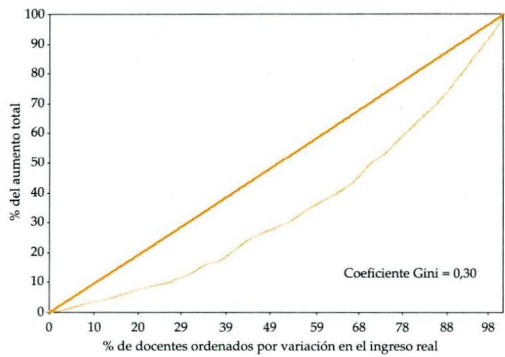
^b Se refiere a docentes que en 1995 no contaban con la respectiva prestación, pero sí la reciben en 1998.

^c Las prestaciones adicionales corresponden a cualquiera de las arriba mencionadas.

Fuente: SISE, SED - Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

Gráfico 1

DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO SALARIAL ENTRE DOCENTES DEL DISTRITO



Fuente: Cálculos propios.

lafón, es el principal factor que determina la variación real en la remuneración, confirmando lo observado en el cuadro anterior.

- Entre las prestaciones, la prima de alimentación tuvo la mayor incidencia (con un coeficiente de variación de 2,05), seguida por la rural, el sobresueldo, el auxilio de transporte y la bonificación por doble y triple jornada. La incidencia de las demás prestaciones es muy marginal, debido a su baja participación en la remuneración total.
- Cabe anotar que a pesar del signo positivo en la participación de las horas extras y de la bonificación por doble y triple jornada, su contribución a la variación real agregada es negativa, puesto que las primeras fueron eliminadas en 1997, y la segunda fue eliminada

Cuadro 11

COMPONENTES DE LA VARIACIÓN REAL DEL INGRESO DE LOS DOCENTES ENTRE 1995 Y 1998^a

Variable ^b	Promedio (%) (1)	Desviación estándar (2)	Coefficiente de variación (2)*(1)
Sueldo	87,39	61,04	53,34
P. alimentación	3,99	51,31	2,05
P. rural	3,78	10,56	0,40
Sobresueldo	2,45	13,38	0,33
A. transporte	1,51	6,81	0,10
B. dob. tri. jorna	0,24	26,74	0,06
A. movilización	0,60	1,99	0,01
H. extras, dom. y fest.	0,03	2,19	0,00
G. representación	0,02	1,21	0,00
B. Permanente	0,03	0,05	0,00
B. especial	0,01	0,09	0,00
Asig. adicional	0,00	0,55	0,00
P. habitación	-0,01	0,33	0,00
P. técnica	-0,03	0,21	0,00

^a Tomando los 21.730 docentes comunes en las dos nóminas.
^b Corresponde a la participación de la variable, expresada en diferencias, en el cambio del ingreso.
Fuente: SISE, SED-Nóminas de Docentes diciembre 1995 y noviembre 1998, y cálculos propios.

en la mitad de los casos, presentándose además tan sólo siete casos de docentes que adquirieron dicha bonificación en 1998¹⁰.

III. Remuneraciones básicas en el sector público: magisterio oficial vs. otros funcionarios públicos¹¹

En esta sección se analiza la evolución de la remuneración básica de los docentes del magisterio oficial frente a los demás funcionarios públicos de la rama ejecutiva y del orden nacional. El análisis se hace para cada grado del nivel pro-

¹⁰ El signo positivo de la participación se explica porque la reducción en la prestación estuvo acompañada de una reducción en la remuneración total.
¹¹ No se incluye a los funcionarios de la rama judicial, del Ministerio Público y de la justicia penal militar.

fesional, por medio de la comparación de las asignaciones básicas que figuran en los respectivos decretos de salarios, de 1994 y 1998.

Para comparar las escalas correspondientes, es necesario efectuar previamente una homologación de los grados profesionales entre los dos grupos de funcionarios. Mientras la carrera profesional en el magisterio tiene nueve grados, la carrera profesional en el sector público nacional consta de 25¹². La homologación se realiza contrastando los requisitos mínimos para cada grado de uno y otro sector. En los Cuadros 12A y 12B se aprecia el resultado de este ejercicio. Los saltos que se observan para los grados del sector público, se atribuyen al hecho de que en la legislación vigente no están especificados los requi-

sitos mínimos para cada uno de los grados, sino para varios grupos o rangos de grados. La correspondencia de los grados varía entre 1994 y 1998 porque el número de grados del sector público nacional fue ampliado en 1995 de 20 a 25, conservando los requisitos mínimos para los grados extremos y flexibilizando los requisitos de los grados restantes¹³.

En los Cuadros 12A y 12B se destaca:

- La presencia de un importante diferencial salarial entre los funcionarios públicos y los docentes oficiales, a favor de los primeros.
- La reducción de dicho diferencial en 1994, a medida que se pasa a un grado mayor.

Cuadro 12A

REMUNERACIÓN BÁSICA MENSUAL DE PROFESIONALES EN EL MAGISTERIO Y EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN 1994

Magisterio oficial		Sector público nacional		Diferencial salarial [(2)/(1)] - 1
Grado en el escalafón	Asignación básica (\$ corrientes) (1)	Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes) (2)	
6	186.321	5	336.967	0,81
7	211.741	6	352.406	0,66
8	240.021	8	393.831	0,64
9	266.774	10	444.176	0,66
10	292.762	11	466.615	0,59
11	335.530	13	510.149	0,52
12	401.983	15	571.905	0,42
13	447.723	16	621.290	0,39
14	512.835	18	756.250	0,47

Fuente: SED - Dirección de Planeación y Decretos No. 2279 de 1979, 590 de 1993 y 42 de 1994.

¹² 20 en 1994.

¹³ Por ejemplo, los requisitos correspondientes a los grados 14 a 17 en 1994, pasaron a ser exigidos a los grados 18 a 21 en 1995 (y así se ha mantenido hasta hoy).

Cuadro 12B

**REMUNERACIÓN BÁSICA MENSUAL DE PROFESIONALES
EN EL MAGISTERIO Y EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN 1998**

Magisterio oficial		Sector público nacional		Diferencial salarial [(2)/(1)] - 1
Grado en el escalafón	Asignación básica (\$ corrientes) (1)	Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes) (2)	
6	418.228	7	701.849	0,68
7	475.286	8	744.251	0,57
8	538.766	13	931.523	0,73
9	598.819	14	972.497	0,62
10	657.151	15	1.044.289	0,59
11	753.150	16	1.134.465	0,51
12	902.315	17	1.242.809	0,38
13	1.004.986	19	1.491.370	0,48
14	1.151.140	22	1.837.144	0,60

Fuente: Decretos No. 2279 de 1979, 47 de 1998, 339 de 1995 y 66 de 1998.

- La reducción -decreciente con respecto al grado- del diferencial salarial al comparar las dos fechas, con excepción de los grados superiores. Esto último se explica por la flexibilización de requisitos y la expansión del número de grados del sector público nacional.
- La reducción de la brecha en el diferencial salarial para los distintos grados, entre 1994 y 1998.

Los Cuadros 13 y 14 ilustran el crecimiento nominal en las remuneraciones del magisterio oficial y del sector público nacional, respectivamente, y según posiciones en el escalafón o grados profesionales. Para comparar las evoluciones entre las fechas se ha efectuado homologación de niveles según los requisitos exigidos en los decretos.

- Mientras el crecimiento nominal, entre 1994 y 1998, de los salarios básicos de los docentes

públicos fue de 125% en todos los grados, en el sector público se ubicó entre 99% y 164%, en forma claramente asociada con el grado.

- Los profesionales del sector público nacional ubicados en grados superiores al 15 de 1998, 11 de 1994, y que equivalen al grado 10 del escalafón del magisterio, han tenido un incremento superior al de los docentes.

Hay así un mayor potencial de aumento salarial por ascensos en la carrera administrativa que en la de docentes. No sabemos si estos ascensos son tan fáciles como en el magisterio, y por lo tanto hasta que punto ello haya implicado aumentos totales mayores por ese concepto, como para los maestros.

Lo que interesa señalar es que, además de haberse cerrado la brecha entre remuneraciones básicas de maestros y profesionales del resto del sector público nacional, ello ha ido acompañado

Cuadro 13**CAMBIO EN LA REMUNERACIÓN BÁSICA MENSUAL DE
PROFESIONALES EN EL MAGISTERIO OFICIAL**

1994		1998		Incremento nominal (en %)
Grado en el escalafón	Asignación básica (\$ corrientes)	Grado en el escalafón	Asignación básica (\$ corrientes)	
6	186.321	6	418.228	124,5
7	211.741	7	475.286	124,5
8	240.021	8	538.766	124,5
9	266.774	9	598.819	124,5
10	292.762	10	657.151	124,5
11	335.530	11	753.150	124,5
12	401.983	12	902.315	124,5
13	447.723	13	1.004.986	124,5
14	512.835	14	1.151.140	124,5

Fuente: SED - Dirección de Planeación y Decreto No. 2279 de 1979.

Cuadro 14**CAMBIO EN LA REMUNERACIÓN BÁSICA MENSUAL DE
PROFESIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL^a**

1994		1998		Incremento nominal (en %)
Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes)	Grado salarial	Asignación básica (\$ corrientes)	
6	352.406	7	701.849	99,2
7	371.394	9	771.482	107,7
8	393.831	11	859.440	118,2
9	418.860	13	931.523	122,4
10	444.176	14	972.497	118,9
11	466.615	15	1.044.289	123,8
12	487.903	16	1.134.465	132,5
13	510.149	17	1.242.809	143,6
14	532.588	18	1.380.899	159,3
15	571.905	19	1.491.370	160,8
16	621.290	20	1.574.225	153,4
17	680.625	21	1.701.059	149,9
18	756.250	22	1.837.144	142,9
19	816.750	23	1.984.116	142,9
20	877.250	25	2.314.263	163,8

^a Se hizo una homologación de los grados salariales entre los dos años, con base en los requisitos mínimos para cada grado.
Fuente: Decretos No. 590 de 1993, 42 de 1994, 339 de 1995 y 66 de 1998.

además por mejoras absolutas para este último grupo en los grados correspondientes a los niveles más altos del escalafón docente y los que están aún más altos, con lo cual puede aparecer en el agregado, y para ciertas categorías elevadas, una desmejora relativa de los docentes, siendo que la brecha sí se ha ido cerrando para la mayoría de estos últimos. El resultado efectivo total depende además de lo que ocurra con prestaciones complementarias y con los efectos de los ascensos dentro del escalafón y la carrera.

También conviene recordar en este lugar que hay diferencias notables en las jornadas de trabajo y en los períodos de vacaciones, así como plazos de inactividad por huelgas, entre los docentes y otros funcionarios públicos, de las cuales se ha hecho también abstracción en las comparaciones efectuadas en esta sección. El efecto es el subestimar los diferenciales por hora trabajada en contra de los maestros.

IV. Las remuneraciones de los docentes en el mercado de trabajo

Esta parte del trabajo trata de evaluar las remuneraciones de los docentes frente al mercado de trabajo, es decir por comparación con las remuneraciones de otras actividades, empleando los métodos aceptados de análisis del mercado de trabajo.

A. Información

La fuente de información son las encuestas de hogares del Dane de Junio de 1994 y Junio de 1998, escogidas por representar puntos termi-

nales del período de interés, por corresponder a un mismo período y por lo tanto aislar de efectos estacionales, y por contener información especial sobre segundos trabajos (1994) que no hace parte regular de dichas encuestas. La principal limitación de esta fuente es que no ofrece información desagregada para docentes de primaria y secundaria frente a otros docentes, como los de educación superior, preescolar y otros. Por lo tanto, las estimaciones se refieren a la apreciación de la profesión de docente en general.

El Cuadro 15 resume las características de la población estudiada, que es sólo la de ocupados asalariados en Bogotá, a través de las encuestas, una vez hechas las expansiones. El tamaño original de la muestra es de 4.465 asalariados y 207 docentes en 1994, y de 4.432 asalariados y 320 docentes en 1998¹⁴.

Nótese en especial que los docentes se caracterizan respecto al resto de asalariados por una alta proporción de mujeres, mayor edad promedio, mayor nivel de educación (casi 5 años más), mayor proporción de casados, y una alta concentración en el sector público (algo más de 40% en el sector oficial). Esto implica también mayores remuneraciones medias (casi el doble por hora trabajada y 50% más por mes). También se aprecia que sus jornadas laborales son más reducidas.

Los docentes del sector público reportan en promedio cerca de 38 horas semanales de trabajo, lo cual parece reflejar un sesgo sistemático de importancia. Si bien los asalariados no docentes reportan en promedio 49 horas semanales, y por

¹⁴ Nótese sin embargo que existen inconsistencias en las expansiones de las poblaciones totales.

Cuadro 15
CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ANALIZADA
TOTAL ASALARIADOS, DOCENTES Y NO DOCENTES

Descripción	Junio 1994			Junio 1998		
	Asalariado	Docentes	No docentes	Asalariado	Docentes	No docentes
Hombres	0,58	0,30	0,60	0,54	0,32	0,56
Edad	32,20	36,60	32,10	33,20	38,60	32,70
Educación	9,96	14,68	9,73	10,86	15,10	10,52
Experiencia	17,33	17,12	17,35	17,32	18,50	17,23
Casados	0,54	0,53	0,60	0,54	0,61	0,54
Sector público	0,12	0,44	0,11	0,15	0,41	0,12
Ingreso por hora (promedio)	885,37	1548,43	860,92	2115,40	4841,60	1978,31
Ingreso por mes (promedio)	251.894,13	342.445,59	255.009,03	611.464,94	912.137,21	588.066,32
Promedio de horas/mes trabajadas	208,76	165,60	210,63	205,95	157,74	209,90
Dos empleos	0,05	0,14	0,04	-	-	-
Tamaño de muestra	4.465	207	4.258	4.432	320	4.112
Total: expansión reportada Dane (sic)	1.359.800	63.660	1.296.140	2.815.300	206.400	2.608.900

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

lo tanto se aprecia una diferencia esperable y más relevante entre unos y otros, no parece aceptable el reporte de jornadas de los maestros públicos respecto a los reportes sobre su estadía efectiva en el trabajo¹⁵.

Según la encuesta realizada por Econometría para Fecode en 1994, los maestros oficiales hacen presencia en las escuelas 27,3 horas por semana en promedio, y preparan clases y corrigen tareas en casa durante otras 9 horas semanales, con lo cual estarían dedicando a su empleo público sólo un 76% de las 48 horas semanales contratadas.

Además de estas labores, un 65% dedica algunas horas a la semana a capacitarse, 22% tiene otro empleo asalariado de tiempo parcial, y un 14% tiene actividad remunerada por cuenta propia¹⁶.

B. Metodología

Por supuesto, las comparaciones directas de docentes versus el resto sólo son válidas controlando por lo menos por las diferencias en capital humano (educación y experiencia) entre los grupos, que es lo que se hará en seguida, según los métodos aceptados para este efecto. La lite-

¹⁵ En un estudio similar hecho en Bolivia, con mayor control sobre respuestas de los maestros de primaria y secundaria, la jornada media de los maestros es apenas la mitad de la de los no docentes. Ver C. Piras y W. Savedoff, "How much do teachers earn", BID, Documento de trabajo 375, OCE, 1998.

¹⁶ Ver Fecode-Econometría, "Salario Profesional del Magisterio", Septiembre de 1994., página 12.

ratura también enseña que las comparaciones deben tener en cuenta y controlar al menos por otros factores decisivos, particularmente el género (por posible discriminación), y la pertenencia al sector público (por mayores posibilidades de sindicalización y de negociaciones salariales centralizadas).

El instrumento básico para las comparaciones es la estimación de funciones de ingreso que explican los ingresos por hora trabajada como función de la educación, la experiencia (años de trabajo), y tienen también en cuenta los diferenciales según sexo y empleo en el sector público (vrs. privado). Otra característica distintiva del estudio, es la de postular funciones diferentes de ingreso para los docentes frente al resto de asalariados, y efectuar pruebas de diferenciación estadísticamente significativa entre los coeficientes de las diferentes funciones.

La formulación matemática comprende el logaritmo de los ingresos/hora como variable independiente, y como variables independientes, los valores absolutos de los años de educación reportados, los años de experiencia (inferidos como: edad -años de educación- 5), así como variables "dummy" que adoptan el valor de 1 cuando se trata de hombres o de empleados públicos y 0 para las mujeres y los asalariados privados. También se ha incluido el estado civil (casado o en unión vrs soltero, separado) que resulta relevante en el caso de las mujeres.

Cabe destacar que efectivamente, los coeficientes de las ecuaciones son significativamente

diferentes para docentes y para el resto de los asalariados¹⁷, y por lo tanto se analizan funciones separadas: primero lo que ocurre con el resto de asalariados y luego con los docentes. Posteriormente se realizan comparaciones con otros profesionales.

C. Resultados

1. Asalariados no docentes

Las estimaciones para no docentes, presentadas en el Cuadro 16, confirman los retornos significativos y crecientes para la educación y la experiencia en Bogotá. Cada año adicional de educación reportaba 10,6% adicional de ingreso en 1995 y 12% en 1998, y el primer año de experiencia 5,3 % adicional en 1995 y 6% en 1998. También hay un significativo efecto de género, que mejora la remuneración en 5,8% (1995) u 11,2% (1998) simplemente por el hecho de ser hombre, y hay además un premio al empleo público, de 10,6% en 1995 y 8,4% en 1998.

2. ¿Qué tan diferentes son los perfiles de ingresos de los docentes?

El mismo Cuadro 16 presenta la función de ingresos para los docentes. Los retornos a la educación para los docentes eran muy superiores en 1995 a los de los no docentes (14% vrs 10,6%), pero se redujeron, respectivamente en 1998 (9% vrs 12%). Aunque los retornos a la experiencia son inferiores a los de los no docentes, crecen ligeramente en el tiempo los de los docentes. Recuérdese que los valores actuales de la educación

¹⁷ Esta comprobación se realiza comparando los resultados de regresiones en las cuales se supone que los coeficientes son iguales en los dos grupos con regresiones en las cuales se postulan diferencias en los coeficientes de los dos grupos.

Cuadro 16**DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA TRABAJADA (logaritmo)
TOTAL ASALARIADOS, DOCENTES Y NO DOCENTES**

Variable	Junio 1994		Junio 1998	
	Docentes	No docentes	Docentes	No docentes
Constante	4,76	5,09	6,53	5,60
(t)	299,74	1.861,36	639,03	2.916,33
Educación	0,14	0,11	0,09	0,12
(t)	140,99	661,79	149,13	1.064,05
Experiencia	0,02	0,05	0,04	0,06
(t)	21,99	508,88	63,22	839,76
Experiencia al cuadrado	0,00	-0,00	-0,00	-0,00
(t)	5,26	-432,11	-17,45	-758,79
Dummy público	0,05	0,11	-0,19	0,08
(t)	10,13	55,02	-53,70	64,03
Dummy sexo	0,11	0,06	0,30	0,11
(t)	20,37	47,80	85,35	129,46
Dummy casados	0,10	-0,014	-0,03	0,06
(t)	19,88	-11,29	-8,73	62,61
N	207	4.258	320	4.112
R ² ajustado	0,34	0,28	0,26	0,34
F	5.513,18	84.673,60	11.991,38	21.9474,12

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

y la experiencia de los docentes son significativamente mayores para los docentes que para los demás, y por lo tanto, todos estos resultados apuntan hacia un mayor equilibrio en el mercado de trabajo de la remuneración al capital humano entre las diversas ocupaciones.

La pertenencia al sector público también representaba en 1995 para los docentes un premio significativo, 5%, aunque inferior al de los no docentes, 10,6%. Pero en 1998, parece haber un castigo para los docentes públicos que no tiene lugar para el resto de funcionarios oficiales, lo

cual contrasta aparentemente con la política salarial del período y lo reportado en las secciones anteriores. Este resultado podría explicarse sólo como efecto de una mejora significativa de las remuneraciones para los docentes privados, probablemente los que no son maestros de primaria y secundaria, que representan la mayoría.

También resulta notable la discriminación por género en el caso de los docentes, mayor aún que para los no docentes, y creciente en el tiempo. Así mismo, los docentes muestran significativos y variables efectos del estado civil, de mucha

menor importancia en el caso de los no docentes en 1995, situación que está cambiando en el año 1998. Esta variable trata de captar consecuencias de la posición en el hogar, y se asocia probablemente en sus efectos con los de género, por lo cual resulta difícil imputar efectos finales al coeficiente aislado correspondiente.

La comparación de las funciones de ingresos de docentes y no docentes permite inferir que mientras los efectos de mercado de trabajo tienden a equilibrar las remuneraciones a capital humano (persistiendo todavía diferencias significativas), no ocurre lo mismo respecto a los demás factores incidentes en los diferenciales de remuneraciones, en los cuales la pertenencia al sector público, el género y la posición en el hogar, con su efecto sobre la selección de ocupaciones, sí están cambiando notablemente dichos diferenciales.

En principio, la manera centralizada de fijar remuneraciones en el sector público y para los docentes públicos, debería reducir la importancia de estos factores, ya que las escalas salariales no diferencian por sexo ni otros atributos personales, y por lo tanto la diferenciación de las funciones de ingreso debería obedecer entre estos factores sólo a la pertenencia al sector público. Las diferencias en ingresos, según sexo y posición en el hogar no se deben entonces a la política salarial en el caso de maestros públicos, sino que son resultado de selectividad de la oferta frente

a las condiciones de los trabajos, principalmente las jornadas¹⁸. El atractivo de las jornadas más cortas y vacaciones largas es mayor para mujeres con responsabilidades familiares, y ello se combina con facilidades para mejorar remuneraciones mediante antigüedad y estudios, mecanismos casi automáticos y restringidos a una población cerrada, para producir selectividad en el sector público, a pesar de sus reglas salariales uniformes.

La dificultad de observar separadamente los docentes de nivel básico y medio respecto de los demás, introduce demasiado ruido a las estimaciones del agregado de docentes y respecto a los no docentes. Como ya se dijo, los docentes privados, en particular los que no son de primaria y secundaria, parecen haber aumentado significativamente sus ingresos y ello produciría los resultados observados en 1998, en forma que sea compatible con el hecho de que sí se haya logrado un diferencial significativo para los maestros públicos del nivel básico¹⁹.

Puede haber otra vía de análisis de la paradoja observada, el insuficiente y tan variable efecto del factor sector público para los docentes. Las horas reportadas parecen excesivas (cerca de 38 horas/semana), particularmente para los docentes públicos. Ya se mencionó que en la encuesta realizada en 1994 por Econometría a maestros públicos, ellos afirman que permanecen en las escuelas 27,3 horas semanales en promedio, y

¹⁸ El acceso de las mujeres a las posiciones más altas del escalafón parece más restringido que el de los hombres, y ello introduce diferencias salariales, que sin embargo tienden a reducirse con el tiempo en el sector público.

¹⁹ Según las Encuestas de Hogares de 1994 y 1998, Bogotá, el aumento real promedio del ingreso mensual total de los docentes privados, de todos los niveles, fue de 65%; mientras el de todos los docentes públicos fue de 25%. Mientras los docentes públicos aumentaron su edad media en 3 años, su educación media en 0,65 años y su experiencia media en 2,6 años, los privados no aumentaron dichas magnitudes, y sí pasaron de ser 56% a 59% de los docentes.

preparan clases y corrigen tareas otras 9 horas / semana, con lo cual disponen hasta del 30% del tiempo contratado para otras actividades. La información sobre jornadas no está reflejando las horas efectivas, y no hay manera de ajustarlas, y por lo tanto es plausible que el diferencial efectivo por hora trabajada sea distinto al empleado como variable dependiente en estas estimaciones para los maestros públicos de primaria y secundaria, y que por lo tanto haya un sesgo sistemático y significativo, no incorporado en ellas.

La encuesta de Junio de 1994 tiene información sobre la presencia de otros trabajos, y reporta sólo los ingresos totales. Así es posible que controlando por la presencia de dichos trabajos, se pueda inferir, pese a que no aparece reporte suficiente de horas (por referirse al trabajo principal), qué efecto tiene el aprovechamiento de la mencionada oportunidad para tener otros ingresos laborales. En efecto, mientras el 14% de los docentes tiene dos empleos, ello ocurre así sólo para el 4% de los asalariados no docentes. El Cuadro 17 presenta la estimación de funciones de ingreso para docentes y no docentes añadiendo una variable que adopta el valor 1 cuando el trabajador tiene dos empleos. Efectivamente, en tal caso aparece un alto premio por dos empleos, de 30% para docentes y 40% para no docentes. La magnitud de dicho premio es tal que indica que los maestros que aprovechan esta oportunidad, por jornadas efectivas menores, que posiblemente sean más frecuentes en el sector público que en el privado, tienen un efecto significativo no contabilizado en las estimaciones

Cuadro 17

DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA (logaritmo) TOTAL ASALARIADOS, DOCENTES Y NO DOCENTES

Variable	Junio 1994		
	Total	Docentes	No docentes
Constante	5,10	4,83	5,11
(t)	1951,08	306,87	1880,10
Educación	0,10	0,14	0,10
(t)	678,16	135,88	643,80
Experiencia	0,06	0,02	0,05
(t)	518,92	21,41	496,80
Experiencia al cuadrado	-0,00	0,00	-0,00
(t)	-430,65	6,41	-418,66
Dummy público	0,09	0,04	0,10
(t)	51,11	8,52	52,30
Dummy sexo	0,06	0,07	0,05
(t)	47,37	12,4	45,15
Dummy casados	-0,01	0,10	-0,01
(t)	-6,57	20,07	-10,04
Dummy dos empleos	0,40	0,31	0,41
(t)	148,37	43,27	141,66
N	4.465	207	4.258
R ² ajustado	0,31	0,36	0,29
F	87.884,56	5.132,02	76.567,64

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

ordinarias presentadas en el Cuadro 16. Por otra parte, quienes no aprovechan dicha oportunidad, también deben tener jornadas efectivas menores a las reportadas, y por lo tanto habría subestimación de la remuneración por hora frente a los no docentes, cuando se emplean ecuaciones como las del Cuadro 16²⁰.

²⁰ Los docentes, particularmente los maestros de primaria y secundaria, tienen vacaciones más largas que los no docentes, y en el sector público hay muchas interrupciones por paros, factores no contabilizados en estas estimaciones, que también implican remuneraciones por hora efectiva sistemáticamente mayores.

3. Diferenciales de ingresos: ejemplos de estimaciones para diversos perfiles

El análisis a través de coeficientes de funciones de ingreso aísla el efecto de cada variable independiente sobre la dependiente, y por lo tanto no toma en cuenta que para cada individuo pueden darse combinaciones de dichas variables independientes que inciden particularmente en su ingreso. Cuando hay grandes variaciones en las características individuales de los grupos de interés, como al comparar docentes con no docentes, donde los primeros tienen en promedio más edad, experiencia, pertenencia al sector público, más mujeres y trabajos secundarios, no bastan las meras comparaciones de coeficientes. Por esta razón, se presentan a continuación ejercicios de "predicción" de ingresos para algunos casos representativos relevantes. No se trata de estimaciones de ingresos absolutos, sino de tener ideas sobre evolución en el tiempo de los diferenciales de remuneración. Los valores mismos de dichos ingresos por hora están sujetos a defectos por cuenta de las subdeclaraciones de las jornadas de los maestros, que se espera no cambien en el tiempo. Y por lo tanto, lo más significativo es el cambio, pudiéndose hasta errar en las ventajas absolutas. Lo que se hace es estimar, empleando las funciones de ingreso, los valores de las remuneraciones por hora, dados valores ilustrativos de las variables independientes.

Se consideran los casos de docentes, no docentes, y según se empleen en el sector privado. Y por el lado de las variables personales se contrastan los casos de hombres y mujeres, jóvenes

(25 años) vrs maduros (40 años), y por lo tanto con grandes diferencias en experiencia, y que tienen 14 años de educación (lo mínimo para ser docente, pero 50% más que el promedio de los no docentes) vrs. 16 años de educación (para ver el efecto de completar la educación superior). Los resultados de las predicciones de ingresos por hora se presentan en el Cuadro 18, y los diferenciales entre docentes y no docentes en el Cuadro 19. Los valores del Cuadro 18 se expresan en pesos de 1994, y los diferenciales del Cuadro 19 se calculan sobre los valores reales.

Los docentes públicos efectivamente se encontraban ligeramente "menos" remunerados que los no docentes públicos en 1994²¹, cuando no habían completado sus estudios, pero ello se corregía cuando sí los completaron, entre los jóvenes. Sin embargo, la experiencia de los docentes era definitivamente subvalorada frente a los demás empleados públicos. Todos estos diferenciales "adversos" a los docentes públicos respecto a los demás empleados públicos se han corregido en 1998, con debilidad solo en el caso de las mujeres de más edad. Así se revela que la política de mejora de salarios de docentes públicos frente a los demás funcionarios públicos fue efectiva. La corrección ha beneficiado más a los hombres que a las mujeres.

El heterogéneo grupo de docentes privados tenía en 1994 una ligera ventaja frente a sus contrapartes no docentes, entre los jóvenes, pero también había una ligera desventaja en el caso de los de más edad. La ventaja era mayor cuando se había completado la educación superior. También ha ocurrido que los docentes privados

²¹ Estos es, aceptando las declaraciones de jornadas de los maestros públicos.

Cuadro 18

**PREDICCIONES DE INGRESO POR HORA TRABAJADA
TOTAL ASALARIADOS, DOCENTES Y NO DOCENTES EN BOGOTÁ**
Pesos constantes (1994 = 100)

			14 años de educación				16 años de educación			
			25 años		40 años		25 años		40 años	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1994	Total	Público	1.133	1.066	1.888	1.777	1.279	1.203	2.228	2.097
		Privado	1.026	966	1.709	1.609	1.158	1.090	2.017	1.899
	Docentes	Público	1.137	1.018	1.609	1.441	1.448	1.297	2.035	1.822
		Privado	1.081	968	1.530	1.370	1.376	1.232	1.935	1.732
	No docentes	Público	1.140	1.075	1.895	1.788	1.285	1.212	2.234	2.107
		Privado	1.024	966	1.703	1.607	1.155	1.089	2.007	1.894
1998	Total	Público	1.241	1.106	2.196	1.956	1.429	1.273	2.674	2.382
		Privado	1.167	1.039	2.064	1.839	1.344	1.197	2.514	2.239
	Docentes	Público	1.675	1.244	2.712	2.014	1.864	1.384	3.059	2.272
	Privado		2.024	1.503	2.433	2.252	1.672	3.697	2.745	
	No docentes	Público	1.230	1.099	2.120	1.895	1.410	1.260	2.566	2.294
		Privado	1.131	1.011	1.949	1.743	1.296	1.158	2.359	2.109

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

Cuadro 19

**DIFERENCIAL SALARIAL PORCENTUAL POR HORA TRABAJADA ENTRE
DOCENTES Y NO DOCENTES EN BOGOTÁ**

			14 años de educación				16 años de educación			
			25 años		40 años		25 años		40 años	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1994	Docentes vs.	Público	-0,22	-5,32	-15,06	-19,4	12,71	6,95	-8,88	-13,53
	no docentes	Privado	5,53	0,14	-10,17	-14,76	19,2	13,11	-3,63	-8,55
1998	Docentes vs.	Público	36,24	13,17	27,91	6,25	32,23	9,83	19,21	-0,98
	no docentes	Privado	79,05	48,73	8,11	39,64	73,78	44,35	56,68	30,14

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

han mejorado substancialmente en 1998 su remuneración frente a los no docentes privados, y los diferenciales ya no son tan diferentes entre quienes tienen 14 o 16 años de educación. De nuevo, los ajustes favorecen más a los hombres que a las mujeres.

D. Docentes frente a otros profesionales

También vale la pena establecer contrastes con otros grupos ocupacionales específicos, particularmente con los demás profesionales, que son los más cercanos. El Cuadro 20 muestra las fun-

Cuadro 20

DETERMINANTES DEL INGRESO POR HORA TRABAJADA (logaritmo)
DOCENTES VS. OTROS PROFESIONALES

Variable	Junio 1994		Junio 1998	
	Docentes	Otros profesionales	Docentes	Otros profesionales
Constante	4,76	5.994,75	6,53	6,77
(t)	299,74	445,12	693,03	810,91
Educación	0,14	0,088	0,09	0,08
(t)	140,99	121,87	149,13	164,41
Experiencia	0,02	0,05	0,04	0,05
(t)	22,00	136,66	63,23	94,53
Experiencia al cuadrado	0,00	-0,00	-0,00	-0,00
(t)	5,26	-107,46	-17,45	-67,87
Dummy público	0,05	0,08	-0,19	0,01
(t)	10,12	17,23	-53,70	2,91
Dummy sexo	0,11	-0,16	0,30	0,05
(t)	20,37	-37,16	85,35	19,51
Dummy casados	0,10	-0,03	-0,03	0,15
(t)	19,86	-5,44	-8,73	51,90
N	-	-	-	-
R ² ajustado	0,34	0,17	0,26	0,14
F	5.513,18	4.202,91	11.991,37	9.370,28

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

ciones ingresos correspondientes a este grupo, así como las de los docentes. Las funciones de ingresos de docentes y demás profesionales son bastante parecidas, principalmente en cuanto se refiere al capital humano. Los retornos a la educación de los demás profesionales son algo inferiores a los de los docentes, y algo mayores los retornos a la experiencia, y se aprecia de nuevo tendencia a la convergencia en el tiempo. El premio correspondiente a la pertenencia al sector público es mayor para el resto de profesionales y definitivamente aumenta en el tiempo. Sin embargo, aparece un extraño castigo en 1994 pa-

ra los hombres respecto a las mujeres, y para los casados respecto a los solteros.

El ejercicio de comparación de diferenciales de ingresos para diversos perfiles representativos de educación y experiencia, entre docentes y demás profesionales, se reporta en los Cuadros 21 y 22, en valores constantes (pesos de 1994) y diferenciales porcentuales entre grupos. Tanto en el sector público como en el privado, los docentes tenían en 1994 ingresos por hora sensiblemente inferiores a los demás profesionales, para todas las combinaciones escogidas de educación

Cuadro 21**PREDICCIONES DE INGRESO POR HORA TRABAJADA
DOCENTES VS. OTROS PROFESIONALES EN BOGOTÁ****Pesos constantes (1994 = 100)**

			14 años de educación				16 años de educación			
			25 años		40 años		25 años		40 años	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1994	Total	Público	1.133	1.066	1.888	1.777	1.279	1.203	2.228	2.097
		Privado	1.026	966	1.709	1.609	1.158	1.090	2.017	1.899
	Docentes	Público	1.137	1.018	1.609	1.441	1.448	1.297	2.035	1.822
		Privado	1.081	968	1.530	1.370	1.376	1.232	1.935	1.732
	Otros profesionales	Público	1.683	1.969	2.661	3.113	1.839	2.152	3.044	3.561
		Privado	1.552	1.815	2.454	2.870	1.696	1.984	2.806	3.283
1998	Total	Público	1.241	1.105	2.196	1.956	1.429	1.273	2.674	2.382
		Privado	1.167	1.039	2.064	1.839	1.344	1.197	2.514	2.239
	Docentes	Público	1.675	1.244	2.712	2.014	1.864	1.384	3.059	2.272
		Privado	2.024	1.503	3.277	2.433	2.252	1.672	3.697	2.745
	Otros profesionales	Público	1.906	1.807	2.816	2.669	2.078	1.969	3.216	3.049
		Privado	1.890	1.791	2.791	2.646	2.059	1.952	3.188	3.022

Fuente: Estimación con base en Encuestas Nacionales de Hogares, etapas 84 y 100.

Cuadro 22**DIFERENCIAL SALARIAL PORCENTUAL POR HORA TRABAJADA ENTRE
DOCENTES Y OTROS PROFESIONALES EN BOGOTÁ**

			14 años de educación				16 años de educación			
			25 años		40 años		25 años		40 años	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1994	Docentes vs.	Público	-32,44	-48,29	-39,53	-53,72	-21,28	-39,75	-33,15	-48,83
	Otros profe.	Privado	-30,34	-46,68	-37,65	-52,28	-18,83	-37,88	-31,07	-47,24
1998	Docentes vs.	Público	-12,11	-31,16	-3,7	-24,57	-10,29	-29,73	-4,88	-25,5
	Otros profe.	Privado	7,13	-16,09	17,39	-8,05	9,36	-14,35	15,95	-9,18

Fuente: Estimación con base en Encuesta Nacional de Hogares, etapas 84 y 100.

experiencia y género. En 1998, los diferenciales del sector público se reducen sensiblemente casi hasta desaparecer para los hombres, y se revierten en el sector privado, de nuevo para los hombres, aunque también mejora sensiblemente la situación de las docentes privadas respecto a las demás profesionales del mismo sector.

V. El bienestar de los docentes frente al de los demás trabajadores

La información de encuesta de hogares también puede ser usada para ver dónde se ubican los maestros dentro de la distribución de ingresos. Para ello se emplea primero la distribución de los ocupados de acuerdo con su ingreso mensual total. Se distribuyen de acuerdo con los deciles de la distribución de ingresos de todos los trabajadores, como se muestra en los Gráficos 2 y 3, correspondientes a 1994 y 1998.

En 1994, sólo el 14,5% de los docentes públicos se encontraba dentro de la mitad peor remune-

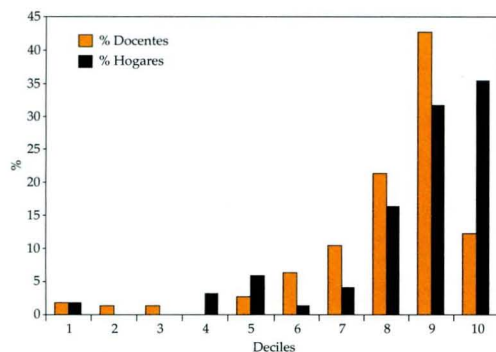
rada de los trabajadores bogotanos, y en 1998 dicha fracción descendió a 7,4%. Por el contrario, los docentes públicos se concentraban en 1994 en un 60% en los tres deciles superiores de la distribución de ingresos individuales. En 1998 dicha fracción había ascendido a 76%. La concentración de su distribución en los deciles 8 y 9 del año 1994 evoluciona en el año 1998 hacia una concentración mucho mayor en el decil 9.

En 1995 sólo el 14% de los hogares donde hay docentes públicos se encontraba dentro del 50% más pobre de la ciudad, proporción que descendió a 10,5% en 1998. Más bien, dos tercios de dichos hogares se encontraban en 1994 en los tres deciles superiores, y en 1998 dicha proporción había ascendido a 83%. La concentración en los deciles 8 a 10 del año 1994, se trasladó a los deciles 9 y 10 en 1998.

La distribución de los hogares con docentes públicos es más sesgada a la derecha (mayores ingresos) que la de los propios docentes públicos.

Gráfico 2

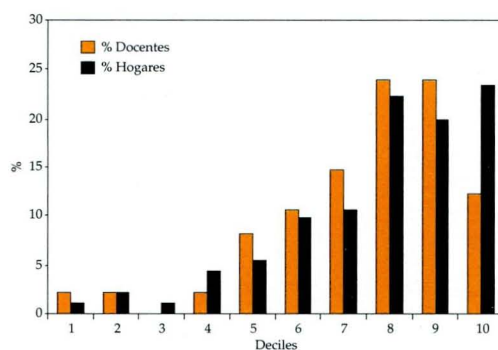
**DISTRIBUCIÓN EN DECILES DE LOS
DOCENTES PÚBLICOS Y SUS HOGARES
(Bogotá 1994)**



Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 3

**DISTRIBUCIÓN EN DECILES DE LOS
DOCENTES PÚBLICOS Y SUS HOGARES
(Bogotá 1998)**



Fuente: Cálculos propios.

Ello sugiere que dichos docentes se encuentran más frecuentemente que el resto de trabajadores en hogares con varios perceptores de ingresos. A ello contribuyen las menores jornadas efectivas de los docentes públicos.

VI. Investigando los maestros privados

El estudio también se propuso indagar acerca de las condiciones de remuneración de maestros del sector privado de primaria y secundaria que compite con las escuelas oficiales, con el fin de establecer las condiciones alternativas de empleo y remuneración para los docentes públicos de primaria y secundaria, que son el objeto principal de análisis. La falta de información para ello, llevó a realizar una investigación de campo que permitiera tener una idea básica al respecto, sin pretensión de representación estadística.

Inicialmente se pensó en encuestar a los maestros de los colegios privados. Sin embargo, las encuestas a maestros no son un medio adecuado para medir sus ingresos en forma que permita comparación con los de los públicos, sin contar con una verificación en los registros de los colegios, a lo cual éstos no se mostraron dispuestos. La encuesta a maestros también se descartó por razones de presupuesto disponible, así como por no poder obtenerse resultados a tiempo.

Se optó alternativamente, por la realización de una entrevista con rectores y encargados de personal de los colegios privados, que sirviera para conocer sus políticas de contratación y re-

muneración. Para esto se desarrolló un formato de entrevista que incluía tres secciones: la primera correspondiente a los datos generales del plantel, la segunda a las características -personales, laborales y profesionales- de sus docentes y la última dedicada a evaluar los efectos de la política de aumento salarial a los docentes, implementada entre 1996 y 1998, sobre las decisiones de política interna de los colegios (ver Anexo 1).

Se realizaron entrevistas en 31 colegios privados, listados en el Anexo 2, procurando suficiente diversidad dentro de los que compiten con las escuelas del Distrito, en términos de orientación -católica o laica-, ubicación -localidad-, tamaño -número de alumnos y docentes- y estrato socio-económico. Como se aprecia en el Cuadro 23, la muestra se reparte casi por igual entre colegios católicos y laicos, y se concentra principalmente en los estratos 2 y 3 (85% de la muestra), donde también se ubica la mayoría de docentes públicos. Igualmente, el grueso de los colegios tiene jornada única (65% de la muestra) y ciclo de formación completo²² (71%). Los colegios con las dos características anteriores representan el 52% de la muestra.

Con respecto a la ubicación de los planteles, la entrevista tuvo una amplia cobertura al incluir la mayor parte de localidades del Distrito. El tamaño de los colegios visitados varía entre 110 y 2.125 alumnos, con plantas docentes entre 7 y 96 maestros. También se aprecian diferencias importantes en el tamaño promedio de los cursos, especialmente en primaria donde se encuentra entre 12 y 45.

²² El ciclo de formación completo incluye educación primaria, secundaria y media.

Cuadro 23**CARACTERÍSTICAS DE LOS COLEGIOS ENTREVISTADOS**

Total	Número de Colegios	Porcentaje
Orientación		
Católica ¹	14	45,2
Laica ²	17	54,8
Estrato³		
1 y 2	2	6,5
2	8	25,8
2 y 3	6	19,4
3	12	38,7
4	3	9,7
Jornada		
Mañana	4	12,9
Mañana y tarde	7	22,6
Única	20	64,5
Nivel de enseñanza		
Primaria	5	16,1
Secundaria y media	1	3,2
Completa ⁴	22	71,0
Incompleta ⁵	3	9,7

¹ Corresponde a los colegios vinculados a Conacep

² Corresponde a los colegios vinculados a Conep o no pertenecientes a ninguna asociación.

³ Corresponde al estrato al que pertenece el estudiantado.

⁴ Incluye primaria, secundaria y media.

⁵ Incluye primaria y secundaria.

Fuente: Entrevista a colegios privados.

A. Resultados

El principal resultado de la entrevista a los colegios se evidencia al comparar la situación de los maestros privados con la de los públicos, en términos de remuneración total y carga laboral (horas presenciales exigidas). El 90% de los do-

centes en los planteles privados laboran tiempo completo²³, en jornadas de 7 horas en promedio (i.e. 35 horas semanales), en tanto que los docentes públicos asisten muchas menos horas a las escuelas²⁴ y probablemente también tienen jornadas efectivas totales menores.

Adicionalmente, el factor prestacional representa un incentivo mucho menor para los maestros privados, si se compara con la remuneración de los docentes públicos. El Cuadro 24 ilustra la proporción de colegios que otorga a sus docentes cada una de las prestaciones (primas y auxilios) mencionadas. Se observa que los planteles que ofrecen prestaciones adicionales a las legales -vacaciones, Navidad y transporte- constituyen una minoría (menos del 30%).

La concentración de los docentes por género, presenta el mismo patrón que en el caso del magisterio oficial. En el 65% de los colegios de la muestra, más de las tres cuartas partes de los docentes de primaria son mujeres, proporción que va declinando a medida que se avanza en el ni-

Cuadro 24**PRESTACIONES DOCENTES PRIVADOS**

Prestación	% de colegios	
	Si	No
Prima de vacaciones	87,1	12,9
Prima de navidad	64,5	35,5
Auxilio de transporte	74,2	25,8
Prima de alimentación	12,9	87,1
Auxilio educativo	29,0	71,0
Otras	29,0	71,0

Fuente: Entrevista a colegios privados.

²³ Este porcentaje se calculó sobre el total de docentes vinculados a los planteles visitados.

²⁴ Entre 20 y 24.

vel de formación. Para la secundaria²⁵, dicho porcentaje desciende a 46% de los colegios.

La formación de los docentes públicos llega a niveles más elevados que en el caso de los profesores privados, especialmente en primaria, a juzgar por la posición en el escalafón. Mientras cerca del 70% de los colegios privados tienen más del 75% de sus docentes ubicados entre los grados 7 a 10, en el magisterio oficial, los docentes ubicados en este rango representan tan sólo el 32% del total (42% en 1995) y los docentes de escalafón entre 11 y 14, que no alcanzan la tercera parte del total de docentes privados, representan más del 60% en el caso de los públicos (43% en 1995, ver Cuadro 3). Esta tendencia se observa tanto en primaria como en secundaria.

Analizando el Cuadro 25, se encuentra que en el 50% de los colegios privados, más de las dos terceras partes de los docentes de primaria pertenecen a los escalafones 7 a 10, en otro 13% de los colegios esta proporción de docentes se concentra en los grados 4 a 6, en tanto que el 62% de los colegios reportó no contar con docentes de grado superior al 10. En la secundaria, los docentes de escalafón 7 a 10 representan una proporción superior a las tres cuartas partes en el 76% de los colegios y aumenta el número de docentes escalonados entre los grados 11 y 14 con respecto a lo observado en primaria (el porcentaje de colegios que reportan no tener docentes en estos niveles se reduce a 44). En la educación media, mejora para la muestra en su conjunto, el nivel de formación de los docentes; aunque si-

Cuadro 25
DISTRIBUCIÓN DE LOS DOCENTES POR ESCALAFÓN. COLEGIOS PRIVADOS
(% de colegios que respondieron afirmativamente)

	Grado en el escalafón			
	1 a 3	4 a 6	7 a 10	11 a 14
Primaria				
Ninguno	50,0	46,7	16,7	62,2
Menos de la tercera parte	30,0	26,7	10,0	31,0
Entre una y dos terceras partes	16,7	13,3	23,3	3,4
Más de las dos terceras partes	3,3	13,3	50,0	3,4
Secundaria				
Ninguno	88,5	72,0	0,0	44,0
Menos de la tercera parte	11,5	28,0	24,0	36,0
Entre una y dos terceras partes	0,0	0,0	76,0	12,0
Más de las dos terceras partes	0,0	0,0	3,0	8,0
Media				
Ninguno	91,6	87,5	12,5	8,3
Menos de la tercera parte	4,2	12,5	0,0	41,7
Entre una y dos terceras partes	4,2	0,0	20,8	41,7
Más de las dos terceras partes	0,0	0,0	66,7	8,3

Fuente: Entrevista a colegios privados.

²⁵ Por secundaria nos referimos a educación secundaria y media, a menos que se especifique cada una.

guen concentrándose en los escalafones 7 a 10 (representando más de las dos terceras partes en el 67% de los colegios), aumenta el número de docentes entre los grados 11 a 14 (tan sólo el 8% de colegios carece de estos maestros).

Se observa igualmente que el sector privado emplea docentes más jóvenes; en el 26% de los colegios visitados más del 75% de los docentes son menores de 30 años, en otro 32% de los colegios la mayoría de docentes se ubica entre los 30 y los 50 años, y el 75% de los colegios coincide en no contar con docentes mayores de 50 años. La situación es bien diferente en el sector público, donde los menores de 30 años corresponden tan sólo al 3% del total de docentes y los mayores de 50 años representan cerca del 30%.

La combinación de maestros más jóvenes y con menor escalafón asegura también menores remuneraciones básicas en los colegios privados que compiten con los del Distrito, a lo cual se suma los antedichos factores de prestaciones complementarias menos frecuentes y jornadas efectivas más largas. Las oportunidades de ascensos son también menores, al menos en la forma casi automática presente en el sector público.

El 55% de los colegios privados entrevistados tienen dentro de su planta docente maestros que también pertenecen al magisterio oficial. La proporción es muy variable, y hay hasta un 30% que dice tener más de un tercio que proviene del sector público. El 69% de los colegios dice no tener inconveniente en aceptar profesores que trabajen en otro plantel.

Durante los dos últimos años los colegios privados también han debido experimentar la nueva política salarial para los docentes públicos, tanto por efecto de la uniformidad en las asigna-

ciones básicas, como resultado de la atracción que ejercen en las nuevas condiciones del mercado. Pero solo un 10% de los colegios aumentó el número de docentes de medio tiempo o por hora cátedra. Un 19% ha contratado docentes con menor escalafón que los antiguos. Sólo un 26% ha solicitado a la SED ser considerado caso especial para aumentar tarifas. Se aprecian así ajustes en no más de un 20% de los planteles privados entrevistados.

VII. Implicaciones

La política de nivelación aplicada entre 1994 y 1998 ciertamente mejoró las remuneraciones de los docentes distritales respecto a otros profesionales y el mercado de trabajo, controlando por características de capital humano, y respecto a los empleados públicos (del nivel central) comparables en cuanto a requisitos para escalafón o grado de la carrera. Los docentes públicos, consecuentemente, han mejorado su posición en la distribución de ingresos individuales, y la de sus hogares en la distribución respectiva.

Es posible que los diferenciales observados en términos de remuneración por hora, desfavorezcan la posición de los docentes públicos, porque se basan en reportes de jornadas que son superiores a las efectivas. Sin embargo, la apreciación sobre la mejora de la situación de los maestros públicos no se ve afectada por dicha valoración porque el cambio en las jornadas durante este período debe haber sido pequeño. Lo que puede ser afectado es el juicio sobre el grado absoluto al cual se ha alcanzado o excedido la nivelación. Las asignaciones básicas muestran todavía rezago respecto a los demás empleados públicos comparables, pero ello no toma en cuenta las diferencias en jornadas, que compensarían notablemente dicho rezago.

Por otra parte, las mejoras en remuneraciones básicas de otros profesionales del sector público, en niveles superiores al equivalente al 10 del escalafón docente, han excedido ampliamente las de los docentes, y por ello es que puede mantenerse algún rezago, más por efecto de significativas mejoras para los últimos (hasta de 13% real anual) que por desmejoras o estancamiento de las de los maestros, ya que éstas también han sido sustanciales. No se debería pretender que también alcancen los excesos incurridos en algunos otros salarios públicos.

Las mejoras en remuneraciones totales de los maestros distritales durante este período obedecieron sin embargo principalmente a los ascensos dentro del escalafón, y a nuevas prestaciones complementarias, muy asociadas con dichos aumentos. Dichos ascensos han obedecido sobre todo a antigüedad, y a cursos no siempre vinculados con la docencia o el ejercicio de la misma, es decir, con poca relación con productividad y evaluaciones, y los disfruta una población más bien cerrada. Durante el período de ajustes, no se aprovecharon las mejoras para vincularlas con estos últimos elementos, ni para exigir mayores dedicaciones y jornadas efectivas, como tampoco para abrir oportunidades a otros maestros no vinculados con el distrito.

La política salarial para docentes públicos afecta los colegios privados porque las remuneraciones básicas se rigen por el escalafón oficial. Ello ha conducido en los colegios que compiten y complementan a los distritales a contratar docentes menos preparados y escalafonados, y a remuneraciones sin prestaciones equivalentes a las de los distritales. Por los salarios pagados a éstos últimos, los mejores maestros más bien van a colegios privados que no compiten con los

distritales. La calidad de las escuelas oficiales de los estratos populares no mejora o se deteriora en cuanto los salarios de docentes no aumentan de acuerdo con ella, y la de los colegios privados equivalentes, por selección adversa.

En términos de políticas:

- Las mejoras y nivelación salarial de los docentes públicos deben vincularse con la evaluación, y las mejoras de productividad y calidad, a los cuales deben corresponder también los ascensos y las prestaciones y primas complementarias.
- Ya no parecería justificable seguir haciendo mejoras o nivelaciones globales para los docentes distritales
- No se puede pretender nivelar los maestros con otros profesionales del sector público cuando los aumentos básicos para éstos también se disparan, y peor aún, cuando los ascensos tampoco se ajustan por productividad, calidad y según evaluaciones.
- La imposición del escalafón oficial para efectos de remuneraciones de docentes en los colegios privados que compiten y complementan a las escuelas públicas probablemente está deteriorando la calidad, y no mejora las remuneraciones totales y por hora de dichos maestros.
- La expansión de cobertura en estratos populares se encarece sin calidad adicional empleando los docentes distritales sujetos al régimen vigente de ascensos, prestaciones, acceso, y falta de evaluación, pero tampoco conviene dejándola a los colegios privados sujetos al régimen actual.

Bibliografía

- Berry, Albert (1993), "Capital humano en Colombia" en *Planeación y Desarrollo* Vol 24 enero-junio de 1996.
- ____ (1993), "Los retornos económicos a la educación en Bogotá 1976-1989", en *Planeación y Desarrollo* Vol. 24 número especial, diciembre de 1993.
- Corporación de estudios y asesorías para el desarrollo - Hacer Colombia y Misión Social, DNP (1997), "Empleo y salarios del sector público colombiano 1985-1995". Informe final.
- Ehrenberg, Ronald and Schwarz, Joshua (1986), "Public-sector labor markets", en *Handbook of labor economics* vol. 2.
- Fecode-Econometría (1994), "Salario profesional del Magisterio", Informe final.
- Mincer, Jacob (1993), "Studies in human capital", Oficina Internacional del Trabajo Modelos de capital humano y segmentación.
- ____ (1996), "Changes in Wage Inequality", Working paper series No. 5823.
- Naciones Unidas y Cepal (1979), "La medición del empleo y de los ingresos en áreas urbanas a través de muestra de hogares", Informe final, Chile.
- Perfetti Mauricio (1996), "Diferenciales salariales entre hombres y mujeres no asalariados durante el período 1984-1994" en *Planeación y desarrollo* vol 24 No. 4 , octubre-diciembre 1996.
- ____ (1997), "Earning distribution and rates of return to education in Colombia between 1984-1994". Borrador, University of Sussex.
- ____ (1998), "Wage differential between the public and private sector, for male wage workers the period of structural adjustment 1984-1994". Presentado en LACEA, Bogotá 1997.
- ____ (1998), "Tasas de retorno de la educación en Colombia entre 1984-1994 para los trabajadores asalariados hombres" en *Coyuntura Social* No. 18 mayo de 1998.
- Perfetti, Juan José y Monroy, Luz Marina (1991), "El salario indirecto: Magnitud del impacto". Demoestudios Ltda. Informe final.
- Piras, C. y Savedoff W. (1998), "How Much do Teachers Earn" BID, Documento de trabajo 375, OCE.
- Schultz, T. Paul (1994), "Human capital investment in woman and men: micro and macro evidence of economic returns". Occational papers No. 44.
- Taubman, Paul and Wachter, Michael (1986), "Segmented labor markets" en *Handbook of labor economics* vol. 2.
- Tenjo Jaime (1993), "Cambios en diferenciales salariales entre hombres y mujeres 1976-1989", en *Planeación y Desarrollo* vol 24 número especial, diciembre 1993.
- ____ (1993), "Educación, habilidad, conocimientos e ingresos", en *Planeación y Desarrollo* vol 24 número especial, diciembre 1993.
- ____ (1996), "Heterogeneidad, autoselección y reformas a la educación" en *Ensayos sobre política económica* No. 29 Junio 1996.
- ____ (1996), "Evolución de los retornos a la inversión en educación 1976-1989" en *Planeación y Desarrollo* vol 245 número especial diciembre 1993.
- ____, y Ribero, Rocio (1998), "Participación, desempleo y mercados laborales en Colombia". *Archivos de macroeconomía* No. 81, abril de 1998.
- Urrutia, Miguel (1974), "La distribución del ingreso y la distribución de la educación". Banco de la República.

Anexo 1

ENTREVISTAS A COLEGIOS PRIVADOS

Datos generales

1. Jornada del plantel

Única ____ Mañana ____ Tarde ____ Nocturna ____ Sabatina ____ Dominical ____

2. Horario de la jornada

Única	_____	Nocturna	_____	Mañana	_____
Sabatina	_____	Tarde	_____	Dominical	_____

3. Nivel de enseñanza

Preescolar	_____	Básica Primaria	_____	Secundaria Básica	_____
Media Académica	_____	Media Técnica	_____	Otro	_____

4. Número de cursos por grado

Básica Primaria	1	2	3	4	5
Básica Secundaria	6	7	8	9	-
Media	10	11	-	-	-

5. Tamaño promedio de los cursos

Básica Primaria	1	2	3	4	5
Básica Secundaria	6	7	8	9	-
Media	10	11	-	-	-

Personal docente

1. Cuántos docentes laboran en el plantel? _____

2. Qué proporción (aproximada) de docentes vinculados a su institución vive en la misma localidad donde está ubicado el plantel?

☐ Menos de la tercera parte
☐ Entre una y dos terceras partes
☐ Más de las dos terceras partes

3. Qué proporción (aproximada) de docentes vinculados a su institución son mujeres?

Básica primaria	Básica secundaria	Media
-----------------	-------------------	-------

Menos de la tercera parte
 Entre una y dos terceras partes
 Más de las dos terceras partes

4. Qué proporción (aproximada) de docentes vinculados a su institución son Licenciados en Educación:

Básica Primaria	1	2	3	4	5
Básica Secundaria	6	7	8	9	-
Media	10	11	-	-	-

5. Qué proporción (aproximada) de docentes de primaria vinculados a su institución se encuentra entre los siguientes escalafones:

	1 a 3	4 a 6	7 a 10	11 a 14
Menos de la tercera parte				
Entre una y dos terceras partes				
Más de las dos terceras partes				

6. Qué proporción (aproximada) de docentes de secundaria básica vinculados a su institución se encuentra entre los siguientes escalafones:

	1 a 3	4 a 6	7 a 10	11 a 14
Menos de la tercera parte				
Entre una y dos terceras partes				
Más de las dos terceras partes				

7. Qué proporción (aproximada) de docentes de secundaria media vinculados a su institución se encuentra entre los siguientes escalafones:

	1 a 3	4 a 6	7 a 10	11 a 14
Menos de la tercera parte				
Entre una y dos terceras partes				
Más de las dos terceras partes				

8. Qué proporción (aproximada) de docentes vinculados a su institución se ubica en los siguientes rangos de edad?

	<30	30 a 50	>50
Menos de la tercera parte			
Entre una y dos terceras partes			
Más de las dos terceras partes			

9. Qué porcentaje (aproximado) de docentes vinculados a su institución trabaja:

Tiempo Completo _____	Medio Tiempo _____	Por Hora Cátedra _____
-----------------------	--------------------	------------------------

10. Qué porcentaje (aproximado) de docentes del plantel está vinculado al magisterio oficial: _____

11. Cuentan los docentes con algunas de las siguientes primas:

Vacaciones _____	Navidad _____	Ninguno _____	Otra _____
------------------	---------------	---------------	------------

12. Cuentan los docentes con alguno de los siguientes auxilios:

Transporte _____	Alimentación _____	Estudio _____	Ninguno _____	Otro _____
------------------	--------------------	---------------	---------------	------------

Política interna

1. El plantel hace parte de alguno de los siguientes programas?

	Mañana	Tarde	Noche	Sábado	Domingo
Pases					
SUDE					
Jornada Adicional					
Maestros en Comisión					

2. En caso de requerir docentes adicionales, bajo qué modalidad preferiría contratarlo?

Tiempo Completo _____ Medio Tiempo _____ Por Hora Cátedra _____

3. Tendría inconveniente en aceptar un docente que trabaje a la vez en otro plantel?

Sí _____

No _____

4. En los últimos dos años:

Ha incrementado el número de docentes vinculados por medio tiempo?

Sí _____ No _____

Ha incrementado el número de docentes vinculados por hora cátedra?

Sí _____ No _____

Tienen los nuevos docentes un escalafón comparativamente menor a los antiguos?

Sí _____ No _____

Ha disminuido la relación alumno/docente?

Sí _____ No _____

Ha aumentado el número de alumnos por salón?

Sí _____ No _____

Ha solicitado a la SED ser considerado como "caso especial"?

Sí _____ No _____

Observaciones:

Respondida por: _____

(cargo): _____

Anexo 2

LISTA DE COLEGIOS ENTREVISTADOS

1. El Libertador
 2. Nuestra Señora Del Rosario
 3. Liceo Moderno Santa Emilia
 4. Colegio De María
 5. Instituto Lisieux
 6. Colegio Luigi Pirandello
 7. Liceo Hermano Miguel Lasalle
 8. Colegio Unidad Residencial Colseguros
 9. Colegio Santa Luisa
 10. Colegio Antonio Nariño
 11. Liceo Contadora
 12. Colegio San Gregorio Hernández
 13. Gimnasio Bolívar
 14. Colegio Hermanos Beltrán
 15. Colegio Parroquial San Andrés
 16. Colegio Parroquial Rincón De Suba
 17. Academia Parroquial Santa Lucía
 18. Colegio Interparroquial del Sur Santa Cruz de Arce
 19. Liceo Parroquial San Gregorio Magno
 20. Colegio Parroquial Monseñor Emilio de Brigard
 21. Instituto San Ignacio de Loyola
 22. Colegio Parroquial Santa Elena
 23. Colegio Parroquial de San Pedro
 24. Colegio Hermanas Misioneras de La Consolata
 25. Colegio Inmaculado Corazón de María
 26. Colegio San Basilio Magno
 27. Colegio Externado Porfirio Barba Jacob
 28. Nuevo Liceo León De Greiff
 29. Colegio Juan Rulfo
 30. Colegio Rafael María Carrasquilla
 31. Liceo Psicopedagógico Los Andes
-

Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación¹

Olga Lucía Acosta N.²

Israel Fainboim Y.²

Catalina Gutiérrez S.²

Blanca Cecilia Zuluaga D.²

I. Introducción

El presente artículo evalúa las relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y el Gobierno Nacional. El punto de partida de la investigación fue el siguiente interrogante formulado por las autoridades distritales: ¿está siendo discriminado el Distrito por la Ley 60 de 1993, dado que recibe de la Nación por concepto de transferencias mucho menos de lo que le aporta a ésta en impuestos?. En sí misma la pregunta está mal formulada, pues las transferencias pueden tener como objetivo (entre otros) el de igualar los ingresos fiscales de las entidades territoriales, lo que implica que algunas entidades reciban transferencias en términos per cápita mucho mayores que otras y que en muchos casos las transferencias sean muy inferiores a las sumas que aportan en impuestos nacionales las comunidades locales.

La pregunta correcta, que fue a la que respondimos en este estudio, es más bien si el régimen vigente de transferencias cumple los objetivos que se le han fijado, o que normalmente se espera que cumpla, como son los de igualar capacidades fiscales entre entidades, reducir inequidades de ingreso y corregir externalidades; o si aún con las transferencias se siguen manteniendo todavía inequidades e ineficiencias.

Una segunda pregunta, relacionada con el mismo problema, para la cual tan sólo indicamos posibles respuestas, mas no exploramos cuantitativamente su validez, es si aún cumpliendo los objetivos trazados, la distribución actual de los recursos de transferencias implica desequilibrios de tal magnitud entre los flujos que el Distrito entrega a la Nación y los que recibe a cambio, que pueden llegar a afectar el crecimiento económico de la capital.

¹ Este artículo es el resultado de un estudio solicitado a Fedesarrollo por la Secretaría de Hacienda del Distrito Especial de Bogotá.

² Investigadores de Fedesarrollo.

Para responder a las preguntas anteriores se emplearon varias metodologías complementarias. En primer lugar, se examinó si el régimen vigente de transferencias corrige las externalidades (positivas y negativas) que Bogotá genera a otras regiones y viceversa. El segundo ejercicio consistió en determinar si el régimen de transferencias logra algunos objetivos de equidad. Esto se verificó en primera instancia mediante la comparación entre el gasto per cápita potencial que el Distrito puede ofrecerle a sus ciudadanos, con el que se ofrece en otras ciudades capitales.

Esta metodología refleja un concepto de equidad muy general ("equidad fiscal"), entendido como la igualación del gasto público potencial per cápita entre entidades territoriales. Como complemento, se examinó el grado en que se estaba logrando el objetivo de equidad en forma más directa ("equidad individual"), comparando el gasto potencial per cápita en educación y salud que se está ejecutando en Bogotá con recursos propios y de transferencias, con el de otras entidades territoriales y con el promedio nacional, tomando como base la población objetivo de la respectiva entidad territorial (población atendida y por atender en estas dos áreas), que no es necesariamente proporcional a la población total. Con ello se pretende establecer si Bogotá está siendo tratada inequitativamente en la provisión de salud y educación, dos servicios esenciales para el desarrollo del capital humano y para la conformación de una sociedad más equitativa.

Finalmente, una metodología útil para evaluar el esquema de transferencias desde el punto de vista de su impacto sobre el crecimiento económico, es aquella que se basa en las nuevas teorías de la geografía económica, desarrolladas principalmente por Krugman (1997). Aunque

su aplicación requiere poca información, exige un gran número de ejercicios de calibración de los modelos, que exceden los objetivos de este trabajo. Por ello, en el artículo tan sólo se presentan algunas de las implicaciones de estos modelos para la discusión sobre el régimen vigente de transferencias. Cabe anotar, que otra alternativa para evaluar el impacto del esquema vigente de transferencias sobre el crecimiento económico, consistiría en utilizar modelos de insumo-producto y de equilibrio general para Bogotá. Esta opción, sin embargo, demanda un gran volumen de información, de la que no se dispone en su totalidad. Por ello, tampoco se aplicó esa metodología en este estudio, aunque también se presentan algunas de las conclusiones de la literatura que utiliza estos modelos para el análisis del desarrollo regional.

El documento está organizado en seis capítulos, de los cuales el primero es esta introducción. El segundo capítulo, de carácter teórico, presenta un resumen de los principios básicos de descentralización (o de "federalismo fiscal") y de diseño de un esquema de transferencias. El capítulo se distingue de los tratamientos tradicionales del tema, en que considera no sólo las externalidades interjurisdiccionales de gasto sino también las tributarias, e incluye algunos criterios dinámicos que se deben tener en cuenta en el diseño del esquema, provenientes de las nuevas teorías de "Geografía Económica" y crecimiento regional. Estos criterios cuestionan los conceptos y nociones aplicados en el pasado para la definición de las políticas de transferencias intergubernamentales.

El tercer capítulo incluye unos breves comentarios sobre el esquema colombiano de transferencias, a la luz de los principios enunciados en el segundo capítulo. El cuarto capítulo pre-

senta, por su parte, algunos hechos estilizados sobre la economía y las finanzas de Bogotá, con el propósito de fijar los parámetros básicos sobre los cuales se va a realizar la discusión posterior.

El quinto capítulo evalúa el régimen de transferencias en su aplicación a Bogotá, examinando si es eficiente y equitativo, y si puede tener un impacto negativo sobre el crecimiento económico de la ciudad. El capítulo contiene dos secciones. En la primera se identifican las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito y se definen los criterios para considerar adecuadamente estos flujos en el marco de la discusión sobre el régimen de transferencias. La sección incluye una comparación entre los flujos directos e indirectos de recursos desde Bogotá hacia el resto del país y a la inversa. Como se señaló atrás, si bien este ejercicio evidencia claramente que el Distrito le transfiere a la Nación un volumen mucho mayor de recursos de los que recibe de vuelta, ello no necesariamente indica que se está discriminando contra la ciudad. En la segunda sección de este capítulo se presentan y utilizan las metodologías descritas al comienzo de esta introducción, para evaluar el régimen vigente de acuerdo con los criterios mencionados. Finalmente, en el sexto capítulo se resumen las principales conclusiones del estudio.

II. Teorías sobre la asignación de funciones fiscales entre los niveles del Gobierno y sus implicaciones sobre el diseño de los esquemas de transferencias

Aquella parte de la teoría fiscal que estudia la asignación apropiada de funciones y de instrumentos fiscales entre niveles de gobierno, las razones para transferir recursos 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), Stiglitz (1988) y Shome (1994), autores que a su vez tienen como referencia básica los trabajos pioneros de Musgrave.

Cabe anotar que la teoría del federalismo fiscal es esencialmente estática en su concepción. Sin embargo, desarrollos recientes de las teorías de geografía económica y del crecimiento regional por autores como Krugman, han permitido traer a la discusión efectos dinámicos, que pueden llevar a modificar algunos principios de diseño de los esquemas de transferencias. De allí que en la parte final de este capítulo se dedique un espacio a la discusión de estas nuevas ideas.

A. Asignación de funciones públicas entre niveles de Gobierno

La descentralización generalmente se ha justificado por tres razones (Inman y Rubinfeld, 1997): i) estimula la asignación eficiente de recursos nacionales; ii) incentiva la participación política y un sentido de comunidad democrática; iii) ayuda a proteger las libertades básicas. Lograr estos objetivos implica tomar decisiones en temas claves en relación con las instituciones federalistas: ¿Cuántos gobiernos locales debe haber? ¿Cómo deberán estar representados los gobiernos locales en el gobierno central? ¿Cómo se asignan las responsabilidades de política entre niveles de gobierno? La teoría económica proporciona algunas respuestas a estas preguntas, que se presentan a continuación.

En la discusión sobre la adecuada distribución de funciones entre los distintos niveles de go-

bierno, generalmente se ha utilizado como punto de partida la división tripartita de las funciones del gobierno, propuesta por primera vez por Musgrave: estabilización macroeconómica, redistribución del ingreso y asignación de recursos.

1. Estabilización macroeconómica

No parece haber discusión respecto a que la responsabilidad de la política de estabilización macroeconómica (monetaria, fiscal y cambiaria) debe estar en manos del Gobierno Nacional, y no de las entidades territoriales. 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 gravar a sus comunidades, dando como resultado una rápida expansión monetaria y presiones inflacionarias. Alternativamente, si en lugar de financiarse con emisión, las entidades territoriales pudieran endeudarse libremente para financiar sus planes de gasto (es decir, sin que el Gobierno Central controle y restrinja su endeudamiento), aumentarían las presiones fiscales, con lo que se comprometerían seriamente las posibilidades de estabilización macroeconómica. Ello podría ocurrir como consecuencia de la aplicación por el Gobierno Nacional de una política de "restricción presupuestal blanda"³ hacia las entidades territoriales, que podría llevar a éstas a endeudarse excesivamente -como está sucediendo en el país desde 1993-, a sabiendas de que el gobierno siempre va a salir a rescatarlas en caso de insolvencia.

La segunda razón para centralizar en el Gobierno Nacional la política de estabilización, está asociada al hecho de que 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, parte del gasto privado adicional generado por esta medida se dirigirá a otras entidades territoriales, lo que reducirá el impacto de esta medida sobre el empleo local.

2. Redistribución del ingreso

Al igual que con la función anterior de estabilización económica, existen serias restricciones respecto de la capacidad de los gobiernos locales para redistribuir ingresos. En primer lugar, la movilidad potencial de los individuos y empresas puede impedir la redistribución. Si un gobierno local establece unilateralmente impuestos más altos para redistribuir el ingreso de los ricos a los pobres de su comunidad, crearía incentivos a emigrar para las empresas y las personas de altos ingresos y a inmigrar para los de bajos ingresos, erosionando la base fiscal y haciendo inefectivas las medidas. Por este motivo, al Gobierno Nacional le queda más fácil aplicar impuestos progresivos⁴. 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

³ El problema de la "restricción presupuestal blanda" fue formulado por primera vez por Kornai (1986).

⁴ Por estas mismas razones, cuando el gobierno nacional realiza ajustes fiscales vía recorte de los programas sociales, difícilmente podrán los gobiernos locales llenar el vacío creado por el gobierno nacional, desarrollando por su propia cuenta estos programas.

de los pobres de su comunidad local 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 argumenta, sin embargo, que afirmar que la redistribución del ingreso es un "bien público nacional" constituye tan 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. La participación local en la administración de las políticas para reducir la pobreza, puede además mejorar la efectividad de estos programas (Oates (1991)). En conclusión, si bien la función redistributiva debe recaer sobre el nivel Nacional, el cual debería diseñar y dirigir los sistemas redistributivos, los gobiernos locales deberían participar directamente en su ejecución, específicamente en la focalización de los beneficiarios y el control de los resultados.

3. Asignación de recursos

En la teoría del federalismo fiscal, la función asignativa plantea el interrogante acerca del grado de descentralización más adecuado para el desarrollo de las funciones tributarias y de gasto. A esta pregunta se responde en las secciones siguientes.

a. *Asignación de impuestos entre niveles de Gobierno*

La literatura sobre federalismo fiscal ha señalado que hay fuentes de ingreso más apropiadas para algunos niveles de gobierno que para otros desde

el punto de vista de la eficiencia, la equidad y los costos de recaudo. Tres factores claves en esta literatura son la movilidad de los contribuyentes, la distribución de las bases tributarias entre entidades territoriales y la presencia de economías de escala en el recaudo y de externalidades tributarias. Los principios asignativos que surgen de la consideración de estos factores son:

- Los niveles locales de gobierno no deben utilizar gravámenes sobre bases tributarias móviles (como el consumo o la renta), pues éstos crean incentivos a la migración y producen en consecuencia distorsiones en la localización de la actividad económica. Se evita así además la competencia entre localidades por atraer la base tributaria, lo que redundaría en gravámenes subóptimos. Desde esta perspectiva, los impuestos altamente redistributivos, como por ejemplo un impuesto progresivo sobre la renta, deben centralizarse. Tan sólo los impuestos cuyas bases son inmóviles, como la tierra, deben asignarse al nivel local.
- Las bases tributarias que están distribuidas en forma muy desigual entre entidades territoriales también deben centralizarse, para impedir distorsiones asignativas y desigualdades excesivas en los ingresos de estas entidades como consecuencia de la aplicación de impuestos locales a estas bases. Un ejemplo al respecto son los impuestos sobre recursos naturales no renovables como el petróleo o el carbón.
- Las tarifas sobre los servicios públicos son una fuente apropiada de ingresos a todos los niveles del Gobierno, pero particularmente atractivas a niveles descentralizados. En un mundo de consumidores móviles (como los del modelo de Tiebout), las tarifas promueven

una asignación eficiente de recursos a nivel local.

- Si la administración tributaria local es ineficiente, o hay economías de escala en el recaudo, puede tener sentido que el Gobierno Central recaude buena parte de los ingresos tributarios (lo que además facilita el cruce de información para efectos de control de la evasión) y luego transfiera los recursos recaudados por concepto de impuestos locales a las entidades territoriales.

Las discusiones más recientes sobre los principios anteriores han evidenciado sin embargo que existen alternativas a estos principios asignativos (que son principios "Musgravianos"); y que además las pérdidas de bienestar que pueden surgir de una asignación "inapropiada" de bases tributarias (es decir, una que no sigue los principios enunciados) pueden ser pequeñas (Walsh, 1996). Con respecto a las alternativas, la armonización de bases tributarias entre niveles de gobierno y los acuerdos para compartir ingresos provenientes de bases tributarias centralmente administradas, pueden ser mecanismos sustitutivos de los sugeridos por Musgrave. La armonización puede sin embargo llevar a la formación de "cartels" para extraer ingresos a las comunidades, que reducen los costos políticos para sus miembros de aumentar recaudos (Walsh, 1996). La competencia por bases tributarias puede impedir este efecto y restringir el ejercicio potencial del poder de explotación de los ciudadanos (Walsh, 1996).

Otro factor relevante, no sólo en la decisión de asignación de funciones tributarias entre entidades territoriales, sino también en la definición de los montos a transferir, y que tan sólo recién

temente se ha empezado a discutir en forma amplia en la literatura, es la presencia de "externalidades tributarias interjurisdiccionales", que analizan extensamente Dahlby y Wilson (1996). Estas ocurren cuando las decisiones tributarias de un nivel de gobierno afectan el bienestar de los contribuyentes en otras jurisdicciones, ya sea directamente, cambiando los precios al consumidor o al productor, o indirectamente, alterando los ingresos tributarios de otros gobiernos (Dahlby y Wilson, 1996). Las externalidades directas afectan la función de utilidad de los no residentes, mientras que las indirectas afectan la restricción presupuestal de otros gobiernos; las directas son siempre horizontales, es decir, entre gobiernos de un mismo nivel, mientras que las indirectas pueden ser también verticales, es decir, entre gobiernos de diferentes niveles (Dahlby y Wilson, 1996).

Una *externalidad directa* ocurre cuando parte de la carga tributaria recae sobre individuos que no residen en la jurisdicción que impuso el gravamen (Dahlby y Wilson, 1996). Un ejemplo es el de un impuesto sobre los servicios hoteleros, que es pagado en parte por visitantes de otras jurisdicciones (Dahlby y Wilson, 1996). Esta "exportación de impuestos" da lugar a que el gobierno que aplica el impuesto enfrente un costo marginal de los recursos públicos (MCF) inferior al costo social marginal (SMCF), que incluye los impuestos que recaen sobre otras jurisdicciones. Ello incentivará a los gobiernos locales a utilizar este tipo de impuestos en mayor medida que el gobierno nacional, que presumiblemente toma en cuenta el efecto de estos impuestos sobre la totalidad de los contribuyentes.

Una *externalidad tributaria vertical indirecta* ocurre, por su parte, cuando un cambio en las

tasas impositivas por un nivel de gobierno afecta los ingresos tributarios de otro nivel de gobierno. Un ejemplo de esta externalidad es aquel en que un aumento en el impuesto de renta aplicado a las empresas por el gobierno nacional aumenta el costo marginal del recaudo del impuesto de industria y comercio, que aplica el gobierno local. En este caso, una transferencia del gobierno nacional al local internaliza los costos que el primero impone al segundo.

Finalmente, *una externalidad tributaria horizontal indirecta* se produce como consecuencia de la existencia de bases móviles entre jurisdicciones. Aumentar un impuesto sobre una base móvil en una jurisdicción, aumenta los ingresos tributarios de otras jurisdicciones, pues las bases se desplazan a estas últimas. El caso contrario ocurre cuando una jurisdicción compite con otras para atraer empresas e individuos, reduciendo los impuestos. Que la competencia tributaria sea considerada como beneficiosa o perjudicial, dependerá de cómo se concibe al gobierno, si como un Leviathan que maximiza los ingresos tributarios totales, o como una institución benevolente que refleja las preferencias de la población por bienes y servicios provistos por el sector público (Dahlby y Wilson, 1996). Desde la primera perspectiva, la competencia tributaria puede tener un impacto benéfico sobre los ciudadanos, pues ejerce presión sobre los gobiernos locales para no aumentar en forma excesiva y unilateral sus impuestos. Desde la segunda perspectiva, la competencia lleva a la subprovisión de bienes y servicios públicos por los gobiernos locales, pues estos ignoran los ingresos adicio-

nales que obtienen otras jurisdicciones cuando ellos aumentan impuestos, y en consecuencia sobrestiman el SMCF⁵.

La consideración de las economías de escala en el recaudo y las externalidades tributarias en la definición de principios de asignación de impuestos, lleva a concluir que los gobiernos deberían seleccionar la combinación de impuestos y el nivel de estos de tal forma que se iguale el costo social marginal de los fondos públicos (SMCF) en todos los niveles de gobierno.

En suma, una distribución óptima de tributos entre niveles de gobierno, es aquella en la cual el Gobierno Nacional utiliza impuestos redistributivos sobre bases tributarias móviles (e.g. renta, ventas) e impuestos sobre bases tributarias dispersas (e.g. recursos naturales), mientras que los gobiernos locales se financian con impuestos sobre bases tributarias relativamente inmóviles (e.g. impuesto predial) y con tarifas sobre servicios públicos. La combinación óptima seleccionada debe resultar además en la igualación de los costos sociales marginales de los fondos públicos. La práctica colombiana es en gran medida consistente con estos principios. La excepción más notoria a estas reglas es el impuesto de industria y comercio, que a pesar de tener una base móvil, constituye una fuente importante de ingresos de los municipios. Además, el principio de igualación del SMCF no se aplica en la definición de los niveles impositivos, ni en la asignación de impuestos; así mismo, las externalidades tributarias no se consideraron en el diseño del esquema de transferencias.

⁵ El impacto negativo de la competencia tributaria, cuando ésta se da bajo la forma de rebajas de impuestos, se discute más adelante.

b. Principios de asignación de funciones de gasto en provisión de bienes y servicios públicos

La teoría del "federalismo fiscal" también ha establecido unos principios de asignación de funciones de gasto entre entidades territoriales. De acuerdo con esta teoría, bienes como la seguridad, la defensa, el manejo del comercio exterior, la regulación, la política monetaria y cambiaria, los asuntos internacionales y, en general, todos aquellos bienes y servicios que pueden considerarse como "bienes públicos puros", es decir, aquellos bienes que benefician a toda la población sin posibilidad de excluir de su consumo a quienes no pagan (o para los cuales la exclusión no es deseable, pues el costo marginal de proveer el servicio a un usuario adicional es cero) y cuyos beneficios no se pueden limitar geográficamente, deben ser provistos por el Gobierno Nacional y financiados a través de impuestos generales.

Aquellos bienes que generan beneficios de carácter exclusivamente local (algunos de los cuales tienen carácter de "bienes públicos congestionables"), como la protección contra incendios, los parques, el alumbrado público, 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.

La provisión centralizada de bienes y servicios locales tiende a resultar en un suministro relativamente uniforme de ellos entre entidades territoriales, mientras que la autoridad local tiene mejor información y mayores incentivos, y puede en consecuencia responder mejor a las

preferencias y necesidades de la población y producir así una asignación más eficiente de recursos. En los casos en que hay grandes variaciones en preferencias entre comunidades en relación con estos bienes, ello constituye una ventaja importante. La provisión local facilita además el control ciudadano sobre la ejecución del gasto.

Las desventajas de descentralizar la provisión son los costos de transacción, posiblemente más altos que los que enfrenta el Gobierno Central, pues cada comunidad debe gastar recursos escogiendo, por ejemplo, su propio esquema de administración de los recursos; y las desigualdades que podrían resultar en la calidad de los servicios provistos por diferentes comunidades, cuando las decisiones se toman localmente.

Cuando existen economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos congestionables, el número apropiado de gobiernos locales se determina de tal forma que todas estas economías se agoten. Cuando el costo promedio por usuario de proveer un nivel dado de un servicio público congestionable iguala al costo marginal de añadir un usuario adicional, la comunidad local ha llegado a su tamaño eficiente. La evidencia empírica muestra que "servicios como la educación, la policía, la protección contra incendios, los parques y la recreación, el alcantarillado y la salud pública pueden ser producidos eficientemente por comunidades relativamente pequeñas, de incluso 10.000 hogares" (Inman y Rubinfeld, 1997). "Para servicios cuya producción eficiente requiere mayores poblaciones de usuarios, las pequeñas comunidades pueden agruparse para formar cooperativas de usuarios" (Inman y Rubinfeld, 1997); un ejemplo de ello son las "áreas metropolitanas" de las ciudades capitales.

Finalmente, los bienes y servicios que generan externalidades deberían ser proporcionados conjuntamente por varios niveles de gobierno; o, alternatively, los criterios de eficiencia recomiendan compensar a las comunidades locales por estos efectos. Cuando el gasto de una localidad en estos bienes beneficia a otras jurisdicciones, sin que estas "paguen" por la prestación del servicio, se produce un nivel subóptimo de oferta de los mismos. El gobierno nacional debe entonces "compensar" a la entidad local que produce estos derramamientos, proveyendo directamente un mayor volumen de estos bienes, o transfiriéndole más recursos a la entidad local para financiar una provisión mayor.

Al igual que con las externalidades tributarias, las externalidades de gasto pueden clasificarse en tres tipos (Dahlby y Wilson, 1996): a) externalidad horizontal directa; b) horizontal indirecta; y, c) vertical indirecta. Un ejemplo clásico del primer tipo, es aquel en donde el gasto en reducción de la polución por una entidad territorial beneficia a los residentes de otra jurisdicción al reducir las emisiones que sobrepasan las fronteras geográficas. La presencia de esta externalidad implica la subprovisión de actividades que generan beneficios externos.

Un ejemplo del segundo tipo corresponde al caso en el que una entidad territorial otorga un subsidio para atraer inversión que se habría dirigido a otras entidades en ausencia del subsidio, lo que reduce la base tributaria de estas últimas. La implicación fiscal de esto, es que se producirá una sobreprovisión de actividades que reducen

los ingresos tributarios de otras entidades territoriales.

Finalmente, se produce una externalidad vertical indirecta cuando las decisiones de gasto de un nivel de gobierno afectan los gastos o los ingresos de otro nivel de gobierno. Un ejemplo ocurre cuando el gasto de una entidad territorial en infraestructura aumenta la productividad de sus habitantes, lo que a su vez puede aumentar los ingresos tributarios del gobierno nacional. Si no se corrige esta externalidad, habrá una subprovisión de actividades que tienen efectos positivos sobre los ingresos de otros gobiernos.

En el primero y tercer casos de externalidades de gasto, las entidades territoriales deberían recibir transferencias adicionales que les permitieran proveer mayores cantidades de bienes y servicios que generan beneficios externos; en el segundo caso, los mecanismos que generan externalidades negativas deberían suprimirse.

En síntesis, es función del Gobierno Nacional la provisión de "bienes públicos puros" y la corrección de externalidades de dos maneras: 1) proveyendo el bien directamente u obligando al gobierno local a proveer ciertas cantidades mínimas ("control de cantidades"); o, 2) subsidiando (vía "matching grants" o transferencias con contrapartida⁶), o gravando a los gobiernos locales para proveer los niveles eficientes de la actividad por su propia cuenta ("control de precios"). En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, la defensa nacional, la seguridad social y la protección ambiental son provistas directamente o por man-

⁶ La forma en que operan estas transferencias se explica más adelante.

dato del gobierno central, mientras que la asistencia a los pobres, las carreteras interestatales y la investigación básica se proveen a través de subsidios de precio (o "matching grants").

El primer mecanismo se preferirá cuando la curva de beneficio social marginal del bien o externalidad es relativamente inelástica y la curva de costo social marginal es relativamente elástica. Si son estrictamente monitoreadas, las transferencias de suma fija dirigidas a un servicio particular son funcionalmente equivalentes a la provisión directa. Las transferencias también pueden utilizarse para mejorar el desempeño en términos de equidad del sector público local. La necesidad de transferencias se ve fortalecida si ciertos servicios públicos locales como la educación se consideran bienes meritorios. Para aumentar su provisión pueden usarse transferencias específicas con contrapartida ("categorical matching grants"). Finalmente, las transferencias de suma fija no dirigidas (de "propósito general"), desde las comunidades fiscalmente favorecidas a las desfavorecidas, pueden asegurar la eficiente ubicación de trabajadores del sector privado entre jurisdicciones fiscalmente competitivas.

Los principios de distribución de funciones de gasto que se acaban de enunciar no son principios tajantes, como lo admite el mismo Musgrave (1997). Así, aunque la educación se provee localmente, su calidad es de interés nacional. Lo mismo ocurre con la salud, pues la salud de la nación es importante para la fortaleza de la economía. Como señala Musgrave, en última instancia, definir la jurisdicción más adecuada para proveer un servicio puede tener menos que ver con el área cubierta por un programa particular, que con la pregunta de qué tanta unidad

nacional desean formar las jurisdicciones que componen el país.

B. Justificación de las transferencias

La discusión anterior en relación con la división más apropiada de funciones y de instrumentos fiscales entre los diversos niveles de gobierno, provee algunos de los argumentos que justifican las transferencias intergubernamentales de recursos. Estos son básicamente tres:

- La necesidad de disminuir las desigualdades en capacidad fiscal entre regiones;
- La necesidad de proveer una oferta suficiente de bienes y servicios que generan externalidades; y
- La mayor eficiencia del Gobierno Nacional en el recaudo y el disponer de bases tributarias más amplias.

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

Las disparidades en ingresos per cápita entre entidades territoriales y, en consecuencia, en capacidad fiscal, les impiden proporcionar canastas similares de bienes y servicios públicos a sus comunidades. En estas circunstancias, las transferencias buscarían reducir estas diferencias -es decir, lograr "equidad fiscal horizontal"- sin descuidar la búsqueda de esfuerzos tributarios similares. En Colombia las diferencias en ingresos entre entidades territoriales son muy marcadas. Los departamentos más pobres, como Chocó y Nariño, tuvieron en 1997 ingresos per cápita de \$617.533 y \$723.799 respectivamente, mientras que los ingresos por habitante en los departa-

mentos de Quindío o Cundinamarca fueron de \$ 2,3 y \$ 2,4 millones de pesos. Estas desigualdades se reflejan en los ingresos tributarios per cápita de estos departamentos: en 1995 los ingresos tributarios per cápita de Chocó y Nariño fueron de \$17.509 y de \$14.843 respectivamente, mientras que en Quindío y Cundinamarca alcanzaban \$55.196 y \$106.990 respectivamente.

Boadway (1997), un economista canadiense, ha sido el principal promotor de las "transferencias igualizadoras". Estas buscan "asegurarle suficientes ingresos a las entidades territoriales para proveer niveles razonables similares (comparables) de servicios públicos a niveles razonables comparables de impuestos". Transferencias bien diseñadas bajo este esquema, reconocen las diferencias en necesidades de gasto y en capacidades tributarias de las entidades territoriales. Shah (1994) argumenta que un esquema de transferencias igualizadoras, constituye un esquema casi único en donde las consideraciones de eficiencia y de equidad coinciden. Es además considerado como uno de los mecanismos más adecuados para promover y mantener la unidad nacional.

En términos de eficiencia el esquema busca la completa eliminación de las diferencias en beneficios fiscales netos entre entidades territoriales y no exclusivamente igualar los ingresos territoriales per cápita⁷. Esto último le permitiría a los gobiernos territoriales expandir los servicios asumiendo tan sólo una fracción del aumento en costos, y por lo tanto estimulando la irrespon-

sabilidad fiscal. Musgrave sugirió corregir el esquema de "tratamiento tributario igual de iguales" por la regla de que la gente con iguales ingresos debe experimentar el mismo beneficio neto de las operaciones fiscales (beneficios imputados menos costos fiscales). Un esquema que considera las diferencias en necesidades de gasto y en capacidades tributarias de las entidades territoriales es consistente con esta perspectiva.

El esquema de transferencias igualizadoras se ha criticado con el argumento de que puede inducir ineficiencias en la asignación regional de recursos, al desestimular la migración de fuerza de trabajo hacia las regiones de más altos ingresos, donde podría ser más productivo.

2. Provisión suficiente de bienes y servicios que generan externalidades

Las transferencias también deben utilizarse para subsidiar ciertos programas locales que producen beneficios no sólo 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 deseables⁸.

3. Mayor eficiencia del Gobierno Nacional en la recaudación y disponibilidad de bases tributarias más amplias

El Gobierno Nacional tiene mayor capacidad de recaudación de impuestos y puede ser un recau-

⁷ Australia es el único país de gobierno federal que ha adoptado este esquema. El esquema canadiense busca tan sólo igualar ingresos.

⁸ Más adelante se aclaran estos conceptos.

dador 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 nuevos impuestos locales. Desde esta perspectiva, puede ser 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 a estas entidades.

Así mismo, dado que la asignación óptima de tributos entre niveles de gobierno implica que el Gobierno Central grava las bases tributarias de carácter móvil, que son más amplias y generan muchos más ingresos que las que quedan a cargo de los Gobiernos locales, y que la capacidad tributaria de las diversas localidades es muy desigual, los recursos tributarios locales pueden ser insuficientes para proveer un nivel mínimo de bienes y servicios a nivel local, requiriéndose de transferencias por parte del nivel nacional.

C. Tipos y efectividad de las transferencias⁹

Con las transferencias, el Gobierno Nacional puede modificar las acciones de los Gobiernos locales, estableciendo incentivos para orientar los recursos a determinados usos. El logro de este propósito depende del diseño del esquema de transferencias. Según sus objetivos, las transferencias se pueden dividir en transferencias de propósito general ("block grants") y de propósitos específicos ("categorical grants"). A su vez,

estos dos tipos se subdividen en transferencias con contrapartida (matching grants) y sin ella.

Las *transferencias específicas* se otorgan para propósitos predeterminados (educación, salud, vías, acueductos, etc.), mientras que las de *propósito general* son de libre utilización por la entidad receptora. 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 sus efectos 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 local tanto en bienes públicos 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.

⁹ Para una explicación gráfica y más detallada sobre los tipos de transferencias, ver Coyuntura Social No. 10 (1994), pág. 69.

El efecto anterior (de aumentar en una suma fija el ingreso de la comunidad, es decir, producir tan solo un "efecto ingreso"), puede también producirse en el caso de las transferencias específicas, 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 preestablecido aumentará en la diferencia entre la transferencia y la cantidad previamente gastada en él por la comunidad local.

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; es decir, no sólo producen un "efecto ingreso", sino también un "efecto sustitución" (efecto precio). En consecuencia, si el objetivo del Gobierno Central es el de aumentar la provisión de algunos bienes predeterminados, un sistema de transferencias con contrapartida es mucho más efectivo que uno de transferencias generales o específicas (sin contrapartida).

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 costo para el Gobierno Nacional (en términos de bienes privados) es mayor que en el caso de una transferencia general. 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 sustenta la hipótesis de que las generales o las específicas aumenten el gasto público local en un monto mucho menor que el

de 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 a donde 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 para programas que generan externalidades sobre otras entidades territoriales, y en transferencias de propósito general que se distribuyan mediante una fórmula que proporcione mayores recursos per cápita a las entidades con desventaja fiscal.

D. Efectos de las transferencias sobre la eficiencia, la equidad y el crecimiento económico

1. Efectos sobre la eficiencia

La discusión realizada en las secciones anteriores evidencia claramente que se requiere de un diseño riguroso del esquema de transferencias para evitar que se produzcan ineficiencias, sobre todo de tipo asignativo. Atrás se mostró que:

- Las transferencias específicas con contrapartida incentivan la provisión suficiente de bienes considerados esenciales por el gobierno nacional y minimizan los incentivos a reducir el esfuerzo fiscal local (a la "pereza fiscal"), mientras que las transferencias generales no garantizan esto; y,
- Las transferencias deben apuntar a corregir las externalidades (positivas y negativas) que

generan las políticas tributarias y de gasto de las diversas entidades territoriales. No hacerlo da lugar a una subprovisión de bienes que producen beneficios externos y a una sobreprovisión de bienes que producen externalidades negativas.

2. Efectos sobre el crecimiento económico y la equidad

Los nuevos desarrollos teóricos en las áreas de geografía económica y de crecimiento económico ofrecen un nuevo marco para analizar el desarrollo regional, y su aplicación al análisis de las transferencias lleva a cuestionar la eficiencia de algunos de los criterios tradicionales de transferencia mencionados atrás. La evidencia empírica tampoco parece mostrar que las transferencias hacia las regiones más rezagadas hayan logrado reducir de manera sustancial la brecha entre regiones ricas y pobres.

Parte de la controversia radica en el carácter estático del concepto de equidad al que se ha hecho referencia hasta ahora. Si se analiza la equidad desde el punto de vista de la convergencia, es decir, si a lo largo del tiempo se reduce la brecha de ingresos entre regiones, los esquemas de redistribución del ingreso deben orientarse con otros criterios, y el objetivo debe ser reducir la brecha en el menor tiempo posible, aún cuando ello implique hacer transferencias inequitativas. Bajo este enfoque, las transferencias deberían orientarse en mayor medida hacia aquellas localidades en las cuales existen economías de escala y de aglomeración y mayores derramamientos hacia otras jurisdicciones, que son generalmente las localidades que observan mayor crecimiento económico y poblacional. Aplicando este criterio, la distribución del ingreso podría mejorar aún

más y en un tiempo más corto, que si se destinan recursos importantes de transferencias a entidades territoriales pequeñas y con reducida actividad económica.

a. Implicaciones de los Modelos de Geografía Económica sobre el Diseño de los Esquemas de Transferencias

El criterio que acabamos de mencionar para asignar las transferencias se fundamenta en los hallazgos de las nuevas teorías de geografía económica y de crecimiento regional. Un ejemplo de estos desarrollos en el tema de geografía económica se encuentra en Krugman (1990), que construyó un modelo de un país hipotético con 12 regiones, a las que distribuyó dotaciones iniciales de factores (tierra, trabajo y capital); posteriormente introdujo un cambio exógeno en el modelo. El resultado obtenido, independientemente de las dotaciones iniciales, es que la dotación final de los factores, salvo la tierra que es inmóvil, tiende a concentrarse en dos o tres regiones.

Este proceso de concentración ha sido explicado tradicionalmente a través de lo que se conoce como las externalidades Marshallianas. Las externalidades que pueden fomentar la aglomeración de la producción son tres: la existencia de "spillovers" (derramamientos) de información, la disponibilidad de insumos especializados y la presencia de un mercado laboral con amplia disponibilidad de mano de obra de diferentes tipos. Además de las externalidades positivas, Marshall identificó a las ventajas comparativas regionales como fuentes de concentración geográfica. La teoría ha avanzado enormemente en el desarrollo de modelos que incorporen ventajas comparativas y externalidades positivas. Sin embargo, el trabajo empírico ha sido muy

limitado y pocos estudios han analizado la importancia relativa de estos dos factores.

En un artículo posterior, Krugman (1991) desarrolló un modelo en el cual existe una mayor posibilidad de distinguir entre ventajas comparativas y rendimientos crecientes (economías de escala). En efecto, el modelo de Krugman restringe los rendimientos crecientes a aquellos derivados de la geografía económica y los costos de transporte. La hipótesis es que en un mundo caracterizado por rendimientos crecientes y costos de transporte, existirá un fuerte incentivo a concentrar la producción de un bien cerca a su mercado más grande, aún cuando exista demanda por el producto en otras regiones. En efecto, al localizar la planta de producción en un único lugar se pueden realizar las economías de escala, mientras que al localizarla cerca de su mercado más grande, disminuye los costos de comercialización (transporte). Esto es lo que se denomina el efecto de la geografía económica y del mercado doméstico. En un mundo en el cual los costos de transporte son cero y existen rendimientos constantes a escala, las ventajas comparativas o la disponibilidad de insumos determinarán enteramente la localización geográfica de la actividad económica.

En un modelo más reciente (Krugman, 1997), se excluye las externalidades como factor explicativo de la aglomeración, concentrándose en las economías de escala y los costos de transporte. El modelo recoge la tensión entre dos tipos de fuerzas: "fuerzas centrípetas, que tienden a empujar la actividad económica a integrarse en aglomeraciones, y fuerzas centrífugas que tienden a romper estas aglomeraciones o a limitar su tamaño" (Krugman (1997)). En este modelo las ciudades no son conceptos preexistentes:

"Las aglomeraciones surgen de la interacción entre los rendimientos crecientes a nivel de las plantas de producción individuales, los costes de transporte y la movilidad de los factores. A causa de los rendimientos crecientes, es preferible concentrar la producción de cada bien en unas pocas ubicaciones. A causa de los costes de transporte, las mejores localizaciones son aquellas que tienen un buen acceso a los mercados (vinculación hacia adelante) y a los proveedores (vinculación hacia atrás). Pero el acceso a los mercados o a los proveedores estará precisamente en esos puntos en los que se han concentrado las fábricas, y que, en consecuencia, han atraído a sus alrededores a los factores de producción móviles. Pero no todos los factores son móviles, y la presencia de factores inmóviles es lo que da lugar a la fuerza centrífuga que actúa en contra de la aglomeración" (Krugman (1997)).

Krugman menciona la renta del suelo como una de esas fuerzas en contra de la aglomeración, pero no la incluye en sus modelos; la única fuerza que incluye y que va en contra de la aglomeración es "el incentivo de establecer nuevas fábricas para servir al hinterland agrícola disperso". El modelo supone rendimientos crecientes a nivel de la empresa individual, lo que obliga a modelar una estructura de mercado imperfectamente competitiva. Para ello Krugman utiliza el modelo de competencia monopolística de Dixit-Stiglitz. Se supone adicionalmente que en la economía hay dos sectores y dos tipos de bienes, el industrial y el agrícola. Toda la población comparte las mismas preferencias Cobb-Douglas para los dos tipos de bienes. Hay un sólo producto agrícola homogéneo. El producto industrial, sin embargo, es un conglomerado de un gran número de variedades de productos simétricos, con una elasticidad de sustitución constante entre cualquier par de variedades. Hay dos factores de producción, "trabajadores móviles" que pro-

ducen bienes industriales y "agricultores inmóviles", que producen el bien agrícola. La agricultura presenta rendimientos constantes a escala.

Se supone, por otra parte, que la producción industrial posee economías de escala. Lo que implican los rendimientos crecientes es que producir cada variedad en un único emplazamiento diferente es provechoso, de forma que emplazamientos diferentes no van a producir el mismo conjunto de bienes, sino grupos de productos diferenciados. Se asume también que la oferta global de "agricultores" y "trabajadores" es constante y está distribuida en diversas localizaciones. En cualquier momento del tiempo hay pleno empleo en cada una de las ubicaciones para los dos factores/sectores. Los costos de transporte tan sólo afectan a los bienes industriales. En lugar de modelizar un sector separado de transporte, Krugman supone que una fracción de cada bien industrial transportado se "deshace" durante el camino. Los agricultores son inmóviles, mientras que los trabajadores industriales se desplazan hacia aquellas ubicaciones que les ofrecen salarios superiores en términos reales.

Con los anteriores supuestos se conforma un modelo completo de dinámica geográfica. Los inputs del modelo son: i) Los parámetros de la función de utilidad, los costos de transporte y la elasticidad de sustitución en la producción; ii) Una asignación inicial de la fuerza de trabajo agrícola en las distintas ubicaciones; iii) Una matriz de distancias entre ubicaciones; y, iv) Una asignación inicial de los trabajadores en las distintas localizaciones. Estos inputs determinan el equilibrio en un momento del tiempo y el vector de salarios reales que dicta los cambios en el emplazamiento de los trabajadores, dando lugar

a una evolución de ese equilibrio a lo largo del tiempo.

Las implicaciones de los modelos de "geografía económica" sobre el diseño de los esquemas de transferencias pueden ser de crucial importancia. En efecto, si una localidad presenta economías de escala y externalidades Marshallianas, quitarle recursos a dicha localidad para transferirlos a otra en la cual no hay economías de escala ni externalidades, es *ineficiente* y reduce la tasa de crecimiento económico. Más aún, si el crecimiento de la localidad con economías de escala tiene derramamientos hacia otras localidades, el crecimiento de estas últimas puede ser aún mayor que si le transfiriesen los recursos directamente. Para mayor claridad, supongamos que existe una localidad pequeña A en la cual no hay economías de escala, y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1; y una localidad grande, en la cual hay importantes economías de escala y la inversión de \$1 produce crecimiento de \$1.5. Una transferencia de \$1 de la localidad B a la localidad A, implica que en términos de crecimiento se pierden 0,5 pesos. El problema se puede agravar si la localidad A no tiene la estructura económica para garantizar que ese \$1 se quede en la ciudad. Supongamos por ejemplo que ese peso se invierte en educación. Si la ciudad A no tiene la suficiente infraestructura para posteriormente ofrecer empleo a esa mano de obra educada, esta migrará hacia la localidad B en la cual hay mayores oportunidades económicas y la transferencia no redundará en una disminución de la brecha de ingresos entre las regiones.

Si los derramamientos desde las regiones más ricas tienen efectos positivos más fuertes sobre las regiones más pobres que los que producen las transferencias, entonces un sistema

redistributivo de regiones avanzadas hacia regiones rezagadas puede no sólo ser altamente ineficiente y costoso en términos de crecimiento, sino además poco efectivo para reducir las brechas regionales de ingresos. El hecho de que Bogotá y otras pocas ciudades y regiones del país muestren un crecimiento económico y poblacional mayor que el del resto de Colombia debe llamar la atención sobre la posibilidad de que se estén manifestando estos efectos de economías de escala; y la evidencia de que Bogotá genera externalidades positivas sobre otros municipios¹⁰, plantea la posibilidad de que la asignación de recursos adicionales a Bogotá genere mayores beneficios que los que se obtendrían por transferencias directas de recursos a esos municipios para los mismos propósitos.

b. Implicaciones de la aplicación de los modelos insumo-producto y de equilibrio general interregionales respecto al análisis de las transferencias

Otra teoría que también cuestiona la validez de los esquemas vigentes de transferencias, es aquella que estudia la convergencia económica entre regiones de un mismo país para el caso de los países en desarrollo utilizando modelos insumo-producto y de equilibrio general. Esta corriente teórica ha encontrado que en las economías en desarrollo hay una tendencia a la persistencia en las disparidades existentes entre las regiones más prósperas y las menos prósperas. Algunos autores han explicado este fenómeno por la ausencia de una significativa red de interacciones en las regiones menos prósperas, lo que genera

grandes filtraciones extrarregionales. Para mostrar esto han construido modelos insumo-producto y modelos de equilibrio general interregionales para varios países, con los que han realizado experimentos para averiguar qué ocurre en el resto del país cuando hay desarrollo en una de las regiones, entendido este desarrollo como un cambio unitario en la demanda final en uno de los sectores económicos.

Estos experimentos han encontrado que en las regiones más prósperas buena parte de los impactos se produce dentro de la región, mientras que en las regiones más pobres el impacto se filtra en su mayor parte a otras regiones. Ello lleva a concluir que es improbable que las políticas de desarrollo regional (entre las que se podrían incluir a aquellas que redistribuyen el ingreso entre regiones) probablemente no generarán beneficios importantes para las regiones más prósperas (tampoco para las más pobres), ni producirán mayor igualdad regional. Este tipo de ejercicios evidencia claramente la disyuntiva entre los problemas de equidad regional en el corto plazo, frente a la eficiencia del país como un todo (y la equidad en el largo plazo), mostrando que cualquier inversión dirigida al desarrollo regional incurre en costos de oportunidad en términos de reducción del crecimiento económico nacional y menor equidad en el largo plazo.

Hewings (1998) reporta los resultados de ejercicios de este tipo para Indonesia, Bangladesh y Brasil. Para Indonesia definió un sistema de cinco regiones y construyó un conjunto de modelos insumo-producto interregionales y un modelo de equilibrio general, con los que realizó

¹⁰ Por ejemplo, en las escuelas y colegios de Bogotá aparecían registrados a principios de los noventa más de 80.000 jóvenes que vivían en los municipios aledaños.

.experimentos para examinar el impacto de un cambio unitario en la demanda final en el sector manufacturero de cada una de las regiones sobre el resto del sistema. Encontró que casi tres cuartas partes de los impactos en las dos regiones más desarrolladas (Java y Sumatra) se producen dentro de esas regiones, mientras que más de tres cuartas partes de los impactos en Sulawesi y las Islas Orientales se filtran a otras regiones (principalmente Java y Sumatra). Para otros sectores obtuvo resultados similares.

Para Bangladesh, fuera de estos ejercicios, con los que obtuvo resultados similares a los obtenidos para Indonesia, Hewings comparó los impactos de efectos de consumo con los de efectos de producción, encontrando que la interacción es mucho mayor a través de los primeros. Igualmente, hizo experimentos para examinar los efectos de una redistribución de ingresos entre tres grupos de ingreso (bajo-medio-alto), encontrando que si bien los efectos son en conjunto relativamente pequeños (y en algunos casos generan disminuciones en la producción), en términos absolutos podrían producir aumentos significativos en las producciones.

El último experimento para Bangladesh consistió en evaluar los efectos diferenciales de incrementos en los gastos de inversión en diferentes regiones. Encontró que la fuerte presencia de la agricultura en las regiones menos prósperas arroja sustanciales impactos intra e interregionales, mientras que los efectos industriales son dominantes en las regiones más prósperas (Dhaka y Chittagong) y en ellas se producen mayores aumentos en el consumo agrícola final, confirmando la idea de que el conflicto entre la eficiencia agregada y la equidad interregional es más significativo que en una economía agrícola.

Finalmente, aplicando un modelo de equilibrio general tri-regional (Norte, Noreste y Centro-Sur) para Brasil, Hewings (1998), llega a concluir que el mantenimiento de la brecha de ingresos per cápita entre el Noreste (que es un beneficiario neto de transferencias del Gobierno Federal) y las otras dos regiones, se explica porque el Noreste es más dependiente del resto del país (compra mucho más de lo que vende), haciendo estas filtraciones "muy difícil que en la región se genere una ventaja comparativa y por consiguiente, que esta sea capaz de reducir los diferenciales en ingreso por habitante".

En síntesis, los dos enfoques teóricos descritos, el de geografía económica y el de crecimiento regional que utiliza modelos insumo producto, resaltan el hecho de que el gasto público que se realiza en entidades territoriales (o ciudades) más grandes, en las que se observan mayores economías de escala y de aglomeración y mayores interrelaciones (hacia atrás y hacia adelante) entre las actividades económicas, puede ser más productivo que el gasto público que se dirige a las comunidades más pequeñas, en las que el "tejido" económico es muy precario y no se observan las economías mencionadas.

Si bien estas teorías ponen nuevamente de presente el trade-off clásico entre equidad y crecimiento económico, sus implicaciones para el diseño de las transferencias van más allá de la recomendación (tildada de "desarrollista" por algunos) de que Bogotá debe recibir mayores transferencias de las que recibe, pues en caso contrario podría verse afectado seriamente su crecimiento económico (y el del país) en el mediano plazo, al igual que la distribución nacional del ingreso. Ellas también implican que la proliferación de nuevos municipios pequeños es

una tendencia indeseable y que la *consolidación* de municipios es un proceso muy conveniente (al menos desde un punto de vista económico) y que debe ser estimulado.

3. Efectos de las transferencias sobre los incentivos: ineficiencia, pereza fiscal y sobre-endeudamiento territorial

No hay ninguna garantía de que los recursos de las transferencias sean utilizados en forma eficiente por los gobiernos locales; y el diseño mismo del esquema de transferencias puede generar incentivos perversos, a reducir el esfuerzo fiscal y a endeudarse excesivamente. La idea de Hayek (retomada por Tiebout) de que debido a que los gobiernos locales y los consumidores tienen mejor información que el gobierno nacional acerca de las condiciones y preferencias locales, tomarán mejores decisiones sobre el gasto en bienes públicos locales, presupone que los funcionarios públicos locales tienen incentivos para comportarse de la manera prescrita por la teoría, proveyendo bienes públicos en forma eficiente y preservando los mercados. Es decir, suponen que los funcionarios públicos actúan benevolentemente, en favor de los intereses de la ciudadanía.

Esto no está garantizado. No hay razón natural para que los funcionarios locales persigan el interés general. Si se les da la oportunidad, se apropiarán de las rentas asociadas con las decisiones políticas. Los gobiernos pueden estar tentados a gravar excesivamente a sus comunidades (el problema del "Estado predatorio"), reduciendo los incentivos a invertir y a tomar riesgos por parte del sector privado; también pueden estar tentados a endeudarse excesivamente y a rescatar ("bailout") proyectos fallidos,

o a continuar programas públicos costosos e ineficientes, lo que reduce los incentivos a evitar errores y a reducir el desperdicio de recursos.

Por otra parte, las transferencias mismas pueden generar incentivos erróneos. Como se señaló antes, las transferencias de propósito general ("block grants") pueden inducir pereza fiscal. La disponibilidad de fondos sin restricciones, permite su sustitución por otros que de otra manera habrían sido obtenidos aplicando impuestos locales, reduciendo el esfuerzo fiscal local.

La presencia de un desbalance fiscal vertical muy pronunciado, como el que se observa en Colombia en algunas entidades territoriales, originado en parte por el mismo esquema de transferencias, constituye también un factor desequilibrador de las finanzas públicas: "el uso excesivo de transferencias de ingresos por parte del Gobierno Nacional en lugar de asignar algunos impuestos a los otros niveles del gobierno, implica que cada vez que el Gobierno Nacional aumenta los impuestos para reducir su déficit fiscal, los gobiernos regionales reciben un beneficio en ingresos que pueden gastar libremente, lo que limita la capacidad del Gobierno Central para reducir el déficit fiscal" (Shome (1994)).

¿Cómo evitar esto? ¿Cómo lograr que los gobiernos regionales y locales se comprometan a proveer bienes públicos en forma eficiente y a preservar los mercados? Para Weingast y Qian (1997) la respuesta está en la estructura institucional, que debe permitir que se alineen los incentivos de los funcionarios públicos con el bienestar de los ciudadanos. El estado debe mantener incentivos positivos de mercado que recompensen el éxito económico; y comprometerse también a aplicar incentivos negativos de mer-

cado que castiguen los errores económicos. Para Weingast y Qian (1997), algunas características del federalismo, como la descentralización de la información y la autoridad y la competencia interjurisdiccional, pueden proveer un compromiso creíble de garantizar los derechos económicos y preservar los mercados. A través de estos mecanismos el federalismo puede establecer incentivos positivos para limitar el problema del "Estado predatorio" e incentivos negativos para reducir el problema de la "restricción presupuestal blanda".

Limitar la autoridad del principal provee un subordinado con incentivos para tomar iniciativas. Aunque no ata completamente sus manos, la devolución por el gobierno central de información y autoridad a los gobiernos locales le dificulta usar estas manos. En el modelo de Tiebout, la competencia entre jurisdicciones y la migración, permite a los ciudadanos acomodar mejor sus preferencias con el menú ofrecido de bienes públicos locales e impuestos. Adicionalmente, la competencia interjurisdiccional también impide el problema del "Estado predatorio", al limitar la posibilidad de gravar en forma fuerte las bases móviles o regular excesivamente las actividades económicas. Igualmente, la movilidad de los recursos entre regiones limita las posibilidades de los gobiernos locales de rescatar empresas ineficientes o derrochar gasto público. En suma, la competencia interjurisdiccional "endógenamente endurece la restricción presupuestal de los gobiernos locales y cambia los incentivos de los políticos locales" (Weingast y Qian, 1997)

Las restricciones al endeudamiento de las entidades territoriales, por su parte, previenen a los gobiernos locales de gastar más allá de sus posibilidades y les dan el incentivo para responder por sí mismos por el estado de las finan-

zas. Sin embargo, hay un tipo de externalidad que surge del hecho de que es más probable que las jurisdicciones de mayor tamaño enfrenten "soft budget constraints" que las de menor tamaño. La razón es el fenómeno del "too big to fail", que ocurre debido a que el fracaso en el rescate de las jurisdicciones de mayor tamaño tiene consecuencias más severas sobre la economía. De esto se puede concluir que la descentralización con gobiernos locales más pequeños lleva a restricciones presupuestales más "duras" (Wildasin, 1997). Finalmente, otorgar transferencias específicas con contrapartida, o condicionar las transferencias al esfuerzo tributario de las comunidades locales, resultará en mayor eficiencia, pues la presión de la población local por el mejor uso de los recursos locales aumentará.

III. Breves comentarios sobre el esquema colombiano de transferencias

Una vez presentados los principios económicos del federalismo fiscal y de las transferencias, la pregunta obligada que surge es la siguiente: ¿refleja el régimen colombiano de transferencias estos criterios? Hagamos un breve repaso del esquema vigente. La Ley 60 de 1993, que reglamentó los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, redefinió el esquema de transferencias de la Nación hacia los departamentos y municipios. La ley estableció dos tipos de transferencias. La primera, que corresponde al Situado Fiscal, dirigida a los departamentos y al Distrito Capital y los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, destinada a financiar los servicios de salud y educación. La segunda dirigida a los municipios, para el financiamiento de inversión social, incluyendo dentro de esta definición la nómina de docentes y profesionales de la salud.

El Situado Fiscal tradicionalmente ha sido la principal fuente de financiación de salud y educación. La Ley 60 de 1993, lo definió como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación (ICN) que sería cedido a los departamentos y los Distritos Capital y Especiales. Para 1993 el Situado Fiscal fue de 22,1% de los ICN. Para los años siguientes se estipuló que sería un porcentaje creciente de dichos ingresos, pasando de 23% en 1994 hasta 24,5% en 1996. Cada cinco años, a partir de julio de 1991, y a iniciativa del Congreso, se podrá revisar el nivel del Situado Fiscal y las reglas y procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales. La distribución del total del Situado Fiscal entre los departamentos se realiza de acuerdo a las siguientes reglas:

- El 15% en partes iguales entre los 32 departamentos y el Distrito Capital y los Distritos especiales (alícuota).
- El 85% restante se asigna en la forma siguiente: un porcentaje determinado debe asegurar, junto con el 15%, la atención de las necesidades de salud y educación de los actuales usuarios del sistema; el resto se asigna de acuerdo a la población potencial por atender y al esfuerzo fiscal propio.

El segundo tipo de transferencias reglamentado por la Ley 60 de 1993 es la Participación Municipal en los ICN. Se estableció que esta par-

ticipación crecería en un punto adicional anualmente desde el 15% en 1994 hasta el 22% de los ICN en el 2001. El 93,5% de estos recursos se distribuye entre los municipios según las siguientes proporciones:

- 40% según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI);
- 20 % con base en la relación entre el INBI municipal y el índice nacional;
- 22% por la participación de la población municipal sobre la población total;
- 6% por la variación en la tributación per cápita;
- 6% por eficiencia administrativa¹¹; y,
- 6% por progreso en calidad de vida y en NBI.

El restante 6,5% se distribuye de la forma siguiente: 1,5% para los municipios aledaños al río Magdalena proporcional a su extensión sobre la ribera del río; 5% para municipios con menos de 100.000 habitantes; y, 0,01% para la Federación de Municipios.

Los municipios deben destinar los recursos a inversión en educación, salud, infraestructura y servicios públicos en porcentajes predeterminados¹².

¹¹ Medida por indicadores de costos administrativos per cápita, gastos de funcionamiento y cobertura de servicios públicos.

¹² La prohibición de utilizar las transferencias con fines distintos a la inversión social establecida por la Corte Constitucional mediante sentencia No. C-520, fue abolida con el acto legislativo No. 001 de diciembre de 1995. Con esta reforma constitucional se autorizó la utilización de una porción variable (tanto en el tiempo como de acuerdo a la categoría del municipio) de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación para atender pagos de funcionamiento.

Como se puede observar, el esquema colombiano es un esquema rígido, no sólo en cuanto a los porcentajes transferidos, sino también respecto a su asignación sectorial (earmarking). Los recursos se dirigen prioritariamente a los sectores de educación y salud y en menor proporción a la provisión de servicios públicos 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 provisión¹³ y con los efectos del gasto en estos bienes sobre la distribución del ingreso¹⁴. Existiendo externalidades, si se dejara al mercado o a las entidades territoriales proveer estos bienes, se producirían en cantidades subóptimas. 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 éste tiene la obligación de garantizar completa cobertura, independientemente de la capacidad de pago de la población.

En el pasado las transferencias a educación y salud se basaban en el criterio de población de la entidad territorial para asignar los recursos, situación que cambia con la Ley 60 de 1993, en donde se adoptan criterios como el de los recur-

sos necesarios para garantizar la cobertura. Sin embargo, éstas no se han venido asignando principalmente con base en necesidades (relacionadas con la población objetivo), sino en el gasto histórico y, en consecuencia, con base en la distribución preexistente de maestros y médicos.

Así mismo, 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, particularmente el criterio de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El criterio de esfuerzo fiscal sigue teniendo muy poco peso en la distribución de recursos. Tan solo en el caso del Sistema de Cofinanciación -que consiste en transferencias con contrapartida - los recursos propios juegan un papel importante. Los recursos de cofinanciación constituyen además (junto con las regalías), la porción de las transferencias en donde se ejerce alguna discrecionalidad por el Gobierno Central, vía la creación de fondos especializados.

Vale la pena señalar la contradicción existente entre los criterios de asignación global de recursos a cada municipio, en donde juega un papel central el INBI, que es un indicador de disponibilidad y calidad de los servicios públicos, cuando según la ley estos recursos deben destinarse prioritariamente a educación y salud y no al gasto en servicios públicos.

¹³ Hay importantes beneficios públicos de tener una ciudadanía educada, que al migrar proporciona además 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.

¹⁴ 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 y largo plazo.

IV. Hechos estilizados sobre la economía y las finanzas de Bogotá

Este capítulo está organizado en dos secciones. En la primera se describe el régimen vigente de transferencias e impuestos de Santafé de Bogotá. En la segunda sección se compara la economía y las finanzas de Bogotá con las de la Nación, con el propósito de proporcionar la información básica para la discusión que se realiza en los capítulos siguientes.

A. Descripción del régimen vigente de impuestos, transferencias y regalías para Bogotá

Santa Fe de Bogotá, por tener carácter de Distrito, recibe transferencias por Situado Fiscal, que está dirigido a los departamentos. Adicionalmente, por su condición de municipio, recibe también transferencias de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN). El Distrito también recibe recursos del Fondo Nacional de Regalías¹⁵.

Por otra parte, Santafé de Bogotá recauda impuestos tradicionalmente considerados como de carácter municipal, y además, por su carácter de Distrito, recauda y participa en algunos impuestos de carácter departamental. Dentro de los impuestos de carácter municipal se encuentran: i) Predial Unificado; ii) Industria, Comercio,

Avisos y Tableros; iii) Unificado de Vehículos; iv) Delineación Urbana; v) Azar y Espectáculos; y, vi) Sobretasa a la gasolina y el ACPM motor. Dentro de los impuestos departamentales se encuentran: i) Consumo de cerveza, sifones y refajos (impuesto nacional cedido a los departamentos y al Distrito Capital); y, ii) Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera.

Adicionalmente, el Distrito participa del recaudo de algunos de los impuestos departamentales de Cundinamarca, así:

- En el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción Nacional: 20% del recaudo del impuesto que se genere en Cundinamarca (incluido el Distrito Capital).
- En el impuesto de Registro y Anotación: 30% del impuesto que se cause en su jurisdicción (el restante 70% es de Cundinamarca).

B. Una comparación de la economía y las finanzas de Bogotá con las de la Nación

En esta sección se realiza una comparación de las cifras de algunas variables económicas y fiscales relevantes para Santafé de Bogotá con las de Colombia. En particular, se analiza la evolución de la participación del Producto Interno

¹⁵ De todos los recursos del fondo, el 15% va para gastos de funcionamiento, otro 15% para la financiación de proyectos regionales en energía, el 13% para proyectos en el departamento de Córdoba y otros pocos municipios, 10% para la CAR del Río Magdalena, 12,4% para el fomento de la pequeña minería, 12,4% para la preservación del medio ambiente, 35% para proyectos regionales prioritarios y 0,6% para el funcionamiento del Fondo. Dentro del 35% mencionado, 2,6% está destinado al río Bogotá, y otro porcentaje pequeño está destinado a la Avenida Cundinamarca. Por estos dos últimos conceptos, el Distrito ha venido recibiendo recursos desde 1996. Los recursos del río Bogotá se giran directamente a la CAR, y los segundos directamente al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU; por esta razón no aparecen dentro de las ejecuciones presupuestales del Gobierno Central Distrital.

Bruto Distrital en el total Nacional, y las finanzas públicas distritales respecto a las de otros niveles gubernamentales.

1. Producto Interno Bruto

El Cuadro 1 muestra que el Producto Interno Bruto de Bogotá representa más de la cuarta parte del PIB Colombiano. En términos reales, el PIB regional creció 37% entre 1990 y 1998, mien-

tras que el nacional aumentó en un 34% durante el mismo período. Si se desagrega dicha participación según las distintas ramas de actividad económica (Cuadro 2), se encuentra que es mucho más alta en la industria (31%) y el sector servicios en general (36,6%).

El nivel del PIB per cápita (PIBp) de Bogotá casi duplica el valor correspondiente al per cápita nacional; sin embargo, el crecimiento real du-

Cuadro 1
PIB TOTAL Y PÉRCAPITA DE BOGOTÁ Y TOTAL NACIONAL
(Millones de pesos)

	PIB Bogotá (1)	PIB Colombia (2)	Participación (1)/(2) %	PIB Percápita Bogotá	PIB Percápita Colombia
1990	5.482.760	20.228.122	27,1	1,1	0,6
1991	6.831.777	26.106.698	26,2	1,3	0,7
1992	9.454.473	33.515.046	28,2	1,8	0,9
1993	13.025.372	43.898.166	29,7	2,4	1,2
1994	17.497.588	57.982.290	30,2	3,2	1,5
1995	20.932.980	73.877.942	28,3	3,7	1,9
1996	24.791.776	89.524.324	27,7	4,3	2,3
1997	30.245.678	109.218.634	27,7	5,1	2,7
1998	35.716.371	128.973.574	27,7	5,8	3,2

Fuente: Cálculos con base en Dane, Cuentas Nacionales (PIB Colombia) y Planeación Distrital (PIB Bogotá).

Cuadro 2
PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN EL PIB NACIONAL SEGÚN RAMA
DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

	Sector primario	Industria manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción y obras públicas	Comercio	Transporte	Servicios
1990	0,4	24,3	17,0	24,5	19,9	20,3	37,2
1991	0,3	24,1	21,3	24,9	20,1	20,6	36,2
1992	0,3	24,2	21,8	26,4	21,4	20,6	36,2
1993	0,1	24,2	24,9	19,3	23,9	21,2	36,2
1994	0,0	31,3	25,5	22,3	26,4	20,9	36,7
1995	0,1	30,2	25,2	23,2	25,5	20,5	36,5
1996	0,1	31,0	24,8	22,5	26,1	20,8	36,6

Fuente: Cálculos con base en Dane - Cuentas Regionales de Colombia.

rante el período analizado es mayor para el PIBp total (15%) que para el del Distrito (10%). Esto es resultado de la dinámica de crecimiento de la población en Bogotá, que presenta tasas más elevadas que el resto del país.

2. Finanzas públicas

En esta sección se analiza el comportamiento durante la presente década de variables fiscales como los ingresos tributarios y por transferencias, y los gastos totales. Para estos propósitos resulta relevante calcular la participación de Bogotá en el consolidado de los municipios capitales y el consolidado regional (departamentos y municipios capitales) del país para cada una de dichas variables. Esto puede apreciarse en el Cuadro 3.

Respecto de los ingresos tributarios, se encuentra que la participación de Bogotá en el consolidado de municipios capitales se mantiene durante el período en alrededor del 59%. Comparando con el consolidado regional, se tiene que los ingresos tributarios de Bogotá representan un poco más de la tercera parte del mismo.

De otro lado, Bogotá recibió en 1997 el 39% del total de ingresos por transferencias de los municipios capitales. Es considerable la diferencia entre la participación del Distrito en los ingresos tributarios (58%) y en las transferencias. Esta relación para el consolidado regional, es equivalente al 16%. Finalmente, los gastos totales del Distrito representan el 43% y el 22% de los consolidados municipal y regional, respectivamente.

Un ejercicio complementario es el cálculo del indicador de dependencia fiscal, el cual expresa

Cuadro 3

PARTICIPACIÓN DE BOGOTÁ EN LOS CONSOLIDADOS MUNICIPAL^a, REGIONAL^b Y DEPENDENCIA FISCAL

	1994	1995	1996	1997
En ingresos tributarios				
Consolidado municipal	61,7	58,7	61,1	58,0
Consolidado regional	36,0	32,3	36,3	34,6
En transferencias corrientes				
Consolidado municipal	34,1	33,7	36,5	39,1
Consolidado regional	21,2	18,4	14,5	16,1
En pagos totales				
Consolidado municipal	46,5	44,5	45,8	43,5
Consolidado regional	23,9	22,5	23,5	21,8
Dependencia fiscal^c				
Bogotá	22,1	15,2	15,2	21,1
Consolidado municipal ^d	37,2	24,0	22,4	25,3
Consolidado regional ^d	25,8	19,7	27,7	30,7

^a Consolidado de municipios capitales.

^b Consolidado municipios capitales y departamentos.

^c Transferencias/Gastos totales.

^d Sin incluir Bogotá.

Fuente: Cálculos propios con base en información de la Contraloría General de la República (operaciones efectivas).

el porcentaje de gastos que cada nivel de gobierno realiza con recursos de transferencias. Los resultados muestran que Bogotá depende menos de las transferencias que los otros municipios y departamentos (Cuadro 3). Ello refleja tanto la mayor capacidad fiscal del Distrito, como la mayor eficiencia en el recaudo, dado su mayor nivel de desarrollo.

V. Relaciones económicas y fiscales entre la Nación y el Distrito y evaluación del régimen de transferencias

Como se mencionó en la discusión teórica sobre las relaciones entre niveles de gobierno, los sistemas de transferencias buscan tres propósitos

fundamentales: redistribuir el ingreso entre regiones por medio de la igualación de la capacidad fiscal, asegurar un nivel óptimo de producción de bienes con externalidades positivas (i.e. salud y educación) y aprovechar la mayor eficiencia del Gobierno Nacional en el recaudo de bases amplias y móviles. El sistema colombiano de transferencias busca, en mayor o menor grado, los tres objetivos.

Bajo este enfoque, es natural que algunas regiones aporten mayores ingresos de los que reciben de la Nación, y que resulte natural que Bogotá, por ser la ciudad con la mayor participación en el PIB y donde se concentra la mayor capacidad fiscal, reciba menos recursos de los que aporta, es decir presente transferencias netas positivas.

Que Bogotá transfiera más recursos de los que recibe, no dice sin embargo nada sobre la equidad implícita en el esquema. Tampoco arroja información sobre la eficiencia del mismo, es decir la capacidad de asegurar el mayor nivel de producción de bienes y servicios locales y de satisfacción de la población. De igual forma, y quizás más importante, no da indicios sobre su capacidad para reducir en el tiempo las disparidades entre regiones, es decir, para producir convergencia regional.

En las secciones que siguen se intentará evaluar el sistema de transferencias colombiano no solo en términos de eficiencia y de equidad, sino también a través de algunas aproximaciones al problema de la convergencia regional. El punto de partida de la evaluación es la estimación de los flujos de recursos y gastos que se realizan entre la Nación y el Distrito, es decir, del monto total de transferencias netas que el Distrito entrega a la Nación.

A. Relaciones económicas entre la Nación y el Distrito: flujos de recursos e inversión

Las relaciones entre la Nación y el Distrito se expresan a través de intercambios económicos y fiscales. Para analizar estas relaciones conviene diferenciar los tipos de intercambio que se presentan. Los intercambios son de dos clases: i) transferencias directas de recursos; y, ii) gastos e inversión. La metodología para cuantificar o imputarle un valor monetario a estos intercambios depende del tipo de beneficio que producen y del tipo de intercambio.

Las transferencias directas de recursos son de fácil cuantificación y en todos los casos producen beneficios directos, pues permiten aumentar el gasto nacional cuando se trata de transferencias del Distrito hacia la Nación; o el gasto Distrital, cuando es éste el que recibe recursos de la Nación. Cuando se trata de flujos de gasto e inversión, debería diferenciarse entre aquellos que producen *beneficios directos*, es decir que se pueden equiparar a una transferencia implícita de recursos de la Nación hacia Bogotá (o viceversa), como subsidios al consumo, y cuyo beneficio se puede delimitar geográficamente; y, por otro lado, aquellos de *beneficio indirecto*, como por ejemplo, el gasto de la Nación en Bogotá que si bien beneficia a la ciudad, no está específicamente dirigido a los habitantes del Distrito, sino que se deriva del ejercicio de las funciones propias del Estado y su beneficio se extiende más allá de la frontera geográfica de Bogotá. Estos gastos o inversiones, por estar localizados geográficamente en la ciudad, la benefician. Por ejemplo, la inversión del Palacio de Justicia, necesaria para la administración de justicia, beneficia a toda la Nación, pero los pagos a la mano

de obra y la demanda de insumos implican básicamente ingresos para las empresas localizadas en el Distrito y para los obreros de Bogotá. Un razonamiento similar se puede aplicar al gasto realizado por Bogotá que beneficia a la Nación.

Debido a que cuantificar el beneficio implícito, o darle un valor monetario, a los gastos e inversiones de tipo indirecto, no era una tarea fácil, se optó por no profundizar en esta diferenciación. Ella además no afecta significativamente el balance final del intercambio Nación-Distrito. En efecto, aún suponiendo que todo el gasto y la inversión (tanto de beneficio directo como indirecto) realizados por la Nación en Bogotá se pueden considerar como transferencias directas, el monto de recursos que el Distrito le transfiere a la Nación sigue siendo muy superior al que ésta le transfiere al Distrito.

Las transferencias directas de recursos que recibe el Distrito de la Nación son: el Situado Fiscal, la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, los recursos de Cofinanciación, las regalías, las rentas cedidas (loterías y apuestas permanentes) y los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) destinados a los subsidios de demanda en salud. La Nación por su parte se beneficia por medio de las "transferencias" directas de recursos que efectúan los ciudadanos de Bogotá a la Nación, que permiten la financiación de bienes y servicios para el consumo de todos los colombianos. Este es el caso del impuesto de renta, el IVA, los aranceles externos e internos, las contribuciones netas a la seguridad social en salud, y las contribuciones sobre la nómina dirigidas al ICBF y al Sena.

Es importante aquí hacer dos aclaraciones. La primera de ellas se refiere a las contribuciones

en salud. Las contribuciones a la seguridad social en salud se deben considerar netas, es decir descontando el costo de los servicios de salud recibidos por los bogotanos. En efecto, si bien los trabajadores y las empresas realizan contribuciones por salud, con ello están comprando un paquete de servicios de salud (el Plan Obligatorio, POS). Este paquete tiene un precio: \$207.362 en 1998, que corresponde a la Unidad de Pago por Capitación UPC. Solo si la contribución a salud es superior al precio del paquete comprado, existe una transferencia real de recursos. De lo contrario, no es otra cosa que una "compra privada" de servicios. La segunda aclaración que es importante mencionar es que no se incluyeron en los cálculos las contribuciones a pensiones, por considerarse como un ahorro del trabajador. Estrictamente se debería considerar el 1% de contribución adicional que se cobra sobre aquellos trabajadores con más de cuatro salarios mínimos, y que se orientan al subsidio de pensiones de la población pobre, y hacerlo neto del subsidio recibido en pensiones por los pobres de Bogotá. Sin embargo, no se dispone de información para ello, y además, este sistema aún no ha entrado en pleno funcionamiento. Las contribuciones de las Cajas de Compensación Familiar también operan como ahorro del trabajador destinado a "compra privada" y por ello tampoco se incluyen.

La segunda vía a través de la cual la Nación se beneficia de Bogotá es a través del gasto y la inversión del Distrito cuyo beneficio excede sus fronteras. Este podría ser el caso de la Universidad Distrital, el servicio de acueducto y alcantarillado a municipios vecinos y el gasto del IDU en vías intermunicipales realizado conjuntamente con Invías. En general los gastos e inversiones que realiza Bogotá con potenciales beneficios nacionales, corresponden a lo que hemos

denominado pagos e inversiones con beneficio indirecto. En este análisis, y por las razones expresadas anteriormente, no se incluye la inversión realizada por el Distrito que puede tener beneficios nacionales¹⁶.

En el Cuadro 4 se presenta el monto de recursos recaudados en el Distrito y transferidos a la

Nación. Para 1998 esta suma alcanzó \$7,8 billones, conformada principalmente por pagos correspondientes a los impuestos de renta (45%) e IVA interno (32%). Los pagos por concepto del impuesto sobre la nómina (ICBF y Sena) alcanzan un 5,9% y el IVA externo casi un 10% del monto total transferido. En el mismo cuadro se presentan las transferencias de la Nación hacia Bogotá

Cuadro 4
TRANSFERENCIAS NETAS DEL DISTRITO HACIA LA NACIÓN
(Millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998	Participación 1998 %
(+) Impuesto de Renta ^a	1.653.081	1.984.133	2.342.635	3.385.848	3.614.316	45,8
(+) Iva Interno ^a	1.000.945	1.217.153	1.905.972	2.256.764	2.538.450	32,2
(+) Gravámenes ^a	158.442	210.719	245.423	325.573	380.559	4,8
(+) Iva externo ^a	357.211	426.611	505.619	639.592	779.365	9,9
(+) ICBF ^b	117.512	170.306	211.728	261.248	305.673	3,9
(+) Sena ^c	n.d	101.387	122.307	143.655	157.641	2,0
(+) Contribuciones netas de S.S en salud ^d	0	544.359	452.314	582.996	119.459	1,5
(+) Subtotal del Distrito Hacia la Nación	3.287.191	4.654.668	5.785.998	7.595.676	7.895.462	100,0
(-) Situado Fiscal ^e	164.597	196.274	258.260	291.515	308.832	57,2
(-) Participación Municipal (PICN) ^e	68.550	102.247	121.777	160.776	188.499	34,9
(-) Regalías ^e	0	0	8.505	10.900	12.260	2,3
(-) Cofinanciación ^f	1.222	23.723	34.057	20.784	11.252	2,1
(-) Fosyga ^g	0	0	7.590	4.143	18.880	3,5
(-) Rentas Cedidas ^h	1.100	1.228	1.358	2.356	n.d	n,d
(-) FEC	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n,d
(-) Subtotal de la Nación hacia el Distrito	235.469	323.473	431.548	490.474	539.723	100,0
Total transferencias directas netas	3.051.722	4.331.195	5.354.451	7.105.201	7.355.739	-
Como % PIB de Bogotá	21,0	24,1	24,0	26,7	23,6	-

Fuente:

^a Dian.

^b ICBF división de recaudo.

^c Recaudado a febrero de 1999. según SENA. división de Promoción y Mercadeo.

^d Calculado con base punto de contribución al régimen subsidiado. Min. Salud.

^e DNP -UDT. Para 1998 Minminas (Regalías indirectas) y Fendipetroleo (R. Directas).

^f DAFDT-DNP - UDT según fondos de cofinanciación. 1998 secretaria de Hacienda Relaciones Nación Distrito.

^g Ministerio de Salud.

^h Ecosalud.

¹⁶ No parece sin embargo difícil identificar (mas no cuantificar) estas inversiones. En principio se puede esperar que produzcan beneficios nacionales los gastos realizados en capacitación de la Policía Metropolitana (dado que esta no sirve exclusivamente a la ciudad), las inversiones del IDU en proyectos de infraestructura vial intermunicipal, la inversión en la Universidad Distrital, la cual se nutre del presupuesto Distrital pero atiende población de toda la Nación, y los hospitales de tercer nivel del Distrito, que atienden población de los municipios vecinos y el gasto en educación que beneficia a los jóvenes de poblaciones vecinas.

entre 1994 y 1998. Para 1998 esta cifra ascendió a \$539.723 millones de pesos, conformada en un 57% por recursos del Situado Fiscal y en un 35% por la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes; el resto corresponde a recursos de cofinanciación (2,1%), regalías (2,3%) y recursos del Fosyga dirigidos a los subsidios en salud (3,5%). No se logró obtener información sobre los recursos transferidos por concepto del Fondo de Compensación Educativa (FEC), hoy Fondo de Crédito Educativo, cuyos recursos se destinan al pago de maestros¹⁷; sin embargo, esta cifra no es muy significativa dentro de las transferencias totales. Como resultado, en términos netos el Distrito transfirió anualmente, entre 1994 y 1998, recursos que en promedio ascendieron al 23,9% del PIB distrital. En sólo 1998 el Distrito transfirió en términos netos \$7,3 billones, que representan el 23,6% de su PIB.

Cabe agregar que las transferencias recibidas por Bogotá dentro del total transferido por la Nación han alcanzado entre un 7,5% y un 8,7% entre 1994 y 1997, y menos de 7% en 1998, con tendencia decreciente (Cuadro 5).

Para 1998 la mayor participación en las transferencias Nacionales se registra en el Situado Fiscal, con 9,3%, seguida de las PICN con 7,4% y el Fosyga con 4,6%. La participación de Bogotá en las regalías totales es inferior al 2%¹⁸. Por su parte, el mayor aporte de impuestos recaudados en el Distrito para la Nación se concentra en

Renta (59%), IVA (56%), y aportes al ICBF (43%). En total, Bogotá recauda cerca de un 44% de los principales impuestos nacionales y de las contribuciones a la nómina (Cuadro 6).

La descripción anterior hace referencia únicamente a las transferencias directas entre ambos niveles de gobierno. Algunos analistas han argumentado que este análisis es incompleto en la medida en que no considera las inversiones realizadas por la Nación en Bogotá. Ya se discutió la dificultad de imputar a esta inversión un beneficio directo sobre la Ciudad. Sin embargo, y con la idea de aclarar los órdenes de magnitud involucrados, se hizo una aproximación inicial al tema. Para ello la inversión realizada por la Nación en Bogotá se clasificó de manera gruesa en aquella que genera beneficios directos y aquella que genera beneficios indirectos. Se supuso que toda la inversión realizada por el ICBF, el Sena e Invías, proporciona beneficios directos. Ello debido a la naturaleza de la mayoría de los programas mencionados y el tipo de inversiones realizadas.

En efecto, tanto los programas de capacitación laboral como los programas de atención a menores, benefician directamente a los bogotanos y el servicio se provee por debajo de su costo real. En el caso de Invías, y a pesar de que la inversión también beneficia a municipios vecinos, se puede aplicar un razonamiento similar. El gasto del resto de las entidades se clasificó como produciendo efectos indirectos.

¹⁷ El régimen salarial de los maestros municipales se rige por las normas nacionales. Los incrementos salariales acordados por el Gobierno Nacional han resultado superiores al incremento en la capacidad real de pago de los municipios, por lo cual la Nación estableció este fondo con el fin de subsanar la diferencia.

¹⁸ En este cálculo se incluyen tanto las regalías directas (giradas directamente a los municipios y departamentos productores o portuarios) como las indirectas (asignadas al Fondo Nacional de Regalías para su posterior redistribución entre municipios no productores y proyectos especiales).

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL EN LAS TRANSFERENCIAS ASIGNADAS
POR LA NACIÓN

	1994	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	10,78	10,13	10,02	10,00	9,28
Participación Municipal (PICN)	7,84	8,36	7,89	7,63	7,36
Regalías	0,00	0,00	1,48	1,68	n,d
Cofinanciación	2,22	4,70	4,46	3,61	1,79
Fosyga	-	-	3,37	1,26	4,61
Red de Solidaridad	n,d	n,d	n,d	n,d	n,d
Total transferencias nacionales	8,67	7,83	7,59	7,46	6,92

Fuente: Cálculos propios con base en DNP - UDT y Ministerio de Salud.

Cuadro 6

CONTRIBUCIÓN DE BOGOTÁ A LOS RECAUDOS TOTALES POR CONCEPTO DE IMPUESTOS
Y CONTRIBUCIONES SOBRE LA NÓMINA

	1994	1995	1996	1997	1998
Impuesto de Renta	59,17	57,14	58,00	62,70	59,60
IVA interno	55,64	56,39	57,20	56,70	57,50
Gravámenes	21,60	24,04	27,10	24,10	22,50
IVA externo	31,26	29,83	31,30	30,80	32,20
ICBF	42,08	44,89	42,97	43,71	43,63
Sena	n,d	45,49	36,75	38,33	40,01
Contribuciones de S.S en salud ^a	0,00	22,80	18,71	19,10	5,15
Total	47,45	42,60	44,05	45,12	43,85

^a Las contribuciones a salud son recaudos efectivos, el rezago en el recaudo explica el menor valor en 1998.

Fuente: Cálculos Propios.

En esencia, los beneficios producidos por este último tipo de inversión, deben ser menores que la inversión total aquí presentada, pero dada la dificultad de estimar el valor monetario de este beneficio se optó por incluirla en su totalidad. Aún bajo estos supuestos, se encontró que las transferencias netas de Bogotá hacia la Nación alcanzan \$6,8 billones (Cuadro 7). Como se mencionó atrás, el que esta cifra sea positiva es apenas esperable en cualquier esquema intergubernamental de transferencias, y no dice nada acerca

de la bondad del mismo (eso sí, la cifra llama la atención por su magnitud).

Finalmente, no sobra recalcar que los recaudos de impuestos nacionales aplicados en Bogotá no solo reflejan la producción realizada en Bogotá, sino además el hecho de que las casas matrices se encuentran en la capital y por ello tributan en ella. En este sentido la cifra obtenida sobrestima la contribución "real" de Bogotá a los recaudos nacionales, la cual debe aproximarse a

Cuadro 7

TRANSFERENCIAS NETAS DEL DISTRITO HACIA LA NACIÓN INCLUYENDO INVERSIÓN
DIRECTA E INDIRECTA DE LA NACIÓN (Millones de pesos)

	1994	1995	1996	1997	1998
Transferencias directas netas	3.051.722	4.331.195	5.354.451	7.105.201	7.355.739
Menos inver. directa Nación en Bogotá	n.d.	135.619	187.123	292.728	153.856
Menos inver. indirecta Nación en Bogotá ^a	n.d.	520.250	565.654	780.101	308.637
Subtotal inver. de la Nación en Bogotá	n.d.	655.869	752.777	1.072.829	462.493
Total transferencias netas	n.d.	3.675.326	4.601.673	6.032.372	6.893.247

^a Para 1998 corresponde a la asignación presupuestal inicial, sin incluir las modificaciones realizadas durante el año. No incluye tampoco las inversiones de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Fuente: Cálculos propios.

la participación del PIB del Distrito en el PIB del país.

B. Metodologías para evaluar el régimen vigente de transferencias

En la sección anterior quedó claro que Bogotá le aporta mucho más a la Nación, en términos de ingresos tributarios y de gasto público, que lo que la Nación le aporta al Distrito. Este argumento, aunque inobjetable, no es un argumento válido per-se, pues el diseño del esquema de transferencias refleja en gran medida el principio de que algunas regiones deben aportar más de lo que reciben y viceversa. Por ello es necesario evaluar este esquema a la luz del cumplimiento de criterios de equidad y de eficiencia.

Desde el punto de vista de la equidad, la función de los sistemas de transferencias podría ser la de igualar las bases tributarias entre entidades territoriales, de tal forma que, dada una capacidad de generar recursos propios, todas las entidades puedan ofrecerle a sus habitantes el mismo paquete de bienes y servicios públicos. Desde el punto de vista de la eficiencia, por su

parte, la función básica de los esquemas de transferencias es la de corregir los problemas de externalidades y contribuir a la provisión de bienes y servicios públicos y de infraestructura al menor costo posible. A cada una de estas formas de aproximarse al problema le corresponde una metodología de análisis y de cuantificación. Estas metodologías se describen y aplican a continuación.

1. Evaluación de la equidad del régimen de transferencias: igualación de bases tributarias

Como se mencionó anteriormente, los esquemas de descentralización que buscan generar redistribución regional, deberían propender por un mismo nivel de gasto per cápita en todas las regiones, bajo el supuesto de que las entidades utilizan toda su base tributaria potencial; es decir, por igualar la capacidad fiscal entre regiones. El sistema colombiano de transferencias intergubernamentales tiene un fuerte componente de redistribución, transfiriendo proporcionalmente mayores recursos a aquellas entidades más pobres. Implícitamente, lo que está detrás de este

criterio es una menor capacidad tributaria. Sin embargo, es importante mencionar que la capacidad fiscal no necesariamente está relacionada con la pobreza medida en términos de NBI, como metodológicamente se hace para asignar las transferencias en Colombia. Si la capacidad fiscal no está estrechamente relacionada con el índice de NBI, la utilización de este índice como aproximación a la capacidad fiscal puede inducir pobreza fiscal o inequidades entre regiones -precisamente lo que se desea corregir-. Este trabajo intentará superar esta limitación, estimando directamente la capacidad fiscal potencial y comparándola con los indicadores de NBI.

Para determinar si, bajo el criterio de igualar capacidades fiscales, Bogotá está siendo tratada equitativamente frente a otros municipios, se optó tanto por razones de disponibilidad de información como por razones de relevancia, por comparar a la ciudad capital con tan sólo 7 ciudades importantes: Medellín, Cali, Bucaramanga, Cúcuta, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla.

a. Gasto potencial per cápita y per cápita pobre

Para estimar la capacidad fiscal de las ocho ciudades mencionadas, se empezó por estimar su base tributaria. A esta base se le aplicó una tarifa promedio, resultante de dividir el valor total de los recaudos por la base total. De esta manera la tarifa promedio capta, por un lado, la intensidad con la cual las ciudades utilizan su base tributaria, es decir si utilizan la tasa máxima permitida por la Ley o la tasa mínima; por otro lado, esta tarifa también tiene en cuenta que tan eficientes en el recaudo son las ciudades en mención. Si existe ineficiencia en la recaudación de impuestos, la tarifa será menor que si estos se recaudaran por medio de una administración

eficiente. Así, las comparaciones no se realizan en consecuencia tomando como referencia a un potencial máximo, sino un potencial promedio.

Para estimar la base tributaria total de las ocho ciudades, se optó por escoger los impuestos con mayor participación en los recaudos totales. Se decidió incluir dentro del análisis 6 impuestos: industria y comercio, avisos y tableros, predial, circulación y tránsito, sobretasa a la gasolina y delineación urbana. En el agregado, estos impuestos responden por más del 96% de los ingresos tributarios del grueso de las ciudades y por el 84% en el caso de Bogotá.

Cabe anotar que algunas ciudades cuentan con impuestos que no son aplicados por las otras -Bogotá es el mejor ejemplo- se optó por incluirlos en el análisis por su importancia cuantitativa. En el caso de Bogotá se incluye la participación en el impuesto global de gasolina y ACPM, la participación en el impuesto de cigarrillos y tabaco elaborado, la participación en el impuesto de registro y anotación y el impuesto de timbre de vehículos. Para Medellín se incluyó el impuesto de teléfonos y para Barranquilla y Santa Marta la sobretasa ambiental. Además, se incluyeron los impuestos de degüello de ganado mayor y de licencias y patentes para varias de las ciudades. Incluyendo los impuestos específicos, el ejercicio logra captar el 99% de las bases tributarias de estas ciudades.

Una vez se estiman las bases tributarias (B), se procede a aplicar la tarifa promedio (tp) a estas bases. A este resultado se suman las transferencias (TR) recibidas por cada ciudad por concepto de regalías, recursos de Ecosalud, Situado Fiscal, PICN, cofinanciación y recursos del Fosyga. El resultado se divide por la población total (P) y la

población pobre (PP) para obtener respectivamente el gasto potencial per cápita (GPC) y el gasto potencial per cápita pobre (GPCP):

$$GPC = (B*tp + TR)/P \text{ y } GPCP = (B*tp + TR)/PP$$

Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro 8. Lo primero que vale la pena resaltar es que las diferencias entre el paquete de servicios que podría ofrecer a sus habitantes la ciudad con menor capacidad (Barranquilla) y la ciudad con mayor capacidad (Cúcuta), son sustanciales. Mientras Cúcuta le podría ofrecer a sus habitantes un paquete de \$289.415, en Barranquilla este valor apenas alcanza a la mitad. Bogotá se en-

cuentra en tercera posición y podría ofrecer un paquete de servicios de casi \$225.000 a cada uno de sus habitantes.

Sin embargo, si se analiza la capacidad per cápita pobre, los resultados cambian sustancialmente. A cada habitante pobre, Bogotá le podría ofrecer un paquete de \$1.293.051, siendo este el valor percápita más alto entre las ciudades mencionadas. Las diferencias entre ciudades en relación con este indicador son mayores que en el caso anterior. La ciudad con menor capacidad (Santa Marta), apenas podría ofrecerle a sus habitantes una tercera parte del paquete que ofrecería Bogotá.

Cuadro 8

GASTO POTENCIAL PERCÁPITA TOTAL Y PERCÁPITA POBRE

	Gasto potencial percápita (\$)				
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI ^a
Cúcuta	198.037	272.117	290.979	1	6
Cali	123.685	176.857	226.954	2	4
Bogotá	137.879	192.257	224.471	3	2
Bucaramanga	129.173	177.647	219.397	4	3
Medellín	90.696	133.915	165.726	5	1
Santa Marta	113.641	147.937	161.414	6	8
Cartagena	104.931	139.372	160.279	7	7
Barranquilla	88.354	113.926	145.750	8	5
	Gasto potencial percápita pobre (\$)				
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI ^a
Bogotá	792.406	1.104.928	1.290.061	1	2
Bucaramanga	721.639	992.440	1.225.680	2	3
Cali	600.414	858.530	1.101.717	3	4
Medellín	563.329	831.769	1.029.356	4	1
Cúcuta	640.897	880.637	941.678	5	6
Barranquilla	317.821	409.807	524.281	6	5
Cartagena	317.013	421.064	484.227	7	7
Santa Marta	331.314	431.303	470.596	8	8

^a Ordenados de mayor a menor NBI.

Fuente: Cálculos propios.

Adicionalmente y con el fin de clarificar cuál es la fuente de las diferencias en el paquete de servicios que cada ciudad puede ofrecer, se dividió el gasto per cápita pobre según si éste es financiado por transferencias, impuestos comunes (predial, circulación y tránsito, industria y comercio, sobretasa a la gasolina y delineación urbana) o por impuestos específicos (como registro y anotación o cerveza en el caso de Bogotá, o sobretasa ambiental para otras ciudades). Este resultado se ilustra en el Cuadro 9 para 1997.

Los cálculos aquí presentados, no incluyen las posibles diferencias en precios de bienes y servicios públicos que pueden existir entre las ocho ciudades. Para analizar si las diferencias en el costo de vida afectaban los resultados, se hicieron nuevos cálculos tomando en cuenta los índices de precios de las distintas ciudades, sin que se presentaran diferencias significativas con lo presentado en el Cuadro 9. En el caso del gasto per cápita, Bogotá pasa del tercer al cuarto lugar, después de Bucaramanga, mientras que para el indicador de gasto per cápita pobre, el ordenamiento se mantiene idéntico.

Estos resultados sugieren que Bogotá no está siendo tratada inequitativamente, si lo que se desea con las transferencias es igualar exclusivamente el paquete de servicios que cada municipio le puede ofrecer a su población pobre. Por el contrario, si lo que se busca es igualar la capacidad fiscal total, es decir, que cada ciudad le pueda ofrecer a todos sus ciudadanos el mismo paquete de servicios, el sistema de transferencias favorece a ciudades como Cali y Cúcuta.

Como se aprecia claramente las ciudades de Bucaramanga, Bogotá y Medellín, podrían aportar en términos de recursos propios más de lo que reciben por transferencias. En el caso de Bogotá por ejemplo, por cada peso de transferencias la ciudad aporta 1,81 pesos. Bucaramanga y Medellín podrían aportar más de dos pesos por cada peso que actualmente reciben por transferencias. Así, estas tres ciudades tienen una mayor capacidad de gasto potencial per cápita gracias a sus recursos propios. En los demás casos, el gasto potencial está en su mayoría compuesto por transferencias.

Cuadro 9
DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO POTENCIAL PERCÁPITA POBRE 1997

	Capacidad fiscal impuestos selecc.	Resto capacidad fiscal	Transferencias	Total gasto per cápita	Recursos propios/ transferencias
Bucaramanga	863.939	16.194	345.549	1.225.682	2,55
Bogotá	639.655	191.411	458.997	1.290.063	1,81
Medellín	631.683	56.479	341.192	1.029.354	2,02
Cali	437.359	52.929	611.431	1.101.718	0,80
Cúcuta	240.142	7.033	694.504	941.680	0,36
Cartagena	192.825	18.371	273.031	484.227	0,77
Barranquilla	204.845	22.815	296.620	524.281	0,77
Santa Marta	140.630	10.945	319.020	470.595	0,48

Fuente: Cálculos propios.

b. El esfuerzo fiscal y el sistema vigente de transferencias

Además de la evaluación sobre equidad realizada en la sección anterior, es interesante estudiar si el sistema de transferencias premia o no el esfuerzo fiscal. Las estimaciones anteriores suponen que todas las ciudades utilizan su base potencial por lo menos tan intensamente (en términos de tasas impositivas y fiscalización y control) como el promedio nacional. Sin embargo, no dicen nada sobre el esfuerzo fiscal efectivo de cada una de las ciudades, ni su relación con el nivel de transferencias asignado.

Un método comúnmente utilizado para realizar comparaciones de esfuerzo y capacidad fiscal entre entidades territoriales, es el sistema representativo de impuestos (SRT)¹⁹. Con base en este método, se construyó un índice de esfuerzo fiscal y se comparó con el nivel de transferencias recibido. El esfuerzo fiscal de cada ciudad se define como la

relación entre los recaudos observados y los recaudos potenciales. La metodología para calcular estos últimos consiste en aplicar a las bases tributarias de cada impuesto, la tarifa promedio observada del mismo, tal y como se describió en la sección anterior. Esta relación indica el porcentaje en que cada ciudad utiliza su base tributaria. Con este porcentaje se construye un índice, de tal forma que el promedio de las ocho ciudades es igual a 100. En el Cuadro 10A se presentan los resultados para cada uno de los impuestos en 1997.

En 1997 Bogotá realizó un esfuerzo superior al promedio en todos los impuestos, salvo en los de circulación y tránsito y predial, en los que recauda el 86% y 90% respectivamente de su base potencial. En el agregado, Bogotá utiliza el 96% de su base. Es importante mencionar que en el caso del predial, el esquema de autoavalúo incrementa la base tributaria con respecto a la base determinada por los avalúos catastrales del IGAC o de Catastro, con lo cual, este sistema

Cuadro 10A
ÍNDICE DE ESFUERZO FISCAL

	Total	Industria, avisos y tableros	Predial	Circulación y tránsito	Sobretasa gasolina	Delineación urbana
Medellín	126,8	72,1	160,6	365,4	0,0	117,4
Barranquilla	113,8	54,0	100,3	0,0	186,6	68,9
Bogotá	134,6	116,5	97,9	137,9	140,9	120,8
Cartagena	120,0	277,5	84,3	45,9	148,2	147,1
Santa Marta	82,7	152,7	83,0	0,0	186,8	226,5
Cúcuta	61,7	45,1	75,6	61,4	0,0	92,2
Bucaramanga	49,7	29,9	56,3	69,6	0,0	26,2
Cali	110,7	52,2	141,9	119,8	137,5	0,8

Fuente: Cálculos propios.

¹⁹ Para un detalle de la metodología de construcción del SRT véase Ospina y Gutiérrez (1996).

que en realidad es un esfuerzo fiscal superior al de las demás ciudades, afecta los resultados haciéndolo aparecer como un menor esfuerzo. Para evitar este efecto sería necesario contar con el valor comercial de los predios de las demás ciudades. Infortunadamente, solo se cuenta con el avalúo realizado por los catastros respectivos o por el Agustín Codazzi, los cuales generalmente se encuentran por debajo del valor comercial de los predios.

En el Cuadro 10B se ilustra cuánto se está efectivamente recaudando como porcentaje del recaudo potencial. Claramente se ve, que a pesar de la limitación mencionada en el caso del impuesto predial, Bogotá es la ciudad con el mayor esfuerzo fiscal. Le siguen Medellín con un esfuerzo cercano al 100%, y Cartagena, con 94%. Sorprenden ciudades como Cúcuta y Bucaramanga que no alcanzan ni el 50% de su base.

De manera similar se estimó un índice de transferencias per cápita y per cápita pobre, con el promedio nacional como referencia. En el

Gráfico 1 se ilustra la relación entre el índice de transferencias y el índice de esfuerzo fiscal. A primera vista, parece existir una relación inversa entre las transferencias y el esfuerzo fiscal. Sin embargo, si se excluye a Cúcuta del análisis, esta relación se desvanece. Ello implica que el sistema de transferencias no premia en forma adecuada el esfuerzo fiscal (ni tampoco lo castiga). Las entidades territoriales tienen otros incentivos para incrementar sus recursos propios.

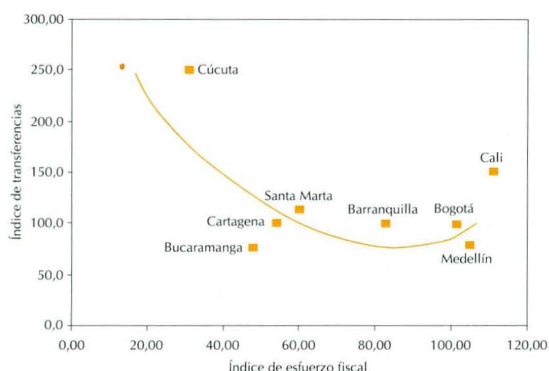
2. Aplicación del principio de capitación a los gastos en educación y salud

Una metodología más específica de evaluación de la equidad del régimen de transferencias, implica calcular el gasto máximo per cápita en educación y salud que puede realizarse con recursos de transferencias y recursos propios efectivamente recaudados, con base en la población atendida y por atender en estas dos áreas. Los resultados de la aplicación de esta metodología se presentan en el Cuadro 11 y podrían sugerir, o bien que Bogotá está dedicando pocos recursos

Cuadro 10B
RECAUDO SOBRE BASE POTENCIAL %

	Total	Industria, aviso y tableros	Predial	Circulación y tránsito	Sobretasa gasolina	Delineación urbana
Medellín	99,5	84,0	147,8	241,9	0,0	122,7
Barranquilla	89,3	62,9	92,3	0,0	150,9	72,1
Bogotá	105,6	135,7	90,1	91,3	114,0	126,3
Cartagena	94,2	323,2	77,6	30,4	119,9	153,8
Santa Marta	64,9	177,9	76,3	0,0	151,1	236,8
Cúcuta	48,4	52,5	69,6	40,7	0,0	96,4
Bucaramanga	39,0	34,8	51,8	46,1	0,0	27,4
Cali	86,9	60,8	130,6	79,3	111,2	0,8
Promedio	78,5	116,5	92,0	66,2	80,9	104,5

Fuente: Cálculos propios.

Gráfico 1**RELACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS Y EL ESFUERZO FISCAL**

Fuente: Cálculos propios.

propios, o que con los que destina podría atender a menores costos a su población objetivo. Como las coberturas de Bogotá son más altas respecto a otros departamentos²⁰, el resultado sugiere una mayor eficiencia en la provisión de los servicios de salud y educación, corroborando la existencia de economías de escala importantes.

3. Análisis de eficiencia: implicaciones de los modelos de Geografía Económica a la evaluación de las relaciones fiscales Nación-Distrito

Los modelos de Geografía Económica desarrollados por Krugman pueden utilizarse para

Cuadro 11

GASTO POTENCIAL PARCÁPITA EN EDUCACIÓN Y SALUD^a (Pesos)

	Salud ^b				Educación ^c			
	1997	Ranking	1998	Ranking	1997	Ranking	1998	Ranking
Antioquia	51.082	3	55.948	3	283.870	5	329.683	5
Atlántico	65.921	10	71.486	9	156.847	1	168.469	1
Bolívar	64.609	9	73.803	10	184.860	2	211.082	2
Caldas	54.300	6	59.951	5	390.878	10	444.806	10
Cauca	42.256	1	48.970	2	306.487	6	358.171	6
Huila	52.804	4	60.926	7	324.618	7	383.413	7
Norte de Santander	53.915	5	58.801	4	375.073	9	404.037	9
Santafé de Bogotá	43.179	2	44.531	1	233.314	3	246.023	3
Santander	56.128	7	60.136	6	354.521	8	388.789	8
Valle del Cauca	63.482	8	70.703	8	262.965	4	304.821	4

^a Gasto en educación o salud sobre población objetivo.

^b Incluye situado fiscal, participación en los ingresos corrientes de la Nación, Fosyga, rentas cedidas y recursos propios.

^c Incluye situado fiscal, participación en los ingresos corrientes de la Nación, Fondos de compensación y recursos propios.

Fuente: Población objetivo salud, rentas cedidas salud y recursos propios salud: Mora, H. (1998), "Financiamiento del Régimen subsidiado"; Situado fiscal y participaciones en ingresos corrientes de la Nación: UDT - DNP. Población objetivo educación 1998: Misión Social. Cálculos propios.

²⁰ La cobertura del régimen subsidiado y contributivo en Bogotá es de 83% de la población total, frente al un 53% en todo el país, de acuerdo con estadísticas del Ministerio de Salud - Dirección General de Seguridad Social. Estimaciones preliminares en Educación sugieren los mismos de acuerdo con la investigación en curso de Mora et al. (1.999).

evaluar las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito desde el punto de vista de la eficiencia. Estos modelos muestran que la operación simultánea de diversas fuerzas económicas contrapuestas (economías de escala y de aglomeración, costos de transporte) lleva necesariamente a la concentración de la actividad productiva en unas pocas ciudades y al crecimiento económico más rápido de estas ciudades que del resto del país. Como se concluye de la presentación del modelo (Capítulo 2), la aglomeración en pocas ciudades se ve favorecida por costos de transporte bajos, fuertes economías de escala a nivel de empresa y una mayor importancia relativa de la industria en la economía local.

Ello tiene dos tipos de implicaciones para la discusión sobre las relaciones fiscales entre la Nación y el Distrito. En primer lugar, puesto que las fuerzas que llevan a la concentración de la actividad económica en unas pocas ciudades permiten una operación más eficiente del aparato productivo, las decisiones de política fiscal que obstaculicen el funcionamiento y operación de estas fuerzas, reducen la eficiencia y atentan contra el crecimiento económico; puesto que el rápido crecimiento económico permite una mejor distribución del ingreso en el largo plazo y menores niveles de pobreza, entorpecer el crecimiento también afecta el bienestar. De allí que la generación de un desequilibrio grande entre los recursos que el Distrito le aporta a la Nación (vía impuestos) y los que la Nación le aporta al Distrito (vía transferencias) puede limitar la capacidad de inversión del Distrito y afectar la eficiencia y el crecimiento económico.

De acuerdo con esta visión, el diseño del régimen colombiano de transferencias refleja un enfoque estático en su asignación. Si se adoptara

un enfoque dinámico, se encontraría que los efectos sobre el crecimiento económico y sobre el bienestar de la población de gastar \$1 más en Bogotá serían mucho mayores que los de gastar ese \$1 en localidades de menor tamaño y muy alejadas geográficamente. Esto porque las economías de escala y de aglomeración son mucho mayores en Bogotá y los costos de transportar los bienes a los mercados domésticos importantes son menores, en comparación con otras ciudades. Ello explica porqué la actividad económica tiende a concentrarse en Bogotá y la economía de la ciudad a crecer más rápido que la de otras localidades; y explicaría porqué el gasto público en Bogotá es más productivo y equitativo que en otras localidades.

La segunda implicación importante es que, puesto que la población y la actividad económica de Bogotá han estado creciendo en los últimos años a tasas más rápidas que las de otras ciudades como resultado de la operación de las fuerzas mencionadas atrás (y puede seguirlo haciendo en los próximos años), el adoptar metodologías de asignación de transferencias que se basan en supuestos "promedio" de crecimiento de la población, de la pobreza y de la actividad económica, lleva a un tratamiento discriminatorio de Bogotá en materia de transferencias, que tan solo se corrige al momento de un nuevo censo.

4. Análisis de eficiencia: implicaciones de los modelos insumo-producto y de equilibrio general

Los modelos de insumo-producto y de equilibrio general, destacan la idea de que la magnitud de las "filtraciones" existentes en la economía local es la que determina el que un incremento en la demanda o en la inversión tenga mayores im-

pactos en la producción de esa localidad. Esas filtraciones, en sentido general, pueden definirse como la diferencia entre las ventas a otras regiones o países y sus compras a ellas. Entre mayor sea la diferencia entre ventas y compras externas, mayor el impacto sobre la economía local.

La información parcial disponible sobre este tema indica que Bogotá muestra menores filtraciones que otras ciudades o regiones. Según una encuesta a 239 establecimientos industriales en Bogotá para 1996, el porcentaje de la producción industrial total que se exporta fue de aproximadamente 45%, distribuido en 37% por ventas que se realizan al resto del país y 8% por ventas al resto del mundo. El mercado de productos industriales de Bogotá por su parte es cubierto en un 66% por la producción de la ciudad, 20.4% por la producción del resto del país y 120% por la del resto del mundo (porcentajes que no suman 100% por aproximaciones en los cálculos). Esto equivale a decir que Bogotá vende al resto del país y al exterior un equivalente del 54% de su demanda de productos industriales, mientras que compra del resto del país y del exterior aproximadamente el 34% de su demanda de estos bienes. Al vender más de lo que compra de productos industriales, un incremento en el ingreso de los bogotanos o en la demanda de estos bienes tendrá efectos netos positivos sobre la economía de la ciudad.

Otro ejemplo que contrasta con el del Distrito, lo constituye el departamento de Caldas. Con los datos de su matriz insumo-producto de 1992²¹, es posible establecer que el 42% de su demanda industrial es importada (del resto del

país o del exterior), mientras que las exportaciones industriales (al país o al exterior) realizadas por este sector alcanzan el 23% de su producción manufacturera.

VI. Conclusiones

En este documento se evalúan las relaciones fiscales (y económicas) entre el Gobierno Nacional y el Distrito Especial de Bogotá desde el punto de vista de la eficiencia y de la equidad. Para ello se utilizan varias metodologías complementarias. La primera de ellas consistió en cuantificar los flujos de recursos (fiscales y de inversión) entre el Gobierno y el Distrito. Si bien las cifras evidencian que Bogotá transfiere anualmente a la Nación, en términos netos, un gran volumen de recursos, ellas nada informan per-se sobre las bondades de este esquema en términos de eficiencia y equidad. Para evaluar las relaciones entre los dos niveles de gobierno desde la perspectiva de equidad, se utilizó una segunda metodología, que consistió en comparar el gasto fiscal potencial per cápita (estimado como la suma de los ingresos tributarios potenciales y las transferencias, dividida por la población) entre entidades territoriales.

El estudio trata de mostrar que el objetivo de eficiencia también puede estar comprometido, con un esquema de transferencias como el que se aplica actualmente. Varias son las razones de esto. En primer lugar, el esquema no premia el esfuerzo fiscal, lo que podría incentivar la pereza fiscal y dar lugar a enormes diferencias en tributación (y en las distorsiones que ella produce) entre regiones. En segundo lugar, debido a que en ciudades grandes se explotan más amplia-

²¹ Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales CRECE, Matriz Insumo-Producto de Caldas 1992.

mente las economías de escala y de aglomeración que en las pequeñas, un esquema que extrae de estas ciudades volúmenes importantes de recursos para transferirlos a las de menor tamaño puede generar importantes costos de eficiencia y en consecuencia de crecimiento y desarrollo. Este argumento, que se basa en las nuevas teorías de la geografía económica, no tiene todavía sustento empírico. Tan sólo hay evidencia de que aún con transferencias crecientes, no se ha observado en Colombia una tendencia a la convergencia económica entre ciudades y regiones. Bogotá mantiene la tendencia a crecer más rápido que otras regiones. Esto puede significar que en Bogotá se están utilizando más eficientemente los recursos y que aún transfiriendo grandes volúmenes de recursos de Bogotá hacia otras regiones, no se pueden modificar estas tendencias. Ello debería obligar a reconsiderar el diseño actual del esquema de transferencias, para evitar que se generen grandes desequilibrios fiscales entre regiones.

Finalmente, el diseño del esquema de transferencias puede adolecer de problemas de información y por ese motivo también discriminar contra Bogotá. Al estar basado en proyecciones de algunas variables económicas y de calidad de vida (PIB, NBI, población, etc.), puede no reflejar adecuadamente el hecho de que algunas de estas variables tienen en algunos períodos una dinámica muy diferente (crecen más rápidamente) en ciudades grandes que en las pequeñas. Por ejemplo, Bogotá ha recibido en los últimos años muchos más migrantes que en décadas pasadas. Adicionalmente, el esquema no tiene en cuenta las externalidades positivas que Bogotá le produce al resto del país (como el proveer educación a los jóvenes de los municipios vecinos), externalidades que deberían ser compensadas por la Nación. El reconocimiento oportuno de la evolución diferencial de las variables económicas y sociales en Bogotá y de las externalidades positivas que genera, deben traducirse en mayores transferencias hacia la ciudad.

Bibliografía

- Bird, Richard (1999), "Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance", University of Toronto, January.
- Boadway, Robin (1997). "The Economics of Equalization. An Overview", en el libro de Robin Boadway y Paul Hobson, *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.
- Bucovetsky, S. (1997), "Insurance and incentive effects of transfers among regions: equity and efficiency", en *Inter-national Tax and Public Finance*, Netherlands.
- Buiter, Willem H. y Kenneth M. Kletzer (1998). "The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance". International Library of Critical Writings in Economics, U.K.
- Donahue, John (1997), "Tiebout Or Not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Fainboim I, O. L. Acosta y H. Cadena (1994), "El Proceso de Descentralización Fiscal en Colombia y sus perspectivas", en *Revista Coyuntura Social* No. 10, Fedesarrollo, mayo.
- Fletcher, Christine (1992) "Competition between regional governments and the federal culture of fiscal equalisation", Discussion Papers No. 20, Australian National University, Federalism Research Centre.
- Gamboa, Rafael (1998), "The Credibility of the Federal Government in Bailing Out State Governments: Comparing the U.S. with Brazil and México", Cepal.
- Gutiérrez, Catalina y Pedro Nel Ospina (1996), "Desempeño Financiero de las Entidades Municipales", en *Coyuntura Económica*, Vol. 26, No. 1, Fedesarrollo, marzo.
- Hewings, Geoffrey (1998), "Regiones Económicas Rezagadas: Una perspectiva Internacional", Documento Presentado en el 1er Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe: Hacia la Convergencia, mimeo.
- Hewitt, Daniel (1991), "Transfers to Local Governments". Capítulo XII de Hemming Richard y Ke-youn Chow, *Public Expenditure Handbook*, FMI.
- Inman, Robert y Daniel Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism", en *Journal of Economic Perspectives*, Fall.
- Kornai, Jonas (1986), "Soft Budget Constraint" en *Revista Kiklos*, Vol. 39 No.1
- Krugman, Paul (1997), "Desarrollo, Geografía y Teoría Económica", Antoni Bosch editor.
- McMillan, Mervin (1998), "Local Governments: an International Perspective on Industrialized and Developing Countries", Cepal.
- Meira, Jerónimo (1998), "Impact of Intergovernmental Transfers on Paraná Municipalities Tax Efficiency", Technical Series No. 3, Paranacidade, Parana's State Secretariat for Urban Development.
- Musgrave, Richard (1997). "Devolution, Grants and Fiscal Competition", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Oates, Wallace (1991), "Decentralization of the Public Sector: An Overview", Studies in Fiscal Federalism. Economists on the Twentieth Century Series, Aldershot U.K. and Brookfield.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (1993), "Federal Fiscal Constitutions: Part I: Risk Sharing and Moral Hazard", International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Prud'homme, Rémy (1998), "State and Local Public Finance in Paraná: Structure and Issues", Technical Series No. 3, Paranacidade, Parana's State Secretariat for Urban Development.
- Quigley, John y Daniel Rubinfeld (1996), "Federalism as a Device for Reducing the Budget of the Central Government", en *National Tax Journal*, 49 (2) June.
- Rubinfeld, Daniel (1987), "The Economics of the Local Public Sector", en *Handbook of Public Economics*, Vol VII.
- Shah, Anwar (1994), "A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation", World Bank, Policy Research Department, Working Paper 1289, April.
- Shah, Anwar (1994a), "Fostering fiscally responsive and accountable governance: lessons from decentralization", en Picciotto R. y E. Wiesner, Evaluation and Development.
- Shome, Parthasarathi (1994), "Fiscal Federalism: Revenue, Expenditure and Macro Management", VI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL/PNUD.
- Stiglitz, J. (1988), "Economics of the Public Sector". Second Edition. New York: W. W. Norton & Company.
- Vargas, César (1998), "El Distrito Capital y la Reforma de la Ley 60 de 1993", Consultoría para la Secretaría de Hacienda Distrital.
- Weingast, Barry y Yingyi Qian (1997), "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 4, Fall.
- Winkler, Donald (1993). "The Design and Administration of Intergovernmental Transfers", Latin America and Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, Report No. 29.

Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa?

Fabio Sánchez T.¹

Jairo Núñez M.¹

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del acceso de la población y hogares a los servicios sociales que ofrece el Estado, en particular, el acceso a los servicios de educación, salud, y los servicios públicos de agua potable y electricidad. El trabajo presentará la evolución de la cobertura de los servicios sociales por quintil de ingreso y para las zonas urbanas y rurales, utilizando como fuente de información las encuestas Casen y de Calidad de Vida de 1993 y 1997, respectivamente.

Los resultados del estudio permitirán determinar: i) La evolución de la cobertura de los servicios sociales, en particular educación y salud, y de los servicios públicos (agua y electricidad), por quintil de ingreso; ii) los cambios en la cobertura de los servicios sociales y públicos men-

cionados por zonas urbanas y rurales; iii) la magnitud del subsidio neto (como porcentaje del PIB) implícito en los servicios sociales y públicos que es apropiado por cada quintil de ingreso en las zonas urbanas y rurales; iv) el efecto del subsidio implícito en los servicios mencionados sobre el ingreso de los hogares y; v) los efectos ocasionados en distribución del ingreso, medidos a través del coeficiente de Gini, cuando se contabilizan los subsidios implícitos.

Los resultados del trabajo serán de especial importancia para evaluar los efectos de la política social, en particular si las reformas de descentralización, de subsidios a la demanda y del régimen de salud, que se han emprendido e implementado en la década de los noventa, han estado acompañadas de una mayor focalización del gasto social. Esta investigación presenta resultados en las áreas de cobertura, de impacto

¹ Profesores Investigadores de la Facultad de Economía-CEDE, Universidad de los Andes. Esta investigación fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos los comentarios de Carlos Oliva y Juan Luis Londoño a una versión preliminar del trabajo, lo mismo que los de José Leivovich, Santiago Montenegro, Ulpiano Ayala, Humberto Mora, Olga Lucía Acosta, Juan José Echavarría, Catalina Gutiérrez, Ricardo Rocha, Jorge Enrique Restrepo, Juan Gonzalo Zapata y los demás asistentes a los seminarios del Banco de la República, Universidad del Rosario, Departamento Nacional de Planeación y Fedesarrollo. Este documento se benefició de la ayuda técnica de Alvaro Balcázar, María del Pilar Granados, Aura Janeth Parra, Cristina Peñalosa y Manuel Salazar, funcionarios del Departamento Nacional de Planeación.

y de efectos redistributivos del gasto público social².

II. Gasto público, pobreza y distribución en los noventa

Durante el período analizado la acción del Estado experimentó importantes transformaciones institucionales, fundamentalmente aquellas ligadas con el proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, y con los cambios del sector de la salud, resultado de la implementación de la Ley 100 de 1993.

En el período en cuestión el gasto público social (financiado con recursos de la administración pública central, que incluye el Instituto de los Seguros Sociales) tuvo un crecimiento importante, pasando del 10,7% del PIB en 1993 al 15,4% en 1998. El crecimiento del gasto está explicado fundamentalmente por el sector salud, que se incrementó del 2,6% al 4,7% del PIB, por educación que se elevó del 2,8% al 3,7% del PIB y por los pagos de la seguridad social asociados a las pensiones, que subieron del 2,7% al 4,2% del PIB³. Además de lo anterior, una creciente porción del gasto pasó a ser ejecutada por las entidades territoriales, especialmente los municipios (Cuadro 1).

En el lapso de tiempo bajo análisis ocurrieron cambios importantes en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso. Así, mientras que el porcentaje de hogares pobres disminuyó en las siete principales ciudades (del 36,5% en

Cuadro 1
EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(% del PIB)

	1990	1993	1997
Educación	2,43	2,81	3,70
Gobierno Central	0,80	0,77	1,30
Departamentos	1,61	1,95	1,92
Municipios	0,02	0,09	0,48
Salud	2,37	2,57	4,74
Gobierno Central	0,83	0,94	1,44
Departamentos	0,44	0,53	0,74
Municipios	0,00	0,04	0,40
Seguridad social	1,10	1,06	2,16
Agua potable y alcantarillado	0,09	0,25	0,42
Gobierno Central	0,06	0,10	0,10
Municipios	0,03	0,15	0,32

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (1998).

1990 al 27,4% en 1997) y en general en las áreas urbanas, el porcentaje de hogares pobres aumentó en las áreas rurales (del 55% en 1991 a 60% en 1997), fundamentalmente en las regiones Central (del 51,6% al 55%) y Pacífica (del 54% al 67%)⁴. Por su parte, la concentración en la distribución del ingreso experimentó cambios de consideración. El coeficiente de Gini del total de ingresos nacionales aumentó del 0,53 a 0,56 entre 1993 y 1997. Sin embargo, las tendencias del coeficiente de Gini para las áreas urbanas y rurales son distintas. Mientras el Gini urbano creció moderadamente de 0,53 a 0,54, el rural tuvo un significativo descenso de 0,49 a 0,44. Estos cambios son el reflejo de un aumento de los ingresos urbanos, para todos los quintiles de ingreso, pero especialmente para el quintil más rico y una dis-

² Para una presentación detallada de los desafíos de la descentralización ver BID (1998).

³ Para estas estadísticas ver Departamento Nacional de Planeación (1998).

⁴ Para un estudio de la evolución de la línea de pobreza en los noventa ver Núñez y Sánchez (1999).

minución absoluta de los ingresos rurales en todos los quintiles, pero especialmente en el más rico. El resultado de este proceso ha sido una pérdida de participación de los ingresos rurales en el ingreso total de los hogares, participación que pasó del 16% en 1993 al 9% en 1997⁵.

La mayor concentración de la distribución del ingreso urbano está básicamente explicada por un incremento de los ingresos laborales relativos de los trabajadores más calificados⁶, mientras que la disminución de la pobreza urbana y el aumento en la rural, por el deterioro de los términos de intercambio ciudad / campo, que favoreció a las familias urbanas de menores ingresos, cuya canasta tiene una alta participación de los alimentos, pero perjudicó a los hogares rurales que son los que los proveen.

El aumento en el gasto público social ocurrido en la década de los noventa ha compensado, en parte, el deterioro de los ingresos rurales. De hecho, como se verá más adelante, la mayor parte de los subsidios implícitos en el gasto social fueron apropiados por los habitantes de las zonas rurales (que incluye las poblaciones de menos de 10 mil habitantes) a través de diversos mecanismos. Entre éstos debemos incluir las transferencias a los municipios, las cuales aumentaron en términos reales en más de 60%, las partidas de cofinanciación y las regalías. Adicionalmente, la afiliación al sistema subsidiado de salud, utilizando el llamado SISBEN⁷, permitió el acceso

a este servicio a muchas personas que en el pasado estaban excluidas del sistema.

Así, los indicadores sociales en los noventa tienen dos tendencias que van en distintas direcciones. Por un lado, el aumento de la concentración de la distribución del ingreso, y la disminución de la pobreza en las zonas urbanas (especialmente en las siete principales ciudades), y el aumento de la pobreza en las zonas rurales. Por otro lado, como se analizará, un incremento importante en el acceso a los servicios sociales de los más pobres, especialmente en las zonas rurales.

Las tendencias mencionadas ampliaron la brecha de ingresos ciudad / campo, lo que trajo como resultado un aumento en la concentración del ingreso nacional. La ampliación del acceso a los servicios sociales fue el resultado tanto de un importante aumento en el gasto público social como del conjunto de transformaciones institucionales (aún no finalizadas), fundamentalmente las relacionadas con la descentralización política y social del gasto, que ha favorecido a los más pobres y, en particular, a los de las áreas rurales.

III. Metodología y Fuentes

El propósito de este estudio es presentar los cambios experimentados en el acceso a los servicios sociales y servicios públicos, por quintil

⁵ La pérdida de participación de los hogares rurales es resultado del cómputo de las estadísticas de ingreso de la Encuesta Nacional de Hogares. Sin embargo, el mismo resultado se obtiene al utilizar las Encuestas Casen y de Calidad de Vida.

⁶ A este respecto ver Nuñez y Sánchez (1998), Ocampo et. al. (1998) y Robbins (1998)

⁷ Sisben es la sigla para el Sistema para la Identificación de Beneficiarios de Subsidios. Una presentación de la parte técnica de su construcción se encuentra en Vélez y Castaño (1998).

de ingreso y por zonas urbana y rural, además de cuantificar su impacto y su efecto sobre los ingresos de los hogares. Las fuentes para este ejercicio serán la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de 1993 y la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Sin embargo, tanto los cambios en el ingreso de los hogares como el coeficiente de Gini después de contabilizados los subsidios, se harán con base en la Encuesta Nacional de Hogares, para así tener una fuente homogénea de comparación.

Para llevar a cabo el ejercicio se ordenó la población de acuerdo con el ingreso per cápita del hogar tanto en la encuesta Casen de 1993 como en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. La encuesta Casen tiene representatividad departamental, mientras que la de Calidad de Vida solamente regional. Una vez ordenada la población, se establecieron los quintiles para el total de la muestra (y por zonas), de tal forma que los resultados de coberturas pudieran ser comparables, pues se trataría de personas u hogares con el mismo nivel de ingresos.

El ejercicio adjudica como subsidio el costo de los servicios sociales y públicos (por mes) descontando los pagos hechos por los individuos de un hogar como pago por aquellos. Para este propósito se ha obtenido información del DNP, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y las Comisiones reguladoras de energía y agua potable.

IV. Evolución de las coberturas a los servicios sociales

A. Educación

Entre 1993 y 1997 se presentaron importantes incrementos en la cobertura en educación, tanto en el promedio como por quintil de ingreso. De

acuerdo con los Cuadros 2 y 3, que contienen las estadísticas educativas para 1993 y 1997, la cobertura promedio neta en educación primaria aumentó del 82,9% al 83,4%, mientras que la cobertura bruta bajo del 117% al 114%. Estos resultados muestran que las coberturas en primaria permanecieron prácticamente constantes durante los años de análisis, tanto en las zonas urbanas como rurales. La cobertura neta en secundaria tuvo un incremento importante durante los años analizados, al pasar del 54,1% al 59,7%. Esta variación significa un aumento de más de 700 mil matriculados, 500 mil de los cuales lo hicieron a través del sistema público. El aumento en la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%) tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%). A pesar de los aumentos en cobertura en las zonas rurales, ésta sigue siendo baja debido fundamentalmente a la baja tasa de promoción de primaria a secundaria.

De acuerdo con las estadísticas presentadas, ha habido logros importantes en cobertura e impacto en los servicios de educación. Sin embargo, subsisten los problemas de falta de equidad e ineficiencia en la distribución de los recursos, de confusiones e incoherencias en las competencias por nivel⁸, de falta de incentivos a las entidades territoriales para completar el proceso de descentralización, y de baja calidad de la educación.

La cobertura neta (CN) en educación superior también se elevó durante el período examinado, al pasar del 8,3% al 16%. Aunque la CN del quintil más pobre de la población se triplicó (de 1% a 3,6%) lo que representa un aumento de alrededor de 7.000 estudiantes, el acceso a la educación superior del quintil más rico creció en mayor medida, pues la cobertura neta univer-

Cuadro 2

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS 1993

Total nacional																					
Quintil	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	1.528.599	409.728	7.268	1.058.457	308.313	5.488	83.172	95.365	7.762	59.185	79.693	2.685	117,70	40,57	1,94	81,62	31,16	1,05	94,84	81,12	48,36
2	935.877	535.490	16.588	680.062	403.737	11.313	170.163	179.910	16.535	126.145	139.896	12.303	116,32	67,44	3,50	84,79	51,25	2,50	84,62	74,85	50,08
3	637.324	503.480	44.121	456.744	363.646	25.206	177.411	236.844	34.613	126.375	168.442	19.566	117,81	84,19	8,01	84,32	60,51	4,55	78,22	68,01	56,04
4	374.146	460.667	67.555	243.046	323.051	33.802	231.650	283.660	82.801	160.215	205.582	50.146	122,33	98,60	16,07	81,43	70,03	8,97	61,76	61,89	44,93
5	155.332	225.991	84.485	116.876	153.917	50.931	225.532	372.539	231.200	170.411	288.790	155.601	109,30	106,53	41,40	82,44	78,80	27,09	40,78	37,76	26,76
Total	3.631.278	2.135.356	220.017	2.555.185	1.552.664	126.740	887.928	1.168.318	372.911	642.331	882.403	240.301	117,21	73,38	13,47	82,93	54,09	8,34	80,35	64,64	37,11
Urbano																					
1	563.104	262.858	6.447	394.969	198.201	4.667	52.811	84.272	7.300	36.607	69.691	2.223	119,01	65,79	4,41	83,39	50,77	2,21	91,43	75,72	46,90
2	567.730	414.140	14.449	415.502	307.132	10.143	154.796	167.636	16.535	114.725	131.111	12.303	116,53	83,77	5,13	85,51	63,10	3,72	78,58	71,19	46,63
3	480.286	431.277	41.193	347.038	308.958	23.404	170.022	221.935	32.638	121.663	155.818	18.223	117,84	93,78	9,78	84,93	66,72	5,51	73,86	66,02	55,79
4	304.454	431.087	65.058	192.189	301.522	32.283	225.377	275.688	76.624	155.276	202.747	44.840	123,35	105,11	17,73	80,89	74,99	9,65	57,46	60,99	45,92
5	134.248	214.973	82.109	101.549	144.438	49.551	218.727	363.583	223.423	165.772	282.358	149.327	108,05	110,63	44,22	81,83	81,61	28,78	38,03	37,16	26,87
Total	2.049.822	1.754.335	209.256	1.451.247	1.260.251	120.048	821.733	1.113.114	356.520	594.043	841.725	226.916	117,41	92,08	17,90	83,63	67,50	10,98	71,38	61,18	36,99
Rural																					
1	965.495	146.870	821	663.488	110.112	821	30.361	11.093	462	22.578	10.002	462	116,91	22,02	0,28	80,54	16,74	0,28	95,95	92,98	63,99
2	368.147	121.350	2.139	264.560	96.605	1.170	15.367	12.274	0	11.420	8.785	0	115,94	36,48	0,63	83,43	28,77	0,34	95,99	90,81	100,00
3	157.038	72.203	2.928	109.706	54.688	1.802	7.389	14.909	1.975	4.712	12.624	1.343	117,70	47,65	2,15	81,90	36,82	1,38	95,51	82,89	59,72
4	69.692	29.580	2.497	50.857	21.529	1.519	6.273	7.972	6.177	4.939	2.835	5.306	115,63	45,53	6,36	84,93	29,54	5,00	91,74	78,77	28,79
5	21.084	11.018	2.376	15.327	9.479	1.380	6.805	8.956	7.777	4.639	6.432	6.274	128,00	51,39	14,20	91,63	40,94	10,70	75,60	55,16	23,40
Total	1.581.456	381.021	10.761	1.103.938	292.413	6.692	66.195	55.204	16.391	48.288	40.678	13.385	116,87	31,43	2,19	81,73	24,00	1,62	95,98	87,35	39,63

(1): Primaria 7 a 11 años; Secundaria 12 a 17 años y Superior 18 a 24 años.

P: Primaria.

S: Secundaria.

U: Universidad.

Fuente: Encuesta Casen, cálculos de los autores.

Cuadro 3
ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS 1997

Quintil	Total nacional																				
	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	1.437.347	590.959	14.423	960.681	441.858	12.219	91.991	105.043	19.526	68.396	83.166	15.363	120,09	53,85	4,44	80,80	40,62	3,61	93,98	84,91	42,48
2	1.266.978	800.541	30.833	931.550	581.348	20.265	188.492	193.283	58.921	135.926	141.819	31.511	115,15	73,15	9,26	84,46	53,23	5,34	87,05	80,55	34,35
3	767.230	701.086	61.815	549.162	527.259	34.973	199.573	280.074	77.854	144.891	205.762	37.420	118,02	89,73	12,76	84,73	67,04	6,61	79,36	71,45	44,26
4	387.485	486.091	132.158	298.850	361.039	71.841	257.093	378.924	271.432	215.622	295.845	156.905	102,77	97,57	37,18	82,02	74,10	21,07	60,11	56,19	32,75
5	148.783	192.162	148.958	117.457	135.369	87.148	333.443	418.897	495.850	284.920	337.087	295.361	104,50	105,73	74,65	87,20	81,75	44,28	30,85	31,45	23,10
Total	4.007.823	2.770.839	388.187	2.857.700	2.046.873	226.446	1.070.592	1.376.221	923.583	849.755	1.063.679	536.560	114,24	79,61	27,45	83,40	59,72	15,97	78,92	66,81	29,59
Urbano																					
1	524.725	363.580	11.144	365.787	282.409	10.043	48.318	88.447	16.642	35.747	72.095	13.087	118,03	77,28	8,32	82,70	60,60	6,93	91,57	80,43	40,11
2	748.886	575.672	29.160	568.889	403.584	19.158	166.034	178.801	53.947	123.309	130.963	28.430	112,58	88,29	12,96	85,17	62,55	7,42	81,85	76,30	35,09
3	556.889	588.289	55.443	409.041	445.187	32.256	185.498	267.047	69.159	136.706	194.825	33.680	115,28	101,91	15,38	84,75	76,26	8,14	75,01	68,78	44,50
4	330.901	442.408	124.274	259.748	327.597	69.211	242.476	373.350	263.049	203.796	290.910	155.190	101,04	102,52	39,82	81,68	77,73	23,07	57,71	54,23	32,09
5	136.094	179.183	146.304	107.658	125.254	86.408	326.904	413.250	489.620	278.992	333.720	292.128	104,18	106,49	76,18	87,00	82,50	45,35	29,39	30,25	23,01
Total	2.297.495	149.132	366.325	1.711.123	1.584.031	217.076	969.230	1.320.89	892.417	778.550	1.022.51	522.515	110,58	95,57	35,03	84,28	71,79	20,58	70,33	61,93	29,10
Rural																					
1	912.622	227.379	3.279	594.894	159.449	2.176	43.673	16.596	2.884	32.649	11.071	2.276	121,35	34,49	1,43	79,63	24,10	1,03	95,43	93,20	53,20
2	518.092	224.869	1.673	362.661	177.764	1.107	22.458	14.482	4.974	12.617	10.856	3.081	119,80	47,49	2,03	83,173	7,42	1,28	95,85	93,95	25,17
3	210.341	112.797	6.372	140.121	82.072	2.717	14.075	13.027	8.695	8.185	10.937	3.740	128,09	49,51	5,30	84,65	36,60	2,27	93,73	89,65	42,29
4	56.584	43.683	7.884	39.102	33.442	2.630	14.617	5.574	8.383	11.826	4.935	1.715	119,21	54,26	14,41	85,27	42,27	3,85	79,47	88,68	48,47
5	12.689	12.979	2.654	9.799	10.115	740	6.539	5.647	6.230	5.928	3.367	3.233	112,73	86,19	30,61	92,21	62,38	13,69	65,99	69,68	29,87
Total	1.710.328	621.707	21.862	1.146.577	462.842	9.370	101.362	55.326	31.166	71.205	41.166	14.045	121,49	42,90	4,47	81,66	31,94	1,98	94,41	91,83	41,23

(1): Primaria 7 a 11 años; Secundaria 12 a 17 años y Superior 18 a 24 años.

P: Primaria.

S: Secundaria.

U: Universidad.

Fuente: Encuesta Casen, cálculos de los autores.

sitaria de ese quintil aumentó del 27% al 44%, mientras que la bruta del 41% al 75%.

Los incrementos de la cobertura en educación superior han tenido lugar tanto en instituciones públicas como en privadas así: entre 1993 y 1997 el número de estudiantes en las universidades privadas aumentó de 231 mil a 495 mil y el de las públicas de 220 mil a 388 mil. No obstante, el mayor incremento en el número de matriculados a la educación universitaria pública tuvo lugar en el 40% más rico de la población (alrededor de 74 mil estudiantes nuevos de los quintiles 4 y 5).

Las tasas de cobertura brutas de Colombia se sitúan alrededor del promedio de América Latina. Así, la tasa de cobertura bruta en primaria de Colombia era en 1993 igual a 117%, frente a 98% de Brasil, 115% de México, 117% del Perú, 118% de Chile y 108% de Argentina. La tasa de cobertura bruta en educación secundaria de Colombia en 1993 (73%) era un poco más alta que la de Chile (67%), México (57%) y Brasil (45%), e inferior a la de Estados Unidos (97%)⁸. En este sentido, el progreso que se ha dado en los últimos años en asistencia y cobertura debe haber mejorado la posición relativa de Colombia en el contexto latinoamericano.

B. Salud

Entre 1993 y 1997 la cobertura en salud, medida como el porcentaje de la población afiliada a al-

gún sistema de seguridad en salud, se incrementó del 23,7% al 57,2%. Así, mientras en 1993 el total de afiliados era de 7,9 millones, en 1997 ascendía a 22,7 millones. Este incremento significó un avance importante en el acceso a los servicios de salud de la población colombiana. Aunque 1993 y 1997 no son años estrictamente comparables porque el régimen de salud se encontraba bajo dos marcos institucionales distintos, los avances en cobertura obtenidos son significativos.

En 1993 sólo existía el régimen contributivo de prima media, que agrupaba a los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales y a otras instituciones de carácter público tales como Cajanal. Solamente el 8% de la población del quintil más pobre de ingreso estaba afiliado a este régimen en 1993, frente al 40% del quintil más rico. En las áreas rurales la afiliación a los servicios de salud del quintil de ingreso más pobre era solamente de 2,1%. En 1997, con la creación del régimen subsidiado, al cual tienen acceso las personas de menores ingresos, la cobertura de los servicios de salud de los más pobres cambia drásticamente. Así, el 47% de las personas del quintil más pobre de ingresos tenía acceso a los servicios de salud en 1997, a través del régimen contributivo o del subsidiado (73% de los afiliados se encontraban en el régimen subsidiado) (Cuadros 4 y 5). En las áreas rurales la cobertura del quintil más pobre se incrementó al 46%. Por su parte, la cobertura en salud de los más ricos aumentó al 65% (estando el 91% del quintil más rico dentro del régimen contributivo).

⁸ De acuerdo con un documento del BID (1998) el sistema educativo se caracteriza por una fragmentación de las funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, tanto territoriales como institucionales, que hace demasiado lentos todos los procesos. En esta área el problema central es la falta de autoridad de los municipios y escuelas en lo relacionado con la gestión del insumo humano y de los recursos presupuestales.

⁹ Para estas estadísticas ver Banco Mundial (1997).

Cuadro 4

ESTADÍSTICAS DE SALUD 1993

	Afiliados		Hospitalizaciones		Consultas		Hospitaliz.	Consultas
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Total	Total
Total								
Total	7.934.790	n.a.	280.264	693.105	1.064.807	1.450.577	973.369	2.515.384
Quintil 1	287.847	n.a.	9.358	166.687	29.624	311.182	176.045	340.806
Quintil 2	784.155	n.a.	39.611	176.497	92.897	343.326	216.108	436.223
Quintil 3	1.463.973	n.a.	56.754	144.852	200.036	349.125	201.606	549.161
Quintil 4	2.260.300	n.a.	76.646	123.414	310.815	279.516	200.060	590.331
Quintil 5	3.138.515	n.a.	97.895	81.655	431.435	167.428	179.550	598.863
Urbano								
Total	7.263.530	n.a.	259.016	436.604	998.300	953.059	695.620	1.951.359
Quintil 1	492.241	n.a.	26.866	118.063	63.434	227.212	144.929	290.646
Quintil 2	967.866	n.a.	41.026	103.170	140.773	246.769	144.196	387.542
Quintil 3	1.509.759	n.a.	49.838	101.010	191.412	227.729	150.848	419.141
Quintil 4	1.947.765	n.a.	73.545	62.323	290.094	155.891	135.868	445.985
Quintil 5	2.345.899	n.a.	67.741	52.038	312.587	95.458	119.779	408.045
Rural								
Total	671.260	n.a.	21.248	256.501	66.507	497.518	277.749	564.025
Quintil 1	41.510	n.a.	0	45.388	1.161	81.924	45.388	83.085
Quintil 2	20.137	n.a.	674	58.591	679	100.278	59.265	100.957
Quintil 3	93.480	n.a.	2.751	55.130	6.932	106.777	57.881	113.709
Quintil 4	185.179	n.a.	4.167	48.004	17.678	98.067	52.171	115.745
Quintil 5	330.954	n.a.	13.656	49.388	40.057	110.472	63.044	150.529
Porcentaje de utilización de los servicios								
	Afiliados		Hospitalizaciones		Consultas		Hospitaliz.	Consultas
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo ^a	Subsidiado ^b	Contributivo ^a	Subsidiado ^b	Total ^b	Total ^b
Total								
Total	23,7	n.a.	3,5	2,1	13,4	4,3	2,9	7,5
Quintil 1	4,3	n.a.	3,3	2,5	10,3	4,7	2,6	5,1
Quintil 2	11,7	n.a.	5,1	2,6	11,8	5,1	3,2	6,5
Quintil 3	21,8	n.a.	3,9	2,2	13,7	5,2	3,0	8,2
Quintil 4	33,8	n.a.	3,4	1,8	13,8	4,2	3,0	8,8
Quintil 5	46,9	n.a.	3,1	1,2	13,7	2,5	2,7	9,0
Urbano								
Total	31,1	n.a.	3,6	1,9	13,7	4,1	3,0	8,4
Quintil 1	10,5	n.a.	5,5	2,5	12,9	4,9	3,1	6,2
Quintil 2	20,7	n.a.	4,2	2,2	14,5	5,3	3,1	8,3
Quintil 3	32,3	n.a.	3,3	2,2	12,7	4,9	3,2	9,0
Quintil 4	41,7	n.a.	3,8	1,3	14,9	3,3	2,9	9,5
Quintil 5	50,9	n.a.	2,9	1,1	13,3	2,0	2,6	8,7
Rural								
Total	6,6	n.a.	3,2	2,5	9,9	4,9	2,7	5,6
Quintil 1	2,1	n.a.	0,0	2,2	2,8	4,0	2,2	4,1
Quintil 2	1,0	n.a.	3,3	2,9	3,4	5,0	2,9	5,0
Quintil 3	4,6	n.a.	2,9	2,7	7,4	5,3	2,9	5,6
Quintil 4	9,2	n.a.	2,3	2,4	9,5	4,8	2,6	5,7
Quintil 5	16,4	n.a.	4,1	2,4	12,1	5,5	3,1	7,4

^a Porcentaje de los afiliados.^b Porcentaje de la población.

Fuente: Encuesta Casen 1993, cálculo de los Autores.

Cuadro 5
ESTADÍSTICAS DE SALUD 1997

	Afiliados			Hospitalizaciones anuales		Total consulta régimen		Hospitaliz.	Total
	Total	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Totales anuales	Consultas
Total									
Total	22.784.218	14.938.616	7.845.602	1.011.838	392.451	4.226.929	1.184.874	1.404.289	5.411.803
Quintil 1	3.752.136	570.777	3.181.359	41.450	164.532	170.866	434.974	205.982	605.840
Quintil 2	4.257.710	1.686.455	2.571.255	128.998	116.475	465.933	361.214	245.473	827.147
Quintil 3	4.647.828	3.219.314	1.428.514	243.229	79.253	971.312	260.956	322.482	1.232.268
Quintil 4	4.915.344	4.398.278	517.066	271.567	25.061	1.281.552	102.781	296.628	1.384.333
Quintil 5	5.211.200	5.063.792	147.408	326.594	7.130	1.337.266	24.949	333.724	1.362.215
Urbano									
Total	17.506.908	13.669.662	3.837.246	922.578	241.199	3.907.292	701.005	1.163.777	4.608.297
Quintil 1	2.734.063	917.543	1.816.520	77.405	125.098	296.659	307.631	202.503	604.290
Quintil 2	3.388.810	2.179.955	1.208.855	177.828	72.676	632.606	218.799	250.504	851.405
Quintil 3	3.555.808	2.950.818	604.990	193.305	31.802	880.403	124.615	225.107	1.005.018
Quintil 4	3.894.677	3.772.514	122.163	249.978	8.175	1.072.184	38.877	258.153	1.111.061
Quintil 5	3.933.550	3.848.832	84.718	224.062	3.448	1.025.440	11.083	227.510	1.036.523
Rural									
Total	5.277.310	1.268.954	4.008.356	89.260	151.252	319.637	483.869	240.512	803.506
Quintil 1	964.811	50.419	914.392	3.937	37.840	7.835	105.667	41.777	113.502
Quintil 2	1.147.921	78.576	1.069.345	3.276	35.266	17.675	120.821	38.542	138.496
Quintil 3	1.124.009	242.030	881.979	16.607	26.352	53.410	117.621	42.959	171.031
Quintil 4	1.070.768	319.842	750.926	28.809	33.927	73.207	87.375	62.736	160.582
Quintil 5	969.801	578.087	391.714	36.631	17.867	167.510	52.385	54.498	219.895
Porcentaje de utilización de los servicios*									
	Afiliados			Hospitaliz. anuales régimen		Total consultas régimen		Porcentaje del total de afiliados	
	Total	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Hospitalizaciones anuales totales	Total consultas
Total									
Total	57,2	65,6	34,4	6,8	5,0	28,3	15,1	6,2	23,8
Quintil 1	47,1	15,2	84,8	7,3	5,2	29,9	13,7	5,5	16,1
Quintil 2	53,4	39,6	60,4	7,6	4,5	26,7	14,0	5,8	19,4
Quintil 3	58,3	69,3	30,7	7,6	5,5	30,2	18,3	6,9	26,5
Quintil 4	61,7	89,5	10,5	6,2	4,8	29,1	19,9	6,0	28,2
Quintil 5	65,4	97,2	2,8	6,4	4,8	26,4	16,9	6,4	26,1
Urbano									
Total	60,9	78,1	21,9	6,7	6,3	28,6	18,3	6,6	26,3
Quintil 1	47,6	33,6	66,4	8,4	6,9	32,3	16,9	7,4	22,1
Quintil 2	59,0	64,3	35,7	8,2	6,0	29,0	18,1	7,4	25,1
Quintil 3	61,9	83,0	17,0	6,6	5,3	29,8	20,6	6,3	28,3
Quintil 4	67,8	96,9	3,1	6,6	6,7	28,4	31,8	6,6	28,5
Quintil 5	68,5	97,8	2,2	5,8	4,1	26,6	13,1	5,8	26,4
Rural									
Total	47,5	24,0	76,0	7,0	3,8	25,2	12,1	4,6	15,2
Quintil 1	43,4	5,2	94,8	7,8	4,1	15,5	11,6	4,3	11,8
Quintil 2	51,6	6,8	93,2	4,2	3,3	22,5	11,3	3,4	12,1
Quintil 3	50,6	21,5	78,5	6,9	3,0	22,1	13,3	3,8	15,2
Quintil 4	48,2	29,9	70,1	9,0	4,5	22,9	11,6	5,9	15,0
Quintil 5	43,6	59,6	40,4	6,3	4,6	29,0	13,4	5,6	22,7

* Porcentaje del número de afiliados.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (1997), cálculos de los autores.

La utilización de los servicios también se incrementó. Así, el número total de consultas pasó de 2,5 millones en 1993 a 5,4 millones en 1997, mientras que el número de hospitalizaciones pasó de cerca de un millón en 1993 a 1,4 millones en 1997. El acceso a los servicios de salud favoreció en particular a la población pobre. Así, el número de consultas del quintil más pobre de ingresos pasó de 375 mil a 715 mil, mientras que las hospitalizaciones de 200 mil a cerca de 250 mil. Los incrementos en el acceso a los servicios de salud, principalmente de la población más pobre, son el resultado de una mejor identificación de la población potencialmente beneficiaria de subsidios a través del Sisben. Este mecanismo ha tenido algunos problemas, según ha sido señalado en varios estudios, entre otros los ligados a la politización, falta de información y barreras culturales (Barona y Plaza, 1998)¹⁰.

El sistema de salud tiene, a pesar de los logros, inmensos desafíos por delante, tales como, solucionar la incompatibilidad de la Ley 60 (de competencias y recursos, y de subsidios a la oferta en las entidades territoriales) con la Ley 100 (de aseguramiento de la calidad, cobertura y eficiencia del sistema de salud, estructurada alrededor de los subsidios a la oferta), modificar criterios en la asignación de recursos¹¹, resolver problemas institucionales de competencias y res-

pensabilidades originados en las múltiples fuentes de financiación del régimen subsidiado¹² y acelerar el proceso de transformación de los hospitales a IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios).

C. Acueducto y alcantarillado

Los Cuadros 6 y 7 contienen la cobertura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, teléfono, gas y basuras. Infortunadamente, las coberturas de acueducto y alcantarillado no son comparables entre la encuesta Casen de 1993 y la de Calidad de Vida de 1997, pues la pregunta sobre la existencia del servicio es diferente en cada encuesta. Sin embargo, para ambos años se puede observar que las coberturas son más altas en las zonas urbanas que en la rurales. La cobertura sigue un claro patrón por quintil: entre más rico es el quintil más cobertura del servicio tiene. Así, en 1997 el 79% de los hogares del quintil urbano más pobre tenía cobertura de alcantarillado y el 96% de acueducto. Las coberturas para los servicios mencionados eran, para el quintil más rico, 95% y 99% respectivamente.

En las zonas rurales sólo el 9% de los hogares del quintil rural más pobre contaba con servicio de alcantarillado y el 44% con acueducto en 1997. Por su parte, para el quintil más rico las coberturas eran de 30% y 70% respectivamente.

¹⁰ De acuerdo con Barona y Plaza (1998) existen otros problemas del sistema subsidiado de salud, entre otros la deficiente gestión de las secretarías de salud departamentales y municipales, los desiguales niveles de cobertura entre municipios y problemas en la gerencia hospitalaria. Según Clavijo (1998) una condición de importancia para aumentar la cobertura del sistema subsidiado a 12 millones de afiliados (de 7 millones en 1997) es sustituir subsidios de oferta por subsidios de demanda. Sin embargo, el ISS no ha implementado un sistema de costos apropiado que le permita determinar su posición neta frente al Fosyga.

¹¹ Por ejemplo, las participaciones municipales asignan un peso importante al NBI y no a la situación de salud de la población. El situado fiscal tiene una base de asignación histórica y no de necesidades (BID, 1998).

¹² No existe claridad de quién detenta la responsabilidad de afiliación en el régimen subsidiado entre los departamentos y municipios.

Los sectores de agua potable y de alcantarillado tienen todavía importantes obstáculos por delante. Entre otros, la carencia de una política de desarrollo de largo plazo, la insuficiente promoción de la participación privada, la falta de asistencia técnica del gobierno central a los municipios y la falta de coordinación entre las entidades encargadas de la promoción del sector.

D. Electricidad, teléfonos y gas natural

Los Cuadros 6 y 7 contienen la cobertura de los servicios de energía, teléfono, gas y basuras para los años 1993 y 1997. De acuerdo con los resultados, la cobertura de energía ha tenido incrementos importantes para todos los quintiles,

pero sobre todo para los más pobres. Así, la cobertura del quintil 1 pasó del 35% en 1993 al 83% en 1997, del 71% al 98% para las zonas urbanas y de 10% al 71% para las zonas rurales. Los aumentos en cobertura para las zonas fueron el resultado de los programas de electrificación rural promovidos por el gobierno nacional, junto con las empresas de energía y las entidades territoriales.

La cobertura de teléfonos también se incrementó, aunque en menor medida que la de energía. De todas formas, los aumentos fueron significativos, sobre todo en las áreas urbanas. Así, la cobertura del quintil 1 paso del 7,1% en 1993 al 17% en 1997, de 16% al 35,7% para las zonas urbanas y de 0,43% a 0,59% para las zonas rurales.

Cuadro 6

COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS (1993)

	Total nacional				
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)
Quintil 1	73,45	58,30	35,78	7,10	2,31
Quintil 2	89,79	76,42	57,22	15,69	7,24
Quintil 3	94,77	86,70	74,52	28,79	9,84
Quintil 4	96,27	91,06	83,77	44,67	13,81
Quintil 5	98,24	95,03	91,17	64,99	13,06
Urbano					
Quintil 1	95,45	87,81	71,56	16,45	5,20
Quintil 2	97,65	92,19	80,05	23,81	10,62
Quintil 3	98,47	95,46	87,66	36,57	12,63
Quintil 4	98,45	96,36	91,67	50,91	15,93
Quintil 5	99,47	98,43	96,06	70,40	14,21
Rural					
Quintil 1	57,74	37,24	10,22	0,43	0,24
Quintil 2	75,97	48,66	17,05	1,41	1,30
Quintil 3	82,18	56,90	29,85	2,33	0,37
Quintil 4	83,35	59,72	37,10	7,84	1,26
Quintil 5	85,76	60,69	41,64	10,29	1,44

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, cálculo de los autores.

Cuadro 7

COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS (1997)

Total nacional						
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)	Basuras (%)
Quintil 1	68,16	41,63	83,93	17,24	7,91	44,30
Quintil 2	78,99	58,43	92,54	25,68	13,06	62,53
Quintil 3	88,91	75,04	95,74	44,66	19,74	76,92
Quintil 4	94,27	86,24	97,65	66,27	25,68	86,81
Quintil 5	97,75	92,45	99,29	84,89	27,90	94,48
Urbano						
Quintil 1	96,49	79,94	98,13	35,77	16,51	88,67
Quintil 2	96,46	81,76	99,29	37,99	19,79	90,28
Quintil 3	98,52	90,52	99,75	55,58	25,32	94,39
Quintil 4	99,22	94,90	100,00	73,48	29,04	95,92
Quintil 5	99,08	95,49	100,00	87,89	29,19	97,37
Rural						
Quintil 1	44,04	9,01	71,84	1,47	0,59	6,53
Quintil 2	46,62	15,21	80,01	2,88	0,58	11,12
Quintil 3	56,18	22,27	82,09	7,47	0,73	17,42
Quintil 4	59,32	25,03	81,02	15,25	1,93	22,39
Quintil 5	70,70	30,45	84,73	23,81	1,52	35,45

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, cálculo de los autores.

Finalmente, entre 1993 y 1997 hubo aumentos importantes en la cobertura de gas domiciliario, pasando del 9,2% al 18,9%. Aquí, de igual forma que en la cobertura en teléfonos, los aumentos más importantes se presentaron en los quintiles más altos de ingreso. Así, la cobertura en gas para el quintil de ingreso más alto pasó del 13% al 29%, mientras que la cobertura del quintil más pobre pasó del 2,3% al 7,8%.

V. La incidencia del gasto público social

El objetivo de esta sección del trabajo es presentar el impacto y distribución de los subsi-

dios implícitos en el gasto público social sobre el ingreso de los hogares y su distribución en los hogares de menores ingresos, según zona urbana o rural. Estos ejercicios se basan en el cálculo de acceso a los servicios presentado en la sección anterior, en el monto del gasto público social (educación y salud) y en los subsidios cruzados de los servicios sociales (salud) y de los servicios públicos (agua y electricidad). Ejercicios similares a éste han sido llevados a cabo, para el caso colombiano, por Selowsky (1974) y Vélez (1996), y para el caso internacional por Van de Walle y Nead (1995), cuya comparación con el caso colombiano será presentada más adelante.

A. Educación

El Cuadro 8 contiene el subsidio neto en educación como porcentaje del PIB para cada quintil de ingreso según nivel educativo. En 1993 la participación del quintil 1 en el total del subsidio¹³ ligado al gasto público en educación primaria era del 42%, mientras que en 1997 ascendía al 36,4%. Por su parte, en 1993 el 94,8% de los niños matriculados en primaria pertenecientes al quintil 1 asistía a la educación pública. Un porcentaje similar (93,9%) se observaba en 1997 (Cuadros 2 y 3). En contraste con lo anterior, la participación del quintil superior de ingreso en el subsidio público a la educación primaria alcanzaba 4,2%, mientras que en 1997 llegaba al 3,1%. De igual forma, en 1993 el 40,8% de los niños matriculados en el sistema público de educación primaria pertenecía al quintil superior de ingreso, y se redujo al 30,1% en 1997 (Cuadros 2 y 3). De acuerdo con estos resultados, tanto para 1993 como para 1997, el 68% del subsidio estatal a la educación primaria era apropiado por el 40% más pobre de la población (Cuadro 8). Los subsidios netos totales para la educación primaria representaron 1,4% del PIB en 1993 y 1,5% en 1997. Mientras el quintil más pobre registró una disminución en el acceso al subsidio (de 0,59% a 0,55% del PIB), los quintiles de ingreso 2 y 3 lo aumentaron, especialmente el quintil 2, del 0,36% al 0,48% del PIB.

En 1993, el quintil más pobre de la población recibía un subsidio equivalente al 0,2% del PIB a través del acceso a la educación secundaria. En

1997 este porcentaje alcanzaba el 0,19% del PIB. Adicionalmente, más del 50% de los matriculados en el sistema público de educación secundaria pertenecía al 40% más pobre de la población (Cuadros 2 y 3). Los resultados encontrados para la educación primaria y secundaria contrastan con los del sistema público de educación superior. De hecho, en 1997 solamente el 0,03% del PIB del subsidio implícito en el gasto público en educación superior (0,88% del PIB) era apropiado por el quintil más pobre de ingresos, con un porcentaje muy similar en 1993 (Cuadro 8). En términos de acceso, el 3,7% de los estudiantes del sistema público de educación superior pertenecía al quintil más pobre de ingreso y cerca del 12% de los matriculados al 40% más pobre de la población. En contraste, más del 70% de los estudiantes del sistema público de educación superior pertenecen al 40% más rico de los hogares (Cuadro 3).

Los subsidios netos a la educación secundaria representaron 1.04% del PIB en 1993 y 0,87% en 1997. El acceso al subsidio ha disminuido notablemente para el 40% más rico de la población, de hecho, el subsidio apropiado por el quintil 4 de ingreso disminuyó de 0,23% a 0,14% del PIB y el del quintil 5 de 0,11% a 0,06%. En contraste con lo sucedido en la educación secundaria, el subsidio neto a la educación superior ha seguido concentrándose en los quintiles superiores de ingreso. Así, el valor del subsidio para el quintil 4 de ingreso aumentó del 0,2% al 0,3% del PIB entre 1993 y 1997, mientras el del quintil más rico del 0,23% al 0,33% en el mismo período (Cuadro 8).

¹³ El subsidio neto se calcula como la diferencia entre el gasto público per cápita en educación (según cálculos de la Misión Social (1998) del Departamento Nacional de Planeación) y lo que paga el hogar por derechos educativos y matrícula de los niños y jóvenes.

Cuadro 8

SUBSIDIOS NETOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,80	0,78	0,66	0,81	0,62	0,65	0,57	0,59	0,40	0,43	3,05	3,26
Primaria	0,59	0,55	0,36	0,48	0,25	0,29	0,14	0,14	0,06	0,05	1,40	1,51
Secundaria	0,20	0,19	0,25	0,26	0,25	0,22	0,23	0,14	0,11	0,06	1,04	0,87
Universidad	0,02	0,03	0,05	0,07	0,13	0,15	0,20	0,30	0,23	0,33	0,62	0,88
Salud	0,42	1,26	0,53	1,12	0,63	1,14	0,61	0,51	0,38	-0,20	2,57	3,82
Reg. subsidiado	0,37	1,19	0,34	0,94	0,32	0,75	0,21	0,25	0,11	0,06	1,36	3,20
Reg. contributivo	0,04	0,07	0,19	0,19	0,31	0,38	0,39	0,25	0,27	-0,27	1,21	0,63
Servicios públicos	0,20	0,37	0,35	0,40	0,42	0,43	0,50	0,41	0,50	0,29	1,97	1,88
Agua	0,06	0,13	0,10	0,14	0,12	0,16	0,13	0,15	0,11	0,11	0,51	0,68
Luz	0,15	0,24	0,25	0,26	0,30	0,27	0,38	0,26	0,38	0,18	1,46	1,21
Total	1,43	2,40	1,54	2,33	1,67	2,22	1,68	1,50	1,28	0,52	7,59	8,97

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Los resultados encontrados señalan que el sistema público de educación primaria y secundaria es bastante progresivo, mientras que el sistema universitario claramente no lo es. Sorprende el bajo porcentaje de estudiantes de educación superior pertenecientes al quintil más pobre de ingresos (3,7%), aunque tuvo un ligero incremento comparado con el de 1993 (3,3%).

Los subsidios a la educación representan un buen porcentaje del ingreso de los más pobres, 28% en 1997 frente al 23% en 1993 y el 11% de los ingresos del segundo quintil de ingresos en 1997 (Cuadro 9). Por su parte, los subsidios educativos representan solo el 0,9% de los ingresos del quintil superior de ingresos, que corresponden en gran parte a los de la educación superior. Si se contabilizan los subsidios implícitos en el acceso a los servicios educativos públicos, se adi-

cionan al ingreso del quintil y se recalcula el coeficiente de Gini contabilizando los subsidios, se observa que dicho coeficiente disminuye de 0,535 a 0,512 en 1993 y de 0,565 a 0,540 en 1997.

B. Salud

El monto per cápita del subsidio neto de salud se calcula dividiendo el gasto total público entre el número de asistentes¹⁴ a los centros de salud y hospitales de origen público, descontando los pagos hechos por el usuario o paciente relacionados con consultas, exámenes o intervenciones.

En el Cuadro 8, se muestra que el subsidio neto del régimen contributivo (RC)¹⁵ alcanzaba el 1,2% del PIB en 1993 (es decir, de los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, las Cajas de Previsión y otras instituciones públicas de salud).

¹⁴ En el año de 1993 no existían afiliados al sistema subsidiado de salud. Si alguien necesitaba un servicio de salud en una institución pública (hospitales públicos, centros de salud) simplemente se acercaba y se le proveía el servicio.

Cuadro 9

PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	22,93	28,01	8,11	11,02	5,24	5,46	2,75	2,70	0,89	0,93	3,43	3,60	0,5126	0,5405
Primaria	16,75	19,87	4,42	6,55	2,08	2,41	0,70	0,65	0,14	0,11	1,57	1,67	0,5199	0,5484
Secundaria	5,60	6,95	3,12	3,49	2,10	1,82	1,10	0,66	0,24	0,12	1,16	0,96	0,5279	0,5575
Universidad	0,58	1,20	0,57	0,97	1,06	1,23	0,95	1,39	0,51	0,70	0,69	0,97	0,5347	0,5640
Salud	11,94	45,50	6,52	15,26	5,32	9,53	2,96	2,33	0,85	-0,44	2,89	4,22	0,5202	0,5233
Régimen subsidiado	10,70	42,80	4,20	12,75	2,68	6,33	1,04	1,17	0,25	0,14	1,53	3,53	0,5235	0,5301
Régimen contributivo	1,25	2,70	2,32	2,51	2,64	3,20	1,92	1,16	0,60	-0,57	1,36	0,69	0,5317	0,5577
Servicios públicos	5,80	13,27	4,26	5,37	3,58	3,59	2,44	1,87	1,10	0,61	2,22	2,08	0,5277	0,5526
Agua	1,63	4,59	1,19	1,84	1,01	1,34	0,61	0,68	0,25	0,23	0,58	0,75	0,5329	0,5606
Luz	4,18	8,68	3,07	3,53	2,57	2,25	1,83	1,19	0,86	0,39	1,64	1,33	0,5299	0,5568
Total	40,67	86,79	18,89	31,65	14,13	18,58	8,15	6,90	2,85	1,10	8,54	9,91	0,4923	0,4909

Gini antes del subsidio 1993: 0,535

Gini antes del subsidio 1997: 0,565

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

Se observa que el quintil de menores ingresos recibía subsidios equivalentes al 0,04% del PIB en 1993 (3,6% del total de subsidios del RC), mientras que los hogares de los quintiles 3 y 4 recibían subsidios iguales al 0,7% del PIB (60% del total). Finalmente, el quintil de ingresos más altos recibía el 22,3% del subsidio (0,27% del PIB).

De otro lado el subsidio implícito en el gasto público en salud en 1993, alcanzó el 1,36% del PIB. Los quintiles 1, 2 y 3 (de más pobre a más rico) participaban, en promedio, cada uno con el 25% del subsidio (alrededor del 0,35% del PIB), mientras que el 40% más rico de la población con el 23% (15,8% el quintil 4 y 8,4% el 5)¹⁶.

Como se mostró en la primera parte de este trabajo el acceso a los servicios de salud de toda la población ha aumentado vertiginosamente en los últimos años. Los cambios han estado ligados a las importantes transformaciones institucionales surgidas como resultado de la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993. El sistema de salud colombiano tiene en la actualidad dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, con fuentes de financiación y población objetivo distintas. El régimen contributivo está financiado con los aportes que hacen los trabajadores y patronos a las llamadas Entidades Promotoras de Salud (EPS), incluyendo dentro de ésta el Instituto de los Seguros Sociales (ISS). El aporte constituye el 12,5% de los ingresos del trabajador.

¹⁵ El subsidio se calcula como la diferencia entre el costo promedio del servicio recibido por un usuario y los pagos hechos por concepto de aportes, pagos de consulta, exámenes e intervenciones. El costo promedio del servicio se supuso similar al de la Unidad de Pago por Capitación de 1997 dividida por la probabilidad de asistencia a un servicio de salud.

¹⁶ Estos resultados salen de dividir el monto total del subsidio como porcentaje del PIB, por lo que recibe cada quintil también como porcentaje del PIB.

Si se trata de un asalariado el empleador cubre el 8% de la contribución y el restante 4,5% el trabajador.

El sistema subsidiado (sistema público) está financiado con un punto porcentual de los aportes hechos al sistema contributivo y entre 5% y 10% de los recursos de las Cajas de Compensación, que constituyen el Fosyga (Fondo de seguridad y garantías). Los aportes fiscales al sistema subsidiado lo constituyen la participación municipal para salud -60% de la cual debe destinarse a cofinanciar subsidios a la demanda y el 40% subsidios a la oferta, y el Situado Fiscal, 15% del cual (después de algunos descuentos de Ley) se destinó en 1997 a subsidios a la demanda. La meta es que en el año 2000, 60% del situado se destine a subsidios a la demanda. Adicionalmente, parte de los impuestos departamentales al consumo (las llamadas rentas cedidas) deben destinarse para el sector salud¹⁷. Otra fuente de recursos la constituyen Ecosalud, regalías y partidas de cofinanciación (ver Mora, 1999). La unidad básica de costos la constituyen las llamadas UPCs (unidad de pago por capitación), que constituye el costo promedio anual de cada usuario de sistema, multiplicado por la proba-

bilidad de asistencia a un servicio (o varios) de salud¹⁸. Para el año de 1997 el valor de la UPC en el sistema contributivo era de \$174.989 mientras que en el sistema subsidiado era de \$108.464¹⁹.

De acuerdo con los resultados presentados en el Cuadro 8, los subsidios del sistema subsidiado de salud en 1997, que alcanzaron el 3,2% del PIB, tienen un alto grado de focalización. Así, en 1997 más del 66% del subsidio (2,13% del PIB) iba al 40% más pobre de la población, mientras que el quintil 5 solo recibía el 2% del subsidio (0,06% del PIB)²⁰. En el sistema contributivo (Cuadro 8) los subsidios²¹ (cruzados) alcanzaron el 0,63% del PIB. De este total 0,9% del PIB es apropiado por los quintiles 2, 3 y 4, mientras que la participación en el subsidio neto del quintil superior, como era de esperarse, es negativa, -0,27% del PIB.

Contabilizando ambos sistemas, el 62% de los subsidios (1,3% del PIB) va para el 40% más pobre de la población, 30% (1,1% del PIB) y 43% para los quintiles 3 y 4 (1,65% del PIB), y cerca de -5,3% del subsidio (-0,25 del PIB) para el quintil superior, es decir, subsidio negativo.

¹⁷ Una presentación detallada de este tema se presenta en Vargas y Sarmiento (1997).
¹⁸ Para un análisis exhaustivo del régimen subsidiado y de los subsidios a la demanda ver Mora (1999).
¹⁹ La sección sobre el sistema de salud se benefició de los comentarios de María del Pilar Granados y Cristina Peñalosa de la División de Salud del DNP.
²⁰ Si los subsidios a la demanda del sistema subsidiado se contabilizan con base en la afiliación y no con base al servicio, los subsidios a la demanda recibidos por cada quintil como porcentaje del PIB serían, en 1997, los siguientes:

Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
0,776	0,315	0,254	0,141	0,051	0,015

Se observa el altísimo grado de focalización de la afiliación al régimen subsidiado. La diferencia entre estos valores y el total del subsidio del régimen subsidiado sería el subsidio a la oferta.

²¹ Los subsidios fueron calculados como la diferencia entre el valor de UPC dividida por la probabilidad de acceder a los servicios y la contribución al sistema hecha por cada hogar.

El acceso al subsidio neto implícito en el gasto del sector salud representaba para el quintil más pobre de la población 0,42% del PIB en 1993 y 1,26% en 1997, para el quintil 2 de ingreso el 0,53% y 1,12% del PIB y para el quintil 3, 0,63% y 1,14% en 1993 y 1997 respectivamente. Por su parte, los subsidios netos al 40% más rico de la población disminuyeron en forma ostensible, del 0,61% al 0,51% del PIB, entre 1993 y 1997 para el quintil 4 de ingreso y del 0,38% al -0,20% para el quintil más rico. Los cambios institucionales que tuvieron lugar en el sector salud no sólo representaron un aumento importante del gasto neto del sector, del 2,57% al 3,82% del PIB, sino también un gran esfuerzo de focalización, pues la totalidad del incremento del gasto neto fue apropiado por el 40% más pobre de la población (Cuadro 8). Los subsidios netos del sistema de salud representaron el 12% (1993) y 45% (1997) del ingreso de los hogares más pobres, y determinaron una disminución del coeficiente de Gini de 0,535 a 0,520 en 1993 y de 0,565 a 0,523 en 1997, siendo su impacto distributivo mucho más alto que el del gasto público en educación (Cuadro 9).

C. Los servicios de acueducto y energía

El subsidio de servicios públicos de agua y electricidad se calcula como la diferencia entre el costo promedio del metro cúbico de agua o de kilovatio y el porcentaje que cubre la tarifa multiplicado por el costo promedio²². Los subsidios

del sector eléctrico alcanzaron, en 1993, 1,46% del PIB y los de agua fueron 0,51% del PIB. Se observa que en ese año el 27% de los subsidios asociados al servicio de energía eléctrica (0,40% del PIB) se distribuían en el 40% más pobre de la población, mientras que cerca del 51% del subsidio (0,76% del PIB) se distribuía en el 40% más rico²³. Una distribución muy similar ocurría con los subsidios asociados con el servicio de agua, pues en 1993 cerca del 46% de los subsidios a las tarifas (0,26% del PIB) eran apropiados por el 40% más rico de los hogares.

De acuerdo con los resultados del Cuadro 8, la distribución de los subsidios de los servicios de agua en 1997 es básicamente plana respecto a los quintiles de ingreso y representa una mejora importante respecto a la focalización del subsidio existente en 1993. Así, cada uno de los quintiles de ingreso participa con alrededor del 20% del subsidio total. La participación más alta está concentrada, sin embargo, en el quintil 3 de ingreso, 23,6% y la más baja en el quintil 5, 15,6%. Un patrón similar se presenta en la distribución de los subsidios del sector de la energía.

Es claro que los subsidios de los servicios públicos no están relacionados en absoluto con el nivel de ingreso. De acuerdo con el Anexo 1, que contiene el porcentaje de la tarifa pagada por el usuario según estrato, aunque las viviendas ubicadas en el estrato 1 pagan una menor tarifa, el monto del subsidio es mayor en estratos

²² Las tablas del porcentaje de costo promedio cubierto por la tarifa para cada estrato están presentados en el apéndice y fueron provistos por el Departamento Nacional de Planeación.

²³ La encuesta Casen no pregunta el estrato de la vivienda. Para deducir el estrato se aplicó la misma estructura de la matriz estrato/quintil de 1997, calculada con base en la Encuesta de Calidad de Vida (Ver Anexos 1 y 2). Los subsidios a las tarifas por estrato están presentadas en los Anexos 3 y 4.

superiores (debido al mayor consumo de agua o electricidad). Esto implica que, aún a pesar de los cambios realizados en la estructura del subsidio (hasta 1997), la distribución de éste está lejos de reflejar algún sentido de progresividad.

En 1993 los subsidios netos a los servicios de electricidad y agua constituían cerca del 2% del PIB, disminuyendo al 1,9% en 1997. Aunque la focalización del subsidio ha mejorado, los subsidios apropiados por el 40% más rico de la población son todavía bastante altos, 0,7% del PIB, superiores incluso a los apropiados por estos quintiles en educación básica. Los subsidios a los servicios públicos constituyeron el 5,8 % del ingreso de los hogares más pobres en 1993 y 13,2% en 1997.

Los subsidios netos tanto de los servicios sociales como de los servicios públicos constituyeron 8,5% del ingreso primario total de los hogares en 1993 y 9,9% en 1997, y 40,6% del ingreso de los hogares más pobres en 1993 y 87% en 1997. Aunque la focalización aumentó entre estos dos años, el coeficiente de Gini después de la distribución neta de subsidios permaneció constante, pues el mayor gasto y su mejor focalización básicamente neutralizaron el empeoramiento de la distribución acontecida en el período bajo estudio (Cuadro 9).

Algunos de los resultados encontrados son similares mientras que otros contrastan con los encontrados por Vélez (1995) para la distribución de los subsidios en 1992. De acuerdo a los resultados de este autor, el gasto en educación dismi-

nuye el coeficiente de Gini en 0,018, mientras que nuestros resultados para 1997 muestran que dicho gasto disminuye el Gini en más de 0,025. Las diferencias más sobresalientes ocurren en el caso de los subsidios de salud. Mientras en 1992 los subsidios de salud conllevaban una disminución del coeficiente de Gini de 0,010, en 1993 la disminución del coeficiente de Gini originada en los subsidios de salud alcanzó 0,015 y en 1997 ascendió a 0,042. Por su parte, los subsidios de servicios públicos contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini en 0,009 en 1992, en 0,007 en 1993 y en 0,012 en 1997.

Los resultados del efecto de los subsidios como porcentaje de los ingresos de los hogares colombianos pueden ser comparados con los de otros países. El caso de Malasia ha sido analizado por Hammer et. al. (1995). Los autores muestran que los subsidios de educación primaria y secundaria representaban en Malasia, en 1989, el 30% del ingreso para el 20% más pobre de los hogares²⁴. En el caso de Colombia los subsidios en educación primaria y secundaria representaban en 1997 el 27% del ingreso del 20% más pobre de los hogares. Por su parte, los subsidios en educación primaria junto con los de secundaria como porcentaje del ingreso del 20% más rico de los hogares son muy similares en ambos países, alrededor del 3%. Los subsidios de salud representaban en Malasia, en 1989, alrededor del 15% del ingreso del quintil más pobre de los hogares. Este porcentaje ascendió, para el caso colombiano, del 12% al 45% entre 1993 y 1997. Por su parte, los subsidios en salud representaban en Malasia, en 1989, el 3% de los ingresos del quintil de

²⁴ De acuerdo con Hammer et. al. (1995) los subsidios en educación primaria como porcentaje de los ingresos del 20% más pobre de los hogares ascendió de 7% al 30% entre 1974 y 1989.

hogares más rico. El porcentaje mencionado disminuyó en Colombia del 0,85% al 0,4% del ingreso del ingreso de los hogares del quintil más rico en el período estudiado.

D. Los subsidios urbanos y rurales

En la sección anterior se presentó la distribución de los subsidios globalmente. En esta parte del trabajo se precisará la distribución de los subsidios entre las zonas urbanas y rurales. En 1993 el total de subsidios netos alcanzaba el 7,6% del PIB, que se distribuían en 6,1% para las zonas urbanas y 1,5% para las zonas rurales. En 1997 el total de subsidios netos alcanzó el 8,9% del PIB, de los cuales 6,2% correspondían a las zonas urbanas y 2,7% a las zonas rurales (Cuadros 10 y 12).

Estos resultados implican que la mayor parte de aumento de gasto público y de los subsidios se concentró en las zonas rurales. Sin embargo, el aumento de los subsidios implícitos al sector rural no compensó la pérdida de participación de los hogares rurales en el ingreso total. Así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, en 1993 el ingreso de los hogares rurales representaba el 16% de los ingresos del total de los hogares. Para 1997 esta participación había disminuido a 9%²⁵.

De acuerdo con el Cuadro 10, el mayor incremento de los subsidios en las áreas urbanas se presentó en el sector salud, al pasar del 2,1% al 2,5% del PIB, especialmente en el sistema subsidiado de salud, cuyos subsidios pasaron del 0,95% al 1,95% del PIB, incremento que se concentró principalmente en el quintil más pobre de ingreso (del 0,3% al 0,87% del PIB). Los subsidios totales en el caso de los servicios públicos dismi-

nuyeron, pasando en conjunto del 1,75% al 1,4% del PIB y para los hogares del quintil más rico del 0,33% al 0,18% del PIB.

En 1993 los subsidios de los más pobres de las áreas urbanas representaron el 42% de su ingreso, siendo más importantes los subsidios a la educación (19%) (Cuadro 11). Por su parte, los subsidios del quintil de ingreso más rico representaron el 2,3% de su ingreso. En 1997, los subsidios de los más pobres representaban el 58% de su ingreso, siendo más importante los subsidios a la salud (30%). Por su parte, los subsidios de los más ricos representaban sólo el 0,53% de su ingreso. Los subsidios urbanos contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini de 0,53 a 0,48 en 1993 y de 0,54 a 0,48 en 1997.

Los subsidios en las áreas rurales aumentaron en forma considerable, pasando del 1,5% al 2,8% del PIB entre 1993 y 1997 (Cuadro 12). Los subsidios educativos aumentaron moderadamente del 0,82% al 0,92% del PIB, cayendo en el quintil de ingreso más pobre (del 0,22% al 0,19% del PIB), e incrementándose moderadamente en los dos quintiles superiores. Los mayores incrementos se dieron en el sector salud, en el cual el subsidio global pasó del 0,49% al 1,35%, incremento que se repartió en todos los quintiles. De igual forma aconteció con los subsidios de servicios públicos, que se incrementaron del 0,22% al 0,49% del PIB en el período analizado.

Los subsidios rurales constituían, en 1993, el 36% de los ingresos de los más pobres del sector rural (Cuadro 13), siendo los más altos los de educación, que representaron el 23% de los ingresos. Por su parte, los subsidios para el quintil

²⁵ Los cálculos con las encuestas Casen de 1993 y Calidad de Vida de 1997 arrojan resultados semejantes.

Cuadro 10
SUBSIDIOS URBANOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,59	0,60	0,49	0,52	0,44	0,50	0,41	0,40	0,30	0,32	2,23	2,34
Primaria	0,33	0,34	0,21	0,25	0,14	0,16	0,07	0,07	0,04	0,03	0,79	0,85
Secundaria	0,22	0,20	0,21	0,18	0,19	0,16	0,15	0,07	0,08	0,04	0,85	0,66
Universidad	0,04	0,06	0,07	0,09	0,12	0,18	0,19	0,25	0,18	0,26	0,59	0,83
Salud	0,41	0,98	0,47	0,89	0,50	0,65	0,46	0,23	0,23	-0,28	2,08	2,47
Reg. subsidiado	0,30	0,87	0,25	0,62	0,22	0,34	0,12	0,09	0,06	0,02	0,95	1,96
Reg. contributivo	0,11	0,11	0,22	0,26	0,29	0,30	0,33	0,14	0,18	-0,30	1,13	0,51
Servicios públicos	0,32	0,30	0,33	0,31	0,37	0,31	0,40	0,29	0,33	0,18	1,75	1,40
Agua	0,11	0,10	0,11	0,11	0,11	0,12	0,10	0,11	0,07	0,07	0,49	0,51
Luz	0,21	0,20	0,22	0,20	0,26	0,19	0,30	0,18	0,26	0,11	1,25	0,89
Total	1,32	1,89	1,30	1,72	1,31	1,46	1,26	0,92	0,86	0,22	6,05	6,21

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Cuadro 11
PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES URBANOS

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	19,19	18,84	7,05	7,08	4,46	4,72	2,36	2,09	0,79	0,77	2,98	2,86	0,511	0,522
Primaria	10,82	10,74	2,94	3,38	1,39	1,50	0,40	0,38	0,11	0,07	1,05	1,04	0,520	0,531
Secundaria	7,22	6,32	3,08	2,50	1,89	1,53	0,88	0,39	0,20	0,08	1,14	0,80	0,522	0,534
Universidad	1,15	1,78	1,03	1,21	1,18	1,69	1,08	1,32	0,47	0,62	0,79	1,02	0,529	0,539
Salud	13,34	30,73	6,75	12,03	5,09	6,17	2,66	1,20	0,62	-0,67	2,78	3,02	0,514	0,506
Régimen subsidiado	9,69	27,28	3,63	8,44	2,18	3,27	0,72	0,49	0,15	0,06	1,27	2,40	0,520	0,515
Régimen contributivo	3,66	3,44	3,12	3,59	2,91	2,89	1,94	0,71	0,47	-0,73	1,51	0,63	0,524	0,532
Servicios públicos	10,44	9,35	4,75	4,20	3,70	2,97	2,31	1,55	0,88	0,43	2,34	1,71	0,519	0,530
Agua	3,72	3,04	1,53	1,46	1,09	1,16	0,58	0,59	0,18	0,17	0,66	0,62	0,526	0,537
Luz	6,73	6,31	3,22	2,74	2,62	1,81	1,74	0,95	0,70	0,27	1,68	1,09	0,523	0,534
Total	42,97	58,91	18,56	23,32	13,26	13,86	7,34	4,84	2,29	0,53	8,09	7,60	0,485	0,479

Gini antes del subsidio 1993: 0,530

Gini antes del subsidio 1997: 0,541

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

más rico de las áreas rurales representaron en 1993 el 3,3% de su ingreso. Para 1997, los subsidios otorgados a los más pobres de las áreas rurales correspondieron al 127% de su ingreso, siendo los subsidios al sector salud los que más contribuyeron al incremento (62%). Por su parte,

los subsidios del quintil más rico representaron en 1997 el 11% de su ingreso. Dados los cambios observados en los ingresos rurales presentados en el Cuadro 14, los subsidios contribuyeron a disminuir el Gini en forma significativa de 0,44 en 1993 a 0,32 en 1997.

Cuadro 12
SUBSIDIOS RURALES COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,22	0,20	0,21	0,22	0,16	0,22	0,15	0,16	0,09	0,12	0,82	0,92
Primaria	0,19	0,16	0,17	0,18	0,11	0,15	0,09	0,11	0,05	0,05	0,61	0,66
Secundaria	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,18	0,21
Universidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,05
Salud	0,10	0,27	0,09	0,31	0,11	0,30	0,09	0,28	0,11	0,19	0,49	1,35
Reg. subsidiado	0,09	0,27	0,09	0,30	0,09	0,28	0,08	0,25	0,06	0,14	0,41	1,24
Reg. contributivo	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,08	0,11
Servicios públicos	0,02	0,08	0,03	0,09	0,04	0,10	0,05	0,10	0,08	0,11	0,22	0,49
Agua	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,04	0,00	0,03	0,01	0,03	0,02	0,17
Luz	0,02	0,05	0,03	0,06	0,04	0,06	0,05	0,07	0,07	0,08	0,21	0,32
Total	0,34	0,55	0,33	0,63	0,31	0,62	0,29	0,54	0,27	0,41	1,54	2,76

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Cuadro 13
PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES RURALES

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	23,36	44,93	11,62	22,52	7,35	14,68	3,99	7,82	1,07	3,08	4,90	10,46	0,456	0,388
Primaria	20,62	36,95	9,21	18,04	5,23	10,12	2,45	5,44	0,56	1,44	3,63	7,51	0,460	0,395
Secundaria	2,73	7,04	2,29	4,10	1,93	4,30	1,29	1,96	0,33	0,84	1,09	2,38	0,483	0,431
Universidad	0,00	0,93	0,12	0,38	0,19	0,26	0,25	0,41	0,18	0,79	0,18	0,57	0,488	0,442
Salud	10,14	63,25	5,15	31,58	4,80	19,90	2,54	13,32	1,28	4,99	2,92	15,42	0,475	0,372
Régimen subsidiado	10,11	62,45	4,94	30,81	4,27	18,26	2,07	11,74	0,74	3,79	2,46	14,12	0,474	0,371
Régimen contributivo	0,03	0,80	0,22	0,77	0,53	1,64	0,46	1,57	0,54	1,20	0,46	1,30	0,489	0,441
Servicios públicos	2,44	19,52	1,64	9,22	1,81	6,45	1,48	4,87	0,94	2,98	1,33	5,55	0,486	0,421
Agua	0,20	7,44	0,14	3,44	0,15	2,35	0,10	1,64	0,07	0,82	0,10	1,90	0,488	0,433
Luz	2,24	12,08	1,51	5,78	1,65	4,10	1,38	3,23	0,87	2,17	1,23	3,65	0,486	0,429
Total	35,94	127,70	18,42	63,31	13,96	41,03	8,01	26,01	3,29	11,05	9,15	31,43	0,442	0,320

Gini antes del subsidio 1993: 0,4882

Gini antes del subsidio 1997: 0,4409

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos muestran que los cambios institucionales y de legislación influyeron en el gasto público social e hicieron que, en general, este fuese mucho más focalizado. Sin em-

bargo, el éxito ha sido mixto. En educación primaria y secundaria el progreso en focalización fue mínimo, aunque cabe destacar los aumentos en el número de matriculados en todos los niveles en el sistema público de educación, que pasó de 5,9 a 7,1 millones (un incremento del 20,3%). Si

Cuadro 14

INGRESOS PRIMARIOS Y SUBSIDIOS

Totalnacional									
	Ingresos % del PIB		Subsidios % del PIB		Ingresos + subsidios		Incremento porcentual 1997/1993		
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	Ingreso	Subsidio	Ingr.+Subs.
Quintil 1	3,52	2,77	1,43	2,40	4,95	5,17	-7,4	97,7	23,0
Quintil 2	8,15	7,36	1,54	2,33	9,69	9,69	6,4	78,2	17,8
Quintil 3	11,82	11,95	1,67	2,22	13,49	14,17	19,1	56,6	23,7
Quintil 4	20,61	21,74	1,68	1,50	22,29	23,24	24,2	5,2	22,8
Quintil 5	44,91	47,27	1,28	0,52	46,19	47,79	24,0	-52,2	21,9
Total	89,01	91,09	7,60	8,97	96,61	100,06	20,5	39,0	22,0
Urbano									
Quintil 1	3,07	3,21	1,32	1,89	4,39	5,10	23,0	68,6	36,7
Quintil 2	7,00	7,38	1,30	1,72	8,30	9,10	24,0	55,8	29,0
Quintil 3	9,88	10,53	1,31	1,46	11,19	11,99	25,6	31,3	26,2
Quintil 4	17,17	19,01	1,26	0,92	18,43	19,93	30,4	-14,0	27,4
Quintil 5	37,55	41,51	0,86	0,22	38,41	41,73	30,2	-69,9	27,9
Total	74,68	81,64	6,05	6,21	80,73	87,85	28,8	20,9	28,2
Rural									
Quintil 1	0,95	0,43	0,34	0,55	1,29	0,98	-46,4	90,5	-10,2
Quintil 2	1,79	1,00	0,33	0,63	2,12	1,63	-34,6	124,8	-9,8
Quintil 3	2,22	1,51	0,31	0,62	2,53	2,13	-19,9	135,6	-0,8
Quintil 4	3,62	2,08	0,29	0,54	3,91	2,62	-32,5	119,3	-21,2
Quintil 5	8,21	3,71	0,27	0,41	8,48	4,12	-46,8	78,8	-42,8
Total	16,79	8,72	1,54	2,75	18,33	11,47	-38,8	110,3	-26,3

Fuente: Cuadros 8, 10, 12, Encuesta Nacional de Hogares y cálculos de los autores.

se tiene en cuenta que el aumento del gasto en educación reportado en el Cuadro 1 fue cerca de 1% del PIB, de 2,81% al 3,76% (un incremento del 57%)²⁶ entre 1993 y 1997, esto significó un aumento del costo medio por estudiante. Los resultados aquí presentados ignoran, sin embargo, la evolución de la calidad de la educación en el período en cuestión, pues se trata de una medición del volumen físico de los subsidios y su

cuantificación monetaria, sin analizar si los servicios prestados fueron o no mejores²⁷.

El aumento de la focalización de los subsidios en el sector salud fue muy destacada. Los pobres de las zonas urbanas y rurales no solo aumentaron en cobertura, es decir, afiliación a los servicios de salud, sino que el acceso a éstos aumentó también en forma considerable. Así, para

²⁶ Un incremento similar está reportado en las estadísticas de Clavijo (1998), que muestran que el gasto público en educación se incrementó del 3,16% al 4,07% entre 1993 y 1997, lo que implica un aumento de 50% en términos reales.

²⁷ Para un análisis de la calidad de la educación y sus diferencias regionales ver Uribe (1998).

el quintil de ingreso más pobre, el número de consultas aumentó más de dos veces y las hospitalizaciones cerca del 30%, servicios que significaron, como se vio, 1,26% del PIB. El acceso a los servicios para el quintil de ingreso más rico también se incrementó. Así, el número de consultas de este quintil se duplicó (pasaron de 560 mil a 1,2 millones) y el número de hospitalizaciones aumento en 50% (de 190 mil a 282 mil). Sin embargo, ello se llevó a cabo con una disminución del subsidio neto para este quintil del 0,38% del PIB al -0,20% del PIB.

Los subsidios a los servicios públicos disminuyeron su grado de regresividad, pues los subsidios al quintil más pobre pasaron del 0,20% al 0,37% del PIB y los del más rico del 0,50% al 0,29%, sin embargo, existe aún campo para aumentar su focalización.

Los cambios en la estructura de focalización del gasto social en los noventa estuvieron acompañados de cambios importantes en el crecimiento del ingreso y su distribución. El Cuadro 14 muestra que la redistribución más importante del ingreso se llevó a cabo entre las zonas rurales y urbanas. El ingreso en las zonas rurales se redujo ocho puntos porcentuales del PIB a favor de las zonas urbanas. La reducción del ingreso rural fue muy fuerte en el quintil más pobre y en el más rico (-46%), aunque también los otros quintiles de ingreso mostraron reducción. En conjunto el ingreso rural cayó, 38,8% entre 1993 y 1997.

Cálculos elaborados por Jaramillo (1998) con base en las Encuestas de Hogares reportan una disminución del ingreso per cápita a un ritmo anual de 5,7%, es decir, cerca del 21% en el período²⁸. Por su parte, todos los quintiles urbanos aumentaron su participación el PIB, sobretodo el más rico (del 37,5% al 41,5% del PIB).

Durante el período bajo consideración los ingresos urbanos se incrementaron 28% en términos reales, siendo el más alto el incremento en el quintil más rico (30%) y el menor el del quintil más pobre (23%). Sin embargo, el incremento de los subsidios urbanos estuvo concentrado en el quintil más pobre (69%), mientras que en los quintiles 4 y 5 se observó una disminución real del subsidio (-14% y -70% respectivamente). Por su parte, en las zonas rurales hubo un incremento real en el subsidio para todos los quintiles, especialmente 2, 3, y 4.

La estructura de los subsidios en Colombia ha tenido una notable mejoría en la focalización de los servicios sociales provistos por el Estado. Sin embargo, todavía existe una magnitud importante de subsidios (2% del PIB) que son apropiados por los quintiles de ingreso 4 y 5. Así, los subsidios urbanos de educación superior y servicios públicos, que representan alrededor del 1% del PIB, podrían ser destinados a aumentar la cobertura en educación secundaria, sobre todo en las zonas rurales. La disminución de los subsidios en educación superior podría traer un

²⁸ Una forma indirecta de calcular la disminución del ingreso rural es a través de los cambios en los términos de intercambio campo / ciudad, calculado como la relación entre el IPC de bienes agropecuarios y los bienes urbanos (industria y servicios). Entre 1993 y 1997 los términos de intercambio cayeron con respecto a los servicios 29% y con respecto a los bienes urbanos 18%. Entre 1990 y 1993 cayeron 1,0% respecto a los servicios y se incrementaron 1,2% respecto a los bienes urbanos.

aumento en la volatilidad de la cobertura, sobre todo a través de los efectos del ciclo económico sobre el ingreso y liquidez de corto plazo de los hogares. Esto podría ser remediado a través de un sistema de créditos para la educación superior.

Los aumentos en cobertura en el sector salud han sido muy significativos. Sin embargo, aún el país está lejos de lograr una cobertura universal en los quintiles más pobres. Para esto se requiere un tránsito más expedito hacia subsidios a la demanda, pues cerca del 80% del situado fiscal para salud se utiliza todavía como subsidio a la oferta. Adicionalmente, se requiere aumentar la igualdad en los niveles de coberturas entre municipios, pues existen disparidades importantes (Barona y Plaza, 1998). Estas disparidades

se deben tanto a la disponibilidad y asignación de recursos como a la falta de conocimiento de los mandatarios municipales del sistema de salud. Esto implica aumentar la capacidad de gestión municipal, estableciendo un sistema de incentivos y castigos de acuerdo al progreso obtenido.

Finalmente, dada la dinámica de los ingresos observada durante el período, el sistema de transferencias debe favorecer a aquellas regiones donde el ingreso ha disminuido en forma significativa, pues esas regiones deben haber experimentado una reducción importante de su capacidad fiscal, y en consecuencia de su capacidad para proveer servicios sociales financiados con recursos propios.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), "Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos", *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, Región 3.
- Banco Mundial (1997) *Informe Anual*.
- Barona, A. y Plaza, B. (1998), "Resultados de la implementación del régimen subsidiado", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No. 19.
- Clavijo, S. (1998), "Política Fiscal y Estado en Colombia", Banco de la República-Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes, Santa Fe de Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1998), *Indicadores de Coyuntura Económica*, Vol 3, No. 2.
- Hammer, J., Nabi, I. y Cercone, J. (1995), "Distributional effects of Social Sector Expenditures in Malaysia" en Van de Walle, D. y Nead, K. (Editor) *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, World Bank, John Hopkins University Press.
- Jaramillo, C.F. (1998), "Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture", Westview Press.
- Mora, H. (1999), "Financiamiento del régimen subsidiado de salud", Informe Final de Investigación, Fedesarrollo, Bogotá.
- Núñez, J y Sánchez, F., (1999), "Metodología para el cálculo trimestral de la pobreza" *Mimeo*, CEDE-Universidad de los Andes.
- Núñez, J y Sánchez, F., (1999), "Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico colombiano, 1977-1997". *Archivos de Macroeconomía* No. 110, Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación.
- Ocampo, J.A y Pérez, M.J., Tovar, C. y Lasso F., (1998), "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad: 1978-1996" En Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Robbins, D. (1998), "Liberación Comercial y Salarios: 1976-1994" En Sánchez, F. (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Selowsky, M (1974), "Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia", Oxford University Press y Banco Mundial.
- Sánchez, F. y Núñez, J. "Educación y Salarios Relativos: 1976-1995. Implicaciones para la distribución del ingreso" En Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Van de Walle, D. y Nead, K. (1995), "Public Spending and the Poor. Theory and Evidence", *World Bank*, John Hopkins University Press.
- Vargas, J.E. y Sarmiento, A. (1997), "La descentralización de los servicios de salud en Colombia", en *Serie de Reformas de Política Pública*, No.51. Cepal-Naciones Unidas.
- Vélez, C.E. (1995), "Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos". Tercer Mundo-DNP.
- Vélez, C.E. y Castaño, E. (1998), "Metodología para la predicción del indicador de pobreza Sisben en términos de la variables observadas en el censo de 1993", *Mimeo*, DNP-Misión Social, Santa Fe de Bogotá.
- Uribe, M.C. (1998), "Eficiencia del gasto público en educación", *Archivos de Macroeconomía*, No. 96, Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 1

QUINTILES Y ESTRATOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ENERGÍA EN 1993

Pago total en energía

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total consumo
Quintil 1	209.039.432	1.540.491.562	5.492.068.696	2.601.070.869	440.280.539	81.594.240	0	117.395.944	10.481.941.282
Quintil 2	295.039.865	1.625.973.433	5.865.347.897	4.424.194.136	842.953.736	0	305.595.000	292.856.442	13.651.960.509
Quintil 3	456.255.736	1.363.826.533	7.592.121.097	7.512.805.760	1.203.072.951	609.415.991	0	256.623.902	18.994.121.970
Quintil 4	190.279.277	1.118.679.586	7.002.897.994	13.187.776.678	4.319.731.058	1.117.274.566	1.759.489.620	77.845.754	28.773.974.533
Quintil 5	79.665.714	474.781.974	4.726.185.154	12.986.536.731	14.670.883.649	12.794.720.365	6.740.781.054	100.848.932	52.574.403.573
Total cons.	1.230.280.024	6.123.753.087	30.678.620.838	40.712.384.173	21.476.921.932	14.603.005.162	8.805.865.674	845.570.974	124.476.401.864

Número de hogares

	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total hogares
Quintil 1	40.299	270.902	728.889	193.169	15.905	2.184	0	31.975	1.211.049
Quintil 2	44.957	258.187	718.989	289.343	26.606	0	3.291	35.965	1.296.416
Quintil 3	24.062	190.585	711.084	488.485	36.395	12.961	0	19.144	1.439.510
Quintil 4	14.452	109.395	576.045	722.359	136.688	23.938	18.246	7.885	1.586.671
Quintil 5	6.975	29.167	310.484	687.942	349.490	255.576	76.413	8.592	1.709.072
Total	130.745	858.236	3.045.491	2.381.298	565.084	294.659	97.950	103.561	7.477.024

Consumo medio

Quintil 1	5.187	5.687	7.535	13.465	27.682	37.360	0	3.671	8.655
Quintil 2	6.563	6.298	8.158	15.290	31.683	0	92.858	8.143	10.531
Quintil 3	18.962	7.156	10.677	15.380	33.056	47.019	0	13.405	13.195
Quintil 4	13.166	10.226	12.157	18.257	31.603	46.674	96.432	9.873	18.135
Quintil 5	11.422	16.278	15.222	18.877	41.978	50.062	88.215	11.738	30.762
Total	9.410	7.135	10.073	17.097	38.007	49.559	89.902	8.165	16.648

Participación del quintil en el estrato (%)

Quintil 1	30,82	31,56	23,93	8,11	2,81	0,74	0,00	30,88	16,20
Quintil 2	34,39	30,08	23,61	12,15	4,71	0,00	3,36	34,73	17,34
Quintil 3	18,40	22,21	23,35	20,51	6,44	4,40	0,00	18,49	19,25
Quintil 4	11,05	12,75	18,91	30,33	24,19	8,12	18,63	7,61	21,22
Quintil 5	5,33	3,40	10,19	28,89	61,85	86,74	78,01	8,30	22,86
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Proporción de los quintiles en cada estrato (%)

Quintil 1	3,33	22,37	60,19	15,95	1,31	0,18	0,00	2,64	100,00
Quintil 2	3,47	19,92	55,46	22,32	2,05	0,00	0,25	2,77	100,00
Quintil 3	1,67	13,24	49,40	33,93	2,53	0,90	0,00	1,33	100,00
Quintil 4	0,91	6,89	36,31	45,53	8,61	1,51	1,15	0,50	100,00
Quintil 5	0,41	1,71	18,17	40,25	20,45	14,95	4,47	0,50	100,00
Total	1,75	11,48	40,73	31,85	7,56	3,94	1,31	1,39	100,00

Fuente: Encuesta Casen y cálculo de los autores.

Anexo 2

QUINTILES Y ESTRATOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO EN 1993

Pago total en energía									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total consumo
Quintil 1	293.344.595	423.143.995	1.839.195.454	1.724.124.353	87.630.469	222.242.358	16.475.000	83.795.946	4.689.952.170
Quintil 2	161.318.309	658.201.481	2.538.841.205	2.770.368.428	300.073.058	23.161.000	93.654.000	132.899.507	6.678.516.988
Quintil 3	203.715.715	591.321.595	3.505.431.836	5.740.204.421	791.934.609	312.519.954	17.957.750	151.177.283	11.314.263.163
Quintil 4	115.545.853	440.263.904	3.341.963.375	7.281.761.750	2.836.103.443	705.352.416	2.194.826.220	96.387.666	17.012.204.627
Quintil 5	177.057.320	80.564.886	1.648.346.365	6.835.678.903	6.516.113.925	7.277.703.859	3.892.259.858	148.806.520	26.576.531.636
Total cons.	950.981.792	2.193.495.861	12.873.778.235	24.352.137.855	10.531.855.503	8.540.979.587	6.215.172.828	613.066.922	66.271.468.583
Número de hogares									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total hogares
Quintil 1	234.250	128.810	332.016	199.422	11.513	5.701	1.318	51.115	964.145
Quintil 2	137.436	176.755	421.826	286.402	27.301	5.009	5.139	46.027	1.105.895
Quintil 3	111.931	138.250	496.756	478.333	41.758	13.474	1.318	45.629	1.327.449
Quintil 4	56.048	94.596	478.539	678.872	137.090	25.148	21.192	23.366	1.514.851
Quintil 5	49.523	22.362	232.011	620.108	334.011	281.510	79.842	26.756	1.646.123
Total	589.188	560.773	1.961.148	2.263.137	551.673	330.842	108.809	192.893	6.558.463
Consumo medio									
Quintil 1	1.252	3.285	5.539	8.646	7.611	38.983	12.500	1.639	4.864
Quintil 2	1.174	3.724	6.019	9.673	10.991	4.624	18.224	2.887	6.039
Quintil 3	1.820	4.277	7.057	12.000	18.965	23.194	13.625	3.313	8.523
Quintil 4	2.062	4.654	6.984	10.726	20.688	28.048	103.569	4.125	11.230
Quintil 5	3.575	3.603	7.105	11.023	19.509	25.852	48.750	5.562	16.145
Total	1.614	3.912	6.564	10.760	19.091	25.816	57.120	3.178	10.105
Participación del quintil en el estrato (%)									
Quintil 1	39,76	22,97	16,93	8,81	2,09	1,72	1,21	26,50	14,70
Quintil 2	23,33	31,52	21,51	12,66	4,95	1,51	4,72	23,86	16,86
Quintil 3	19,00	24,65	25,33	21,14	7,57	4,07	1,21	23,66	20,24
Quintil 4	9,51	16,87	24,40	30,00	24,85	7,60	19,48	12,11	23,10
Quintil 5	8,41	3,99	11,83	27,40	60,55	85,09	73,38	13,87	25,10
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Proporción de los quintiles en cada estrato (%)									
Quintil 1	24,30	13,36	34,44	20,68	1,19	0,59	0,14	5,30	100,00
Quintil 2	12,43	15,98	38,14	25,90	2,47	0,45	0,46	4,16	100,00
Quintil 3	8,43	10,41	37,42	36,03	3,15	1,02	0,10	3,44	100,00
Quintil 4	3,70	6,24	31,59	44,81	9,05	1,66	1,40	1,54	100,00
Quintil 5	3,01	1,36	14,09	37,67	20,29	17,10	4,85	1,63	100,00
Total	8,98	8,55	29,90	34,51	8,41	5,04	1,66	2,94	100,00

Fuente: Encuesta Casen y cálculo de los autores.

Anexo 3

PORCIÓN DEL COSTO REAL CUBIERTO POR LA TARIFA MEDIA BÁSICA PARA ACUEDUCTO DICIEMBRE 1997

Empresas	Estrato					
	Bajo-bajo (%)	Bajo (%)	Medio-bajo (%)	Medio (%)	Medio-alto (%)	Alto (%)
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	22	47	65	90	117	150
Empresas Municipales de Cali	32	35	51	85	97	123
Empresas Públicas de Medellín	20	34	52	84	103	145
Sociedad de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de B/quilla	34	41	43	79	82	96
Aguas de Cartagena S. A. ESP	47	56	66	82	110	145
Compañía del Acueducto Metropolitano de B/manga S. A.	13	27	42	50	60	90
Empresas Públicas de Pereira	24	40	42	49	108	122
Aguas de Manizales S. A. ESP	21	36	49	58	69	86
Empresas de Obras Sanitarias de Pasto	38	50	49	57	65	n.a.
Empresas Públicas de Armenia	38	52	60	85	99	109
Empresas de Servicios de Valledupar S. A.	35	43	55	68	70	112
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayan ESP	42	68	88	100	101	115
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Girardot	51	59	59	65	74	75
Empresa de Servicios Públicos de Magangue	92	94	91	109	n.a.	n.a.
Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal	14	38	41	44	60	n.a.

Fuente: Unidad de Política Regional Urbana - Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 4

PROMEDIO NACIONAL DEL PORCENTAJE DE SUBSIDIO ELECTRICO SOBRE LA TARIFA PARA LOS AÑOS 1993 Y 1997

Estrato	1993 (%)	1997 (%)
Bajo-bajo	66	70
Bajo	62	59
Medio-bajo	58	34
Medio	48	0
Medio-alto	4	0
Alto	18	0

Fuente: Documento JNT - 1215 mayo 1993; CREG - Resolución 079 de 1997.

Modernización y regulación del sector de agua potable y saneamiento básico; una cara más de la descentralización¹

Juan Gonzalo Zapata G.²

I. Introducción

La relación del correcto abastecimiento de agua y el manejo de las aguas servidas con la calidad de vida de una sociedad es muy alta. En este sentido, hay cada vez mayor conciencia de la importancia de este bien y de la necesidad de un uso racional y eficiente del mismo. Las implicaciones del aumento de las coberturas de la población con los servicios de agua potable y saneamiento básico son un tema de importancia capital, no sólo para la salud pública y la atención de las necesidades básicas insatisfechas, como era años atrás; sino también como problema ambiental y de planificación del territorio por parte de los departamentos y municipios.

En este trabajo se adelanta un balance de la puesta en marcha del proceso de reforma del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico en los últimos años. En este proceso los gobiernos

locales son muy importantes, ya que son los directos encargados de adelantar las reformas y aplicar la diversa normatividad que desde el nivel central se ha expedido. Como veremos, la regulación sectorial se considera la principal herramienta para modernizar y mejorar la prestación de los servicios del sector. La regulación propuesta, en últimas, busca una mejor gestión de todas las empresas del sector, la mayoría de ellas municipales, y les impone criterios técnicos de gestión para lograr buenos resultados.

En la primera parte del trabajo veremos cuál es el reto del sector en términos de coberturas y cuál ha sido la evolución de sus principales indicadores en los últimos años. Igualmente se verá como los problemas no son generalizados, pues se encuentra que los mismos difieren de acuerdo al tamaño del municipio, a su nivel de ruralidad y, ligado con lo anterior, al departamento en donde se encuentra ubicado el muni-

¹ Este trabajo hace parte de un Balance General de la Descentralización en Colombia, estudio desarrollado para la Unidad de Entes Territoriales del Ministerio del Interior; agradecemos al Ministerio que permitiera la publicación de este artículo.

² Investigador Asociado de Fedesarrollo. Agradezco de manera especial a Luis Mauricio Cuervo y Fabio Giraldo por sus valiosos aportes para este trabajo. Igualmente a Juan Carlos Junca, funcionario de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico por la información y bibliografía que puso a mi disposición.

cipio. Así mismo, al grado de desarrollo económico y social de los municipios.

En una segunda parte, se analiza cuál ha sido el desarrollo de la aplicación de la ley 142 de servicios públicos domiciliarios (1994). Se evalúa igualmente la pertinencia del esquema de regulación propuesto y su posible aplicación en todos los municipios del país. En general se quiere evaluar la validez de la regulación del sector de agua potable y saneamiento básico como mecanismo de gestión descentralizado de este servicio^{3, 4}.

Tercero, se presentan las críticas más importantes al manejo del sector en los últimos años y se evalúan las mismas a la luz de los resultados obtenidos con la política del sector puesta en marcha.

II. Desarrollo de las coberturas sectoriales y sus retos en el medio plazo

La primera gran característica del sector es el incremento sostenido de las coberturas de los servicios de agua potable y saneamiento básico de 1938 a la fecha, ver Cuadro 1. El crecimiento de las coberturas es más importante en el servicio de agua potable, en tanto que en el de alcantarillado aún estamos muy lejos de coberturas totales. Así mismo, el mayor problema se concentra en las áreas rurales, puesto que la cobertura de estos servicios en 1997, supera el 90% en los dos

servicios domiciliarios de las cabeceras municipales; en tanto que en la zona rural el servicio de agua potable aún no llega a la mitad de la población (44,3%), y el servicio de alcantarillado apenas cubre 1 de cada 7 viviendas en promedio (15,6%). Por último, es interesante anotar como el mayor incremento de las coberturas se presentó entre los años de 1964 y 1985, mientras que en los años posteriores las coberturas se incrementaron a una velocidad menor.

Este cuadro ratifica la hipótesis que entre más desarrolladas estén las áreas urbanas, mayor es su riqueza y por lo tanto es mejor su atención de los servicios públicos domiciliarios. Hay una alta relación entre el desarrollo económico de una ciudad, su equipamiento urbano y las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado. Esto se puede explicar por diversas razones, como la posibilidad de generar economías de escala en la prestación de los servicios, por una mayor tributación que permite ejecutar políticas distributivas entre grupos poblacionales, y por la posibilidad de generar subsidios cruzados mediante tasas diferenciales entre estratos. En las zonas rurales por el contrario la prestación de estos servicios es más costosa, se concentra más la población pobre y, las posibilidades de ejecutar un gasto social progresivo por parte de las autoridades locales son muy restringidas. En este sentido, a pesar que la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado es básicamente

³ Si bien la ley 142 regula otros sectores como comunicaciones y energía eléctrica, estos no se tienen en cuenta en la presente evaluación.

⁴ Se debe mencionar que a diferencia de otros sectores, en Agua Potable y Saneamiento Básico, se dispone de muy buena información tanto en el Ministerio de Desarrollo como en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-. Esto facilitó en gran parte el trabajo, sin embargo no se encuentra en dichas entidades un balance de la descentralización en el sector.

Cuadro 1
**EVOLUCIÓN DE LAS COBERTURAS DOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO
 Y ALCANTARILLADO 1938-1997**

	Acueducto							Alcantarillado						
	1938	1951	1964	1973	1985	1993	1997	1938	1951	1964	1973	1985	1993	1997
Total	11,2	29,3	38,7	57,6	70,4	79,7	83,3	s.i	s.i	30,5	42,3	59,4	63,0	70,0
Urbano	37,9	57,0	65,8	86,9	89,2	94,6	97,6	s.i	s.i	58,0	72,2	80,7	81,8	90,0
Rural	0,3	7,5	13,3	22,7	28,0	41,1	44,3	s.i	s.i	4,9	6,7	11,3	14,4	15,6

Fuente: Giraldo (1998), Censos Dane.

te local, la atención en las zonas rurales continua igualmente siendo responsabilidad nacional.

Como segunda característica se encuentra que los grandes retos del sector están focalizados en algunos departamentos y municipios. Los Cuadros 2 y 3 nos muestran las grandes diferencias entre una muestra de los mejores y peores departamentos por coberturas de los servicios de agua potable y alcantarillado. En agua potable se encuentran dos tendencias bien importantes en los últimos años; en primer lugar que las coberturas de agua potable en las cabeceras municipales se incrementaron aceleradamente entre 1993 y 1997, particularmente en los departamentos que tenían las más bajas coberturas en 1993. Así, en las cabeceras del Chocó la cobertura se incrementa en 28 puntos porcentuales durante este período (67% en 1997). En segundo término, se ratifica que las coberturas son menores en la zona rural, pero además que el crecimiento de estas coberturas fue poco significativo durante el período analizado. Esto quiere decir que en los próximos años, el esfuerzo de aumentar las coberturas se debe concentrar en

las zonas rurales, toda vez que las cabeceras se encuentran debidamente atendidas (excepto en Chocó, Bolívar y Córdoba).

La evolución de las coberturas en alcantarillado refleja la siguiente tendencia. En primer lugar se encuentra que hay una gran diferencia en las coberturas entre departamentos; así, mientras en las cabeceras municipales de los departamentos de Quindío, Risaralda, Valle y Cauca, entre otros, se llega a más del 90% de cobertura, en los departamentos de Bolívar, Chocó, Córdoba, Nariño y Sucre la cobertura apenas si supera el 50% del total de las viviendas. Segundo, en los departamentos con alto índice de ruralidad como Magdalena, Chocó y Córdoba la cobertura del alcantarillado es mucho menor, pues las viviendas de la zona rural no tienen una atención mínima comparada con las coberturas de alcantarillado de las cabeceras municipales⁵. Lo anterior significa que en los próximos años los esfuerzos para lograr una mejor cobertura se deben concentrar en las cabeceras de un grupo específico de departamentos y en la población que habita en las zonas rurales.

⁵ Cuando un municipio tiene más del 40% de su población total fuera de la cabecera municipal, se considera que es un municipio con ruralidad alta.

Cuadro 2

VIVIENDAS CON SERVICIO DE ACUEDUCTO POR DEPARTAMENTOS
CLASIFICACIÓN POR CABECERA MUNICIPAL Y RESTO DE MUNICIPIOS (%)

Departamentos	1993			1997		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Santafé de Bogotá	97,9	97,9	n.a.	98,9	98,9	n.a.
Atlántico	92,3	94,4	63,7	97,0	97,9	78,9
Quindío	96,7	99,1	83,3	95,2	99,7	65,7
Risaralda	90,0	98,7	63,2	95,2	99,7	80,2
Valle	93,6	97,8	70,9	95,3	99,8	70,7
Bolívar	68,4	86,9	27,5	69,7	89,0	24,8
Boyacá	45,7	95,6	34,6	65,7	97,1	40,1
Caquetá	47,1	79,7	17,8	56,9	97,2	20,6
Chocó	24,4	39,6	15,0	45,8	66,7	29,3
Magdalena	63,7	83,0	27,2	69,8	90,0	34,2
Córdoba	52,4	84,3	21,9	57,0	82,5	32,8
Total	79,7	94,6	41,1	93,3	97,6	44,3

Fuente: Misión Social, datos: Censo 1993. EH93 y EH97.

Cuadro 3

VIVIENDAS CON ALCANTARILLADO
CLASIFICACIÓN POR CABECERA MUNICIPAL Y RESTO DE MUNICIPIOS (%)

Departamentos	1993			1997		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
Santafé de Bogotá	90,8	91,1	9,0	98,9	98,9	n.a.
Quindío	90,7	94,7	68,0	88,4	98,1	25,2
Risaralda	83,6	95,2	47,3	89,5	99,3	56,2
Valle	82,1	89,6	39,9	87,0	95,9	38,3
Bolívar	33,2	46,7	3,1	36,2	51,4	0,7
Boyacá	21,2	83,5	7,4	45,1	93,1	5,9
Cauca	36,0	81,4	9,4	49,6	98,7	18,0
Córdoba	16,2	32,3	0,8	24,5	48,5	1,6
Chocó	9,6	22,3	1,6	27,0	60,5	0,5
La Guajira	33,8	48,6	7,6	49,4	70,4	6,4
Magdalena	35,7	51,3	6,3	40,1	57,8	8,7
Nariño	34,6	72,0	5,5	44,9	85,1	11,4
Sucre	32,2	47,0	1,7	44,5	59,2	2,8
Total	63,0	81,8	14,4	70,0	90,0	15,6

Fuente: Misión Social, datos: Censo 1993. EH93 y EH97.

Tercero, una forma nueva de analizar el problema de las coberturas de los servicios de agua potable y saneamiento básico es a partir de una clasificación de las ciudades de acuerdo con sus características de desarrollo económico y social. En un interesante ejercicio de caracterización de los Municipios y Regiones de Colombia, Fresneda, et. al. (1998) encuentran que hay una alta relación entre el desarrollo económico de las ciudades y la atención que las mismas le prestan a los servicios públicos domiciliarios que ellas atienden. Tendencia que se ratifica cuando se analizan indicadores sociales como el Índice de Calidad de Vida y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas.

La clasificación por metrópolis nacional y regionales, y de centros regionales, subregiona-

les y locales utilizada es muy útil, pues al agrupar los municipios de acuerdo con su nivel de actividad económica, se reflejan las condiciones de desarrollo social de estos municipios. El Cuadro 4 nos muestra cómo entre más complejo es el entramado económico de una ciudad, son mejores sus indicadores sociales y la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado. Por esto, no sorprende que las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado sean muy altas en las metrópolis y muy bajas en los llamados centros locales. Así mismo se ratifica la hipótesis que la prestación de estos servicios es menor cuando los municipios tienen gran parte de su población en zona rural. Los centros regionales intermedios y locales, que son la gran mayoría de los municipios del país (933), concentran más del 85% de la población rural del país y son los

Cuadro 4
CARACTERIZACIÓN DE CIUDADES POR VARIABLES E INDICADORES SOCIALES SEGÚN
TAMAÑO FUNCIONAL (1993, miles %)

Variables e indicadores	Total	Metrópolis nacionales	Metrópolis regionales	Centro regional mayor	Centro regional intermedio	Centro subregional mayor	Centro subregional intermedio	Centro local
Número de municipios	1.058	1	4	7	30	83	172	761
Población cabeceras (miles)	28.508	5.988	5.474	3.003	5.269	3.463	2.571	2.738
Población total (miles)	40.194	6.005	5.623	3.276	5.809	5.206	5.090	9.186
Tasa crecimiento poblacional (por mil)	8,6	24,7	18,9	20,2	21,3	16,6	11,8	6,3
Índice calidad de vida 1993								
Total municipios	49,0	84,2	81,5	76,9	75,4	64,5	54,6	44,4
Total cabecera	68,5	84,2	82,0	79,2	78,5	73,2	69,9	67,0
NBI Total municipios	44,9	13,6	16,9	20,6	23,0	34,1	41,7	48,2
% Servicios básicos (-)	18,0	1,8	4,0	4,5	6,3	10,8	15,0	20,2
Cobertura acueducto, alcantarillado y aseo, cabeceras 1993								
% sin recolección de basuras	37,8	4,4	8,5	15,5	15,3	26,6	28,5	42,5
% sin acueducto	10,6	2,1	2,7	3,0	5,3	8,8	9,9	11,3
% sin alcantarillado	30,9	8,9	11,0	11,6	16,4	27,0	31,3	32,2

Fuente: Fresneda, et. al. (1998).

que tienen los peores Índices de Calidad de Vida y de Necesidades Básicas Insatisfechas, así como de coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Por demás, esta caracterización municipal deja en evidencia los retos del sector de agua potable y saneamiento básico. En el corto plazo los esfuerzos de política se deben concentrar en atender a los centros locales, 761 municipios, y los centros subregionales intermedios, 172 municipios, toda vez que en ellos se encuentran las mayores necesidades del sector. Hay que tener presente que la prestación de los servicios es más difícil en estos municipios en la medida que son los más pobres del país, y que la prestación es más costosa dada la dispersión de su población rural, que impide la generación de economías de escala existente en las concentraciones urbanas.

El gran dilema que se deriva de lo anterior es si la prestación del servicio es responsabilidad nacional o por el contrario debe ser responsabilidad local. La solución está relacionada con las posibilidades que brinda el marco legal vigente sobre el sector, la capacidad institucional de los municipios para desarrollar esta normatividad, y la disponibilidad de recursos propios vía transferencias o tarifas, o del nivel nacional (cofinanciación y programas nacionales) para atender su reto sectorial en los próximos años. La pregunta central que se busca responder es, ¿las herramientas sectoriales diseñadas por la política de modernización del sector son las apropiadas para atender a las potenciales poblaciones objetivo en los próximos años?; y segundo, ¿estas herramientas consolidan el proceso de descentralización o son, por el por contrario, una limitación al mismo?.

III. Descentralización y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. La aplicación de las leyes 60 de 1993 y 142 de 1994

A. Un poco de historia

El teorema de la descentralización nos dice que cuando los costos de prestar un servicio público son iguales o similares entre dos niveles de gobierno, es preferible que preste el servicio al nivel que se encuentre más cercano a los usuarios o ciudadanos. La prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico ha sido, en general, una responsabilidad de los gobiernos locales. Posterior al relativo buen éxito de los privados en la prestación del servicio, en las primeras décadas de este siglo, éste se hizo público y su responsabilidad municipal. Por supuesto la prestación del servicio se concentró en las cabeceras municipales y la cobertura de las zonas rurales era muy baja. Por razones que no son del caso mencionar la gran mayoría de las empresas privadas del sector se nacionalizaron, más precisamente, se municipalizaron, a la vez que un buen número de municipios crean sus empresas de acueducto y alcantarillado.

A lo largo de los años cincuenta y sesenta se consolida el sistema de prestación municipal de los servicios del sector. Con pocas excepciones, estas empresas no se rigen únicamente por parámetros técnicos, pues la incidencia de factores políticos es igualmente importante. El desarrollo de estas empresas de servicios públicos domiciliarios presenta diversos problemas que con el tiempo ponen en cuestionamiento su viabilidad financiera. Primero, el sistema de tarifas es errático, pues no fija las mismas en función de los costos de producción del servicio, sino de acuerdo

con otros criterios. Por ejemplo, los subsidios cruzados existentes no responden en alguna medida a la distribución de la población atendida por estratos; en efecto, en muchos casos los subsidios son muy altos o muy bajos o, inclusive, en algunas empresas los estratos bajos subsidian a los estratos altos. Segundo, el manejo de las nóminas de las empresas se adelanta en muchos casos bajo presión de los políticos locales, por lo que las relaciones y ratios técnicos usados en el sector (e.g. la relación entre personal y mts³ producidos), muestran que las mismas son ineficientes⁶.

El perfil negativo del sector encuentra que las empresas no tenían un nivel de inversión acorde con el crecimiento de la demanda por agua potable y alcantarillado, y en particular con la de los grandes centros urbanos. En general, a finales de la década de los años setenta se afirma que diversos esfuerzos municipales y nacionales no eran suficientes para atender la demanda de agua potable y alcantarillado.

La baja oferta del servicio hizo que los potenciales usuarios consideraran que la construcción de acueductos y alcantarillados por parte de las autoridades locales era insuficiente. Por esto, a través de innumerables maneras, los ciudadanos lograban abastecerse del servicio de agua. Esta es una necesidad que no da espera y que obliga a soluciones rápidas y en muchos

casos poco técnicas. Por esta razón, en el país proliferan los acueductos veredales administrados por Juntas de Acción Comunal, lo cual hizo que el gobierno nacional diseñara diversos programas de atención diferenciados por la población atendida. El primer programa se adelantó por medio del Instituto de Fomento Municipal-Insfopal, entidad que se encargaba de atender a todos los municipios del país. Posteriormente este instituto se dedicó a atender poblaciones de tamaño medio en adelante y, delegó la atención de las poblaciones de menos de 2.500 habitantes al Ministerio de Salud, para lo cual se creó un programa específico. En este momento se presenta un modelo de prestación del servicio en la cual formalmente la responsabilidad es del nivel local, pero gran parte se adelanta a través de programas y entidades del Gobierno Nacional⁷.

La diversidad en las modalidades de prestación del servicio de agua potable y alcantarillado es muy grande. En el Cuadro 5 vemos como los tipos de empresas existentes son diversos, y continúan siendo importantes los servicios prestados por las Juntas de Acción Comunal -JAC- u otro tipo de organizaciones comunitarias. Ante la evidente necesidad de mejorar la oferta de los servicios de acueducto y alcantarillado, se ponen en marcha diversos programas desde el nivel central con el fin de atender a la demanda potencial cautiva.

⁶ La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- ha demostrado a través de varios estudios los diversos problemas del sistema tarifario del sector; sin embargo, reconocen que el mismo ha mejorado continuamente en los últimos años. Ver revista "Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico", varios números y boletines tarifarios de la CRA.

⁷ UNIJUS (1997) hace un buen recuento de los diversos modelos de prestación del servicio de Agua potable y Alcantarillado. donde vemos como en sus inicios éste era privado, posteriormente local y público y a partir de los años cincuenta se da inicio a un modelo asistencialista, financiado en su mayoría con recursos del nivel central. La Constitución de 1991, en el marco de Estado Social de Derecho, estipula que es un deber constitucional la prestación de los servicios colectivos.

Cuadro 5

TIPOS DE EMPRESAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO POR TAMAÑOS DE POBLACIÓN ATENDIDA

Población	Número	Municipal	J. A. C.	Privada	Pública	Mixta	Ind. y Cial	Otras
< 7000 habitantes	231	97	65	14	32	5	2	16
7001-12000	307	93	111	21	53	1	3	25
12001-15000	125	36	56	4	15	1	5	8
15001-30000	407	102	151	20	105	3	13	13
30001-40000	58	20	12	2	16	0	5	3
40001-50000	44	7	9	7	9	1	8	3
50001-100000	43	6	5	6	17	4	4	1
100001-150000	19	0	0	2	15	1	1	0
150001-350000	43	0	1	71	35	4	4	0
350001-500000	85	3	48	8	21	2	2	1
> 500000	18	0	0	8	3	2	5	0
Total	1.380	364	474	105	291	24	52	70

Fuente: Estadísticas CRA, 1996.

Este desarrollo poco coordinado del sector hace que proliferen innumerables empresas de acueducto y alcantarillado, y que sea muy diversa su naturaleza jurídica. Dichas empresas responden más al criterio de atender una necesidad de la comunidad, que a la prestación de un servicio empresarial con criterio de solidaridad, vía tarifas y calidad. El Cuadro 5 muestra que en 1996 existían alrededor de 1.380 empresas, de las cuales el 77% (1.070) atendían poblaciones con menos de 30 mil habitantes. En este tipo de poblaciones la mayoría de las empresas pertenecen a los municipios o a las J.A.C., y son de carácter público. Por el contrario, las localidades con mayor población son atendidas principalmente por empresas privadas, mixtas e industriales y comerciales.

La diversidad en la prestación de los servicios del sector no se refiere solamente a la naturaleza jurídica de las empresas, sino también a los servicios que éstas prestan. En el Cuadro 6 vemos

como el 53% de ellas, 794 entidades prestadoras, atienden los tres servicios básicos: agua potable, alcantarillado y aseo. En tanto que las restantes prestan uno o dos de estos servicios domiciliarios del sector, la mayoría de las entidades prestan el servicio de agua potable. Este cuadro nos muestra igualmente como se sigue incrementando en los últimos años el número de empresas del sector registradas ante la Superintendencia de Servicios Públicos.

La descentralización en el sector de agua potable y saneamiento básico comienza en la década de los años ochenta cuando el gobierno nacional decide transferir las funciones del sector a los municipios. A la par con el aumento de las transferencias automáticas a los municipios por parte del gobierno nacional en 1987, se transfieren estas funciones y se procede al cierre del Infopaf y a la terminación del programa de acueductos a poblaciones de menos de 2.500 habitantes a cargo del Ministerio de Salud.

Cuadro 6
ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS 1996

Año	Total municipios	Número de entidades							Total
		Agua, alcantarillado y aseo	Agua y alcantarillado	Agua potable y aseo	Alcantarillado y aseo	Agua potable	Sólo alcantari-llado	Aseo	
1995	1.051	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	953
1996	1.068	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	1.482
1997	1.071	467	180	33	15	705	8	119	1.527
Junio 1998	1.074	494	205	34	15	737	10	155	1.650

Fuente: Inventario nacional del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y CRA.

La descentralización en el sector cambia de manera radical su enfoque con la expedición de la ley 142 de 1994. Bajo nuevos criterios y fundamentos para la administración de la actividad pública, se busca modernizar y regular las empresas que prestan los servicios de agua potable y saneamiento básico.

B. Se da inicio a la regulación en el sector

La Constitución de 1991 cambia de manera radical el marco legal y social para la prestación de los servicios de Acueducto y Alcantarillado. En primer lugar determina que ésta es una obligación constitucional; segundo define como servicios públicos domiciliarios "los que satisfacen necesidades colectivas y presentan indivisibilidad y economías de escala que conducen a la constitución de monopolios naturales, tales como los servicios de provisión de agua potable, energía eléctrica, gas domiciliario y transporte público". Tercero, se reconoce que el Estado debe garantizar la *prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*; con esto aparecen nuevas posibilidades para la prestación del ser-

vicio, a través de la participación privada, pues el Estado se obliga a garantizar su prestación, de manera directa o indirecta. Además, se abre paso a la posibilidad de incentivar la competencia en la prestación de los servicios. Este último punto es más complejo para el sector de agua y saneamiento, pues en muchos casos éste se considera un monopolio natural.

En el marco de estos principios nace la ley 142 "Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios", que define las reglas del juego para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y transporte urbano. El nivel central fija la atención en la regulación de la prestación de estos servicios. Con esta se busca fomentar la competencia, a través de la eliminación de barreras artificiales y se evitan los abusos de las posiciones de monopolio natural dominantes. La regulación desde el nivel central, en este caso a través de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA-⁸, se convierte en la práctica en una herramienta de gestión y modernización del sector. Las tareas reguladoras, en el sector en mención, son las siguientes:

- regular los monopolios cuando la competencia no sea posible,
- promover la competencia entre quienes pres-ten servicios públicos,
- garantizar que las empresas o prestadores de servicios sean económicamente eficientes.
- Asegurar que los servicios sean de calidad.

Detrás de estas tareas se encuentran los propósitos centrales de la ley: i) fomentar la participación de los privados en el sector; y ii) garantizar un manejo empresarial de las principales Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EMPEs) del país. Esto significa que se debe como mínimo clasificar las empresas de acuerdo con el tamaño del municipio, diseñar un sistema de tarifas (precios) acorde con los costos de producción del servicio⁹, reglamentar los subsidios y las contribuciones por estrato al interior de las empresas, y fijar unos parámetros mínimos de calidad del servicio, para lo cual establece controles periódicos sobre la calidad del agua potable y de las aguas servidas. Tal vez la decisión más importante que se desprende de la ley es la obligatoriedad del cambio de la naturaleza jurídica y de propiedad de las empresas. Este cambio jurídico es compulsivo pues le pone fecha

límite a las EMPEs departamentales y municipales para que se conviertan en empresas de servicios públicos¹⁰.

La ley 142 define a su vez las competencias de la Nación (ministerios y DNP), departamentos, municipios y empresarios del sector. Entre las diferentes funciones que se le asignan a la Nación, resalta la de financiación a través de Findeter y del Fondo de Cofinanciación de Infraestructura Urbana -FIU-; y la de regulación del sector de agua potable y saneamiento básico. Por esta ley se modernizan la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. De otra parte, se le asignan funciones de apoyo financiero a las empresas de los departamentos que prestan este servicio en forma directa, además de tareas de coordinación de las acciones entre los niveles de gobierno.

La ley 142 decide que el municipio es el directo responsable de la prestación del servicio, por lo que le delega y asigna la mayoría de las funciones. Esta ley marca un cambio importante en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; por ejemplo, un punto conceptual muy importante es la eliminación del monopolio público, ya que el servicio lo pueden prestar también privados y particulares. Inclusive los gobiernos locales tienen la atribución de frac-

⁸ Creada por el decreto 2152/1992 y reestructurada por la ley 142.

⁹ Las resoluciones 04/1994 y 08, 09 de 1995 establecen los criterios y la metodología para determinar las tarifas. Para la definición de tarifas es necesario estimar los costos de producción del servicio. Las resoluciones establecen cómo se liquidan estos costos de inversión, operacionales y costos de administración. Por último, la resolución 15/95 establece en un 20% los factores de contribución para los cargos fijo, básico, complementario y suntuarios de los estratos 5, 6 e industrial y comercial.

¹⁰ La CRA además de estas funciones, establece la metodología de cálculo de los descuentos por aportes de entidades estatales a las empresas de servicios públicos; reglamenta el régimen de libertad regulada; define el plazo para alcanzar los límites fijados por la ley y la gradualidad para incrementar las tarifas de los consumos básicos de los estratos bajos.

cionar la prestación del servicio en varias empresas o, la definición de áreas de servicio exclusivo por zonas en tiempos definidos, un sistema muy parecido al de las concesiones.

Sin embargo, ésta no es la única ley que legisla el sector de Agua potable y saneamiento Básico. La ley 60 asigna un 20% de los recursos de la participación municipal de los ingresos corrientes de la Nación al sector de agua potable y saneamiento básico, los cuales deben ser ejecutados directamente por los municipios en el marco de las funciones que la misma ley le impone a las autoridades locales.

Las principales funciones derivadas de las dos leyes mencionadas se encuentran en el Anexo 1. En general, desde su mismo diseño, las dos leyes buscan objetivos distintos y no siempre complementarios. Así, la ley 60, una vez definido el mecanismo de transferencia automática de la Nación a favor de los municipios y del sector de agua potable y saneamiento básico asigna las funciones de los municipios sobre los principios generales de la política social, tales como solidaridad, focalización del gasto público y la meta de un aumento de las coberturas de los servicios de acueducto y alcantarillado, en especial en los estratos 1 y 2 de la población; la ley 142, por su parte, se concentra en regular el servicio. Los municipios deben adelantar, en plazos definidos de tiempo, una serie de funciones que les impone la ley y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, entidad en donde se concentra el poder de decisión al interior del sector. Esta comisión, a través de diversos mecanismos, controla la gestión de las nuevas empresas de servicios públicos. Por esto,

además de las funciones que la ley 142 le delega a los municipios, (ver Anexo 1), estos deben cumplir con las obligaciones que se desprenden de la nueva normatividad, y cooperar para que las nuevas empresas igualmente cumplan con el proceso de modernización en el sector.

La automaticidad de las transferencias para el sector de la ley 60, el aumento de los recursos nacionales vía Findeter y los fondos de cofinanciación, así como la obligatoriedad en el cumplimiento de los cambios institucionales derivados de la ley 142, concentraron muchos esfuerzos financieros e institucionales en la atención de las necesidades del sector en los últimos años. A continuación se presentan los principales resultados obtenidos por la puesta en marcha de las estrategias sectoriales derivadas de las leyes 60 y 142.

C. Evaluación de la aplicación de las leyes 60 y 142

En primer lugar se examina el incremento de los recursos del sector a lo largo del tiempo. En segundo término se evalúa el cumplimiento del proceso de transformación jurídica de las empresas. Tercero, se analiza el cumplimiento en el gasto sectorial financiado por las transferencias automáticas de la ley 60; en esta parte se estiman en forma agregada los recursos del nivel nacional destinados al sector de agua potable y saneamiento básico del fondo de cofinanciación FIU y de Findeter. Cuarto, se adelanta un comentario sobre la sostenibilidad financiera de las empresas, y sobre el cumplimiento de metas de gestión del sector, principalmente el cambio de las tarifas aplicadas, los planes de gestión, y los resultados generales del sector.

1. Recursos del sector de agua potable y saneamiento básico

A lo largo de los últimos cincuenta años se encuentra que la inversión pública en el sector fue muy baja. Sin embargo, ésta se incrementa notablemente a partir de la década de los años setenta, por efecto de los recursos del presupuesto nacional destinados a financiar programas del nivel nacional (Cuadro 7). Igualmente se encuentra que la inversión en la totalidad de los servicios públicos se incrementa en forma permanente en los años en mención. La inversión en acueducto y alcantarillado disminuye, en términos relativos y absolutos, a lo largo de los últimos años, puesto que mientras ésta representaba el 40% del total de la inversión en servicios públicos en los ochenta, en la presente década apenas representa el 20%.

De otra parte, debe tenerse presente que las mayores inversiones en el sector en los últimos años las adelanta el sector privado.

2. Transformación jurídica de las empresas

A partir de 1995 se encuentra un incremento sostenido del número de entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en los tres tipos de entidad que estipula la ley 142, especialmente en las organizaciones comunitarias y sociales (Cuadro 8). Actualmente, el crecimiento del número de entidades tiende a estabilizarse, lo que significa que ya se conoce el tamaño potencial de la oferta de empresas y entidades que atienden el servicio de agua potable y saneamiento básico en Colombia.

Cuadro 7
INVERSIÓN PÚBLICA EN SERVICIOS DOMICILIARIOS
(% del PIB)

Período	Acueducto y alcantarillado	Total servicios públicos domiciliarios
1940-1949	0,14	0,50
1950-1959	0,10	0,53
1960-1969	0,08	0,75
1970-1979	0,38	0,89
1980-1989	0,29	1,04
1990-1996	0,24	1,10

Fuente: CIDER - Universidad de Los Andes (1998).

De otra parte, se encuentra que el proceso de transformación jurídica de estas entidades prestadoras de servicios ha sido muy lento. El Cuadro 9 nos muestra cómo del total de las empresas y municipio que deben adelantar la transformación jurídica a empresa de servicios públicos (1.055), solamente el 32% lo había hecho hasta junio de 1998. De las restantes 754 empresas, 147 (13,5%) estaban en proceso de transformación, en tanto que 577 aún no comenzaban dicho proceso.

Es interesante anotar cómo de las 331 empresas que se han transformado, la mayoría (240), eran anteriormente empresas del sector (industriales y comerciales, mixtas, privadas y oficiales). Así mismo, se encuentra que sólo 9 de las 91 empresas municipales, se transformaron en empresas de servicios. Lo que significa que ante la imposibilidad de trasladar el servicio o promover la creación de una empresa de servicios públicos para atender la localidad, los municipios se convierten en los directos encargados de la prestación del servicio.

Cuadro 8

REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS 1996-1998

Tipo de entidad	1995	1996	1997	Junio- 1998
Municipio	281	404	411	414
Empresas	392	535	618	641
Organizaciones	280	543	580	595
Total	953	1482	1609	1650

Fuente: Supercifras en Mts3, No. 2, CRA.

Cuadro 9

CUMPLIMIENTO PROCESO DE TRANSFORMACIÓN JURÍDICA A JUNIO DE 1998

Estado del proceso	Municipios	Empresas	Total	Porcentaje
Transformación jurídica	91	240 ^a	331	32,5
Empresa servicios públicos	9	n.a	9	1,0
Traslado del servicio	3	n.a	3	0,3
Prestación directa	79	n.a	79	7,7
Sin transformación jurídica	184	393	577	54,0
En proceso de transformación	139	8	147	13,5
Total	414	641	1055	100,0

^a 149 son empresas industriales y comerciales del Estado, 41 privadas, 40 mixtas y 10 oficiales.

Fuente: Supercifras en Mts3, No. 2, CRA.

El fracaso en la creación de la empresas de servicios públicos domiciliarios a partir de las empresas municipales anteriores a la ley 142 tiene implicaciones importantes. De una parte, se encuentra que la prestación directa del servicio por parte de los municipios puede presentar problemas en su ejecución, ya que el gobernante local debe velar al mismo tiempo por funciones empresariales y sociales que no siempre son posibles de coordinar. Segundo, aunque no se menciona de manera explícita, la ley 142 favorece la participación del sector privado en la prestación del servicio. Con esto se buscaba alejar la alta injerencia de la política local en el manejo de las empresas, sin embargo, al quedar las empresas bajo responsabilidad directa de los alcaldes,

esta posibilidad se mantenía vigente. Tercero, la asignación de los subsidios cruzados y la consecuente definición de la transformación de las tarifas, se complica debido a que una aplicación permisiva, por decir lo menos, de las tarifas y los subsidios, debilita en el largo plazo las posibilidades financieras de la prestación directa desde el municipio de los servicios de agua potable y saneamiento básico.

3. Utilización sectorial de la participación municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación y otros recursos

El Cuadro 10 muestra la estructura de financiamiento del sector de agua potable por fuentes.

Cuadro 10

COMPOSICIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR POR FUENTES

Fuentes	1994	1995	1996
Ley 60/1993	47,7	45,9	38,6
Cofinanciación	11,8	10,0	16,7
Aportes departamentales	3,7	2,6	3,7
Otras fuentes ^a	36,8	41,5	41,0

^a incluye recursos propios, crédito y regalías.
Fuente: Vargas (1998), cifras UDT-DNP.

Vemos como mientras en 1994 la transferencia municipal era la principal fuente de recursos, ya en 1996 los recursos propios, las regalías y el crédito se convierten en la fuente de financiamiento más importante. En este período la cofinanciación aumenta su participación como fuente de financiamiento, en tanto que los aportes departamentales la disminuyen.

Lo anterior nos muestra que, a diferencia de otros sectores como salud y educación, las transferencias automáticas de la Nación no son el principal recurso del sector. No hay por lo tanto, alta dependencia de los recursos transferidos. Esta relativa libertad de los municipios para financiar sus inversiones a través de diversas fuentes, hace que se diseñen diversas estrategias por parte de los mandatarios locales para financiar sus proyectos de inversión en agua potable y alcantarillado.

La conformación de estas estrategias de financiamiento de los proyectos sectoriales puede explicar, en parte, el mal comportamiento en el

uso de la transferencia automática a los municipios. De acuerdo con información del DNP y con base en un seguimiento del cumplimiento del nivel de inversiones de la transferencia municipal al sector de agua potable y saneamiento básico, Vargas (1998) encuentra que la mayoría de los municipios no cumplen con el 20% de inversión de la transferencia en el sector, aunque en los últimos años el gasto de la transferencia se acerca más a la meta puesta por la ley. A partir de una muestra de 694 municipios en 1994 encontró los siguientes resultados. En primer lugar el 64% de los municipios, 441, no invierte el mínimo del 20% que obliga la ley 60 en agua potable y alcantarillado; de estos municipios, 177 no lo hacen porque su cobertura en este servicio es mayor del 70%, mínimo que establece la ley. Encontró igualmente que 253 municipios, (36% del total), cumplen con el mínimo legal de inversiones fijadas por la ley 60, e, inclusive 98 de ellos lo hacen a pesar de que su cobertura en acueducto y alcantarillado es superior al 70% que establece la ley¹¹.

El crecimiento de los recursos del sector hizo que se presentara reemplazo entre las diversas fuentes de financiamiento. Así, el aumento de los recursos del crédito, de las regalías y de los fondos de cofinanciación, llevó a que se presentara una disminución del gasto con recursos propios tanto en los departamentos como en los municipios entre 1987 y 1995. La disminución departamental se explica por los cambios derivados de la ley 60 que centran la responsabilidad del sector en el municipio. El comportamiento de la inversión municipal presenta, por su parte,

¹¹ Hay que tener en cuenta que a partir de 1994 se incrementa en forma notable la inversión en agua potable y saneamiento básico. Así, los 694 municipios invirtieron \$127 mil millones en 1994, \$181 mil millones en 1995 y \$327 mil millones en 1996.

un incremento importante a partir de 1989 y estancamiento y disminución desde 1993. Esta disminución se explica por un reemplazo en las fuentes de financiamiento. Actualmente, la principal fuente de recursos son los de crédito y el fondo de cofinanciación FIU.

Por último, se encuentra que la cofinanciación sí apalanca recursos dentro del sector en los municipios en donde hay una relativa buena capacidad fiscal, pero su efecto es nulo en los municipios pequeños y con baja capacidad fiscal. Por ejemplo, en 1996, los municipios de más de 20 mil habitantes y menores de 500 mil, financiaron con recursos propios aproximadamente el 10% del total de las inversiones del sector, cifra que representa entre el 40% y 50% de los recursos de cofinanciación destinados para estos municipios. Por el contrario, los municipios de menos de 20 mil habitantes prácticamente no destinaron recursos propios para las inversiones de acueducto y alcantarillado, y los recursos de cofinanciación fueron muy importantes.

4. Tarifas y sostenibilidad financiera de las empresas

Con base en la leyes 142 de 1994 y 286 de 1995, la regulación tarifaria busca, en primer lugar,

que las empresas prestadoras del servicio cuantifiquen sus costos para la prestación del servicio y, con base en los mismos fijen las tarifas por estrato¹². Segundo, las tarifas igualmente deben incluir los subsidios o sobreprecio de acuerdo con la capacidad de pago de los usuarios¹³. Tercero, como en el largo plazo lo que se busca es la sostenibilidad financiera de las empresas, se hace necesario un ajuste tarifario importante en el sector. En el momento, la ley 286 estipula que el ajuste gradual se debe terminar en diciembre del 2001¹⁴.

Según la CRA, este sistema de tarifas funciona en aproximadamente 200 municipios. Entre éstos se encuentran todas las ciudades capitales y la mayoría de las ciudades de más de 100.000 habitantes (46 municipios en total); así como un buen número de ciudades entre los 50.000 y 100.000 habitantes. Esta se completa con algunas empresas pequeñas e inclusive organizaciones comunitarias, Juntas de Acción Comunal y acueductos veredales¹⁵. De acuerdo con la CRA, la aplicación del sistema tarifario ha obtenido buenos resultados en los últimos años. Se encuentra que las tarifas cobradas por las cuatro ciudades más grandes y las cabeceras municipales, reflejan la tendencia a que las mismas, se diseñen en función de los costos de producción del servicio, de la racionalización del sistema de subsidios y so-

¹² Los criterios del régimen tarifario son eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

¹³ Las tarifas deben incluir los subsidios para los estratos 1, 2 y en algunos casos el estrato 3; así como las contribuciones (sobrepuestos) que deben adelantar los estratos 4, 5 y 6. Las contribuciones no deben ser superiores al 20% del valor del servicio de los estratos 5, 6 y el comercial e industrial; en tanto que el subsidio puede ser de un máximo del 50% para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y del 15% para el 3.

¹⁴ Este proceso de ajuste tarifario, conocido como régimen de transición, se modifica con el nuevo Plan de Desarrollo. Se autoriza a la CRA para que fije la fecha límite para esta transición, la cual no puede llegar al finales del año 2.004. Así mismo, se propone que el desmonte anual de los subsidios no puede ser inferior al 20% del total del desmonte de subsidios programado (art.76, borrador aprobado en el Congreso - ley del Plan de Desarrollo).

breprecios por estrato y, de la necesidad de una actualización de las tarifas¹⁶.

Estos resultados de la cobertura se deben considerar satisfactorios. De acuerdo con los expertos consultados, la aplicación del sistema de tarifas no se puede adelantar en todos los municipios del país. La experiencia en la aplicación de la normatividad del sector llevó a que la Comisión de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA- decidiera que hay dos grupos diferenciados de empresas: las que tienen 8.000 usuarios y más y las que tienen menos de 8.000 usuarios. En general, se parte del principio que a partir de este número de usuarios es posible que una empresa del sector cumpla con todas las exigencias de las leyes 142 y 286 y las disposiciones de la CRA; en especial en lo relacionado con el volumen de operación adecuado que garantice la viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo de las empresas de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico¹⁷.

La CRA en forma pragmática decidió que las empresas de menos de 8.000 usuarios, aproximadamente 40.000 habitantes, no deben cumplir con la misma normatividad que las empresas de mayor tamaño; en otras palabras la regulación es más laxa¹⁸. De otra parte, hay otros esfuerzos de atención de las empresas de menor tamaño,

éstos se concentran en asistencia técnica a través de diversos programas y entidades. Por ejemplo, el programa de Modernización Empresarial del ministerio de Desarrollo, por medio de metodologías muy parecidas al Plan de Desarrollo Institucional -PDI- de años atrás, brinda asistencia técnica y capacitación a los acueductos pequeños.

El esquema de tarifas propuesto, en especial los límites a los subsidios y contribuciones por estratos, pone en cuestionamiento la sostenibilidad financiera de muchas empresas del sector. Esto se explica porque las contribuciones de los estratos 4, 5 y comercial e industrial, no alcanzan a financiar, en muchos casos, el total de los subsidios pagados en los estratos 1, 2 y 3. Este desbalance, en la mayoría de los casos es permanente y afecta las finanzas de los municipios, ya que éstos por ley deben asumirlo. En otras palabras, en los municipios pobres la composición por estratos de los usuarios de una empresa de acueducto y alcantarillado, no permite poner en marcha un sistema de subsidios y contribuciones, a menos que éste sea cofinanciado, o mejor, compensado, con recursos municipales.

Por último, se deben mencionar dos tareas definidas por las leyes 60 y 142, que hasta el momento no se han cumplido y que es muy impro-

¹⁵ Estas cifras son estimaciones de funcionarios de la CRA, pues no fue posible conseguir información confiable y actualizada. Las fuentes existentes se contradicen.

¹⁶ La revista "Supercifras en mts3", de la Superintendencia de Servicios públicos, adelanta un balance detallado de la evolución de costos de producción, tarifas, subsidios y sobrepuestos; así como de la situación financiera de las empresas.

¹⁷ Estas divisiones arbitrarias, si bien son útiles, presentan problemas. En Colombia hay empresas que no cumplen con el requisito de los 8,000 usuarios pero, de acuerdo con los criterios empresariales, son muy eficientes.

¹⁸ La resolución 8/1995 de la CRA fija los criterios generales para fijar tarifas a todas las empresas del sector. Posteriormente la resolución 15/1996 fija los criterios para las empresas de menos de 8,000 usuarios.

bable que se cumplan en los próximos años. En primer lugar, hasta el presente los fondos de solidaridad y redistribución de los ingresos municipales no pasaban de 10 de acuerdo con el DNP. Por esto no ha sido posible poner en marcha un sistema de subsidios en los municipios financiados con los recursos de estos fondos. Segundo, la modernización del sector buscaba aprobar planes de gestión y resultados para las empresas del sector; sin embargo, la gran mayoría de las empresas no presentaron dichos planes y el número de planes presentados y aprobados disminuyó. En la práctica, desde 1998 no se presentan ni se aprueban dichos planes.

IV. Balance de la puesta en marcha de la política del sector de agua potable y saneamiento básico

Con el fin de terminar con un monopolio natural de carácter local y de promover la modernización del sector de agua potable y saneamiento básico, se construyó un aparato normativo que llevó a la construcción de un modelo de gestión empresarial respaldado en la regulación de las empresas más importantes del sector. Este poder regulador se concentró en la Comisión de la Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; entidad que además de regular el sector, ha impulsado la aplicación de la normatividad existente para la modernización de la prestación de estos servicios públicos (acueducto, alcantarillado y aseo). El proceso de modernización empresarial debe entenderse como una asignación de funciones desde el nivel central a las empresas y autoridades locales y a las empresas privadas que quieran participar en la prestación

de los servicios del sector.

Al tratarse de una asignación de funciones, la nueva normatividad no tiene en cuenta a los mandatarios locales, a pesar de encontrarnos en un proceso de descentralización político, administrativo y económico entre niveles de gobierno. Con el fin de promover la competencia, se prohíben las integraciones verticales y las empresas de multiservicios. Cualquier forma de producción de servicios públicos que cambie las condiciones de competencia abierta está por fuera de los principios centrales de la ley 142. Esta inclusive lleva a que desde la ley se considere que todos los sistemas de acueducto y alcantarillado del país son administrados por empresas, cuando la realidad nos dice que en Colombia hay un sin número de éstos que son administrados por juntas de acción comunal y organizaciones comunitarias, entre otros¹⁹.

Dado lo anterior, no sorprende que la puesta en marcha de la modernización en el sector encuentre buenos resultados en cierto tipo de empresas, en tanto que haya incidido en un gran número de municipios. Si bien con las 200 empresas aproximadamente que han puesto en marcha en el proceso de modernización, se puede afirmar que se ha mejorado la cobertura y calidad del servicio, se han incrementado las inversiones por medio de la participación de los privados, y, se han logrado mejores condiciones de sostenibilidad financiera, queda por fuera gran parte del sector.

Tal y como lo vimos, hay que tener presente que los mayores déficit del sector se encuentran en los municipios pequeños, pobres y con alta

¹⁹ De acuerdo con el SIAS, el consolidado de prestadores del servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se aproxima a las 20.000.

ruralidad. La atención a estos municipios es pequeña e incipiente y no es prioridad de la política del sector. Por ejemplo, el nuevo Plan de Desarrollo incluyó en sus primeras versiones a los acueductos rurales y decide que esta política se adelantará en forma coordinada entre las autoridades del sector y el Ministerio de agricultura; sin embargo, en la versión definitiva aprobada por el Congreso, los acueductos rurales no aparecen.

De otra parte, se encuentra que la modernización impulsada por la ley 142 es más importante para los municipios grandes. Esto hace que buena parte de los objetivos y funciones de la ley 60 no se cumplan, y las funciones delegadas a los municipios no se desarrollen. Por ejemplo, de los recursos de la participación municipal, muy pocos se destinan al pago de subsidios o a la construcción y mantenimiento de las redes de acueducto y sus plantas. Igualmente se encontró que la ley 142, en el nivel municipal, fomenta muy poco la participación de los privados, la gran transformación se da en las empresas anteriores que se convierten en empresas de servicios públicos.

Al ser una asignación de funciones que busca la viabilidad de las empresas, no se permite una visión regional del problema del agua potable y saneamiento básico, y su vinculación con otras instancias y problemas locales y regionales. Por ejemplo, la posibilidad del manejo de una cuenca entre varios municipios, o el fomento de asociaciones de municipios para la prestación del servicio. Así mismo, la ley 142 no tiene en cuenta las relaciones de las empresas con el desarrollo de la ciudad y las estrategias de planeación urbana en el largo plazo. Por ejemplo, la formulación de planes de ordenamiento territorial de los muni-

cipios con base en la ley 388, encuentra una limitación en su desarrollo, pues las prioridades de las empresas de agua potable y saneamiento básico no siempre son coincidentes con las necesidades de desarrollo de coberturas de los municipios.

La gran limitación de la ley 142 se reconoce cuando en la práctica la CRA limita el alcance de su regulación entre las empresas de más o menos de 8.000 usuarios. Esto significa que, si bien la regulación ha tenido buenos resultados para las empresas grandes en términos de cobertura, calidad del servicio y puesta en marcha del nuevo sistema de tarifario, no ha sido posible generalizar estos beneficios a empresas que atienden menos de 8.000 usuarios. El problema se complica aún más cuando estas empresas atienden municipios con altos niveles de pobreza y ruralidad, pues sus posibilidades de sostenibilidad financiera son muy pocas.

Dos recomendaciones se desprenden de este trabajo; las dos buscan incrementar la atención en donde se identificaron los mayores problemas del sector. Primero, en el marco de las eventuales reformas a la ley 60 de 1993, se sugiere que los recursos de la participación municipal asignados al sector concentren más sus inversiones en las áreas rurales. En este sentido se propone que los municipios no sólo aumenten la cobertura total del servicio de acueducto y alcantarillado, como se dice en el plan de desarrollo, sino que se aumenten específicamente en la zona rural. Como vimos, las diferencias de coberturas son muy grandes entre los centros urbanos y el campo, por esto es necesario focalizar mejor los recursos para disminuir esta gran diferencia. Igualmente se sugiere diseñar un mecanismo de compensación intermunicipal que transfiera parte de

los recursos del total de participación municipal asignada a acueducto y alcantarillado (ley 60), en favor de los municipios con alta ruralidad y muy bajas coberturas.

Segundo, los esfuerzos del nivel nacional deben concentrarse en atender a las empresas de acueducto y alcantarillado medianas y pequeñas, es decir aquellas en donde la regulación vigente no es capaz de impulsar la mejora en la prestación de los servicios. Esto es importante porque éstas empresas continuarán atendiendo la demanda de agua de su zona y posiblemente estén generando efectos negativos como problemas en salubridad por mala calidad del agua y medio ambientales por mal tratamiento de aguas servidas. La asistencia técnica y pequeñas inversiones pueden generar efectos muy positivos como mejor calidad del agua, mayor cobertura y menor im-

pacto ambiental de las empresas de acueducto y alcantarillado de poblaciones rurales pequeñas y dispersas. La responsabilidad en la atención de estas empresas pequeñas y de sus usuarios es nacional en cuanto al recurso municipal en su ejecución.

Esto último puede evitar un inútil debate entre las funciones del nivel central y los territorios y, el tipo de servicios que deben prestar. En este caso vemos que es preferible impulsar el mercado para la prestación del servicio público, pues esto generó efectos positivos. Pero cuando la solución de mercado no está en capacidad de atender a los retos sectoriales, el Estado debe intervenir. En este caso a través de programas nacionales, por ejemplo financiación de proyectos presentados por el municipio y ejecutado por las mismas empresas de agua potable.

Bibliografía

- Alfonso R., Oscar (1998), "La inversión municipal en agua potable y saneamiento básico", en *Desarrollo Urbano en Cifras*, MinDesarrollo - CENAC, No. 4, febrero-mayo.
- Betancur, Luis I. (1998), "Avances y perspectivas de la regulación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico", mimeo, Santafé de Bogotá, julio.
- CIDER-Universidad de los Andes (1998), "Análisis y caracterización de la industria del Agua", mimeo, CRA, Santafé de Bogotá, julio.
- Coing, Henry, (1998), "¿Monopolio de servicios públicos? Preguntas a partir de América Latina", en *La investigación regional y urbana en Colombia -desarrollo y territorio 1993-1997*", Tomo 1, DNP-Findeter- ACIUR- Carlos Valencia editores, Santafé de Bogotá.
- Comisión de Regulación del Agua Potable y Saneamiento Básico (1998), "Marco conceptual de la función reguladora en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo", mimeo, septiembre.
- ____ (1998), "Boletín estadístico CRA I/98", mimeo, oficina técnica CRA.
- ____ (1998), "Boletín tarifario CRA I/97-servicio de acueducto sectores residencial y no residencial", mimeo, agosto.
- ____ (1998), "Boletín tarifario -tarifas de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - CraII/98", mimeo.
- ____ Revista "Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico", varios números.
- Cuervo, Luis Mauricio (1998), "Régimen de servicios públicos domiciliarios- primer tiempo: tecnocracia 1, Autonomía local 0", en *La investigación regional y urbana en Colombia -desarrollo y territorio 1993-1997*, Tomo 1, DNP-Findeter- ACIUR- Carlos Valencia editores, Santafé de Bogotá.
- ____, et. al. (1998), "Economía política de los servicios públicos -una visión alternativa-", CINEP, Bogotá D. E.
- Departamento Nacional de Planeación, "Como va la descentralización", en *Planeación y Desarrollo*, DNP, varios números.
- Fresneda, O. et al. (1998), "La Red Urbana Colombiana: visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica", en *Municipios y regiones de Colombia una mirada desde la sociedad civil*, Fundación Social, Santafé de Bogotá.
- ____ (1998), "La regulación como elemento de modernización empresarial", mimeo, CRA, abril.
- ____ "Marco regulatorio de agua potable y saneamiento básico: situación actual y perspectivas", mimeo, CRA, octubre 1998.
- ____ (1998), "De la religión, del almendrón, de la ciudad y del agua", en *¿Para donde va Colombia?*, TM editores, Colciencias, febrero.
- Maldonado, María M. (1998), "Municipalización y privatización: ¿Procesos divergentes? A propósito de los servicios de acueducto y alcantarillado", en *La investigación regional y urbana en Colombia -desarrollo y territorio 1993-1997*, Tomo 1, DNP-Findeter- ACIUR- Carlos Valencia editores, Santafé de Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo (1997), "Inventario nacional del sector de agua potable y saneamiento básico, tomo 1, infraestructura física de los sistemas", Viceministerio de Desarrollo Económico, julio.
- ____ CENAC, revista "Desarrollo Urbano en Cifras", varios números.
- Comité Nacional de Impulso al Desarrollo Institucional (1997), "Elementos para la formulación de programas locales de gobierno", Ministerio del Interior, Santafé de Bogotá, julio.
- Piraquive, Gabriel y Rivera, Daniel (1997), "Participación privada en Colombia -Oportunidades y Desafíos, sector de agua potable y saneamiento básico", DNP, Santafé de Bogotá, octubre.
- Sarmiento, Libardo -coordinador- (1998), "Municipios y regiones de Colombia -una mirada desde la sociedad civil", Fundación Social, Santafé de Bogotá.
- UNIJUS- Universidad Nacional de Colombia (1997), "Servicios públicos domiciliarios - calidad de vida y construcción del Estado Social de Derecho", Ministerio de Justicia y del Derecho, Santafé de Bogotá, noviembre.
- Vargas, César (1998), "Estudio sobre el financiamiento del sector de agua potable y saneamiento", en *Desarrollo Urbano en Cifras*, MinDesarrollo - CENAC, No. 4, febrero-mayo.
- Villate P., Alberto (1997), "Cultura del Agua", en *El Salto Social - La sociedad pide cuentas*, Consejo Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, noviembre.

Anexo 1

FUNCIONES BÁSICAS MUNICIPALES EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Ley	Funciones
Ley 142 de 1994	<ul style="list-style-type: none"> Modificar el subsidio directo por el cruzado. Otorgar subsidios a usuarios de menores ingresos. Apoyar a las empresas de servicios públicos promovidas por la ley. Prestar directamente el servicio sólo cuando sea estrictamente necesario. Financiación de inversiones en el sector mediante valorización de predios. Contratación del servicio con entidades públicas, privadas o comunitarias
Ley 60 de 1993	<ul style="list-style-type: none"> Ofrecer los servicios de agua potable y saneamiento básico y aseo, a través de diversas modalidades. Construcción, mantenimiento y operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado. Dar subsidios a la población pobre, para garantizar el acceso al servicio. Pago del servicio de la deuda contratada para la inversión en obras del sector. Creación de un fondo sectorial de solidaridad y redistribución del ingreso.

Fuente: Leyes 60 y 142.

Crisis fiscal departamental: razones y proporciones¹

Jorge Armando Rodríguez A.²

I. Tendencias del todo (y algo de las partes)

Tal vez no desdibuje la realidad si digo que a la intuición con que a menudo abordamos la situación fiscal de los gobiernos territoriales por lo general le falta una dosis de estadística, especialmente cuando se trata de la coyuntura. En buena parte ello obedece a que la producción de estadísticas sobre el particular deja todavía mucho que desear (una observación que Wiesner y otros analistas de seguro no desmentirán). Pero, entre otras posibilidades, podría ser también que la confusión después de todo rinde algunos dividendos. Desde luego que lo intuitivo está llamado a jugar su papel aquí, aunque si hemos de hablar de crisis, y de otras palabras mayores, vale la pena explorar algunas cifras disponibles. La idea no es tanto probar algo como buscar un marco de referencia común para la comunicación.

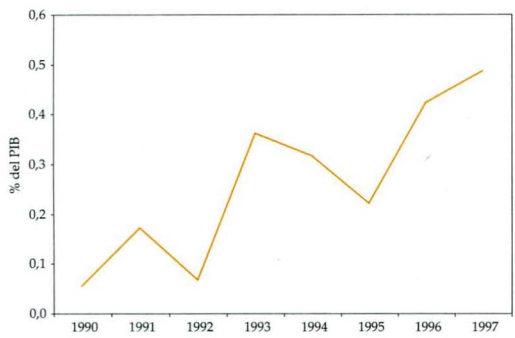
El Gráfico 1 muestra la evolución del déficit fiscal (el exceso anual de gastos sobre ingresos, excluido el crédito neto) del conjunto de los gobiernos centrales departamentales en el período 1990-97, estimado a partir de información de la Contraloría General de la República y expresado como porcentaje del PIB. Tres características pueden destacarse. Primero, la magnitud de los desequilibrios ha sido, en promedio, relativamente reducida (0,3% del PIB). Segundo, en todos y cada uno de los años de lo que va corrido de la década de los noventa se han generado déficit fiscales. Y, tercero, tales déficit han registrado una tendencia creciente durante el período, pasando del 0,1% del PIB en 1990 a 0,5% del PIB en 1997. Estos rasgos sugieren una hipótesis: Desde una perspectiva agregada, los problemas potenciales y reales de los gobiernos departamentales tendrían menos que ver con el tamaño de los déficit fiscales que con su persistencia y dinámica ascendente.

¹ Ponencia originalmente presentada en el IV Encuentro de Profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública, Universidad de los Andes, noviembre de 1998.

² Director Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional. Agradezco la colaboración de Nestor Urrea y Ramón Patarroyo.

Gráfico 1

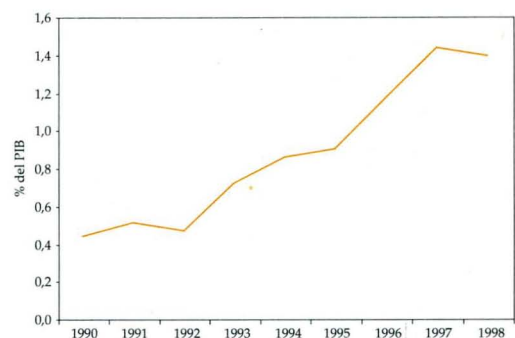
DÉFICIT FISCAL (+) DEPARTAMENTAL
Gobiernos centrales



Fuente: Contraloría General de la República y autor.

Gráfico 2

DEUDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL
Gobiernos centrales



Fuente: Contraloría General de la República.

Paralelamente, la deuda pública departamental (gobiernos centrales), producto de la acumulación a través del tiempo de déficit fiscales, ha ido expandiéndose de manera más o menos sostenida a lo largo de la década. Como se observa en el Gráfico 2, el saldo de la deuda se situó en 1,4% del PIB en 1997, frente al 0,4% observado en 1990. Llama la atención el hecho de que la fase expansiva del endeudamiento, iniciada en realidad en 1993, ha coincidido con períodos de gobiernos departamentales elegidos por voto popular. Dado el relativamente redu-

cido tamaño de la deuda en los primeros años noventa, su crecimiento ulterior puede verse como el proceso de conversión de los departamentos en nuevos sujetos de crédito.

Aunque el tamaño de la deuda departamental ya no es en modo alguno insignificante, de nuevo lo más sobresaliente es la rapidez con la que se ha acrecentado. El Cuadro 1 presenta información sobre la deuda interna del sector público colombiano, en sus tres niveles de gobierno (gobiernos centrales nacional, departamen-

Cuadro 1

DEUDA INTERNA DEL SECTOR PÚBLICO
Gobiernos centrales (% del PIB)

Nivel de gobierno	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Gobierno Nacional	6,4	5,9	7,3	8,1	10,3
Gobiernos Departamentales	0,7	0,9	0,9	1,2	1,4
Gobiernos Municipales	1,9	1,7	1,5	1,7	1,8
Total	9,0	8,5	9,7	11,0	13,6

Fuente: CGR y FMI.

tales y municipales). El conjunto del sector público, así definido, aumentó de manera considerable el uso del crédito doméstico como fuente de financiamiento del gasto: El saldo de la deuda interna ascendió a 13,6% del PIB en 1997, 4,6 puntos del PIB más que en 1993. En adición a la política monetaria restrictiva del banco central, ese fenómeno puede contribuir a explicar la evolución de la tasa de interés en los últimos años. Es claro que el gobierno nacional central es de lejos el mayor demandante de crédito interno. Nótese, sin embargo, que entre 1993 y 1997 la deuda de los gobiernos departamentales se duplicó (aumento del 100%, en términos del producto nacional), superando a los otros dos niveles de gobierno. Estas tendencias encierran, no obstante, capacidades de pago efectivas y potenciales distintas.

El endeudamiento público territorial constituye una herramienta útil para llevar a cabo proyectos que benefician a una determinada jurisdicción, especialmente cuando los beneficios cobijan a varias generaciones. Pero, a semejanza de la deuda del gobierno nacional, puede convertirse en una especie de maldición. Y eso sucede no sólo cuando los recursos se despilfarran sino también cuando su dinámica se torna insostenible (la ocurrencia simultánea de los dos fenómenos sería el peor de los mundos). A menudo la insostenibilidad se anuncia en forma de contratación de nuevos créditos para pagar créditos viejos, y en el largo plazo se manifiesta en un crecimiento de la deuda mayor que el crecimiento de la economía. Sin pasar por el cedazo de pruebas estadísticas rigurosas, la evidencia indica que esto último ha venido ocurriendo en el agregado departamental. La literatura económica ha puesto de presente el desafío implícito en estas circunstancias: Si se quieren mantener

déficit fiscales más o menos sistemáticos no queda otro remedio que crecer rápido (al fin y al cabo el crecimiento económico es un determinante básico de los recaudos impositivos y por tanto de la capacidad de pago de los gobiernos), en rigor por encima de la tasa de interés real. Esta condición no sólo ha estado ausente sino que al parecer continuará así por un buen rato. De hecho, en 1998 el flujo de crédito hacia el nivel intermedio de gobierno se frenó en forma brusca, situándose ligeramente por debajo de 1,4% del PIB, una reacción tardía del mercado financiero ante los problemas de solvencia que empezó a registrar un número creciente de departamentos, como consecuencia del abuso del endeudamiento en el pasado.

Uno siempre reconoce un déficit cuando lo ve, aun cuando puede resultar difícil definirlo o medirlo de un modo satisfactorio para todo el mundo y para todos los propósitos, según asevera Tanzi. El déficit fiscal al que nos hemos referido hasta ahora mide el uso neto anual de recursos financieros por parte del conjunto de los gobiernos departamentales. El Cuadro 2 presenta, junto al indicador anterior, otras medidas de la situación fiscal de tal nivel de gobierno. El déficit primario refleja mejor los resultados fiscales propiamente atribuibles a un año determinado, en la medida en que excluye los pagos de intereses, que en buena parte corresponden al endeudamiento de años anteriores. Como se puede apreciar, los déficit "nuevos" cobran alguna importancia a partir de 1993, con excepción de 1995, un año de virtual equilibrio primario. Su evolución parece apuntalar la observación efectuada por la Contraloría General de la República y por otros analistas en el sentido de que los mandatarios territoriales han tendido a endeudarse menos a comienzos y más hacia el

final de los períodos de gobierno. El llamado balance primario estructural refleja el efecto sobre la demanda agregada de la combinación de acciones fiscales de los gobiernos departamentales, después de descontar el pago de intereses y los efectos del ciclo económico sobre las finanzas públicas seccionales (probablemente más marcados sobre el lado de los ingresos que sobre el lado del gasto). La sabiduría convencional sobre el tema sostiene que el uso de la política fiscal con fines de estabilización económica (e.g., objetivo nivel de empleo) tiene más probabilidades de éxito si se lleva a cabo por el gobierno nacional, y ello requeriría que el conjunto de gobiernos territoriales tuviera una posición fiscal más o menos neutral frente al ciclo económico. En términos generales, este requisito parece cumplirse en el caso departamental.

Hasta aquí se ha hecho alusión al balance fiscal en términos de operaciones efectivas, más precisamente en términos de movimientos monetarios asociados al endeudamiento convencional con el sistema financiero. Por definición, este concepto no incorpora otras cargas que po-

drían recaer sobre los contribuyentes futuros, entre las cuales sobresalen las obligaciones con los jubilados de la administración pública departamental. Según una encuesta del Ministerio de Hacienda, a inicios de 1999 quince gobiernos departamentales, casi la mitad de los existentes en el país, registran incumplimiento en sus compromisos pensionales. En promedio, el atraso en el pago de mesadas a los actuales jubilados es de tres meses, mientras que en la realización de aportes patronales para el pago futuro de pensiones es de cuatro meses³. Asimismo, es sabido que en algunos departamentos se han presentado atrasos en el pago de salarios e incumplimiento de contratos con proveedores. Pese a que se desconoce su magnitud global, estos incumplimientos constituyen una especie de créditos forzosos en contra de los afectados, y su presencia lleva a una subvaluación del tamaño del déficit o de la deuda, según el caso. Hay, por supuesto, que tener eso en mente.

El análisis del agregado o conjunto de gobiernos departamentales arroja luces sobre lo que está sucediendo, pero menos de lo que podría

Cuadro 2
DIFERENTES CONCEPTOS DE DÉFICIT (+)
Gobiernos centrales (% del PIB)

Concepto/años	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Uso neto de recursos financieros	0,1	0,2	0,1	0,4	0,3	0,2	0,4	0,5
Déficit primario	-0,1	0,1	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2
Balance primario estructural	-0,1	-0,1	-0,1	0,3	0,2	0,0	0,1	0,2

Fuente: Estimaciones del autor con base en CRG y Sanchez, F.

³ En virtud de la Ley 100 de 1993 los gobiernos seccionales y locales, en su condición de patronos, deberían ir ahorrando de manera anticipada para pagar las pensiones en el futuro, en lugar de esperar y ver de qué manera se soluciona el asunto cuando se produzca la jubilación, como acontecía en el régimen previo.

pensarse. Hay que considerar, por ejemplo, que en el agregado los déficit de unos pueden ser compensados en todo o en parte por los superávit de otros. El análisis individual es por lo menos igualmente importante, ya que no hay movilización directa de recursos al interior de este nivel de gobierno y las políticas adoptadas por cada gobierno seccional son en lo fundamental independientes de las adoptadas por otros. Por supuesto que hay factores comunes que inciden sobre su comportamiento (v.g., el régimen tributario). Más allá del trasfondo común, debería reconocerse, sin embargo, que una cosa son las decisiones del gobernador y asamblea de Nariño y otra cosa las de sus pares en Antioquia o Bolívar. Por lo demás, su grado de desarrollo económico difiere y ese elemento puede ejercer una influencia significativa.

El Cuadro 3 deja entrever algunas particularidades en relación con la importancia absoluta y relativa de la deuda, así como con su dinámica. A fines de 1997, un solo gobierno departamental, el del Valle del Cauca, concentraba casi la cuarta parte de toda la deuda pública del nivel intermedio de gobierno. No es de extrañar, entonces, la atención nacional suscitada por las dificultades del gobierno valluno para servir sus obligaciones financieras. Los cinco mayores deudores, esto es, menos de la quinta parte del total de gobiernos departamentales, absorbían el 62% de la deuda global (Valle, el 23,3%; Antioquia, el 19,7%; Santander, el 6,9%; Cundinamarca, el 5,8%; Casanare, el 5,8%).

Tomada en forma aislada, esta estadística puede conducir a equívocos, pues la capacidad de los departamentos para soportar una determinada carga no es homogénea. Por cada habitante, los mayores deudores son, en su orden y

de lejos, Casanare, San Andrés y Arauca (Habría que ver si el petróleo ha sido una bendición o una maldición para los productores). En términos per cápita el Valle del Cauca ocupa el cuarto lugar. Todavía más diciente es el tamaño de la deuda con respecto al tamaño de la economía de cada jurisdicción (en la medida en que esta última está ligada a la capacidad para generar ingresos fiscales). Infortunadamente, no hay información reciente sobre el PIB de los llamados nuevos departamentos (ni para San Andrés), considerados en forma individual, aunque sí la hay para el agregado de los mismos. Con base en este criterio, quizás más relevante, y efectuando las agregaciones pertinentes, los más endeudados son, en su orden, los gobiernos de los nuevos departamentos considerados en conjunto (4.3% de su PIB, sobre todo a raíz de Casanare y Arauca), Chocó (2.9%), Valle del Cauca (2.4%) y la Guajira (2.4%). Debería notarse que aún deudas poco abultadas pueden convertirse en un problema, no tanto para el conjunto de la economía como para un departamento en particular (piénsese en el caso del Chocó).

Cuando se trató el tema desde una perspectiva conjunta se observó que había indicios de que se ha venido consolidando una dinámica insostenible de la deuda. Ello parece aún más evidente a nivel individual. En el período 1990-97, la tasa de crecimiento real de la deuda se ubicó, en promedio anual, en 82% en el caso de Caquetá, en 72% en el de Tolima, 38% en el de Nariño, y 36% en el de Cesar. Si se considera que la economía colombiana ha crecido históricamente a un promedio cercano al 4,5%, y que no cabe esperar que el crecimiento económico en cada una de esas jurisdicciones (y por tanto el crecimiento de sus respectivos ingresos tributarios) haya alcanzado o vaya a alcanzar la di-

Cuadro 3

DEUDA PÚBLICA DEPARTAMENTAL

Gobiernos centrales

1997					
Departamento	Saldo total millones de \$	Saldo total estructura	Saldo per cápita miles de \$	Deuda/PIB *	Crecimiento real promedio 90-97
Amazonas	2.172	0,1	36,0	nd	n.a
Antioquia	309.058	19,7	58,9	2,0	15,9
Arauca	35.312	2,3	171,3	nd	n.a
Atlántico	74.183	4,7	37,4	1,9	25,1
Bolívar	43.119	2,8	23,4	1,3	27,5
Boyacá	23.260	1,5	17,2	0,8	15,9
Caldas	22.167	1,4	20,4	0,8	14,3
Caquetá	6.662	0,4	16,8	1,7	82,4
Casanare	91.637	5,8	403,9	nd	n.a
Cauca	22.815	1,5	19,0	1,3	9,0
Cesar	22.240	1,4	25,5	1,8	35,9
Chocó	10.542	0,7	25,7	2,9	17,8
Córdoba	22.798	1,5	16,8	1,4	n.a
Cundinamarca	93.108	5,9	47,1	1,4	24,7
Guainía	300	0,0	9,6	nd	n.a
Guaviare	295	0,0	2,7	nd	-11,4
Huila	39.866	2,5	44,6	1,9	9,8
La Guajira	30.902	2,0	67,3	2,4	20,0
Magdalena	22.607	1,4	18,5	1,3	n.a
Meta	35.442	2,3	53,7	1,6	19,9
Nariño	27.544	1,8	17,7	1,7	37,9
Norte de Santander	32.079	2,0	25,6	1,8	25,3
Putumayo	11.583	0,7	42,3	nd	n.a
Quindío	5.809	0,4	10,8	0,3	3,1
Risaralda	41.964	2,7	46,3	1,8	15,3
San Andres y Providencia	14.475	0,9	220,3	nd	n.a
Santander	108.632	6,9	56,8	2,3	27,1
Sucre	5.727	0,4	7,6	0,8	5,0
Tolima	45.922	2,9	35,0	1,4	71,7
Valle del Cauca	365.520	23,3	92,1	2,4	23,2
Vaupés	20	0,0	0,7	nd	n.a
Vichada	0	0,0	0,0	nd	n.a
Total	1.567.760	100,0	45,8	1,4	23,0

* Estimado.

nd: No disponible.

na: No aplica.

Fuente: CGR, Dane.

námica exhibida por la deuda, no es difícil concluir que tales ritmos de expansión del endeudamiento no podían (o no pueden) continuar

por mucho tiempo, so pena de incurrir en moratoria o en ajustes fiscales de alguna severidad (vía impuestos y/o gastos).

II. El semblante de las crisis

Puede que toda crisis fiscal envuelva escasez de recursos pero no toda escasez de recursos públicos implica crisis fiscal (los recursos son siempre limitados, ¿no?). Dado que cabe esperar que las crisis difieran en cuanto a sus manifestaciones e intensidad, resulta útil tener varios criterios para identificarlas y establecer sus características. El Cuadro 4 es un ejercicio en proceso en esta dirección, para el período 1996-97. El primer criterio es la existencia o no de ahorro corriente negativo durante los dos años. La presencia de ahorro corriente negativo no significa per se crisis pero puede ser un mal síntoma, ya que su persistencia llevaría a financiar gasto corriente con crédito. Los dos siguientes criterios se refieren al grado de endeudamiento, y están contruidos en forma similar (no igual) a los indica-

dores previstos en la Ley 358 de 1997 para efectos de determinar cuando se requiere autorización de otro nivel de gobierno para contratar nuevos créditos (semáforos rojo y amarillo). El cuarto criterio tiene que ver con la generación de ingresos tributarios con respecto al promedio nacional, en términos del PIB respectivo. La idea es reflejar la capacidad relativa de tributar y el uso de esa capacidad. Es de suponer que los departamentos con menor tributación relativa, que de ordinario (no siempre) son los más rezagados económicamente, están más expuestos o son más propensos a las situaciones de crisis. El incumplimiento de obligaciones financieras (mora en el servicio de la deuda) o de obligaciones laborales son, en principio, indicadores de crisis de segundo orden, en el sentido de que pueden ser consecuencia de otros problemas subyacentes, como los captados en los indica-

Cuadro 4

CRITERIOS DE IDENTIFICACION DE CRISIS FISCALES

Gobiernos centrales departamentales, 1996-1997

Departamento/criterio	Ahorro corriente negativo (1)	Relacion deuda/ ingresos corrientes excesiva (2)	Relacion intereses/ ahorro corriente excesiva (3)	Ingresos tributarios relativos reducidos (4)	Mora servicio deuda (5)	Incumplimiento obligaciones laborales (6)
Antioquia	N	N	S	N	N	N
Boyacá	S	N	S	N	N	S
Caldas	N	N	N	N	?	?
Cauca	S	N	S	N	?	S
Cesar	S	N	S	N	S	S
Córdoba	N	N	S	N	S	S
Guainía	N	N	N	S	S	S
Guaviare	N	N	N	S	N	S
Huila	S	N	S	N	N	S
Magdalena	S	N	S	N	S	S
Nariño	S	S	S	N	N	S
Putumayo	S	S	S	S	N	S
Quindío	N	N	N	N	N	N
Santander	N	S	S	N	S	S
Tolima	S	N	S	N	S	S
Valle del Cauca	N	S	S	N	S	N

S: Si se observa el síntoma de crisis.

N: No se observa el síntoma de crisis.

(1): Ahorro corriente negativo en 1996 y 1997.

(2): Relación igual o mayor a 80%.

(3): Relación igual o mayor a 40%.

(4): Relación ingresos tributarios/ PIB departamental igual o inferior al 80% del promedio nacional.

Fuente: Elaboración del autor con base operaciones efectivas departamentales y Dane.

dores previos, o incluso de la simple decisión deliberada de no pagar en forma oportuna.

Excluyendo los dos indicadores de incumplimiento de obligaciones financieras y laborales, en la muestra de 16 departamentos se observa que sólo un gobierno departamental (Putumayo) presenta los cuatro indicadores de presencia de crisis fiscal, según las definiciones adoptadas aquí. Mi percepción es que el Putumayo y el Chocó (no incluido en la muestra) son en verdad dos de los casos más complejos, en la medida en que combinan problemas que podrían caracterizarse como "estructurales" con otros más prosaicos. El gobierno de Nariño presenta tres signos de crisis (todos menos el indicador de tributación relativa). Dos signos los gobiernos de Boyacá, Cauca, Cesar, Huila, Magdalena, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Es interesante anotar que en los casos de Santander y Valle del Cauca los síntomas de dificultades fiscales tienen todo que ver con el grado de endeudamiento. Esto sugiere que sus problemas son menos estructurales que los de Putumayo, por ejemplo, y que el ingrediente de gestión puede ser importante. Obsérvese, por último, que los

departamentos de Guanía y Guaviare, no obstante que son los más débiles de la muestra desde el punto de vista tributario (en gran medida a raíz de su menor desarrollo económico), no registran los otros síntomas de crisis fiscal. Ello no significa que no tengan problemas fiscales (de hecho podrían tener otras manifestaciones). Lo que sí quiere decir es que los problemas experimentados por los departamentos no obedecen solamente a la limitación de recursos.

El Cuadro 5 registra las operaciones efectivas agregadas de los mismos 16 departamentos contemplados en la muestra en cuestión, para los años 1994-97, según información preliminar del Ministerio de Hacienda. Como se puede apreciar, los ingresos tributarios han crecido en términos reales en el período, a un ritmo lento (2% en promedio anual), característica que ha sido más bien una constante de largo plazo. El crecimiento real de los pagos corrientes, que incluyen tanto el funcionamiento como los intereses, fue sin embargo en extremo alto (31% en promedio). En estas condiciones, es probable que el crédito, una fuente esporádica de financiamiento, haya terminado sufragando en alguna medida gastos

Cuadro 5

OPERACIONES EFECTIVAS DEPARTAMENTALES Muestra 16 departamentos (Miles de millones de pesos de 1990)

	1994	1995	1996	1997	Crecimiento real promedio
Ingresos tributarios*	205,6	209,5	218,0	219,0	2,1
Pagos corrientes	219,4	235,5	339,9	479,5	30,9
Déficit (-) o superavit corriente	35,3	43,1	39,3	-11,5	n.a.
Inversión	79,8	128,0	176,5	177,8	33,0
Deficit (-) o superavit total	-46,6	-38,7	-60,1	-66,9	n.a.

* Incluye participación licores.

n.a.: no aplica.

Fuente: Banco de la República (1994) y Ministerio de Hacienda (1995-97).

de funcionamiento, un rubro muy inercial en el corto plazo⁴. Al margen de la existencia o no de restricciones legales a este proceder, por lo general se trata de una política inadecuada, pues pone a las finanzas a depender de los vaivenes del mercado financiero. Hay que agregar a lo anterior la marcada expansión de la inversión.

III. Lo que no tiene causa no es problema

Así sea a grandes rasgos, toquemos ahora lo relativo a las causas próximas de los problemas encarados por las finanzas públicas departamentales. Tales causas pueden clasificarse en dos grandes grupos: a) las atribuibles a factores fuera del control directo de los gobiernos seccionales (no necesariamente ajenos o inmodificables), y b) las asociadas a las políticas y la gestión de las autoridades de cada entidad territorial. Las dosis precisas en que estos elementos se mezclan en cada departamento, o incluso en el conjunto de los mismos, es un tema que desborda los propósitos de estas notas.

A. Fuerzas externas, no tan externas

Aunque no suele hacerse explícito, la descentralización supone cierta capacidad fiscal e institucional mínima de los gobiernos territoriales para proyectarse hacia sus comunidades. Las posibilidades de desplegar esa capacidad mínima dependen en parte de la base económica y demográfica de las jurisdicciones. Estos factores juegan un papel importante en nuestro país, con

énfasis en los llamados nuevos departamentos y en el Chocó. Si bien no es un dato nuevo el hecho de que Colombia no es precisamente un país rico, y que en su interior hay unas jurisdicciones menos desarrolladas que otras, no debería perderse de vista que estas circunstancias convierten en más vulnerables a algunos gobiernos frente a factores desencadenantes de crisis. Con todo, de aquí no se desprende que la solución para esta clase de problemas sea necesariamente la eliminación de los gobiernos intermedios, como ha sido propuesto. En este ámbito deberían primar los criterios políticos (¿qué es mejor para la estabilidad y gobernabilidad del país?), asumiendo las consecuencias fiscales, siempre y cuando sean llevaderas para los contribuyentes, como la financiación de aparatos administrativos pequeños.

El marco legal del orden nacional dentro del cual se desenvuelven las finanzas intergubernamentales puede contribuir a forjar situaciones de crisis fiscal, (con todo, no hay que descartar la posibilidad de chivos expiatorios). El problema puede originarse en aspectos localizados de la legislación, mal diseñados, o en una articulación inadecuada de diferentes componentes de la misma (impuestos, transferencias, crédito, etc). Veamos unos pocos ejemplos.

La legislación nacional le exige a los nuevos departamentos, por lo general más débiles en su base tributaria propia, la misma organización administrativa que a los demás. No obstante, no es claro que cada uno necesite, por ejemplo, una

⁴ Cierta similitud hay aquí con el aumento del gasto corriente financiado con aumentos cíclicos del situado fiscal, la transferencia del gobierno nacional a los gobiernos departamentales. Cuando el situado fiscal disminuye a raíz de una recesión económica, por ejemplo, se produce un desfase debido a la dificultad para reducir el gasto corriente en el corto plazo.

Contraloría y menos claro que cada uno pueda financiarla, sin afectar seriamente sus posibilidades de gasto en otras áreas más esenciales. En estos casos, el control fiscal podría, por ejemplo, hacerse en forma asociada para varios departamentos.

Las reglas de acceso al crédito por parte de los gobiernos territoriales no resultaban adecuadas para frenar dinámicas de endeudamiento insostenibles (Recuérdese que la Ley 357 de 1997 apenas está en período de prueba, e incluso todavía hay aspectos en transición), a lo cual habría que sumar cierta inexperiencia y la laxitud de los banqueros con este tipo de clientes. Siempre que el servicio de la deuda no sobrepasara el 30% de los ingresos ordinarios, sin importar que esos ingresos ya estuvieran comprometidos en gasto, había vía libre para obtener más crédito. El problema es que sin una regulación apropiada (sin llegar al extremo de la prohibición), los gobiernos tienden a endeudarse en exceso, por encima de sus posibilidades financieras. Después de todo, los períodos de gobierno son breves y hasta cierto punto el servicio de la deuda puede programarse para que recaiga sobre la siguiente administración. Además, los contribuyentes del futuro, que van a soportar con sus impuestos la carga de la deuda, por lo general no tienen voz y voto al momento de contratar el crédito. Por último, tanto banqueros como gobernantes pueden tener expectativas de que en últimas el gobierno nacional (es decir, los contribuyentes de todo el país) asumirá las deudas.

El régimen tributario históricamente les ha dado a los gobiernos departamentales poco margen de maniobra (destinaciones específicas, tarifas fijas en casi la totalidad de los impuestos, etc.), aparte de que las fuentes impositivas a las

que han tenido acceso son poco dinámicas. La carga tributaria correspondiente a estos organismos ha fluctuado, en términos gruesos, entre el 1% y 1,5% del PIB. En períodos recientes tal vez sólo el impuesto de registro ha tenido un comportamiento favorable. No obstante, la recesión económica y la severa incidencia del contrabando, especialmente de cigarrillos y licores, han dejado ya sus secuelas.

Las políticas macroeconómicas también pueden tener consecuencias adversas, seguramente no buscadas, sobre los fiscos territoriales. Así, la política tendiente a proteger la banda cambiaria mediante la elevación de la tasa de interés, instaurada a mediados de 1998, provocó un aumento todavía no cuantificado del servicio de la deuda pública departamental. No obstante, este no fue más que uno de los factores detonantes de la crisis, ya que el acelerado crecimiento de la deuda departamental a lo largo de los noventa había sentado las premisas necesarias para su estallido.

B. Las políticas y la gestión importan

Desde luego hay unos gobiernos departamentales mejores que otros. Unos adoptan buenas políticas, otros malas. Y nótese que se trata de las políticas, no de la legalidad de sus actos.

En uno de los departamentos más pobres de Colombia sus diputados deciden que sus dietas deben ser más altas que las de los diputados del resto del país. En algunos otros más desarrollados las Asambleas y Contralorías absorben una fracción abultada (cuando no la totalidad) de sus ingresos propios, no por azar sino producto de acciones deliberadas. En otros más se sabe la de suscripción de convenciones colectivas

onerosas. En promedio, los costos de las agencias departamentales de lotería representan el 45% de las ventas del juego, mientras que a nivel internacional esta relación ronda el 13%. Incluso en cuatro agencias departamentales de lotería los costos exceden el 70% de las ventas. No resulta convincente atribuir estos resultados sólo a factores fuera del control de las autoridades respectivas.

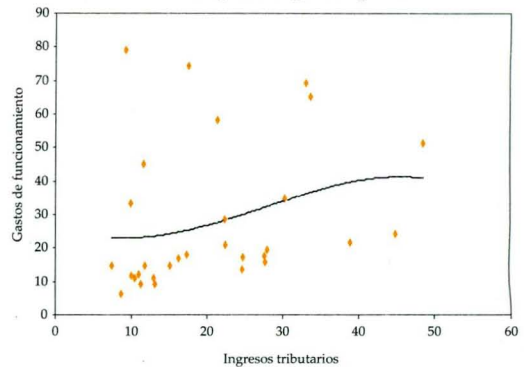
Con respecto a la corrupción, el Procurador General de la Nación ha afirmado que "si los departamentos están quebrados es, en gran parte, por las reiteradas violaciones de la ley de contratación por parte de los funcionarios públicos"⁵.

Los ejemplos de aquí y allá podrían continuar, pero no se trata de eso. De cualquier modo, en estos asuntos resulta crucial no meter a todo el mundo en el mismo saco, y las buenas gestiones deberían recibir reconocimiento. Lo propio habría que hacer con las malas administraciones.

La preocupación pública por la inflación burocrática de las administraciones departamentales tiene sus fundamentos, pero su incidencia varía, y hay algunas administraciones en que el problema reviste menos gravedad. El Gráfico 3 ilustra en algo la situación. Obsérvese que a un mismo nivel de ingresos tributarios per cápita corresponden varios niveles de gasto de funcionamiento (también per cápita). Una señal de burocratización viene dada por la presencia de gasto de funcionamiento en exceso significativo de la media del grupo. No es difícil identificar los departamentos que exhiben esta característica. Otra señal podría ser la ausencia de eco-

Gráfico 3

FUNCIONAMIENTO Y TRIBUTACION Gobiernos centrales departamentales, 1995 Miles de pesos (per cápita)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

nomías de escala en los gastos básicos de funcionamiento a medida que se incrementa el nivel de tributación per cápita. Es preciso considerar que se trata apenas de señales o indicios de inflación burocrática, ya que para determinar si en realidad el fenómeno está presente en este o aquel organismo habría que examinar el asunto más de cerca. Por lo demás, en contra de lo que a menudo se cree, no siempre el gasto de funcionamiento es innecesario o ineficiente, y no siempre el gasto de inversión es necesario o eficiente. La necesidad o eficiencia del gasto público guarda alguna independencia de su naturaleza funcional.

IV. Viejas lecciones: prevenir y sanear

Conviene distinguir entre las políticas públicas preventivas y reactivas frente a las crisis fiscales del orden territorial.

⁵ El Espectador, octubre 21 de 1998, p. 9A.

A. La historia no siempre se repite

En el corto plazo, la herramienta más importante para prevenir el surgimiento de nuevas situaciones de crisis fiscal de los gobiernos departamentales, o de evitar el agravamiento de las ya existentes, es la legislación que regula el endeudamiento territorial. El empleo restrictivo de la facultad de expedir autorizaciones para contratar nuevos créditos, prevista en la Ley 358 de 1997, así como el velar para que los recursos se destinen a inversión, y no a funcionamiento, torna más improbable la conformación futura de dinámicas insostenibles de endeudamiento.

Aunque la llamada ley de los semáforos está todavía muy joven como para hacer balances tajantes, se insinúan ya algunos factores que podrían atentar contra su efectividad. Así, por ejemplo, la ley precisa una buena información sobre las finanzas públicas territoriales, pero ya se sabe que persisten serias deficiencias. El problema no es que la Constitución y la ley no hayan asignado responsabilidades en este campo; el problema es que se asignaron mal (e.g., fragmentación de tareas, duplicación de funciones, un sinnúmero de organismos competentes). No obstante que esta maraña crea inercias nada fáciles de cambiar, vale la pena seguir insistiendo.

En adición a la dificultad para determinar cuáles gobiernos territoriales se endeudan sin ceñirse a los límites previstos en la ley, está la cuestión de si el incumplimiento de convenios de desempeño acarrea las consecuencias apropiadas, o lo suficientemente disuasivas. De cinco administraciones que suscribieron convenios de desempeño en 1997, apenas dos (Atlántico y Caquetá) cumplieron los compromisos adquiridos. Según la Ley 358 de 1997, el incumpli-

miento de planes de desempeño trae consigo la suspensión de todo nuevo endeudamiento. El punto es que en un buen número de casos al momento de suscribir el plan de desempeño ya el mercado había cerrado los canales de crédito al gobierno departamental.

Los ajustes a las normas nacionales que regulan las finanzas territoriales juegan también su parte en la prevención. Un ejemplo. A diferencia de sus contrapartes del pasado, las reformas del régimen tributario departamental de la segunda mitad de los años noventa parecen destinadas a tener algún éxito como generadoras de recaudo (v.g., impuesto de registro en la Ley 223 de 1995 y sobretasa a la gasolina en la Ley 444 de 1998). Está en curso en el Congreso el proyecto de Ley 117 de 1997, relacionado con los juegos de azar, una actividad que hasta el momento ha tenido un pobre desempeño como fuente de ingresos públicos de los departamentos, para no hablar de la utilización dada a los recursos. Todo ello puede revertir la tradicional debilidad tributaria del nivel intermedio de gobierno (otra cosa son los efectos económicos de nuevos gravámenes en momentos de recesión). Aunque la atención se suele centrar en los aspectos cuantitativos, los aspectos cualitativos de la tributación territorial no son menos importantes. Más allá del tema mismo del recaudo, importa también que algunos instrumentos impositivos se diseñen de modo tal que permitan cierta flexibilidad a las autoridades regionales en el establecimiento de tarifas (siempre y cuando las características del impuesto se presten para ello) y, con más razón, en la utilización de los recursos, teniendo eso sí la precaución de no convertir al país en una jungla tributaria. Esto ayudaría a inducir la responsabilidad fiscal y, por esta vía, a evitar nuevos episodios de crisis.

Mejoras en el diseño del sistema de transferencias, nada fáciles de concretar en la arena política, apuntarían en la dirección de la prevención. Esto merecería capítulo aparte, sin embargo.

Que se sepa, todavía no se ha inventado un antídoto totalmente efectivo contra las eventuales malas políticas de los gobernantes. Los expertos dicen que la difusión pública de información sobre sus acciones, la rendición de cuentas y la participación ciudadana contribuyen a evitarlas. Y es probable que tengan razón.

B. Los problemas de aquí y ahora

Frente a los gobiernos departamentales que ya están inmersos en crisis fiscales se requiere, a mi juicio, una combinación de acciones, según la naturaleza de los problemas. Ello exige por supuesto valorar la situación de cada departamento de manera individual, si bien las reglas del juego deberían ser comunes, ojalá sin tratamientos preferentes o discriminatorios.

En general, los programas de ajuste fiscal pueden ser parte integrante de la solución, con más razón si tienen como objetivo la mejora de

la administración pública. Los acuerdos de reestructuración de deuda con la banca comercial y los planes para regularizar el pago de salarios y pensiones corrientes (que no es lo mismo que la acumulación de obligaciones atrasadas) dan cierto aire mientras se implantan otras acciones de ejecución más lenta. Aparte del hecho de que algunos gobiernos (no todos) quieren solucionar el problema sin ajustar sus finanzas a sus posibilidades financieras (v.g., presionando la asunción de sus deudas por parte del gobierno nacional), hay que tener en cuenta que los programas de ajuste fiscal, por sí solos, pueden resultar insuficientes, y en algunos casos pueden ser perjudiciales, especialmente si están mal concebidos. Por ejemplo, las responsabilidades pensionales del antiguo Dainco pasaron con la Constitución de 1991 a los nuevos departamentos, sin un corte de cuentas sobre las provisiones correspondientes. Putumayo y Caquetá tienen dificultades para atender estas obligaciones, que por estar causadas no pueden ya reducirse. Los gobiernos en situación fiscal estructuralmente crítica requieren (esa puede ser la implicación) medidas de apoyo especiales, diseñadas de tal modo que hasta donde sea posible no premien o fomenten la indisciplina fiscal.

EDITORIAL

INDICADORES SOCIALES

Empleo

Salarios

Educación en Medellín y Barranquilla

ANALISIS COYUNTURAL

¿Cómo va la descentralización en el país?

INFORMES DE INVESTIGACION

La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros
públicos en Bogotá

Ulpiano Ayala O.

Carolina Soto L.

Lorena Hernández R.

Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá
y la Nación

Olga Lucía Acosta N.

Israel Fainboim Y.

Catalina Gutiérrez S.

Blanca Cecilia Zuluaga D

Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales.
¿Quién se benefició del Gasto Público en los noventa?

Fabio Sánchez T.

Jairo Núñez M.

Modernización y regulación del sector de agua potable y
saneamiento básico; una cara más de la descentralización
Juan Gonzalo Zapata G.

Crisis fiscal departamental: razones y proporciones

Jorge Armando Rodríguez A.

CS