

ISSN 0121-2532



COYUNTURA SOCIAL



DIRECTOR EJECUTIVO

Mauricio Cárdenas S.

SUBDIRECTOR ECONÓMICO

María Angélica Arbeláez R.

SUBDIRECTOR SOCIAL

Felipe Barrera O.

SECRETARIA GENERAL

María Mercedes Carrasquilla B.

EDITOR COYUNTURA ECONÓMICA

Ximena Cadena O.

EDITOR COYUNTURA SOCIAL

Francisco Pérez C.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Carlos Caballero A.

Juan Carlos Jaramillo F.

Roberto Junguito B.

Mauricio Reina E.

David Reinstein B.

Gabriel Rosas V.

Beatriz Uribe B.

Juan Gonzalo Zapata G.

Luis Alberto Zuleta J.

INVESTIGADORES

Cristina Gamboa T.

Diana Parra C.

INVESTIGADORES JUNIOR

Juan Camilo Chaparro C

María Lucía Guerra B.

DIRECTORA BIBLIOTECA

Lucía Fenney Pérez M.

ASISTENTE DE EDICIÓN

Myriam Consuelo Lozano G.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Camilo Ernesto Domínguez G.

Ana María Fierro S.

Paula Herrera I.

Lucas Felipe Higuera J.

María Carolina Latorre L.

María Fernanda Rosales R.

Miguel Rueda R.

ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL

Jesús Alberto Cantillo V.

Over Libardo Garzón C.

JEFE DE SISTEMAS

Juan David Díaz V.

Coyuntura Social

EDITOR COYUNTURA SOCIAL

Francisco Pérez C.

Número 29
Diciembre de 2003

**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>

Bogotá D.C., Colombia

Diseño Carátula

Marta Granados

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

Impresión

Lito Camargo

Carrera 20 No. 5-12

Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
INDICADORES	
Empleo: buenas noticias	11
ANÁLISIS COYUNTURAL	
Educación en Bogotá 1998-2003: logros obtenidos y lecciones aprendidas Francisco Pérez C.	23
INFORMES DE INVESTIGACIÓN	
Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe Carmen Elisa Flórez N. Carlos Medina D. Fernando Urrea G.	45
Descentralización y salvamentos (<i>bail outs</i>) en Colombia Juan José Echavarría S. Carolina Rentería R. Roberto Steiner S.	73
Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política Eduardo Wiesner D.	125

Editorial

El Ministerio de Educación ha emprendido en el último año un extraordinario plan de ampliación de cobertura, sin antecedentes recientes en el país. El núcleo de la estrategia ha sido mejorar la eficiencia del uso de los recursos disponibles. A la fecha, el gobierno reporta la notable cifra de 480.000 cupos creados en el sector oficial, frente a una meta de 1,5 millones de nuevas plazas en el cuatrienio. El avance logrado, sin duda, es una estupenda noticia para las familias colombianas.

En medio de las restricciones fiscales del país, y animado por un lustro de investigación sobre la ineficiencia del gasto en el sector, el Gobierno se embarcó en el ambicioso proyecto, que se benefició de las lecciones aprendidas en la ciudad de Bogotá durante las últimas administraciones.

Sin embargo, no todas las noticias son positivas. La evidencia reciente sugiere que la actual estrategia de expansión de cobertura ha inducido un desplazamiento de estudiantes desde el sector privado hacia colegios oficiales. Aunque tal recomposición refleja una menor brecha de calidad entre la educación pública y privada, implica una mayor demanda por recursos pú-

blicos para la educación y un menor esfuerzo de los hogares. Además, es posible que la mayor cobertura tenga efectos negativos sobre la calidad pues la expansión de cobertura se basa en el aumento del tamaño de clase.

Este número de la revista presenta una investigación realizada sobre los efectos del plan de expansión de la cobertura en Bogotá. De acuerdo a los resultados, una porción importante de los cupos creados ha sido ocupada por estudiantes provenientes de colegios privados, especialmente en el caso de la educación secundaria. Es posible que la mayor restricción presupuestal de los hogares y el menor costo de la educación pública para el hogar, sin grandes diferencias en materia de calidad, expliquen la recomposición en la demanda educativa.

Dado que la Nación ha adoptado una estrategia similar a la de Bogotá, es posible que se presenten tendencias similares en el futuro. Curiosamente, lo que algunos sectores llaman políticas de *privatización* de la educación, en la práctica serían políticas de *oficialización* de la misma.

El crecimiento del sector oficial no es necesariamente un resultado negativo. En los países desarrollados la participación de los colegios públicos es muy superior a la de los países en desarrollo. Además, el ingreso de los hogares que han efectuado la sustitución ha aumentado. Sin embargo, con cerca de dos millones de niños sin escolarizar, el costo de oportunidad de esta recomposición es muy alto.

Los eventuales costos en calidad de una estrategia de cobertura basada en el aumento de los alumnos por profesor también ameritan alguna consideración. El Ministerio ha definido una relación mínima de alumnos por docente (32 urbano y 22 rural), superior a la encontrada en la práctica (26 urbano y 23 rural en 2001). Esto implica utilizar más intensivamente la capacidad instalada, corrigiendo de paso una asignación de recursos regresiva, con maestros concentrados en zonas relativamente confortables, a costa de zonas rurales y de difícil acceso.

La evidencia nacional e internacional del efecto del tamaño de clase sobre la calidad es contradictoria. Dos tesis doctorales recientes que utilizan datos colombianos reflejan muy bien esta discusión. Por una parte, a partir de un panel de estudiantes de Bogotá, Claudia Uribe (2003) encuentra que estudiantes en clases con 39 estudiantes (que es el tamaño promedio de los salones de clase en su muestra), obtendrían un puntaje de aproximadamente 0.4 desviaciones estándar menor al de estudiantes de una clase de 29 alumnos (el tamaño promedio de un salón de clase en el sector privado en su muestra). Sus hallazgos coinciden con los trabajos de Krueger para Estados Unidos. De otra parte, Barrera (2003), a partir de un panel de colegios de todo el país, encuentra que la relación alum-

no-docente no contribuye a explicar los resultados obtenidos en el Icfes. Sus hallazgos coinciden con los trabajos de Hanusheck para Estados Unidos.

En síntesis, parte de la expansión de cobertura estaría sustituyendo colegios privados por públicos. Y esta sustitución podría tener costos en calidad, aunque el debate está abierto.

Frente a estos eventos, es preciso resaltar que la variable de interés no es el crecimiento de la matrícula oficial sino de la matrícula total. Para evitar consecuencias indeseables es recomendable explorar fórmulas complementarias de expansión de cobertura nueva, como transferencias monetarias condicionadas para comprarle asistencia escolar a la población por fuera del sistema. La lección de Bogotá es que una agenda de variables de oferta no es suficiente; también se necesitaría remover restricciones de demanda, como el costo de oportunidad de los ingresos que se dejan de percibir, que pueden ser cuantiosos por estar en la escuela: en promedio, el aporte del ingreso de menores de edad al presupuesto de hogares monoparentales era del 40% en 1997 (Misión Social, 2002).



En el tema laboral existen razones para el optimismo. A pesar que el país aún tiene un nivel alto de desempleo, la tasa ha disminuido sostenidamente durante el transcurso del presente año. La causa no es la reducción de los participantes en el mercado laboral, sino la creación de nuevos puestos de trabajo. Los beneficiados son hombres y mujeres de la mayoría de rangos de edad y niveles educativos. El nuevo empleo se ha dado en gran parte de las actividades eco-

nómicas y en la mayoría de ciudades del país. Posiblemente el aumento del empleo en los sectores menos educados contribuirá a reducir la pobreza.

Sin embargo, es preocupante el aumento en el desempleo en los grupos con mayor nivel educativo, lo cual se traduce en menores niveles de productividad. Algo similar ocurre con los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, para quienes el desempleo es alto y persistente. El desempleo en Cali permanece estable, mientras ha crecido en Manizales y Pasto. Además, parte del crecimiento de los puestos de trabajo se debe a em-

pleados particulares y trabajadores por cuenta propia, lo cual ha aumentado la informalidad del mercado. Asimismo, el subempleo ha crecido en el periodo 2001-2003, liderado por el indicador de ingresos. El subempleo por insatisfacción en las horas trabajadas o competencias ha permanecido estable.

La reforma laboral contribuyó a la reducción del desempleo al generar aproximadamente 200.000 nuevos puestos de trabajo, según estimaciones de Fedesarrollo. Esto, sumado al mayor crecimiento, dan motivos para ser optimistas en el frente laboral.

I. Introducción

El empleo es uno de los mayores retos de la autoridad económica. A pesar de una aparente disminución en la tasa de desempleo reciente, su nivel es aún alto. Esta sección de indicadores aborda el problema del mercado laboral alrededor de cuatro aspectos fundamentales.

En primer lugar se examina la dinámica de desempleo. La conclusión general es que el desempleo ha disminuido para prácticamente todos los grupos de individuos y en la mayoría de las ciudades. En segundo lugar se analiza la tasa de participación, con énfasis en la diferenciación por género. Diversos estudios han enfatizado los efectos de la creciente oferta laboral femenina. De hecho, los datos muestran una participación masculina constante, y una femenina creciente, lo cual implica un mayor reto para la creación de nuevos puestos.

Tercero, se estudia la dinámica de la ocupación laboral, que puede entenderse como la contrapartida del desempleo. Los últimos datos disponibles señalan que el mercado laboral ha sido relativamente eficiente al haber logrado absorber nuevos participantes y simultáneamente reducir la tasa de desempleo. Al analizar la composición sectorial de la generación de los nuevos puestos y el tipo de ocupaciones se aprecia que la industria manufacturera ha sido uno de los sectores más dinámicos en el mercado laboral. También es relevante preguntarse acerca de la calidad de los nuevos empleos. Los datos de encuestas efectivamente muestran un incremento en el

subempleo, cuyas verdaderas dimensiones deben ser analizadas.

El cuarto aspecto se relaciona con los resultados de la reforma laboral. Es preciso investigar hasta qué punto los resultados recientes son atribuibles a la mayor flexibilidad del mercado de trabajo.

A. Una breve nota sobre cambios metodológicos en las series de empleo

En el año 2000 el DANE introdujo dos cambios en la metodología de la recolección de datos sobre la situación laboral de los colombianos que han generado problemas en el empalme de las series de empleo antes y después de ese año. En primer lugar, se modificó el cuestionario con implicaciones en la definición del desempleo, y por tanto en el número de desempleados. En segundo lugar, se cambió la metodología de recolección de datos al introducirse una encuesta continua en el tiempo.

El cambio en las preguntas es un punto crítico. La primera modificación es la relacionada con la clasificación del grupo de *trabajadores familiares sin remuneración*. Anteriormente este grupo hacía parte de la población *ocupada* siempre y cuando trabajara más de 15 horas. Bajo la nueva metodología se incluye como ocupados a los que trabajan *más de una hora* a la semana. Por ejemplo, un individuo que trabajó en la tienda de la familia por tres horas la semana anterior a la encuesta hubiera sido contabilizado como desempleado en 1999; ese mismo individuo en el 2003 entra en las estadísticas como ocupado. Por supuesto, es-

te cambio tiende a reducir el número de desocupados y aumenta el de ocupados.

Otro cambio en el cuestionario ocurre en la identificación de desempleados. Para identificar una persona como desempleada la nueva metodología incluye una condición adicional que no existía en la anterior metodología, además de incrementar el periodo de referencia de una semana a un mes. Anteriormente para que una persona fuera contabilizada dentro del desempleo (abierto) se requerían dos condiciones: que no hubiera tenido empleo y que hubiera realizado una acción para conseguir empleo *en la semana de referencia*. En la nueva metodología, se considera desempleado quien además de no tener empleo en la semana de referencia, haya realizado alguna acción para conseguir empleo *en el último mes, y tenga disponibilidad inmediata para empezar a trabajar la semana de referencia*.

Los dos cambios introducen fuerzas en direcciones contrarias en la clasificación del individuo como desempleado o como inactivo: si bien la condición adicional puede llevar a clasificar más personas como inactivas, en contraposición a desempleadas, la ampliación del periodo de referencia puede aumentar el número identificado de desempleados.

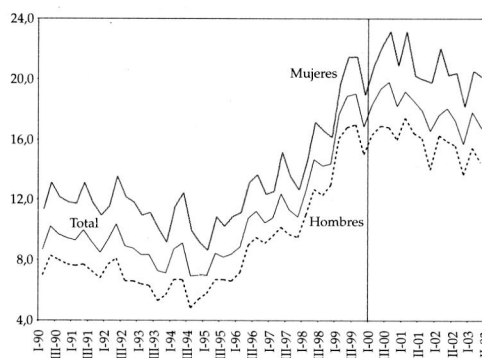
Lasso (2002) diseña una metodología para hacer compatible el empalme de las series antes y después de 2000. Al ajustar la serie anterior al 2000 a la nueva metodología encuentra que efectivamente el desempleo se reduce en aproximada-

mente dos puntos porcentuales con relación a la metodología anterior. En otras palabras, si se hubiera seguido con la metodología precedente la medición de desempleo actual sería aproximadamente dos puntos porcentuales mayor.

B. ¿Ha disminuido el desempleo?

El Gráfico 1 muestra el desempleo de hombres y mujeres de largo plazo para 13 ciudades¹. Allí se aprecia que el desempleo efectivamente cayó, tanto para mujeres como para hombres. En efecto, la tasa de desempleo fue de 16,1% durante el tercer trimestre de 2003, en contraste con 17,2% durante el mismo periodo de 2002. Un cálculo simple muestra que en promedio entre el punto más alto de desempleo (2000) y hoy, la tasa de desempleo ha caído en promedio cada año en 0,73 puntos porcentuales. Esta medición de la rapi-

Gráfico 1
DESEMPLEO



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Lasso (2002) y cálculos de Fedesarrollo.

¹ Tal como se anotó en la última Coyuntura Social, la tasa de desempleo en las 13 ciudades está menos sujeta a problemas de recolección de información; por lo tanto, el análisis se centra en los datos de ciudades en contraposición a los datos nacionales.

dez de disminución de desempleo contrasta con, por ejemplo, el decrecimiento del desempleo entre 1990 y 1994, período que tiene una tasa de disminución de 0,38 puntos por año.

La tendencia de reducción de desempleo es un fenómeno que se observa en la mayoría de ciudades importantes, con excepción de Cali (en la cual el desempleo se mantiene prácticamente constante), Manizales y Pasto, donde el desempleo aumenta (Gráfico 2). Sin embargo, al comparar el desempleo entre el tercer semestre del 2000 contra el tercer semestre del 2003, se observa una reducción sustancial en todas la ciudades.

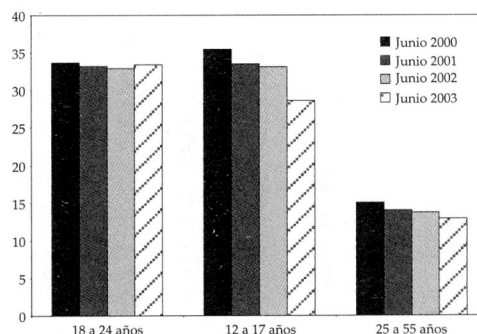
Al descomponer el desempleo por edades se aprecia que para el rango de edad entre 18 y 24 años es persistente y alto (Gráfico 3). En contraste, el desempleo cedió para los rangos entre 12-17 y 25-55 años. La participación de estos tres grupos de edad en el total de ocupados es estable a través del tiempo: entre 3,5 y 4% el grupo entre

12-17 años; 20% para el grupo entre 18 y 24 años y 70% para el grupo entre 25-55. Es decir, la disminución del desempleo se concentra en el grupo cuantitativamente más importante.

Tal como se presenta en la última sección, un componente importante de la reforma laboral fue flexibilizar el mercado laboral de jóvenes, principalmente a través de la figura de aprendiz. Posiblemente la mayoría de individuos entre los 12 y 17 años están en esta categoría de trabajadores, y por ende, un primer indicio del impacto positivo del desempleo es la disminución para este grupo de edades. Sin embargo, no deja de ser preocupante el alto y persistente nivel de desempleo para los individuos entre 18 y 24 años.

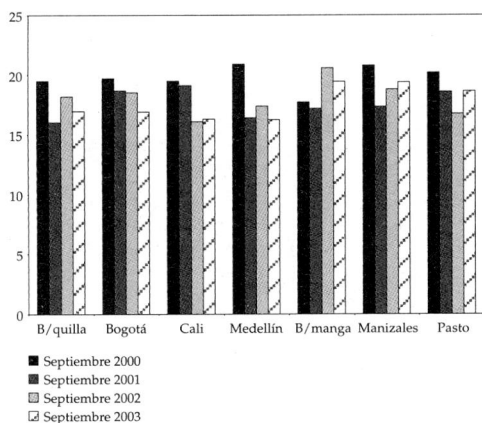
El desempleo es sustancialmente diferente para personas con distintos niveles de educación. El Gráfico 4 compara el desempleo por grupos de educación entre el segundo trimestre de 2000 y el trimestre correspondiente en el año 2003. La disminución del desempleo ocurrió en todos los niveles de educación, con excepción del

Gráfico 3
DESEMPLEO SEGÚN EDAD



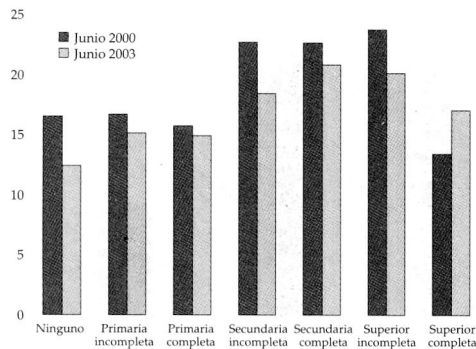
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 2
DESEMPLEO POR CIUDADES



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 4
DESEMPLEO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

nivel más educado. Esto es importante debido a la fuerte relación entre pobreza y desempleo. La reducción de desempleo entre personas de bajo nivel de educación indica potenciales caídas en la pobreza. Sin embargo, el aumento en el desempleo de los más educados no es una buena noticia dado el impacto negativo sobre la productividad y el crecimiento económico.

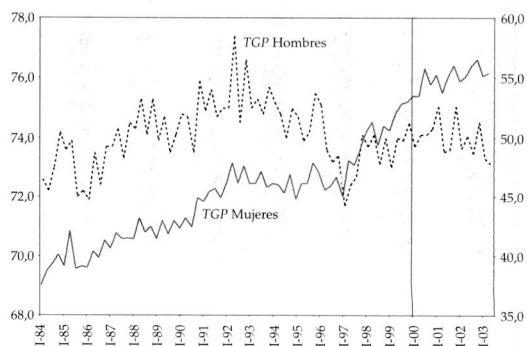
C. ¿La tasa de participación disminuyó?

La tasa de participación mide el número de personas en el mercado laboral (ocupadas o desocupadas en busca de empleo) como proporción del número de personas en edad de trabajar. Es posible que exista una relación negativa entre la tasa de participación y el ciclo económico de tal forma que cuando ocurra una recesión la oferta laboral de miembros del hogar aumente para compensar por la desocupación de otros miembros. En Colombia la participación femenina se incrementó sustancialmente durante la crisis de 1999. Esto, a su vez, tiende a presionar la tasa de desempleo. Es así como en un informe reciente

sobre empleo en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004) se identificó que el país de América Latina en el que más impacto sobre el desempleo tuvo la mayor oferta laboral de las mujeres fue Colombia. En efecto, el cambio total en la tasa de desempleo en Colombia entre 1993 y 1999 fue 9,57 puntos porcentuales, de los cuales 0,21 puntos porcentuales se deben a la feminización de la fuerza laboral; este número contrasta con un 0,00 en Argentina (con un cambio en la tasa de desempleo de 7,42); -0,08 en Venezuela (cambio en desempleo de 5,53); y 0,11 en Chile (cambio en desempleo de 4,45), para mencionar los países con mayores cambios en desempleo.

El Gráfico 5 muestra la tasa global de participación para mujeres y hombres (el eje de la derecha es el que corresponde a la serie de mujeres). La oferta laboral de los hombres presenta tres etapas de largo plazo. Primero, entre el primer semestre del 1984 hasta el último de 1992, la tasa de participación aumentó; segundo, entre ese año y 1997 la tasa decreció; tercero, entre 1997 y 2003 la

Gráfico 5
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Lasso (2002) y cálculos de Fedesarrollo.

tasa permaneció estable, alrededor de 74%. No es clara la relación entre este indicador y el ciclo económico. A su vez, tampoco es clara la relación entre la participación femenina y masculina.

La tasa de participación de las mujeres presenta una tendencia creciente. Sin embargo, también se pueden identificar tres periodos: uno de lento crecimiento (1984-1992), uno de relativa estabilidad (1992-1997) y uno de alto crecimiento (1997-2003). El comportamiento de esta variable es anticíclico: en épocas de recesión, la participación aumenta más rápido. Cuando la economía crece a tasas altas (por ejemplo, entre 1992 y 1995), la oferta permanece estable.

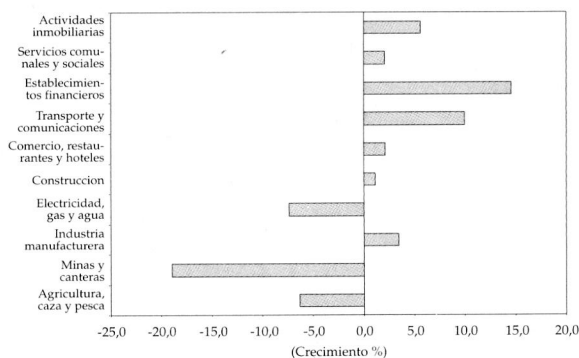
El Gráfico 5 muestra otro hecho importante: la reciente disminución en desempleo no obedece a reducción en la oferta laboral, sino por el contrario, es el resultado de la creación de nuevos puestos de trabajo.

D. Ocupación: ¿dónde y para quién se generó el nuevo empleo?

El Gráfico 6 muestra el crecimiento porcentual en los puestos por rama de producción entre el segundo trimestre de 2002 y el mismo periodo en 2003. Los sectores financiero, transporte y comunicaciones, actividades inmobiliarias e industria manufacturera han liderado la creación de puestos. Dada la participación del sector industrial en el número de empleos totales, el crecimiento en este sector es el que más ha tenido impacto en la generación de empleos.

Al separar los empleos por posición ocupacional se encuentra que obreros, empleados particulares y trabajadores por cuenta propia (Gráficos 7 y 8) son los más dinámicos. Es decir, se

Gráfico 6
CREACIÓN DE PUESTOS
(Crecimiento % junio 2002-junio 2003)

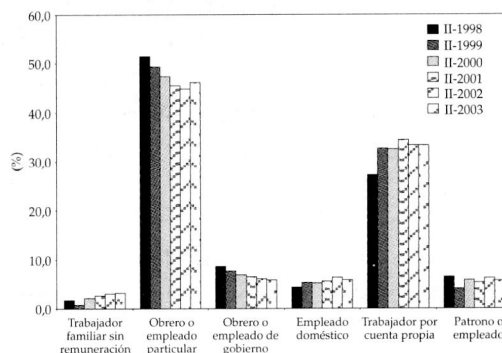


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

registra una mezcla entre el sector formal e informal de la economía.

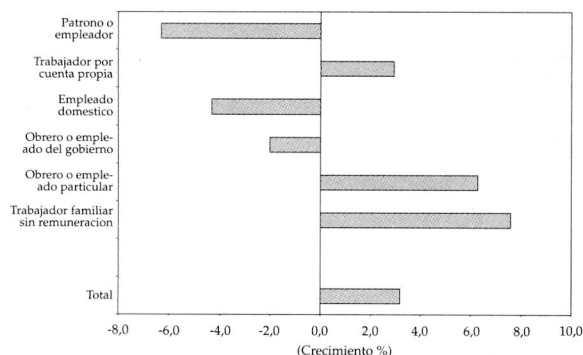
Un hecho importante que los datos muestran es una aparente disminución de la participación en ocupaciones de obreros y empleados particu-

Gráfico 7
PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Lasso (2002) y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 8
CREACIÓN DE PUESTOS
(Crecimiento % junio 2002-junio 2003)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

lares y empleados del gobierno a favor de trabajador por cuenta propia. Este hecho puede tener implicaciones fundamentales en varios aspectos de la economía. Por ejemplo, una mayor informalidad puede llevar a menores contribuciones a la seguridad social. Uno de los objetivos básicos de la flexibilización laboral es precisamente lograr mayor formalización. Es importante, por lo tanto, observar con detenimiento que sucede con esta variable en el más largo plazo. Si bien la reforma laboral comenzó a aplicarse desde este año, y aun no se cuenta con un número significativo de observaciones, es promisorio que la tendencia de disminución en la participación de los obreros y empleados particulares se revierte en el último año.

En términos gruesos, subempleo se define por tres componentes: cuando una persona empleada siente que el pago no es el adecuado, o le gustaría trabajar más horas o se siente en un puesto por debajo de sus competencias. El Gráfico 9 presenta la serie de subempleo, y sus tres compo-

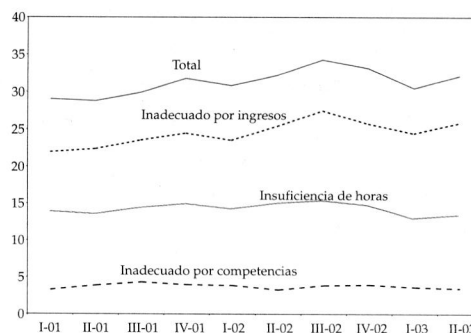
nentes, para el periodo entre primer semestre del 2001 y segundo del 2003. Efectivamente la serie es creciente durante el periodo en cuestión. Sin embargo, la serie está liderada esencialmente por el componente de ingresos: las personas no sienten que les paguen lo que en su opinión merecen.

Después de una recesión de la magnitud de la de 1999, el nivel de ingresos promedio de la población disminuyó y es muy posible que la percepción negativa del ingreso sea generalizada. Una historia muy diferente hubiera sido si la serie de subempleo fuera liderada por el componente de tiempo. El número de horas que un individuo quisiera trabajar es un mejor indicador de subempleo. Sin embargo, ésta serie es estable durante todo el periodo.

E. Desempleo, crecimiento y reforma

La reforma laboral del 2002 (Ley 789 del 2002) flexibilizó en parte el mercado laboral colombiano al hacer menos costoso contratar personas. Al estimar los costos de contratar una persona antes

Gráfico 9
TASA DE SUBEMPLEO



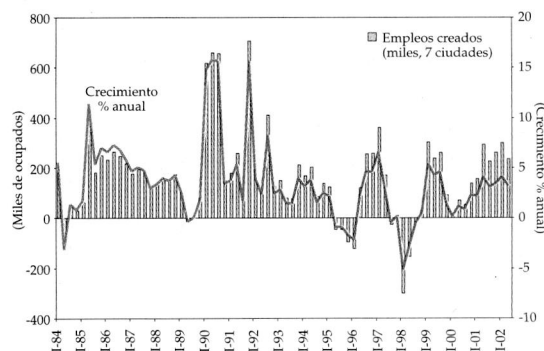
Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de Fedesarrollo.

y después de reforma, Barrera y Cárdenas (2003) encuentran una reducción máxima potencial de 4,7 puntos, la cual compensa en parte el aumento en los costos que la ley de seguridad social (Ley 797 de 2002) generó al aumentar la cotización dos puntos porcentuales para pensiones.

A pesar del avance en la flexibilización del mercado de trabajo, Colombia presenta aún costos laborales relativamente altos en comparación a otros países de América Latina. De acuerdo al *BID* (2004), el país tiene uno de los costos laborales de despido más altos del continente, superado solamente por Venezuela. En forma similar, Colombia sobresale como uno de los países con mayor cantidad de normas y regulación laboral en la región.

El objetivo final de una reforma de flexibilización laboral es hacer la contratación de personas menos costosa, y de esta forma estimular la generación de nuevos puestos de trabajo por parte de las firmas. La cuantificación de los puestos de trabajo generados por la reforma desde el momento de aplicación (enero del 2003) es difícil ya que, simultáneamente, durante este mismo año la economía comenzó a crecer en forma significativa, tal como lo muestra el crecimiento de 3,97% durante el tercer trimestre. Sin lugar a dudas, el crecimiento ayudó a la reducción del desempleo, lo cual hace difícil separar la contribución de los dos efectos en la generación de empleo. En efecto, en el Gráfico 10 se aprecia la relación estrecha entre crecimiento económico y empleos creados.

Gráfico 10
CREACIÓN DE EMPLEOS



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Lasso (2002) y cálculos de Fedesarrollo.

Para analizar el tema, se realizó un ejercicio simple que permite obtener un número estimado de puestos generados por el crecimiento y la reforma de forma separada. El ejercicio consistió en hacer una regresión, para el periodo 1994-2003 (datos trimestrales), del número de ocupados contra el crecimiento de la economía, una variable indicativa de reforma laboral (uno para 2003 y cero para el resto de periodos) y una variable de tendencia, con el fin de capturar efectos demográficos de crecimiento de la población.

Los coeficientes de la regresión sobre las variables de reforma y crecimiento permiten concluir que la reforma laboral ha contribuido en 200.000 nuevos ocupados, mientras que la elasticidad de crecimiento a ocupados es cercana a 0.3. Es decir, la reforma ha contribuido de forma importante a la disminución del desempleo.

Bibliografía

Barrera, F. y M. Cárdenas (2003), "Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo" *Coyuntura Social*, No. 28

BID (2004), "Se buscan buenos empleos", Informe de progreso económico y social, Washington.

Lasso, F. J. (2002), "Nueva metodología de Encuesta Hogares: ¿Más o menos desempleados?" Archivo de Economía 213, Departamento Nacional de Planeación.

Educación en Bogotá 1998-2003: logros obtenidos y lecciones aprendidas

Francisco Pérez C.¹

Abstract

Since 1998 Bogotá's government has created 322,000 new places in basic education. Also, it has been applying tests on math, Spanish and science to the entire set of students of 3th, 5th, 7th and 9th grades. These policies have yielded the following outputs: i) the new places have been generated in the city areas with higher proportion of school-age poorest brackets; ii) private-school students switched to public schools, mainly in secondary; plausible explanations may be the 30% real income drop that Bogotá's households faced during recent economic recession; another is the change in relative prices associated with the creation of new places at public schools; iii) school-switching might lead to a marginal restratification upwards of public-schools' body of students; iv) the public-private score-gap in math and Spanish is getting closed in primary schools; the score-gap in secondary still remains.

Resumen

Desde 1998 hasta la fecha, Bogotá ha generado 322,000 cupos en educación básica, y ha aplicado exámenes a estudiantes en forma censal, en varias áreas del conocimiento, para mejorar la calidad de la educación. Estas políticas han generado los siguientes resultados: i) los cupos nuevos se han creado en las zonas de la ciudad con mayor población en edad escolar pobre; ii) estudiantes de colegios privados se movieron a colegios públicos, especialmente de secundaria; posibles causas son la caída del 30% en el ingreso real de las familias bogotanas, y el cambio de precios relativos generado por la creación de cupos oficiales; iii) el cambio de colegios privados a públicos pudo estar acompañado de una reestratificación socioeconómica marginal del cuerpo de estudiantes de colegios oficiales "hacia arriba"; iv) la brecha de puntajes entre estudiantes de primaria de colegios oficiales y privados se estaría cerrando en lenguaje y matemáticas; la brecha de los dos sectores se mantiene aún en secundaria.

Keywords: Basic education, Quality of education, Public education, Private education.

Palabras clave: Educación básica, Calidad de la educación, Educación privada, Educación pública.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Investigador y Editor de la revista *Coyuntura Social* de Fedesarrollo. Este informe fue preparado a solicitud del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), de la ciudad de Bogotá, como parte de las memorias del alcalde Antanas Mockus (2003). El autor agradece a Antanas Mockus, Margarita Peña, Leonardo Villa, Felipe Barrera, Juana Díaz, Mary Simpson, Aura Parra y Michael Espinel por su plena colaboración. Las afirmaciones son entera responsabilidad del autor. fperezcalles@fedesarrollo.org.co

I. Introducción

Imagínese el lector seis estadios El Campín repletos hasta las banderas, o 190 teatros Jorge Eliécer Gaitán llenos a reventar: esta gigantesca cifra de 322,000 personas es la cantidad de cupos nuevos que Bogotá ha creado con recursos públicos, mayoritariamente en colegios oficiales, desde 1998, en un esfuerzo enorme y sin antecedentes en países en desarrollo, para universalizar la educación básica en la ciudad. Simultáneamente, la ciudad ha montado un sistema censal bianual para medir la calidad de la educación en áreas básicas mediante exámenes periódicos a los estudiantes; la información generada por el sistema, y el acompañamiento oficial a quienes tienen bajo logro, ha permitido cerrar la brecha de puntajes entre estudiantes de colegios oficiales y privados en primaria, en lenguaje y matemáticas. ¿Cómo logró la ciudad esta transformación? ¿Quiénes fueron los beneficiados? ¿Cuáles son sus implicaciones al futuro? Estas son las preguntas que orientan este documento, que tiene cuatro partes: i) primero resumo la visión que han tenido los últimos gobiernos de la ciudad sobre la educación; ii) en la segunda parte identifico las variables externas al control de la Alcaldía, que al interactuar con las políticas sectoriales generaron resultados inesperados, positivos, cuyo análisis seguramente obligará al nuevo Al-

calde a ajustar su política de expansión de cobertura; iii) en la tercera parte introduzco los logros más importantes de la ciudad en educación básica; iv) concluyo con los desafíos que enfrenta el sector en Bogotá hacia el futuro inmediato.

II. La Visión

Lo primero fue poner la casa en orden. El primer bloque fue el Estatuto Orgánico de Bogotá², adoptado durante la Alcaldía de Jaime Castro (1992-1994), con el que se establecieron las reglas políticas, administrativas y fiscales de la ciudad³. En cuanto a la educación, específicamente, ésta era responsabilidad de la Nación, que la administraba a través de los Fondos Educativos Regionales, *FER*, uno de los cuales era responsable del sector en Bogotá; por consiguiente la secretaría de educación distrital (*SED*, en lo sucesivo), tenía poder limitado, y su capacidad administrativa era muy débil⁴.

La primera alcaldía de Mockus (1995-1997), que culminó Paul Bromberg, recibió una Secretaría de Educación débil y desinformada; al menos existía una nómina para ser pagada, con su monto global; pero la ciudad desconocía cuántos profesores había en nómina, donde trabajaban, que clases dictaban, cuántos colegios existían, y cuántos alumnos había en Bogotá⁵.

² Decreto 1421 de 1993.

³ Otra pieza clave en el ordenamiento de la ciudad fue separar al Concejo de las juntas directivas de los servicios públicos.

⁴ El secretario de educación de la época, Eduardo Barajas, heredando el problema del nombramiento de cientos de maestros sin disponibilidad presupuestal en la administración anterior, incorporó a estos maestros a las plantas de personal oficiales, con todas las dificultades propias de la maraña de regímenes contractuales y pensionales de los educadores en la época. Esta habría sido la primera decisión en el proceso de ordenar las plantas de personal de profesores del Distrito.

⁵ Exposición de José Luis Villaveces, Secretario de Educación de la época, en su conferencia en el foro "Bogotá Piensa a Futuro", Universidad de Los Andes, septiembre 17 del 2003.

La administración Mockus hizo aportes principales para el sector en dos temas: calidad de la educación y gerencia. En efecto, su secretaría de educación abrió el camino de la medición de calidad en los colegios de la ciudad, para lo cual organizó un grupo de trabajo responsable de pensar el problema; hoy las pruebas de logro académico son una realidad con varios años de experiencia en la ciudad. También creó la Oficina Académica de la SED para sostener un diálogo sobre contenidos de la educación con los maestros y los rectores, pues la Secretaría hasta entonces solo se ocupaba de asuntos administrativos. También puso en marcha la descentralización en la ciudad: la Ley de Descentralización⁶ entró en operación en 1994, y Bogotá se dio a la tarea de cumplir los requisitos para que la Nación le entregara la administración del sector educativo. Este proceso de *certificación*, obligó a la ciudad a conseguir un primer nivel de organización, gracias al cual pudo manejar autónomamente el sector, con los recursos captados nacionalmente para financiar la educación⁷. La ciudad también descentralizó la administración del sector *al interior* de la ciudad, creando los *Cadeles*⁸ en distintas zonas de la ciudad, que han sido instrumentales para la operación de un sector enorme en recursos, personal y usuarios. Finalmente, inició el lento y difícil proceso, que aún no ha concluido, de conquistar una mayor autonomía para las escuelas oficiales de la ciudad.

La Alcaldía de Enrique Peñalosa (1997-1999) recibió una secretaría mejorada, certificada para

manejar con autonomía el sector, aunque aún débil para planear. Era el momento de profundizar el ejercicio de esa autonomía, y de usar los nuevos dineros transferidos por la Nación. La Alcaldía de Peñalosa por sí misma introdujo innovaciones adicionales y las puso en marcha, mientras Mockus (2001-2003) tuvo la decisión política de continuarlas y fortalecerlas, ratificando a Cecilia María Vélez, secretaria de educación desde 1998, impulsadora de varias de las innovaciones, y luego nombrando a Margarita Peña, quien consolidó la visión de la educación básica de la ciudad. Esta visión, basada en toda la historia mencionada, puede resumirse en esta forma:

A. Asignación de recursos centrada en el alumno

Quizás la idea más importante de la estrategia educativa de la ciudad ha sido asignar los enormes recursos de la educación pública con base en reglas claras vinculadas al número de alumnos. Esta política tiene tres implicaciones importantes. Primero, hace del estudiante el centro de la acción del sector, por comparación al esquema anterior donde el maestro era el centro⁹; la implicación no es retórica: obliga, por ejemplo, al diseñador de políticas, a observar variables como el número de alumnos por maestro, y a intervenir corrigiendo inequidades en la distribución de docentes por alumno, como las encontradas en la ciudad y en el país. En efecto, la segunda implicación de esta política es que contribuye a corregir problemas de *equidad*, enten-

⁶ Ley 60 de 1993.

⁷ El Acta de certificación se firmó en diciembre de 1995. La certificación consistía en el cumplimiento de ocho requisitos, establecidos en el Decreto 2860 de 1994, reglamentario de la Ley 60 de 1993.

⁸ Centros Administrativos de Educación Local.

dida de una forma no convencional: la distribución espacial de los maestros en los colegios de la ciudad, por ejemplo, respondía más a sus preferencias por ciertas zonas geográficas y poblaciones estudiantiles, que a la distribución de la población en edad escolar, especialmente la de zonas mas deprimidas, donde la actividad docente es menos confortable y más exigente; luego una distribución de recursos ligada a los alumnos generaría mejoras en esta forma de la equidad, como en efecto las ha producido. La tercera implicación de esta política es la rendición de cuentas, pues reglas claras hacen el sistema más transparente. Los antecedentes de esta política son las ideas reformistas de la descentralización educativa, en auge para la época¹⁰.

B. Expansión de cobertura con un nuevo portafolio de opciones

Anterior a la experiencia de Bogotá, la fórmula obligada para expandir cobertura era la construcción de colegios adicionales. La ciudad aplicó tres nuevas modalidades, dos de ellas inéditas en el país, que como veremos han producido sus frutos.

- *La estrategia central para expandir cobertura fue el mejor aprovechamiento de la capacidad instala-*

da (eficiencia). Esta estrategia se basa en una asignación de recursos más eficiente, ligada al número de alumnos; pero igual, incluye medidas como el aumento del número promedio de alumnos por grupo, convertido en estándar; en efecto, la secretaría dispuso que el mínimo de alumnos por grupo en colegio oficial debe ser 25 en preescolar; 35 en primaria y 40 en secundaria. Dispuso también que, para hacerlo posible, se unificarían colegios con tamaños pequeños conformando otros más grandes, que ofrecieran el ciclo educativo completo, desde preescolar (llamado *grado cero* en el sector oficial) hasta grado 11.

- *La segunda estrategia fueron los colegios en concesión*, para expandir la cobertura con mejoras en calidad. El esquema consiste en la construcción de colegios oficiales con adecuada dotación e infraestructura física, para atender niños en localidades pobres, cuya administración y operación es entregada a operadores privados sin ánimo de lucro "que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del Icfes (Villa y Duarte, 2002)¹¹". La concesión se firma por un periodo inicial de quince años, y el concesionario recibe una

⁹ Mientras que para la época existía un extenso Estatuto Docente que detallaba los derechos de los educadores -varias veces vulnerados en el pasado sea dicho de paso-, no existía en el país ningún instrumento equivalente que hiciera explícitos los derechos de los alumnos. Existía, en efecto, la disposición constitucional que prevé educación gratuita por cierto número de años, pero ninguna norma precisaba los recursos a los que cada estudiante debiera tener acceso. En forma análoga, esta precisión si existe en el sector salud, donde los asegurados tienen un detallado plan de beneficios (el Plan Obligatorio de Salud), que precisa los servicios y otros recursos a los que tiene derecho, susceptibles por demás a acción de tutela si no le son provistos.

¹⁰ Misión Social y MEN (1996); Pérez (1996); Wiesner (1997), Comisión de Racionalización del Gasto (1997), y los Planes de Racionalización y Convenios de Desempeño entre la Nación y las entidades territoriales, promovidos por Planeación Nacional, son los trabajos iniciales que propusieron y gestionaron la adopción territorial de un sistema de gasto educativo por alumno atendido.

remuneración por alumno menor al costo unitario en los colegios oficiales de la ciudad¹² "que solo ofrecen jornadas de medio día" por oposición a los colegios en concesión que ofrecen jornada completa¹³. La calidad alcanzada por estos colegios sería superior por varias razones, entre ellas: i) el rector es autónomo para seleccionar sus maestros conforme al proyecto educativo que quiere implementar (los rectores de colegios oficiales no pueden nombrar a su equipo); ii) el tiempo efectivo de estudio es mayor frente a colegios oficiales; iii) se cuenta con más y mejor infraestructura física y dotación; iv) los operadores vincularían docentes con experiencia en atención de estudiantes con los problemas propios de la pobreza. Un antecedente de esta estrategia son los colegios del Municipio de Condes en Chile, aunque la población que atienden es distinta. En mi conocimiento no habría evaluaciones disponibles sobre esa experiencia.

- La tercera estrategia son los subsidios a la demanda, ofrecidos mediante el Banco de Cupos, para asistir a un colegio privado, en caso de que el beneficiario no encuentre lugar en colegios oficiales cercanos a su residencia. La SED evalúa colegios privados interesados en vincularse al programa; los colegios aproba-

dos se integran al banco de cupos¹⁴; la Secretaría asigna el cupo en un colegio cercano al niño inscrito; el valor del subsidio, que recibe el colegio, es la tarifa del respectivo del colegio. Esta estrategia desarrolla dos programas precedentes: Subsidios a la Demanda, SUDE, financiado con recursos nacionales, y parcialmente el programa Paces, para educación secundaria, donde el estudiante recibía el subsidio y escogía el colegio. Una evaluación de impacto de este último encontró que los beneficiarios de los subsidios, comparados con quienes no los recibieron, aumentaron la probabilidad de terminar octavo grado, mantenerse solteros mientras estudian, y dedicar menos tiempo al trabajo infantil¹⁵. Además, tendieron a cambiarse a colegios privados, y aunque la mayoría ya asistía a estos colegios, varios de los beneficiarios optaron por cambiarse a otros más costosos (Angrist *et al.*, 2002), seguramente buscando una educación de mejor calidad.

C. Los pobres son la prioridad

Los nuevos cupos creados con las estrategias mencionadas serían asignados a niños y jóvenes de estratos 1 y 2, tanto aquellos que no asistían al colegio como los que pagaban colegios privados, relevándolos de la carga del pago. La políti-

¹¹ El examen del Icfes es un examen de Estado que se aplica en último grado de educación secundaria.

¹² El monto según los autores es de US\$475 por niño al año frente a US\$595 de costo en colegios oficiales. La diferencia se explicaría por maestros menos costosos en colegios en concesión.

¹³ *ibíd.*

¹⁴ La Universidad Nacional fue contratada para la evaluación de colegios.

¹⁵ La asignación de los subsidios de Paces se hizo mediante lotería, lo que permitió diferenciar entre grupos de tratamiento y control, generando un estimado confiable del efecto del tratamiento (el subsidio).

ca señaló que los colegios en concesión, 23 construidos hasta la fecha, fueran edificadas en las localidades más pobres, para el acceso de estudiantes de niveles 1 y 2 del Sisben.

D. Un termómetro del aprendizaje

Además de cobertura focalizada, se privilegia calidad. La iniciativa que se ha venido utilizando ha sido aplicar exámenes estandarizados a los estudiantes de todos los colegios, públicos y privados de la ciudad, para evaluar cuánto han aprendido en algunas materias claves. Así, se han evaluado los cursos 3º, 5º, 7º y 9º, en matemáticas, lenguaje y ciencias; con este sistema, la calidad de la educación deja de ser un problema de insumos para medirse por resultados. Y como con la política asignación de recursos, el alumno permanece en el centro de atención y observación del sistema.

La iniciativa de medir el *logro académico* con los exámenes tiene varias propiedades. Primero, mejora la eficiencia del sistema al proveer información periódica a los colegios sobre los aspectos en los que van bien y mal; también les permite compararse con la ciudad y la localidad. De hecho, los colegios han mejorado su rendimiento en estos exámenes, en buena parte, es de esperar, por el solo acceso a la información. Los exámenes también le ayudan a la ciudad a evaluar la educación de Bogotá en su conjunto, y a identificar los colegios con más bajos puntajes para apoyarlos; así, en vez de asignar recursos limitados para mejorar calidad indiscriminadamente a todos los colegios, el esfuerzo puede concentrarse en los colegios con mayores debilidades, reduciendo brechas de calidad entre los colegios.

E. Profesionalización de la Secretaría de Educación

Implementar estos ambiciosos cambios requería convertir la que fue por muchos años débil Secretaría de Educación, en una nueva organización con mayor capacidad técnica, especialmente en planeación, con información para tomar decisiones. De hecho, todas las políticas mencionadas son intensivas en información.

F. Construir sobre lo construido

El Alcalde Mockus entendió que para consolidar los cambios se requerían varios años de continuidad de las políticas; por tanto, ratificó al equipo precedente en la Secretaría de Educación, para consolidar y profundizar la visión que se venía acumulando de años atrás. Desconozco trabajos que cuantifiquen las ganancias de la continuidad en el mejoramiento de las políticas en una organización, pero es plausible asumir que la continuidad permite refinar la forma de hacer las cosas y mejorar en la obtención de resultados. Esto, justamente, está sucediendo en Bogotá.

III. La visión, puesta a prueba

Los resultados que se obtienen con las políticas públicas dependen de lo que hagan los gobernantes (la *visión*, en este caso), pero también de factores externos que éstos no controlan, a veces difíciles de anticipar, como el comportamiento de la economía y las decisiones de los individuos afectados por esas políticas. Aquí me referiré a estos factores, para mostrar que las políticas de educación de la ciudad, combinadas con factores externos y con reacciones de los beneficiarios, produjeron interesantes resultados.

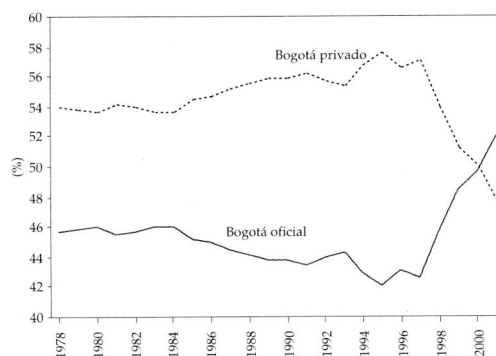
A. Sustitución de colegios privados por públicos

La expansión de oferta de cupos oficiales de Bogotá atrajo alumnos nuevos al sistema educativo, pero también a estudiantes de colegios privados que se cambiaron al sistema oficial de colegios y subsidios. En efecto, por primera vez en los últimos veinte años en la ciudad, la distribución de la matrícula entre colegios oficiales y privados abandonó su relativa estabilidad en el tiempo¹⁶, en la que predominaba la matrícula privada, cambiando de manera radical desde 1998 a favor de la matrícula en colegios oficiales: mientras que en 1997 las participaciones privada y pública eran 57% y 43% respectivamente, en 2002 se invirtieron: la pública pasó a ser el 54% de la matrícula total, y la privada el 46%, (Gráfico 1).

La matrícula total creció entre 1998 y el 2002 a una velocidad relativamente estable del 2,6% promedio anual, ligeramente superior al ritmo de crecimiento de la población en edad escolar: 2,4%. La matrícula pública creció 2,6 veces más que la matrícula total mientras que la matrícula privada cayó un promedio anual de 1,4%.

La Encuesta Social de Fedesarrollo también captó la sustitución: mientras que el 51,5% de la muestra de esta encuesta, en 1999, asistía a colegios públicos, en el 2003 esta cifra creció al 60,5%. Además, del total creciente de alumnos que se cambiaron de colegio por razones económicas,

Gráfico 1
MATRÍCULA OFICIAL Y PRIVADA DE
BOGOTÁ 1978-2001



Fuente: SED y DANE.

el 61,5% asistía a colegios públicos en el 2000, mientras que el 71% lo hacía en 2002. Las diferencias son estadísticamente significativas.

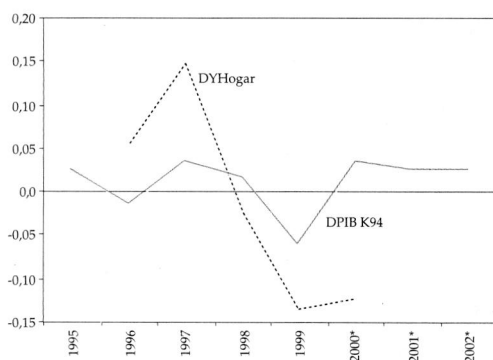
Este fenómeno puede tener varias causas, entre ellas, cambios en los ingresos de los hogares, y en el precio relativo de los colegios públicos respecto a los privados.

El ingreso de los hogares, en efecto, tuvo una caída muy importante en el periodo; el Gráfico 2 muestra que se desaceleró en 1997 y cayó sustancialmente por tres años sucesivos entre 1998 y el 2000; así, pasó de \$825.906 en 1997, a \$613.592 en 2000, esto es una casi tercera parte en términos reales¹⁷. Luego la expansión de oferta de cupos en el sistema oficial habría servido como red de pro-

¹⁶ La relativa estabilidad total esconde tendencias por niveles: al menos desde 1978, la matrícula de primaria, que era predominantemente pública, prácticamente se equiparó con la privada en 1994. La matrícula de secundaria y media era predominantemente privada, y gracias a la expansión de la oferta oficial buscando nueve años de educación básica, ésta capturó alumnos progresivamente, hasta que en 2001 la mayor participación es de la matrícula pública.

¹⁷ Pesos de 1994.

Gráfico 2
CAMBIOS INGRESO HOGAR Y PIB DE
BOGOTÁ 1995-2002 (Pesos constantes)



DPIB: cambio % del PIB de Bogotá.

DYHogar: cambio % en el ingreso medio del hogar.

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

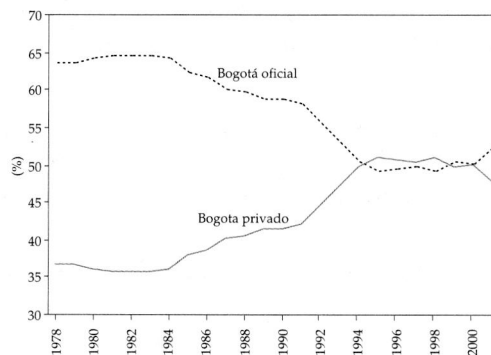
tección del consumo de las familias de estudiantes de estratos bajos y medios de colegios privados, principalmente estudiantes de secundaria. El esfuerzo de expansión de cobertura, y por tanto de protección de las familias, se logró a pesar de la contracción de la economía distrital, que se desaceleró en 1998 y se redujo en un 6% en 1999¹⁸. El recaudo de impuestos cayó también en forma importante a final de los años noventa, poniendo presión sobre el gasto en educación, que, sin embargo, se mantuvo constante, tanto en términos absolutos (en pesos constantes) como en porcentaje de la inversión social (28%).

Cambios en el precio relativo del colegio por efecto de la expansión de la oferta oficial sería otra explicación de la sustitución de colegios privados por públicos: aun si el ingreso de los hogares se hubiera mantenido constante, la crea-

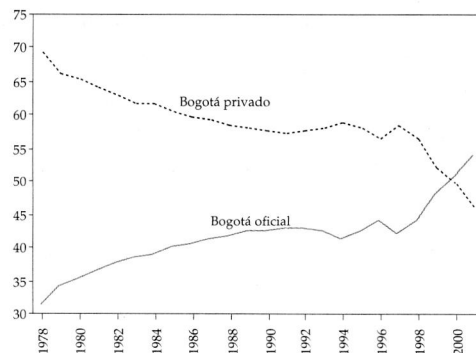
ción de cupos nuevos en colegios oficiales, con precios menores que en los colegios privados, y con calidad semejante, habría generado sustitución, al menos en ciertos estratos socioeconómicos. De hecho, la matrícula de educación secundaria en la ciudad en los últimos veinte años, ha caído en el sector privado y aumentado en el sector oficial (Gráfico 3); durante la mayor parte de los 1990's la distribución se estabilizó, pero se activó nuevamente en 1998 y con mayor auge¹⁹.

Gráfico 3
MATRÍCULA OFICIAL Y PRIVADA EN
BOGOTÁ POR NIVEL EDUCATIVO 1978-2001

Primaria



Secundaria y media Bogotá



¹⁸ Cálculo de la Secretaría de Hacienda.

Fuente: SED y DANE.

B. ¿Reestratificación de estudiantes de colegios oficiales?²⁰

La matrícula de los estratos bajos habría crecido significativamente entre 1997 y 2000, y la velocidad de crecimiento de todos los demás estratos, fue menor; sin embargo, en el periodo se habría producido una reestratificación "hacia arriba" de la mediana del estrato socioeconómico de los alumnos de colegios oficiales. En efecto, puesto que el estrato 3 es el más numeroso, ha consumido la mayor parte de la expansión de matrícula oficial en el periodo. Este resultado no desvirtuaría los enormes esfuerzos de focalización emprendidos por la SED: simplemente refleja la complejidad del desafío: *pequeños* cambios en el numeroso estrato 3 genera *grandes* cambios en números absolutos, y *grandes* cambios en los estratos más pobres (que son más pequeños), generan *pequeños* cambios en números absolutos. Como resultado, se habría generado una reestratificación de los alumnos de los colegios oficiales de Bogotá. De haber ocurrido, *la recomposición socioeconómica del alumnado "hacia arriba" sería positiva para la calidad de la educación en colegios oficiales*. La investigación atribuye en buena medida a factores extra-escolares el resultado de los alumnos en los exámenes, en todos los países donde se ha medido; el bagaje educativo

y de oportunidades de la familia, en efecto, tiene mayor influencia que el colegio mismo en los resultados de un alumno en un examen. Por supuesto, el colegio importa (30% de la varianza del logro), aunque el acervo familiar y el asociado "efecto compañero" forman parte de estas variables extra-escolares. Por ejemplo, midiendo el efecto del bagaje educativo de los compañeros de clase en el puntaje obtenido en los exámenes por un estudiante en Bogotá, Uribe (2003)²¹ encontró que estudiar en una clase "con compañeros que tienen un bagaje mas aventajado, tiene un impacto positivo en el puntaje obtenido en los exámenes": manteniendo todas las demás variables constantes, sus estimaciones predicen que un estudiante de una clase en la cual el nivel educativo promedio de las madres de esos estudiantes es por lo menos nivel secundario, obtiene una calificación 24 puntos superior en matemáticas que un estudiante de una clase donde las madres en promedio no tienen mas que educación primaria²².

¿Por qué se habría producido la reestratificación? Para el cínico, el clientelismo de los rectores habría permitido aceptar en sus colegios alumnos de otros estratos, especialmente de estrato 3. Para el ingenuo, los rectores pudieron observar la crisis económica de los hogares en

¹⁹ La distribución de la matrícula total se mantuvo relativamente estable, pues mientras que la secundaria crecía en colegios oficiales, la primaria compensaba creciendo en colegios privados.

²⁰ La evidencia sobre este fenómeno no es contundente, por problemas en la calidad de los datos de estrato de la Encuesta de Hogares del Dane en Bogotá.

²¹ Uribe (2003), midió el efecto en el puntaje de una prueba de matemáticas en quinto de primaria.

²² Para dimensionar los 24 puntos considérese que el puntaje promedio era de 298,1, con una desviación estándar de 39,4, de un máximo obtenible de 492 puntos. No sería de extrañar, por lo tanto, que la reestratificación "hacia arriba" en los colegios oficiales, haya apalancado, aunque marginalmente, el incremento en el logro de los estudiantes en las pruebas de matemáticas, ciencias y lenguaje. Esto habría sucedido puesto que las pruebas no siguen al mismo estudiante en dos puntos en el tiempo, sino a los distintos estudiantes que llegan a los cursos en los que se aplican las pruebas.

tiempo real (la Alcaldía vio la severa caída del ingreso de las familias varios meses después, una vez procesadas las encuestas de hogares del Dane), y por tanto respondieron a esa crisis asignando cupos a quienes más lo necesitaron. Por demás, el lento crecimiento de la matrícula del estrato 2, de ser motivado por restricciones de demanda, complementaría el panorama.

IV. Avances de la educación en Bogotá

La visión sobre el sector educativo, al interactuar con un entorno difícil como el mencionado, produjo resultados importantes, algunos de ellos imprevistos como hemos visto, que en conjunto han transformado la gerencia de la educación básica de la ciudad, y estarían mejorando la calidad de la educación en forma significativa. La siguiente lista no es exhaustiva en los avances de la ciudad el sector, pero ilustra todos los avances que han generado puntos de quiebre.

A. La gerencia del sector es sustancialmente más capaz

Para dar una idea de la importancia de mejorar la gerencia del sector educativo, sirve comparar su tamaño en recursos y personal, con las más grandes empresas de Colombia. En 2002 la Secretaría manejó recursos operacionales 8% superiores al Cerrejón, superiores al grupo Postobón, casi tan grandes como Comcel (91%), y semejantes a los de la empresa minera Drummond Colombia (97%). Si la Secretaría fuera incluida en el listado de las empresas más grandes del país de acuerdo a los recursos movilizados anualmente, ocuparía el puesto número 21.

La SED es el primer empleador del país, ligeramente por encima del ISS, que fue el empleador más grande del 2002; es también 52% más grande que Almacenes Éxito, que ocupó el segundo lugar en empleo ese año²³.

La primera gran mejora gerencial de la SED es la capacidad de planear. La tímida y frágil oficina de planeación de hace unos años hoy es una subsecretaría técnicamente más fuerte, con profesionales experimentados en planeación educativa. No sin dificultades, esta oficina administra las distintas estrategias de expansión de cobertura, y analiza problemas como la distribución espacial de la población atendida mediante geo-referenciación, procurando que los cupos asignados sean cercanos a la residencia de los estudiantes. El más reciente producto de planeación de la SED, en conjunto con la Secretaría de Hacienda, fue el marco de gasto de mediano plazo en educación en la ciudad (2003), que se produce por primera vez en Bogotá.

La segunda gran mejora gerencial de la SED es la capacidad de generar información para tomar decisiones; Los productos en esta área son diversos: en el portal de Internet de la SED, los bogotanos encuentran el listado de todos los colegios oficiales de la ciudad con su dirección, teléfono y correo electrónico, puntaje en los exámenes, así como las estadísticas del sector. Generar la capacidad institucional para producir de esta información y mantenerla actualizada ha demandado un gran esfuerzo.

Aunque el énfasis de la información generada hasta el momento se refiere a la oferta institu-

²³ Revista Semana Edición No. 69779 de abril 25 del 2003.

cional, progresivamente se ha empezado a generar información sobre la demanda: dónde viven los alumnos y cuáles son sus características; Bogotá, en efecto, cofinanció la encuesta nacional de condiciones de vida de 2002 para profundizar en el análisis sociodemográfico y de servicios sociales con representatividad estadística para cada localidad en la ciudad. También cuenta con una encuesta de caracterización de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, de 2002, adelantada por el Dane y apoyada por Bienestar Social.

En materia de gestión, la *SED* administra y paga a tiempo una nómina de 29,000 personas; asegura la provisión oportuna de 176,000 refrigerios diarios y garantiza el transporte diario de 24,000 alumnos al año; atiende sin filas 700 consultas diarias, en promedio, en su centro de atención al usuario; el manejo del gigantesco archivo de la Secretaría -que hace solo cinco años no funcionaba-, es hoy profesionalmente administrado, y utilizado para tomar decisiones. Las ejecuciones presupuestales de casi todos sus programas de gasto han sido cercanas al 100%. Adicionalmente, la *SED* mejoró en gobernabilidad, separando la administración sectorial de la actividad sindical.

B. El sector educativo fue la red de protección de los hogares durante la recesión de fin de los años noventa

Si la principal causa de la sustitución de colegios privados por públicos fue la caída en el ingreso de los hogares, la educación pública de la ciudad sirvió de red de protección de las familias de Bogotá ante la recesión económica de finales

de los años noventa. En efecto, parte de la matrícula nueva en colegios oficiales entre 1998 y 2002, sirvió para que los hogares que vieron amenazado su nivel de consumo por la caída de sus ingresos pudieran protegerlo, evitando empobrecerse. En efecto, del 100% de matrícula oficial efectiva en el periodo 1998-2002, 21% sería matrícula existente, que antes estudiaba en colegios privados. No es posible afirmar, al menos directamente, que el acceso a colegios oficiales *evitó* la deserción escolar de estudiantes de colegios privados, pues las familias hubieran podido sacrificar consumo para mantener a sus hijos estudiando. Sin embargo, bien porque se evitó deserción o porque se evitó reducción en el consumo de los hogares, la protección provista por el sistema educativo oficial evitó el empobrecimiento de numerosas familias de la ciudad.

El hecho de que la pobreza por ingresos haya caído pero la pobreza medida por otros indicadores de bienestar haya permanecido estable es consistente con esta afirmación.

C. Aumentó la matrícula nueva en el sistema

La cobertura de la educación básica total ha aumentado, al parecer a un ritmo superior al crecimiento de la población en edad escolar. Tanto la matrícula de preescolar como la de primaria fue positiva en los sectores público y privado, aunque el crecimiento de preescolar es marginal, y se desaceleró en los dos últimos años. El mayor aumento de la matrícula oficial (59% de los alumnos nuevos) se dio en bachillerato²⁴, que

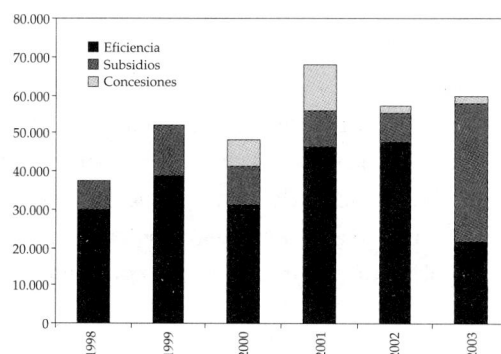
²⁴ Secundaria y media.

creció en 111,000 alumnos, (incluyendo 18,000 subsidios en colegios privados). La matrícula privada, por el contrario, perdió 70,000 alumnos de bachillerato²⁵. La SED reporta un aumento estimado de cobertura bruta del 94.3% (1998) al 97.7% en 2000, y al 98.2% en el 2002²⁶. La matrícula, además, ha aumentado con sofisticación: la SED no solamente cuenta el número de estudiantes en general, sino también grupos especiales: alumnos con capacidades especiales, con deficiencias especiales, estudiantes en extra-edad y desplazados. Para la mayoría de estos grupos la SED ha diseñado programas especiales de acompañamiento, que facilitan el reingreso y la permanencia en el sistema educativo.

D. Los cupos nuevos se crearon en las zonas más pobres

La Secretaría creó 322,855 cupos nuevos entre 1998 y 2003, utilizando las tres estrategias mencionadas: eficiencia, asignación de subsidios y colegios en concesión. Por tipo de estrategia, más de dos terceras partes de la expansión total de cupos nuevos se debe a eficiencia (67%), seguida por subsidios (26%) y colegios en concesión (7% del total de cupos nuevos). Visto en el tiempo (Gráfico 4), la aplicación de estas estrategias ha tenido dos etapas: entre 1998 y 2000 se produjo la primera expansión, explicada principalmente por mejoras de eficiencia, y marginalmente por subsidios y colegios en concesión. En

Gráfico 4
CUPOS NUEVOS POR TIPO DE ESTRATEGIA
1998-2003



Fuente: SED.

2001 la administración Mockus aumentó nuevamente el ritmo de la expansión de cupos nuevos, principalmente por mejoras en eficiencia en colegios oficiales de la localidad de Rafael Uribe (zona equidistante a las localidades más pobres de Bogotá), Kennedy (la localidad con mayor población en edad escolar) y Ciudad Bolívar (la localidad con mayor población pobre en edad escolar)

La expansión total de cupos nuevos se ha focalizado en las zonas con mayor pobreza, medida por estrato socioeconómico²⁷: el gráfico en forma de radar, (Gráfico 5A y 5B), muestra las distintas localidades de Bogotá, ordenadas con el reloj de mayor a menor población en edad escolar de estratos

²⁵ Los datos de esta sección provienen de estimaciones de la Subdirección de Análisis Sectorial de la SED, con base en la matrícula registrada en la SED, y las Encuestas de Hogares.

²⁶ Cambios en el tercer dígito no serían plenamente confiables, considerando que dependen de proyecciones del Censo de Población de hace una década.

²⁷ Bogotá ha utilizado la definición de estrato utilizado para asignar subsidios por la empresa de energía eléctrica de la ciudad.

cional, progresivamente se ha empezado a generar información sobre la demanda: dónde viven los alumnos y cuáles son sus características; Bogotá, en efecto, cofinanció la encuesta nacional de condiciones de vida de 2002 para profundizar en el análisis sociodemográfico y de servicios sociales con representatividad estadística para cada localidad en la ciudad. También cuenta con una encuesta de caracterización de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, de 2002, adelantada por el Dane y apoyada por Bienestar Social.

En materia de gestión, la *SED* administra y paga a tiempo una nómina de 29,000 personas; asegura la provisión oportuna de 176,000 refrigerios diarios y garantiza el transporte diario de 24,000 alumnos al año; atiende sin filas 700 consultas diarias, en promedio, en su centro de atención al usuario; el manejo del gigantesco archivo de la Secretaría -que hace solo cinco años no funcionaba-, es hoy profesionalmente administrado, y utilizado para tomar decisiones. Las ejecuciones presupuestales de casi todos sus programas de gasto han sido cercanas al 100%. Adicionalmente, la *SED* mejoró en gobernabilidad, separando la administración sectorial de la actividad sindical.

B. El sector educativo fue la red de protección de los hogares durante la recesión de fin de los años noventa

Si la principal causa de la sustitución de colegios privados por públicos fue la caída en el ingreso de los hogares, la educación pública de la ciudad sirvió de red de protección de las familias de Bogotá ante la recesión económica de finales

de los años noventa. En efecto, parte de la matrícula nueva en colegios oficiales entre 1998 y 2002, sirvió para que los hogares que vieron amenazado su nivel de consumo por la caída de sus ingresos pudieran protegerlo, evitando empobrecerse. En efecto, del 100% de matrícula oficial efectiva en el periodo 1998-2002, 21% sería matrícula existente, que antes estudiaba en colegios privados. No es posible afirmar, al menos directamente, que el acceso a colegios oficiales *evitó* la deserción escolar de estudiantes de colegios privados, pues las familias hubieran podido sacrificar consumo para mantener a sus hijos estudiando. Sin embargo, bien porque se evitó deserción o porque se evitó reducción en el consumo de los hogares, la protección provista por el sistema educativo oficial evitó el empobrecimiento de numerosas familias de la ciudad.

El hecho de que la pobreza por ingresos haya caído pero la pobreza medida por otros indicadores de bienestar haya permanecido estable es consistente con esta afirmación.

C. Aumentó la matrícula nueva en el sistema

La cobertura de la educación básica total ha aumentado, al parecer a un ritmo superior al crecimiento de la población en edad escolar. Tanto la matrícula de preescolar como la de primaria fue positiva en los sectores público y privado, aunque el crecimiento de preescolar es marginal, y se desaceleró en los dos últimos años. El mayor aumento de la matrícula oficial (59% de los alumnos nuevos) se dio en bachillerato²⁴, que

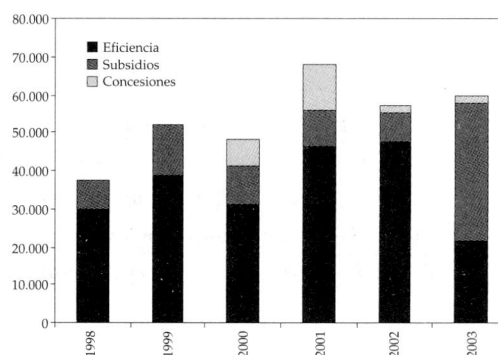
²⁴ Secundaria y media.

creció en 111,000 alumnos, (incluyendo 18,000 subsidios en colegios privados). La matrícula privada, por el contrario, perdió 70,000 alumnos de bachillerato²⁵. La SED reporta un aumento estimado de cobertura bruta del 94.3% (1998) al 97.7% en 2000, y al 98.2% en el 2002²⁶. La matrícula, además, ha aumentado con sofisticación: la SED no solamente cuenta el número de estudiantes en general, sino también grupos especiales: alumnos con capacidades especiales, con deficiencias especiales, estudiantes en extra-edad y desplazados. Para la mayoría de estos grupos la SED ha diseñado programas especiales de acompañamiento, que facilitan el reingreso y la permanencia en el sistema educativo.

D. Los cupos nuevos se crearon en las zonas más pobres

La Secretaría creó 322,855 cupos nuevos entre 1998 y 2003, utilizando las tres estrategias mencionadas: eficiencia, asignación de subsidios y colegios en concesión. Por tipo de estrategia, más de dos terceras partes de la expansión total de cupos nuevos se debe a eficiencia (67%), seguida por subsidios (26%) y colegios en concesión (7% del total de cupos nuevos). Visto en el tiempo (Gráfico 4), la aplicación de estas estrategias ha tenido dos etapas: entre 1998 y 2000 se produjo la primera expansión, explicada principalmente por mejoras de eficiencia, y marginalmente por subsidios y colegios en concesión. En

Gráfico 4
CUPOS NUEVOS POR TIPO DE ESTRATEGIA
1998-2003



Fuente: SED.

2001 la administración Mockus aumentó nuevamente el ritmo de la expansión de cupos nuevos, principalmente por mejoras en eficiencia en colegios oficiales de la localidad de Rafael Uribe (zona equidistante a las localidades más pobres de Bogotá), Kennedy (la localidad con mayor población en edad escolar) y Ciudad Bolívar (la localidad con mayor población pobre en edad escolar)

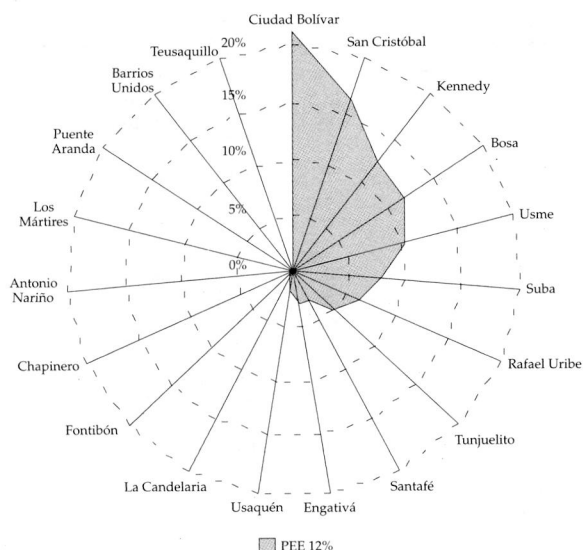
La expansión total de cupos nuevos se ha focalizado en las zonas con mayor pobreza, medida por estrato socioeconómico²⁷: el gráfico en forma de radar, (Gráfico 5A y 5B), muestra las distintas localidades de Bogotá, ordenadas con el reloj de mayor a menor población en edad escolar de estratos

²⁵ Los datos de esta sección provienen de estimaciones de la Subdirección de Análisis Sectorial de la SED, con base en la matrícula registrada en la SED, y las Encuestas de Hogares.

²⁶ Cambios en el tercer dígito no serían plenamente confiables, considerando que dependen de proyecciones del Censo de Población de hace una década.

²⁷ Bogotá ha utilizado la definición de estrato utilizado para asignar subsidios por la empresa de energía eléctrica de la ciudad.

Gráfico 5A
¿DÓNDE VIVEN LOS NIÑOS MÁS
POBRES?

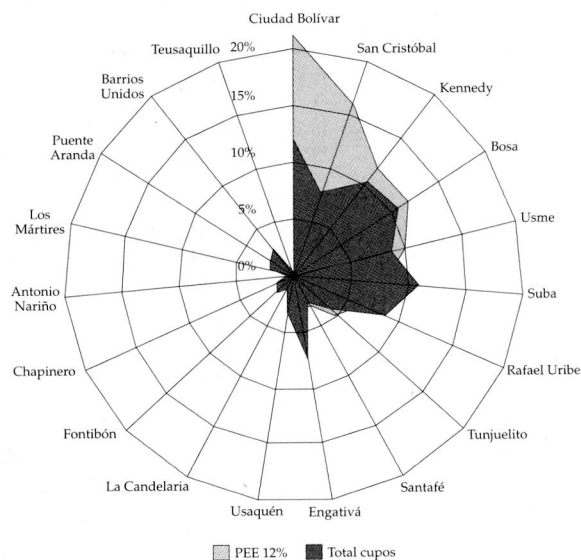


PEE 12%: Proporción Población en Edad Escolar por localidad, estratos 1 y 2, del total en la ciudad.

Fuente: Planeación Distrital, Estimados de población por estrato para el año 2000.

pobres (1 y 2); en el panel de la izquierda se ve la proporción de la población en edad escolar de estos estratos de la ciudad, en cada localidad; el panel de la derecha agrega la proporción del total de cupos nuevos creados en cada localidad entre 1999 y 2003. El 53% de los cupos nuevos se ha generado en los *colegios* ubicados en las localidades de Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Kennedy y Usme, que concentran el 63% de la población en edad escolar de estratos 1 y 2²⁸ (Cuadro 1).

Gráfico 5B
¿DÓNDE SE GENERARON LOS CUPOS
NUEVOS?



Total cupos: proporción de cupos nuevos por localidad, del total de cupos nuevos de la ciudad, incluyendo eficiencia, concesiones y subsidios, período 1999-2003.

Fuente: SED.

Puesto que el número de colegios de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa es insuficiente para su población, *residentes* de estas zonas reciben cerca del 60% del total de subsidios de transporte pagados por la Secretaría, para asistir a colegios públicos ubicados en *otras* localidades. La localidad de San Cristóbal, sin embargo, presenta algunas dificultades; se estima que esta localidad tiene el segundo volumen de población en edad escolar de estratos 1 y 2 de la ciudad (16%),

²⁸ La información existente no permitiría identificar con confiabilidad la población en edad escolar no atendida por estrato socioeconómico.

Cuadro 1
CUPOS NUEVOS POR LOCALIDAD Y ESTRATEGIA 1999-2003
(Ordenado por población en edad escolar de estratos 1 y 2)

Localidad	Subsidio	Eficiencia	Concesión	Total cupos	Subsidio (%)	Eficiencia (%)	Concesión (%)	Total cupos (%)	PEE*	Estratos 1 y 2 (%)
Ciudad Bolívar	17.247	18.789	2.782	38.819	44	48	7	100	139.900	21
San Cristóbal	1.571	19.771	3.169	24.511	6	81	13	100	105.006	16
Kennedy	10.838	20.501	3.091	34.430	31	60	9	100	80.038	12
Bosa	19.284	11.996	3.702	34.982	55	34	11	100	79.303	12
Usme	5.790	17.985	4.744	28.519	20	63	17	100	66.834	10
Suba	22.575	11.810	979	35.364	64	33	3	100	51.777	8
Rafael Uribe	898	26.457	1.011	28.366	3	93	4	100	42.360	6
Tunjuelito	178	13.618	0	13.796	1	99	0	100	32.365	5
Santafé	164	7.668	828	8.660	2	89	10	100	19.505	3
Engativá	3.113	18.495	1.955	23.563	13	78	8	100	18.532	3
Usaquén	667	8.541	965	10.173	7	84	9	100	11.622	2
La Candelaria	322	3.058	0	3.380	10	90	0	100	4.234	1
Fontibón	729	6.317	0	7.046	10	90	0	100	4.205	1
Chapinero	104	4.733	0	4.837	2	98	0	100	2.713	0,4
Antonio Nariño	152	1.992	0	2.145	7	93	0	100	1.795	0,3
Los Mártires	216	5.994	0	6.210	3	97	0	100	1.148	0,2
Puente Aranda	49	7.294	0	7.343	1	99	0	100	193	0,0
Barrios Unidos	211	9.066	0	9.277	2	98	0	100	0	0,0
Teusaquillo	190	978	0	1.168	16	84	0	100	0	0,0
Total	84.299	215.062	23.226	322.587	26	67	7	100	661.530	100

* PEE: Población en edad escolar. Sin Sumapaz.

Fuente: cupos: SED; Población: estimados Planeación Distrital para año 2000.

sin embargo, sus colegios cuentan con el 8% del total de cupos nuevos²⁹.

E. La calidad de la educación está mejorando; la brecha entre oficiales y privados se está cerrando en primaria

La política de pensar la calidad como resultados está produciendo frutos. Los resultados prome-

dio de los estudiantes de la ciudad, de colegios públicos y privados, han aumentado en todas las áreas del conocimiento medidas: lenguaje, matemáticas y ciencias³⁰ (Cuadros 2 y 3). Adicionalmente, el esfuerzo de los colegios oficiales ha sido superior al de los privados, especialmente en primaria. Como consecuencia, *la brecha entre estudiantes de primaria, de colegios públicos y privados, se estaría cerrando*: en la última prueba, de

²⁹ Ténganse en cuenta que la Secretaría dispone, cada vez en mejor forma, de buena información sobre matrícula en los colegios públicos y de concesión, y en los colegios privados; luego la información sobre localidades se refiere a aquellas donde están ubicados los colegios, no donde viven los niños.

³⁰ También se aplicaron, en 2002, pruebas de desarrollo moral y conocimiento de instituciones públicas.

Cuadro 2
EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS BÁSICAS
PROMEDIO PRIMARIA (Grados 3° y 5°)

Localidad	Oficial		Privado		Total	
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas
Fase I (1998/1999)	179	152	196	165	190	160
Fase II (2000/2001)	207	177	212	179	209	178
Fase III (2002/2003)	221	206	225	205	223	205
Cambio en el tiempo						
Fase II/Fase I (%)	15	16	8	8	10	11
Fase III/Fase II (%)	7	16	6	15	7	15

Puntajes oscilan entre 0 y 306 puntos. Los promedios son por alumno. Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Este problema no se habría presentado en las fases anteriores en mas del 1% de los casos. Según SED.

Fuente: SED.

Cuadro 3
EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS BÁSICAS
PROMEDIO SECUNDARIA (Grados 7° y 9°)

Fase	Oficial			Privado			Total		
	Lenguaje	Matemática	Ciencias	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias
Fase I (1998/1999)	124	94	96	140	104	109	132	99	102
Fase II (2000/2001)	155	97	104	170	109	119	162	102	111
Cambio en el tiempo									
Fase II/Fase I (%)	25	3	8	21	5	9	22	3	9

* En el mes de noviembre de 2003 se evaluará grado 7 y 9 de calendario A. Los puntajes de ambas fases fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Los promedios son por alumno. Escala de 0 a 306 puntos.

Fuente: SED.

tres aplicadas hasta el momento, el puntaje promedio oficial es prácticamente igual al privado en el total de la ciudad, y en la mayoría de loca-

lidades, tanto en lenguaje (98%³¹) como en matemáticas (100%) (Cuadro 4). En la primera etapa, tanto la ciudad como casi todas las localida-

³¹ Puntaje Oficial promedio / Puntaje Privado Promedio, en la última fase de las pruebas (Fase III).

Cuadro 4
BRECHA ENTRE COLEGIOS OFICIALES Y PRIVADOS
(Puntaje promedio oficial/privado)

	Primaria		Secundaria		
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias
Fase I (1998/1999) (%)	91	92	89	90	89
Fase II (2000/2001) (%)	97	99	91	89	87
Fase III (2002/2003) (%)	98	100			

Las pruebas de secundaria de la fase 3 se aplican en noviembre 2003. Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula.
Fuente: Subdirección de Evaluación y Análisis, SED.

des, obtuvieron resultados promedio inferiores a las del sector privado. El cerramiento de las brechas ha sido generado por el conjunto de los estudiantes, especialmente de los colegios oficiales, que tuvieron un mayor esfuerzo relativo. El cerramiento no se debe a que un grupo pequeño de estudiantes aumenta sus puntajes dejando rezagados a los otros³².

Por localidades, en todas se presentan mejoras tanto en puntaje como en distribución: casi en todos los casos los puntajes aumentan en lenguaje y matemáticas, fase a fase, y el incremento es generado por la mayoría de los estudiantes en conjunto. La excepción es Sumapaz, una de las localidades más pobres de la ciudad, donde los puntajes promedios han aumentado gracias a un grupo reducido de estudiantes que presionan el promedio hacia arriba³³. La convergencia, sin em-

bargo, se presenta a un nivel sobre el que se puede mejorar respecto al puntaje total máximo.

En secundaria, el esfuerzo en lenguaje es mayor en el sector oficial, pero el sector privado avanzó más en matemáticas y ciencias. Por tanto la brecha en lenguaje se habría reducido, mas no las brechas de matemáticas ni ciencias; en general, los puntajes promedios oficiales de secundaria han permanecido aproximadamente alrededor del 90% del puntaje privado promedio. La distribución de los puntajes entre los estudiantes no muestra cambios importantes.

Dos fenómenos, principalmente, explicarían estos fenómenos³⁴. Primero, el solo acceso a la información sobre resultados, que se envía a todos los colegios de la ciudad una vez obtenida, le permite a los colegios observar su desempeño

³² Las desviaciones estándar de los puntajes de primaria, en todas las fases, se estarían reduciendo. Estas ganancias no habrían sido afectadas por la reestratificación de colegios públicos hacia arriba, pues los grandes cambios se presentaron en secundaria, donde las brechas se mantienen.

³³ Las desviaciones estándar de los promedios de logro de Sumapaz, tanto en matemáticas como lenguaje, aumentan significativamente en la fase III.

en forma mas objetiva, y tomar decisiones en consecuencia. Segundo, la SED montó un programa de acompañamiento a los colegios con más bajo logro, mediante el cual universidades y centros especializados los acompañan en procesos de mejoramiento durante un año; con este programa, llamado *Nivelación para la Excelencia*, 90 colegios fueron acompañados entre 1999 y 2001, y 60 en el último periodo; estimativos iniciales muestran que el resultado promedio de los alumnos de estos colegios ha aumentado, incluso por encima del crecimiento promedio de todos los colegios oficiales³⁴.

Además de la medición de competencias, con los colegios en concesión la SED introdujo una nueva estrategia de mejora de la calidad, que podría estar generando impactos positivos en los alumnos, no necesariamente observables en las pruebas de logro. Aún no se conoce una evaluación de impacto de éstos colegios; sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que la autoestima de sus estudiantes sería más alta que la lograda en colegios oficiales normales -incidiendo probablemente en ampliar las expectativas de sus alumnos-, por efecto de asistir a un colegio que perciben como "mejor que el que atendían antes", y por tener apoyo de los maestros

para manejar conflictos personales y familiares, que son complejos en medio de la pobreza.

V. Algunas lecciones aprendidas y desafíos

La rica experiencia de Bogotá en el cambio de siglo deja cuando menos dos importantes lecciones aprendidas no solo para la ciudad sino para el país, que sigue con rezago las iniciativas de Bogotá. También sugiere al menos dos énfasis de política educativa hacia el futuro.

En cuanto a las lecciones:

- *La expansión de cobertura mueve estudiantes de colegios privados a colegios públicos.* La expansión de cobertura oficial disminuye el precio relativo de la educación para quienes estudian en colegios privados de la misma zona, con calidades semejantes, creando un incentivo poderoso para moverse a colegios oficiales, aún manteniendo el ingreso de los hogares constante. Hacia el futuro, no basta con observar la tasa de cobertura; también deberá observarse la distribución pública y privada de la matrícula, dado el comportamiento de la oferta de cupos en ambos sectores. En

³⁴ Los resultados de las pruebas tienen que interpretarse con precauciones: i) los puntajes de los exámenes de este tipo son explicados por factores extra-escolares (70%) y por factores escolares (30%), luego el bagaje familiar y la aptitud de los estudiantes explica los resultados obtenidos mas que el aporte del colegio, en todos los lugares del mundo donde se ha medido; ii) los exámenes de Bogotá no se aplican al mismo alumno en dos puntos en el tiempo, sino a diferentes estudiantes de un mismo curso; puesto que cada curso tiene niños distintos cada año, los puntajes se ven afectados por los cambios en el bagaje familiar de cada niño; iii) la reestratificación de alumnos de colegios oficiales documentada antes podría haber incidido (marginalmente) en los cambios observados en los puntajes; iv) se desconoce si los cambios observados en el tiempo, y si las diferencias entre sectores, son estadísticamente significativas; v) las pruebas aplicadas en las tres fases son distintas, y por lo tanto no necesariamente son comparables entre si; Por tanto, una "mejora" no necesariamente lo es, aunque diferencias en las mejoras, por ejemplo entre sectores, son efectivamente diferencias.

³⁵ Otra hipótesis plausible que contribuiría a explicar las mejoras, es que la descentralización facilitaría la interacción entre comunidad y colegios, generando mayor demanda por resultados en los colegios.

otras palabras, el desafío es lograr formas de captura de matrícula *nueva* en el sistema. Además, avances en focalización difícilmente compiten con cambios en el ingreso del hogar y en los precios de la educación; el impresionante esfuerzo de focalización logrado en estratos pobres y de tamaño pequeño, no puede pretender un aumento relativo de la matrícula total de los más pobres en la educación oficial; es muy difícil para una política de focalización como la utilizada, contener la respuesta de los hogares a los cambios en el precio relativo de la educación oficial, causada por la expansión de oferta pública; también es muy difícil contener la respuesta de los hogares a caídas fuertes en sus ingresos.

- *Las brechas en calidad se pueden reducir.* Los resultados obtenidos con las pruebas de logro en Bogotá sugieren que el acceso a información periódica que objetive el desempeño, sumado a intervenciones focalizadas en los colegios con más bajos rendimientos, ayudan a reducir la *inequidad en resultados* entre los distintos estratos socioeconómicos.

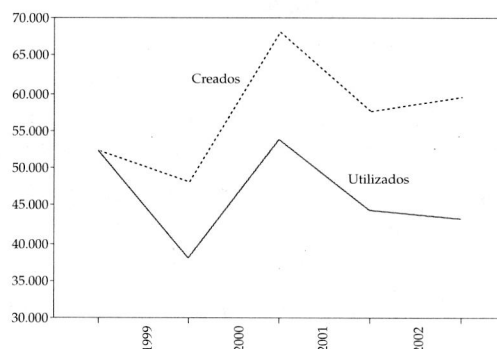
En cuanto a los desafíos, me referiré a aquellos que no han sido abordados en el marco de mediano plazo preparado por la SED y la Secretaría de Hacienda:

- *Soluciones extra-sectoriales para expandir la cobertura del sistema.* Recientemente, la expansión por eficiencia de la capacidad instalada de colegios oficiales habría llegado a su límite, y la ciudad no cuenta con recursos para

construir nuevos colegios (Gráfico 6); los subsidios a la demanda en 2003 se convierten en la estrategia predominante para crear cupos nuevos. Estos subsidios han llevado a los beneficiados a colegios privados de localidades con alta población en edad escolar pobre, pero insuficiente número de colegios oficiales: el 72% de los cupos creados entre 1998 y 2002 se asignaron para estudiar en colegios privados de las localidades de Suba, Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy.

El ritmo de crecimiento de la matrícula en colegios oficiales se desaceleró, y en algunas localidades empieza a ser negativo³⁶: la pro-

Gráfico 6
CUPOS CREADOS VERSUS UTILIZADOS
1999-2000



Totales	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Creados	52.251	48.059	68.061	57.452	59.505	285.328
Utilizados	52.251	37.809	53.932	44.262	43.367	231.621
Util./creados	100%	79%	79%	77%	73%	81%

Cupos creados incluye eficiencia, subsidios y concesiones.
Cupos utilizados incluye matrícula oficial, subsidios y concesiones.
Fuente: SED.

³⁶ No hay un patrón socioeconómico claro que identifique estas localidades: Santa fe, Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño, Los Mártires y Teusaquillo.

porción de cupos efectivamente utilizados frente a los cupos nuevos creados cayó del 79% al 73% entre el 2000 y el 2003; cerca de 3,000 estudiantes dejaron los colegios oficiales en 2002 y 2003 (que representa el 2% de los cupos nuevos del periodo estudiado). La brecha entre cupos creados y utilizados, de una parte, y el aumento de los subsidios a la demanda, por la otra, podría estar reflejando varios fenómenos, entre ellos los siguientes:

Primero, los colegios oficiales y de concesión existentes estarían ubicados en zonas muy lejanas para los demandantes potenciales nuevos, básicamente quienes aun no están en el sistema, o quienes estando matriculados en colegios privados quisieran por cualquier razón cambiarse a un colegio oficial, siempre y cuando fuera más cercano³⁷.

Segundo, el costo de expansión de cobertura del tramo final de población es siempre más costoso; con una cobertura cercana al 100%, es de esperar que el margen faltante sea más difícil de incorporar al sistema, pues esta población enfrentaría restricciones de demanda importantes comparadas con el resto de la población: la encuesta de caracterización de la población en edad escolar de la ciudad en estratos 1 y 2, aplicada en 2002 por el Dane, estima que cerca de 50,000 niños de estos estratos no asisten a la escuela, el 40% de los cuales porque "sus padres no tienen dinero para sus estudios".

Sin duda faltan colegios en Bosa y Suba, principalmente, para atender la población *actual*;

pero igual Bogotá podría explorar servicios nuevos centrados en la demanda, como las transferencias de dinero condicionadas, que compran asistencia escolar entre grupos con altos costos de oportunidad para estudiar. Este sistema se ha implementado con éxito en Brasil, Ecuador, Nicaragua y México, cuyas evaluaciones de impacto muestran un efecto positivo en la asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil, e incluso la protección del consumo de los hogares ante la caída de sus ingresos.

- *La calidad ¿disminuye cuando el tamaño de la clase aumenta?* La estrategia central de expansión de cobertura ha generado aumentos en los tamaños de clase. Los estudios colombianos que recomendaron, desde finales de los años noventa, reasignar recursos en el sector, incluyendo recursos humanos, tuvieron como bagaje literatura internacional que no otorgaba rol alguno al tamaño de clase en la calidad.

En los últimos años, sin embargo, una copiosa literatura con métodos nuevos, más sofisticados, encuentra una relación estrecha y negativa entre tamaño de la clase y logro académico, que afecta especialmente a los grupos minoritarios, en el caso de Estados Unidos (Krueger, 2000 y 2002). Uribe (2003) encuentra el mismo fenómeno, recientemente, en colegios de Bogotá³⁸, por lo que afirma que "existe una disyuntiva entre las políticas de expansión de cobertura de Bogotá en los últimos años y la calidad de las escuelas". El

³⁷ Sin embargo, la Secretaría provee transporte a quienes estudian en colegios ubicados a mas de dos kilómetros de distancia de su residencia.

debate no se ha cerrado, pero la creciente convicción de que los insumos no importan para el logro dejó de ser una certeza.

- *Compensar altos tamaños de clase con buenos profesores y compañeros para mejorar calidad.* El énfasis en la focalización del acceso a los más pobres debe diferenciarse de la homogenización del estrato de los alumnos en los colegios oficiales hacia abajo. Por el contrario, puesto que el bagaje familiar incide notablemente en los resultados en los exámenes, re-

distribuir ese bagaje debería ser una política explícita para mejorar la calidad de la educación oficial. Adicionalmente, los mejores profesores deberían ubicarse en las zonas más difíciles y ser compensados por ello. Como plantea Uribe (2003), es importante que el tamaño de clases, la calidad de los maestros y el bagaje de los compañeros sean combinados de tal forma que los más desaventajados en uno de estos aspectos sean compensados con ganancias en otro de esos aspectos.

³⁸ Afirma Uribe: "Estudiantes en clases con 39 estudiantes (que es el tamaño promedio de los salones de clase en mi muestra), obtendrían un puntaje de aproximadamente .4 desviaciones estándar menores a estudiantes con una clase de 29 alumnos (el tamaño promedio de un salón de clase en el sector privado en mi muestra)".

Bibliografía

- Álvarez, Gloria Mercedes (2002), Documento de Evaluación del Objetivo Educación. Alcaldía Mayor de Bogotá. Mimeo.
- Angrist, Joshua *et al.* (2002), Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *The American Economic Review* (December) pp. 1535:1558
- Hanusheck, Erik (1997), Assessing the effects of School resources on student performance: an update. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19(2) pp. 141:164
- Krueger, Alan (2000), Economic Considerations and Class-Size. *NBER Working Paper*.
- Krueger, Alan and Diane Whitmore (2002), Would Smaller Classes close the black-white achievement gap? Unpublished Manuscript, Princeton University.
- Ministerio de Educación Nacional (1996), Acta de Verificación de Requisitos y Entrega de Bienes al Distrito Capital de Santa fe de Bogotá, (julio 10).
- Misión Social y Ministerio de Educación (1996), Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos en el Sector Educativo. Mimeo.
- Pérez, Ángel (2003), Educación en Bogotá Periodo 1992 – 2002. Universidad Nacional, Departamento de Ciencia Política, Mimeo.
- Pérez Calle, Francisco (1997), Cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de la Educación Básica. Misión Social, Mimeo.
- Proyecto Bogotá Cómo Vamos (2002), Evaluación de Resultados de Año y Medio de la Administración Mockus. Educación. Mimeo.
- Proyecto Bogotá Cómo Vamos (2003), Evaluación de Resultados de la Administración Mockus 2001-2003. Educación. Mimeo.
- Secretaría de Educación de Bogotá (2001, 2002, 2003), Informes Anuales de Gestión y resultados. Mimeo.
- Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría de Educación Distrital (2003), Bogotá Piensa a Futuro. Un Marco de Mediano Plazo para el Sector Educativo. Mimeo.
- Uribe, Claudia (2003), Growing Gains or Growing Pains. Tesis para optar por el PhD. En Administración de la Educación, Graduate School of Education, Harvard University. Mimeo.
- Vargas, Jorge Enrique (2003), "Cómo vamos en educación", en *Cambios en la Calidad de Vida de la Ciudad 2000-2002*. Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Villa, Leonardo y Jesús, Duarte (2002), "Los Colegios en Concesión de Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar". BID, Mimeo.
- Villaveces, José Luis (1995), Informe de Gestión y Resultados. Secretaría de Educación. Mimeo.
- Villaveces, José Luis (1996), Informe de Gestión y Resultados-Primer Semestre. Secretaría de Educación. Mimeo.
- Wiesner, Eduardo (1997), El fortalecimiento de la gestión educativa en Colombia: Marco conceptual y estrategia. Ministerio de Educación y BID, Bogotá. Mimeo.

Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe^{*}

Carmen Elisa Flórez N.¹

Carlos Medina D.²

Fernando Urrea G.³

Abstract

This article analyzes the forms of socioeconomic exclusion to which indigenous communities, mestizo and black individuals in Latin America and the Caribbean have been subjected to. It illustrates how these groups have received (negative) differential treatment since the beginning of the XVI century throughout the American continent; how this treatment has been perpetuated even after the abolition of slavery towards the end of the XIX century; and how it still remains to this day.

Resumen

Este artículo analiza las formas de exclusión socioeconómica de la cual han sido sujetos los pueblos indígenas, los negros y los mestizos en Latinoamérica y el Caribe. Luego de examinar diferentes formas de exclusión, se ilustra como desde comienzos del siglo XVI, los pueblos indígenas, negros y mestizos han recibido un trato diferencial en su contra a lo largo del continente americano, que se ha perpetuado incluso después de abolida la esclavitud a finales del siglo XIX, y que prevalece contemporáneamente.

Keywords: Social exclusion, Racial discrimination, Ethnic groups.

Palabras clave: Exclusión social, Discriminación racial, Grupos étnico.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

^{*} Agradecemos los comentarios de Ruthanne Deutsch y Jacqueline Mazza por sus detallados comentarios de un borrador preliminar. Se agradece al Banco Interamericano de Desarrollo por su generoso apoyo financiero. Los errores finales son nuestros. Las opiniones que se expresan en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente la política del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹ Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, CEDE.

² Investigador Asociado de la Universidad de los Andes, CEDE.

³ Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle

I. Introducción

Este artículo analiza las diversas formas de exclusión socioeconómica a la cual han sido, y son sujetos, los pueblos indígenas, los negros y los mestizos en Latinoamérica y el Caribe (LAC). En la medida en que distintas manifestaciones de éste fenómeno se encuentran bastante generalizadas en la región, es importante profundizar en su estudio conocer su magnitud y las razones por las cuales persiste con el objeto de buscar estrategias para promover la equidad social y la inclusión en la región.

Desde comienzos del siglo XVI, los pueblos indígenas, negros y mestizos han recibido un trato diferencial en su contra a lo largo del continente americano. Una vez abolida la esclavitud a finales del siglo XIX, algunos consideraron que las inequidades a las cuales éstos grupos habían sido sujetos se desvanecerían, no obstante, la experiencia no fue tan placentera como se esperaba.

Algunos de los argumentos esgrimidos por los economistas, como por ejemplo los expuestos en Arrow (1972 a,b, 1973), Stiglitz (1973), Thurow (1975), Cain (1976) y Friedman (1982), sostienen que las diferencias entre éstos grupos y los blancos se desvanecerían con el tiempo gracias a las fuerzas del mercado. No obstante, esta premisa fue contradicha por los hechos. Aun en los Estados Unidos, tal vez el país más representativo de la economía de mercado, las diferencias raciales permanecieron por décadas después de la abolición, y solamente en los cincuenta y sesenta se pusieron en práctica drásticas medidas de política de acción afirmativa

para proteger los derechos de las minorías. Por otro lado, como lo manifiestan Greenberg (1980) y So (1990), científicos sociales como Max Weber vieron las diferencias fundamentadas en la raza o el género como transitorias, y consideraron que éstas serían remplazadas por nuevos valores basados en las actitudes y los comportamientos.

Lamentablemente, los hechos han mostrado que en la región continúan existiendo diversas manifestaciones de exclusión social. Bien sea en países donde los pueblos indígenas, negros y mestizos son minorías, como sucede en la mayoría de los países de LAC, o en aquellos en los cuales no lo son, como son los casos de los pueblos indígenas en Bolivia, y de los negros y mestizos en Brasil, el tratamiento diferencial con base en la raza o la etnia fue y continua siendo la regla.

Aun cuando las distintas manifestaciones de exclusión social mencionadas han sido documentadas en diferentes estudios, algunos de los cuales citamos, todavía existe gran resistencia en la región a aceptar esta regularidad empírica. La misma se niega argumentando que proviene de diferencias de clase o riqueza, o se minimiza su importancia al contrastar su magnitud con la existente en países con profundos conflictos raciales⁴.

Un factor que ha dificultado que se forme un consenso generalizado de aceptación de la situación desfavorable de éstos grupos en LAC ha sido la falta de información adecuada a lo largo del tiempo en la mayoría de los países de la región. Por un lado, muchos países no preguntan en sus censos y encuestas características socio-demográficas que permitan clasificar a las per-

⁴ Dulitzky (2000) describe diferentes argumentos utilizados para negar la discriminación racial o étnica en Latinoamérica.

sonas de acuerdo a su raza o etnia. Adicionalmente, aun en los países que se incluyen preguntas que buscan lograr este objetivo, se ha encontrado que una adecuada clasificación de las personas de acuerdo a estos conceptos es una tarea sumamente compleja, por lo cual se han obtenido resultados que carecen de una amplia aceptación en la población.

La carencia de información homogénea de todos los países a lo largo del tiempo, y que goce de amplia aceptación en términos de la clasificación racial y étnica de las poblaciones, ha limitado sustancialmente las posibilidades de cuantificar la magnitud e implicaciones de la exclusión social con base en la raza o la etnia en los países de LAC. Este es el caso de Brasil, donde por décadas después de la abolición de la esclavitud en 1888, existió la creencia de que las diferencias raciales se derivaban exclusivamente de diferencias de clase en lugar de diferencias basadas en características raciales. De ésta forma, el hecho de que la mayoría de las personas, blancas y negras, eran pobres, y de que los Afro-Brasileros más ricos sufrían de menos prejuicio social, constituía evidencia de que lo que determinaba las diferencias era la clase social y no las diferencias raciales. De acuerdo a esta premisa, el desarrollo atenuaría en el tiempo las diferencias de clase, generando de paso una sociedad más equitativa, libre de violencia, segregación y discriminación, haciendo de Brasil la más grande "democracia racial". Solamente hasta comienzos de los sesenta, en los años que precedieron el golpe militar, surgió un punto de vista diferente. De acuerdo a este punto de vista, la discriminación racial era una característica propia de Brasil. Hasenbalg (1985) sostiene que para entonces la discriminación se alimentaba del deseo de los blancos de mantener para ellos los beneficios

de la industrialización mediante la desclasificación de los no blancos como competidores. Hoy en día varios estudios corroboran la existencia de la discriminación racial en Brasil, manifiesta en diferentes contextos sociales y económicos.

Para el caso de Colombia, Wade (1993) muestra que en ciudades como Ungía y Medellín la identidad racial y la clase social son fácilmente diferenciables. Como él dice "aunque la mayoría de los negros eran pobres, la mayoría de los pobres no eran negros". En consecuencia, las diferencias entre blancos y no blancos pobres son más fáciles de identificar que en el Brasil, donde la clase y la raza tienden a superponerse. Wade (1983) presenta evidencia donde muestra que la movilidad social en Ungía de los *países* pobres (en su mayoría blancos) es mayor que la de los *chocoanos* (personas naturales del Chocó, en su mayoría negros). Wade finalmente considera inadecuada los intentos por explicar la situación de los *chocoanos* como consecuencia de factores ligados a su clase, sin tener en cuenta que la clase en sí está influenciada por la raza.

El análisis de la evidencia disponible de discriminación racial o étnica en la región permite concluir que la misma ha existido en la mayoría de sus países desde el siglo XV. Desde entonces, la concepción del problema ha variado sustancialmente, y durante el siglo XX el creciente interés por éste problema ha contribuido para que la región avance en el conteo de personas por razas y etnias en la región, y en el mejor diseño de encuestas que incluyen éste tipo de información.

El artículo tiene cuatro secciones adicionales a esta introducción. La segunda presenta una revisión de la literatura sobre la existencia y los costos de la discriminación con base en la raza y

la etnia en la región. La tercera muestra cuáles países de LAC han contado, y están actualmente contando, a las personas por raza y etnia, bien sea en sus censos o encuestas. La cuarta sección presenta alguna evidencia existente sobre los diferentes resultados que se pueden obtener con diferentes formas de clasificar a las personas en las encuestas, y finalmente, la sección cinco presenta algunas conclusiones.

II. Revisión de la literatura sobre los costos de la discriminación racial y étnica en LAC

A. Los conceptos de raza y etnia

Los conceptos de raza y etnia han evolucionado a lo largo del tiempo, no obstante, su definición durante el siglo XX, nuestro período de referencia, ha sido relativamente estable. Por lo tanto, para efectos de este artículo se adoptará la que Wade (1997) define como definiciones objetivas de raza y etnia. De esta forma, el término raza representará las construcciones sociales basadas en las variaciones fenotípicas como el color de la piel, los rasgos faciales, etc. Por otro lado, etnia representará las construcciones sociales basadas en las variaciones culturales como las costumbres, la religión, los símbolos, el lenguaje, el vestuario, etc. Aunque es necesario reconocer que éstas definiciones tienen un alcance limitado, las mismas contienen los elementos necesarios para nuestros objetivos.

B. El concepto de discriminación

Una definición amplia de discriminación la brinda el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, tal como la cita Dulitzky (2000):

En la presente convención "Discriminación Racial" denotará toda distinción, restricción o preferencia basada en la raza, el color, el linaje, o el origen nacional o étnico que tenga como objetivo o resultado anular o demeritar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otra de la vida pública.

Con base en esta definición, si se acepta que para cada uno de los aspectos enumerados la raza y la etnia son solo connotaciones que no implican ningún tratamiento diferencial por sí mismos, entonces personas con todas las características idénticas (en igualdad de condiciones), pero que difieran exclusivamente en la raza o la etnia, deberían gozar de un tratamiento idéntico en cada uno de esos aspectos. Si no se produce igualdad de tratamiento bajo éstas condiciones, se generaría un asignación ineficiente de recursos en la economía.

C. La medición de la discriminación racial y étnica

La aproximación estándar para medir discriminación consiste en establecer cuáles son las diferencias en el tratamiento que reciben las personas de los diferentes grupos una vez se reconoce que una parte de éstas diferencias son justificadas por las diferencias en sus características personales. Darity y Mason (1998) explican un procedimiento estándar que consiste en permitir que una parte de las diferencias raciales o étnicas sea explicada por las diferencias promedio en las productividades de los grupos (capital humano), y otra parte por el tratamiento diferencial que le da el mercado a personas de los diferentes grupos (discriminación).

El tratamiento empírico usualmente requiere estimar una ecuación que explique el indicador de interés (ingresos, empleo, etc.) en función de variables de capital humano y una variable *dummy* de raza. Otra aproximación consiste en estimar éstas ecuaciones para cada grupo y realizar una descomposición (Blinder-Oaxaca) de las diferencias con base en los coeficientes estimados (Neumark, 1988).

D. Costos sociales de la discriminación

Obtener una correcta estimación de los costos en los que incurre una sociedad por concepto de la discriminación basada en la raza o la etnia no es una tarea fácil. Esto requeriría comparar los logros en una sociedad discriminatoria con aquellos en una sin discriminación. Esta comparación cubriría en principio una amplia gama de temas, económicos, culturales, sociológicos, etc., todos ellos importantes aunque no igualmente fáciles de cuantificar. El análisis económico de los costos sociales de la discriminación permite algunas formas de cuantificación que lo hace atractivo.

Zoninsein (2000) utiliza la metodología presentada en Brimmer (1966, 1995) para estimar las ganancias en el Producto Interno Bruto (*PIB*) que resultarían si las diferencias debidas a la discriminación racial en el mercado laboral y la

brecha de capital humano de los negros relativa a los blancos fueran eliminadas. Se asume que dichas ganancias provienen de: i) El uso más completo de las habilidades productivas de la población negra, y ii) el desarrollo de las habilidades productivas de la población negra a los niveles de las de los blancos⁵.

Las estimaciones se realizan para tres países: Brasil (1990), Sudáfrica (1993) y los Estados Unidos (1992). Los resultados muestran que los incrementos en los ingresos serían del 25, 184 y 5 por ciento respectivamente. Como resultado, las ganancias en el PIB serían del 9, 97 y 3 por ciento respectivamente⁶.

La región cuenta con diversos estudios que cuantifican la discriminación para varios de sus países. A continuación se procederá a ilustrar la composición de la población por raza y etnia en los países de la región, para luego a analizar los resultados de algunos de éstos estudios.

1. Composición de la población Americana por razas y etnias

La composición de la población americana por razas y etnias ha sufrido dramáticos cambios desde la época de la Colonización. Hace cerca de cinco siglos, los pueblos indígenas constituían la mayor parte de la población del continente.

⁵ La primera fuente se calcula reemplazando los ingresos que tienen los negros por los que tienen los blancos con características de capital humano comparables (edad, sexo y educación) y en un trabajo similar. La segunda se calcula reemplazando los niveles de educación de los negros por los alcanzados por los blancos y asumiendo que éstos ganarían lo que los blancos ganan con esos niveles de educación. Finalmente, en un tercer paso se calculan las ganancias totales en el PIB teniendo en cuenta ambos fuentes de ganancias.

⁶ Las grandes ganancias que experimentaría Sudáfrica son consecuencia de las grandes diferencias en ingresos entre blancos y negros (de 6,4 a 1 en Sudáfrica contra 2,9 a 1 en Brasil) y la mayor participación de la población negra y mulata en la población (85, 44 y 12 por ciento en Sudáfrica, Brasil y los Estados Unidos respectivamente).

Con el tiempo, blancos y negros ganaron participación en una forma heterogénea a lo largo del continente. A los Estados Unidos y Canadá llegaron principalmente inmigrantes blancos. De acuerdo a Engerman y Sokolof (1997), en éstos países, los pueblos indígenas fueron básicamente extinguidos, pasando de ser casi el 100% de la población a mediados de 1500 a solo el 1.4% en 1935⁷. Las enfermedades traídas de Europa y África, a las cuales éstos pueblos no eran inmunes, fueron la principal causa de su exterminio. Claro está, la violencia y dominación de los blancos también contribuyó⁸. Brasil fue otro país en el cual las poblaciones indígenas sufrieron una drástica disminución, pasando su participación en el mismo período a solo 37%. Mientras que en el norte del continente la mayoría de la población inmigrante fue blanca, en Brasil hasta mediados del siglo XIX la mayoría fue negra, siendo para 1935 su participación de 35,5 % de la población, mientras que la de los blancos era del 41%⁹. Para el resto del continente, los pueblos indígenas continuaban representando algo más del 50% de la población, seguidos de los blancos, 35,5%, y los negros, 13,3%.

La distribución actual de la población se presenta en el Cuadro 1. Como se aprecia en el cuadro, el censo de 14 de los 35 países de LAC consi-

derados no contaba hasta 1998 con una pregunta sobre raza o etnia. Adicionalmente, entre los países que cuentan con alguna estimación, en varios la cifra obtenida no goza de aceptación entre los expertos en el tema, como es el caso de Colombia con su reciente experiencia cuantificando a la población negra en el censo de 1993. En general, los sesgos obtenidos con las metodologías actuales, han tendido a subestimar la participación de los pueblos indígenas y los negros. A pesar de esto, como se aprecia en el Cuadro 1 la población negra y mestiza que se puede contabilizar es considerable.

La distribución de las poblaciones indígenas y negras en LAC se presenta en el Cuadro 2. La mayoría de las poblaciones indígenas de LAC vive en cinco países: México, Perú, Bolivia, Guatemala y Ecuador. Por otro lado, la mayoría de la población negra vive en Brasil, Colombia, Haití, Cuba y República Dominicana.

2. Evidencia de exclusión social con base en la raza y la etnia en países de LAC

En esta sección se analizará evidencia de exclusión étnica y racial en países de LAC con base en dos conceptos: la pobreza, y los niveles y retornos al capital humano.

⁸ Los autores construyen una serie simplificada de participaciones en la población de blancos, negros y pueblos indígenas con base en diversas fuentes, por lo cual, las definiciones de los diferentes grupos étnicos y raciales cambia en el tiempo. En 1825 por ejemplo, la categoría castas, que incluía mestizos, mulatos, etc., fue dividida dos tercios como pueblos indígenas y un tercio como negros.

⁹ INI (2000) documenta los efectos de las epidemias (la viruela fue la más importante. También hubieron sarampión, pestes y plagas) y las crisis agrícolas en México. En 1519 la población de México era de 22 millones de habitantes y ese año apareció la viruela (en 1520 apareció el sarampión). Para 1532 su población fue 16,8 millones, y en 1540 solo 6,13 millones.

¹⁰ No obstante, las participaciones que reporta Nobles (2000) para 1935 con base en datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, son 63,5% blancos, 21,2% mulatos, 14,6% negros, 0,6% amarillos y solo una fracción despreciable de indígenas. Por lo tanto, una exterminación mucho más drástica pudo haber tenido lugar en este país.

Cuadro 1
POBLACIÓN NEGRA Y MESTIZA POR PAÍS: LAC, 1998

País	Año	Negros	Mestizos	Población 1998	Población negro + mestizo
Antigua y Bermuda	1970	81,4	8,6	67.000	6.300
Antillas Holandesas	-	-	-	213.000	
Argentina	-	-	-	36.125.000	*
Bahamas	-	-	-	300.000	
Barbados	1980	91,9	2,6	268.000	253.260
Bélice	1991	6,6	43,7	230.000	115.690
Bolivia	-	-	-	7.957.000	*
Brasil	1995	4,9	40,1	166.296.000	74.833.200
Chile	-	-	-	14.822.000	*
Colombia	1991	5,0	71,0	40.804.000	31.011.040
Costa Rica	-	-	-	3.840.000	*
Cuba	1981	12,0	21,8	11.116.000	3.757.208
Dominica	1981	91,2	6,0	71.000	69.012
Ecuador	-	-	-	12.175.000	*
El Salvador	-	-	-	6.031.000	*
Granada	1980	82,2	13,3	93.000	88.815
Guadalupe	-	-	-	443.000	
Guatemala	-	-	-	10.802.000	*
Guyana	1980	30,5	11,0	856.000	355.240
Haití	1999	95,0	-	8.056.000	7.653.200
Honduras	-	-	-	6.148.000	*
Jamaica	1970	90,9	5,8	2.539.000	2.455.213
México	-	-	-	95.830.000	*
Nicaragua	-	-	-	4.807.000	*
Panamá	-	-	-	2.767.000	*
Paraguay	-	-	-	5.223.000	*
Perú	-	-	-	24.801.000	*
República Dominicana	1991	11,0	73,0	8.232.000	*
St. Kitts y Nevis	1980	94,3	3,3	41.000	40.016
Santa Lucía	1980	86,8	9,3	148.000	142.228
S. Vicente y Granadinas	1980	82,0	13,9	115.000	110.285
Surinam	-	15,0 **	-	416.000	62.400
Trinidad y Tobago	1980	40,8	16,3	1.284.000	733.164
Uruguay	-	-	-	3.289.000	*
Venezuela	1991	10,0	65,0	23.242.000	17.431.500
Total				499.447.000	146.086.651

* El Censo de Población no incluye pregunta para negros.

** Price (1995).

Fuente: Tomado de Bello y Rangel (2000). Porcentajes de población negra y mestiza: Oficina de Censos de los Estados Unidos, Base de Datos Internacional (www.census.gov), excepto Brasil (www.ibge.gov), Haití (www.odci.gov), Colombia, República Dominicana y Venezuela (Larousse Moderno, 1991). Población: Anuario Estadístico (Cepal, 1998).

Cuadro 2
POBLACIONES INDÍGENAS Y NEGRAS DE AMÉRICA, 1990s

País	Población negra				Pueblos indígenas		
	Población (000)		% del total		Año	Población (000)	(%)
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo			
Antigua y Barbuda	85	85	97,9	97,9	- 1992	-	-
Argentina	0	-	0,0	-	- 1992	-	-
Bahamas	194	223	72,0	85,0	- 1992	-	-
Barbados	205	245	80,0	95,8	- 1992	-	-
Belice	92	112	46,9	57,0	- 1992	-	-
Bermuda	38	39	61,0	61,3	- 1992	-	-
Bolivia	158	158	20	2,0	C 1992	3.058,2 ^(a)	59,0
	-	-	-	-	E 1992	5.600,0	81,2
Brasil	9.477	53.097	5,9	33,0	E 1992	1.500,0	1,0
Canadá	260	260	1,0	1,0	- 1992	-	-
Chile	-	-	-	-	C 1992	998,3 ^(b)	10,3
Colombia ^(vi)	4.886	7.329	14,0	21,0	C 1993	532,2 ⁽ⁱ⁾	1,6
Costa Rica	66	66	2,0	2,0	C 2000	32,0 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	0,8
Cuba	3.559	6.510	33,9	62,0	- 1992	-	-
Ecuador	573	1.147	5,0	10,0	C 1990	362,5 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	3,8
	-	-	-	-	E 1992	3.800,0	35,3
	-	-	-	-	E 1995	3.055,0 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	27,0
Granada	72	81	75,0	84,0	- 1992	-	-
Guadalupe	292	292	87,0	87,0	- 1992	-	-
Guatemala	-	-	-	-	C 1994	3.476,7	42,8
	-	-	-	-	E 1992	4.600,0	49,9
Guyana	222	321	29,4	42,6	- 1992	-	-
Guyana Francesa	37	58	42,4	66,0	- 1992	-	-
Haití	6.500	6.900	94,0	100,0	- 1992	-	-
Honduras	112	280	2,0	5,0	C 1988	48,8 ^(c)	1,3
Jamaica	1.976	2.376	76,0	91,4	- 1992	-	-
México	474	474	0,5	0,5	E 1990	5.282,3 ^(c)	7,4
	-	-	-	-	C 1992	10.900,0	12,6
Nicaragua	387	559	9,0	13,0	C 1995	67,0 ^(c)	1,8
Panamá	35	1.837	14,0	73,5	C 1990	194,3	8,3
Paraguay	156	156	3,5	3,5	C 1992	49,5 ^(iv)	1,2
Perú	1.356	2.192	6,0	9,7	E 1992	9.000,0	40,2
República Dominicana	847	6.468	11,0	84,0	- 1992	-	-
S. Vicente y Granadinas	94	105	84,5	95,0	- 1992	-	-
Santa Lucía	121	121	90,3	90,3	- 1992	-	-
Surinam	146	151	39,8	41,0	- 1992	-	-
Trinidad y Tobago	480	516	40,0	43,0	- 1992	-	-
Estados Unidos	29.986	29.986	12,1	12,1	- 1992	-	-
Uruguay ^(v)	38	164	1,2	5,9	HS 1996-7	12,1 ^(v)	0,4
Venezuela	1.935	2.150	9,0	10,0	C 1992	314,8 ^(d)	0,9
Total	64.859	124.458	9,0	17,3	- Min.	28.439,9	7,1
					- Max.	38.105,1	9,4

⁽ⁱ⁾ DANE (2000); ⁽ⁱⁱ⁾ INEC (2000); ⁽ⁱⁱⁱ⁾ FEINE (2000); ^(iv) DGEEC (2000); ^(v) Organizaciones Mundo Afro (2000); ^(vi) censo de 1993: 502.343: 1.5%; * La presencia de negros es reconocida pero no se reportan cifras (Este es también el caso de las Antillas Holandesas). (a) Población mayor de cinco años; (b) Población mayor de 13 años; (c) Población mayor de cuatro años; (d) Censo Indígena; C: Censo; E: Estimación; HS: Encuesta de Hogares.

Nota: Los pueblos indígenas en Argentina se estimaron en el censo de 1966-8 en 165.381, 0,7% de su población en 1970 (Ver INDEC (2000)).

Fuente: Adaptado de Bello y Rangel (2000) y de Oviedo (1992).

a. Pobreza

Claramente la población indígena se encuentra desproporcionalmente representada entre la más pobre de los países donde habitan. Con base en Psacharopoulos y Padrinos (1994) el porcentaje de las poblaciones indígenas bajo la línea de pobreza, en relación a la población no indígena, es de 64/48 en la zona urbana de Bolivia, 87/54 en Guatemala, 81/18 en México, 79/50 en Perú y 37/11 en Paraguay.

b. Dotación de capital humano y sus retornos

En un estudio realizado por Patrinos (2000), en el cual incluye resultados de Psacharopoulos y Padrinos (1994), Kelley (1988), Silva (1992), Patrinos, Velez y Psacharopoulos (1993), se encuentra que al comparar la dotación de capital humano y su retorno, entre grupos étnicos y raciales en diferentes países de LAC con base en los años de educación, los pueblos indígenas, negros y mulatos tiene menores niveles y retornos en todos los países analizados.

El Cuadro 3, tomado de Patrinos (2000), compara los niveles de ingresos, educación y tasa de retorno a la educación de diferentes etnias y ra-

zas de varios países de LAC. El patrón generalizado es el de las minorías ganado menos que los blancos. Sus ingresos representan entre un 30% en México, y un 66% en la zona rural de Bolivia. El nivel de capital humano presenta el mismo patrón al medirlo con base en los años de educación. A excepción de Paraguay donde no parecen existir diferencias apreciables, los blancos son más educados en todos los países analizados, teniendo hasta 3,5 años de educación más en el caso de México.

Para analizar los retornos al capital humano, Patrinos (2000) presenta los resultados de estimar una ecuación de ingresos para cada grupo racial o étnico y luego realizar la descomposición de Oaxaca¹⁰. El retorno a la educación (β en el cuadro) varía demasiado entre grupos étnicos o raciales en algunos países, como es el caso en Perú, mientras que en otros son similares, como sucede en Paraguay, México o Guatemala.

Mientras que las diferencias étnicas y raciales en los niveles de capital humano pueden tener muchas explicaciones, varias de ellas aceptables, las diferencias en sus retornos son menos aceptables, y son usualmente interpretadas como discriminación¹¹. Los resultados presentados en

¹¹ La ecuación de ingresos que se estima es $\ln W_g = \beta_g X_g + u_g$, donde W_g es el salario del individuo del grupo g , y X_g es un vector de variables de capital humano del individuo como educación, experiencia, y otras variables de control. El coeficiente de la educación en esta ecuación se interpreta como el retorno a la educación. La descomposición de Oaxaca (1973), es $\ln W_w - \ln W_b = \beta_w(X_w - X_b) + X_b(\beta_w - \beta_b)$, la cual expresa la diferencia en los ingresos promedio como función de las diferencias en las dotaciones promedio (primer término del lado derecho), y las diferencias en los coeficientes, o sea en los retornos al capital humano (segundo término).

¹² En la medida en que las variables incluidas en la ecuación no representa una lista exhaustiva de todas aquellas que pueden afectar los ingresos, parte de las diferencias en los coeficientes estimados se deben a la omisión de éstas. Aunque teóricamente el efecto de las variables omitidas es incierto, la evidencia empírica existente sugiere que en la medida en que se incluyen más variables en la ecuación de ingresos se disminuye la fracción de las diferencias en los ingresos explicada por las diferencias en los coeficientes (Ver Cain (1986) y Heckman (1998)). Por lo tanto, la fracción de la discriminación explicada por los coeficientes puede estar sobreestimada, representando un tope máximo de ésta.

Cuadro 3
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOMBRES ADULTOS EN LATINOAMÉRICA POR GRUPO
ÉTNICO Y PAÍS CON ESTIMACIONES DE DISCRIMINACIÓN

País	Grupo étnico o racial	$Y_{\text{minoría}}/Y_{\text{mayoría}}$	Edad (años)	Educación (años)	β	Discriminación máxima (%)	N
Bolivia urbana (1989)	Pueblo indígena	0,61	38,5	7,4	5,7	28	2.394
	No indígena		36,0	10,1	8,6		4.070
Bolivia rural (1966)	Pueblo indígena	0,66*		1,2		12	675
	No indígena			4,5			421
Guatemala (1989)	Pueblo indígena	0,42	36,2	1,8	9,1	52	2.459
	No indígena		34,5	4,9	10,5		6.029
México (1989)	Pueblo indígena	0,30	34,5	3,8	8,7	48	476
	No indígena		33,6	7,3	9,3		8.343
Perú (1991)	Pueblo indígena	0,43	39,3	6,7	2,6	50	316
	No indígena		37,6	10,0	6,2		1.863
Paraguay (1990)	Guaraní	0,64	34,7	8,2	8,2	21	1.084
	Español		36,8	11,2	8,2		647
Brasil (1988)	Negro	0,50	39,8	5,1	10,8	51	1.212
	Mulato	0,55	38,8	5,4	10,1	46	6.857
	Blanco		39,9	7,9	13,3		11.215

* Riqueza; β : Tasa de retorno a la educación; $Y_{\text{minoría}}$: Ingreso de pueblo indígena, negro o mulato según el país; $Y_{\text{mayoría}}$: Ingreso de blancos,

Fuente: Psacharopoulos y Patrinos, 1994; Kelley, 1988; Silva, 1992; Patrinos, Velez y Psacharopoulos, 1993,

el Cuadro 3 muestran que las diferencias en los ingresos entre grupos étnicos o raciales pueden estar explicadas hasta entre un 12% y un 51% por discriminación en el mercado laboral.

Por lo tanto, se encuentra que aunque en éstos países los pueblos indígenas y las poblaciones negras tienen menores niveles de capital humano que los blancos, éstas diferencias no son suficientes para explicar las grandes diferencias en los ingresos que reciben. Una buena parte de las diferencias en los ingresos es necesariamente explicada por un tratamiento diferencial con base en la raza o la etnia.

3. Evidencia de discriminación en algunos países de LAC

En esta sección presentamos los resultados de estudios por países acerca de la discriminación racial en países de LAC. En algunos casos, los estudios consideran un período de referencia que incluye la esclavitud, mientras que otros se refieren al período posterior a su abolición. Así mismo, parte de la evidencia es cualitativa mientras que otra es cuantitativa. Aquí consideramos todos los estudios como relevantes sin considerar las diferencias mencionadas.

a. Argentina

Como se puede apreciar de los Cuadros 1 y 2, Argentina es uno de los países en la región que no cuenta con preguntas sobre raza o etnia en sus censos de población. Por consiguiente, no existen mediciones recientes sobre la participación de éstos grupos en la población del país, ni tampoco mediciones que permitan determinar si las mismas son víctimas de alguna forma de exclusión. No obstante, existe evidencia de que éstos grupos fueron discriminados durante el siglo XIX y a comienzos del XX. No solo fueron discriminados cuando representaron una parte importante de la población, sino que las ideas de la elite blanca condujeron a su exterminación gradual. En esta sección se analizará la situación de éstos grupos durante el siglo XIX y se presentarán algunas de las razones de su exterminio.

Como se explica en Andrews (1995), una de las formas de discriminación más comunes que existió en Argentina a comienzos del siglo XIX consistió en el reclutamiento por decreto de las minorías étnicas y raciales. En 1801 las tropas negras constituían el 10% de los 1,600 hombres que conformaban la milicia, y para 1807, el 17,5% de los 5.000 miliares eran indígenas, negros o mulatos. La mayoría de los negros había prestado servicio militar antes de alcanzar su madurez.

En 1813 el gobierno ordenó a los dueños de esclavos venderlos al estado por decreto, los dueños de esclavos domésticos deberían contribuir con un tercio de ellos, los de panaderías con un quinto, y aquellos en agricultura con un octavo. Este reclutamiento produjo 1,016 soldados esclavos, mientras que posteriores en 1815, 1816 y 1818 produjeron otros 1,059. El gobierno tenía un programa mediante el cual una vez los esclavos

eran vendidos al estado como soldados, ellos ganaban su libertad. Los negros llegaron a ser el 28% del total de enlistados. Aunque varios escritores no han reconocido los logros de los negros en sus carreras militares, el hecho es que al menos 11 llegaron a los grados de coronel o teniente coronel. Durante el período 1800-1860, 38% de 109 oficiales verificables de batallones seleccionados fueron negros.

La posibilidad de que los negros llegaran a ser oficiales evolucionó en el tiempo. En particular, durante la administración Rosas se les permitió lograr ascensos. Una hipótesis es que Rosas quería su apoyo para su administración. Adicionalmente, mientras que los hombres negros libres eran el 22,6% del total en 1810, su porcentaje venía en aumento, y llegaron a ser el 54,8% en 1927. Por lo tanto, la administración Rosas, necesitando hombres para luchar contra los indígenas y en las guerras civiles de las décadas de 1830 y 1840, se vio forzada a concederle a los hombres negros el derecho de ascender en su carrera militar. Aun después de éstos cambios, los Afro-Argentinos mantuvieron desventajas en sus posibilidades de ascenso, en particular, mientras que los blancos podían terminar sus carreras como capitanes, no era posible que los negros las terminaban con un rango superior al de coronel. Por lo tanto, aunque el servicio militar constituía un medio para que los negros logran reconocimiento y movilidad social, su alcance era limitado por su raza, dependía de los intereses políticos, y requería que se sometieran a la posibilidad de sufrir una muerte violenta.

Ahora procedamos a analizar las ideas de la elite blanca Argentina a finales del siglo XIX, las cuales se encuentran ligadas a los dramáticos cambios demográficos experimentados por el

país en el período 1880-1930. Como lo explica Helg (1990), entre 1880 y 1930 la élite Argentina se encontraba fuertemente influenciada por las culturas y modelos económicos Europeos y Norteamericanos. Durante ese período, la raza era el concepto que explicaría las diferencias en desarrollo entre Latinoamérica y los países nórdicos. La élite aceptó ésta idea e influyó la forma de hacer política con base en ella. Inmigración, educación y los asuntos indígenas fueron algunos de los temas afectados. Solamente en la década de 1920, otros movimientos de presión cambiaron la atención de los temas raciales a los de clases. En gran medida el énfasis cambió porque ya no habían razones para culpar a la raza de las diferencias norte-sur: para 1990 Argentina ya estaba principalmente poblada de Europeos.

Helg procede a afirmar que éste cambio demográfico fue el resultado de una inmigración masiva y de guerras de exterminación en contra de los indígenas. Dado que el rápido desarrollo de la agricultura y el surgimiento de la industria tuvo lugar simultáneamente con el cambio demográfico, la mayoría de los intelectuales vinculó el desarrollo a la evolución racial¹².

Argentina se *blanqueó* muy rápido. En 1869 los pueblos indígenas representaban el 5% de la población y para 1895 fueron sólo el 0,7% de un total de 3.955.000. Los negros, concentrados en Buenos Aires, representaban en 1835 el 25% de la población de la capital, y para 1887 sólo el 2%.

Entre 1880 y 1930 se sumaron a la población Argentina cerca de 3.225,000 inmigrantes (43% Italianos, 34% Españoles). Los temas raciales perdieron importancia gradualmente y fueron reemplazados por debates sobre la política de inmigración.

Algunas de las principales hipótesis utilizadas para explicar el exterminio de los negros son el prejuicio en su contra, el clima de Buenos Aires, la debilidad de sus pulmones para resistir los vientos de la pampa, el *blanqueamiento* con blancos, las olas de inmigración Europea, de haber sido diezmados por el alcoholismo, viruela y tuberculosis, y finalmente, de las guerras de independencia y civiles del siglo XIX.

Por su parte, los pueblos indígenas fueron considerados el enemigo más importante de la civilización Argentina hasta comienzos de 1880. Militares como el General Julio A. Roca subyugaron y exterminaron grupos aborígenes enteros. Para 1890, la mayoría de los pueblos indígenas de Argentina habían sido asesinados, incorporados obligatoriamente a la armada, o asignados como peones o sirvientes. En 1930 terminaron los ataques contra ellos. Aunque algunos abogaron por su protección, en la práctica los pueblos indígenas nunca tuvieron acceso a la educación, fueron dispersados por todo el país, y muchos murieron de enfermedades a las cuales no eran inmunes. En resumen, las políticas implementadas condujeron a su exterminación.

¹² Helg resume los conceptos relacionados la raza de tres influyentes intelectuales de éste período: Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), Carlos Octavio Bunge (1875-1918) y José Ingenieros (1877-1925), los cuales argumentaban que los blancos se habían desarrollado a la tasa más alta, seguidos de los negros e indígenas (a la tasa más lenta), y consideraban a los Anglosajones y Norteamericanos Cristianos como la raza más civilizada. En particular, consideraban a los negros como inferiores físicamente, se quejaban de su estilo de vida, analfabetismo y falta de religión, aspectos que justificaban su esclavitud.

Después de la independencia, la élite Argentina quería tener una nación primordialmente blanca, lo cual logró en 1930 mediante la inmigración masiva de Europeos y la exterminación gradual de los más oscuros.

Argentina puede ser considerado un ejemplo extremo de discriminación en países de LAC. No solo hubo discriminación contra pueblos indígenas y negros, sino que éstos fueron eliminados del país mediante varios mecanismos. Argentina no representa un ejemplo de discriminación contemporánea que sirva de comparación con otros países de la región, sino de un ejemplo extremo de la importancia de una acción rápida para proteger las minorías étnicas y raciales y construir conciencia de sus derechos, en un período en el cual la concepción de éstos grupos pasaba por una transición de la negación de sus derechos a su igualación, con el objeto de prevenir éstas consecuencias tan deplorables.

b. Bolivia

La información disponible del censo de 1992 revela que para entonces el 59% de la población mayor de 5 años de Bolivia era indígena. No obstante, los estimativos de expertos consideran esta cifra subestimada, y calculan que la participación era del 81%.

Los resultados sobre pobreza de Psacharopoulos y Padrinos (1994), y aquellos sobre dota-

ción de capital humano y sus retornos de Kelley (1988) y Patrinos (2000), señalan la existencia contemporánea de diferencias importantes entre los pueblos indígena de Bolivia y su población blanca. No obstante, una gran parte de éstas diferencias es explicada por las diferencias en las dotaciones de capital humano de éstas poblaciones, lo cual ha sido interpretado como evidencia de niveles bajos de discriminación en el país¹³. Un análisis detallado revela que las pronunciadas diferencias en las dotaciones de capital humano, son en sí el producto de años de discriminación en contra de los pueblos indígenas de Bolivia.

De acuerdo a Léons (1998), uno de los aspectos en los cuales los pueblos indígenas se encontraban en desventaja era el político. Solo hasta después de la revolución de 1952 se instauró el sufragio universal sin requisitos de alfabetismo para hombres y mujeres mayores de 21 años¹⁴. En la medida en que los pueblos indígenas eran los menos educados, este requisito prácticamente los excluía del derecho al sufragio.

Otro aspecto era la educación. Antes de 1952 no había casi colegios en las zonas rurales, y solo unos pocos de los niños de negros e indígenas lograban ir a colegios en las ciudades, aunque los empleadores rurales desincentivaban esta práctica. Solo después de 1952 se construyeron colegios rurales donde estos niños empezaron a estudiar y aprender español.

¹³ De acuerdo a Psacharopoulos y Padrinos (1994), en 1989 el 72% de las diferencias en ingresos es explicada por diferencias en las dotaciones de capital humano en zonas urbanas, mientras que en las zonas rurales en 1966 explicaban el 88%. El cálculo de Kelley (1988) para 1966 en las zonas rurales es del 95%. La diferencia de los resultados radica en las variables incluidas en las regresiones.

¹⁴ Este estudio se realizó con información de campo recolectada entre 1963 y 1964.

La segregación ocupacional igualmente constituía una barrera en contra de indígenas y negros. En la década de 1960, los blancos poseían las tierras y los mestizos eran superintendentes, administradores y artesanos. La fuerza laboral de las haciendas, la cual ocupaba la más baja posición en la escala económica, política y de prestigio, era dividida entre negros e indígenas. La exclusión era explícita en requisitos que limitaban el acceso a posiciones en forma similar al que lo hacían al sufragio, requiriendo la habilidad de hablar español y un grado funcional de educación.

Otros aspectos incluyen la segregación residencial, y las barreras culturales impuestas sobre negros e indígenas, las cuales no solo desincentivaban su evolución cultural, sino que también la castigaban¹⁵.

Victor Hugo Cárdenas, un líder indígena de Bolivia, ex Vice-Presidente del país y ex Presidente del *Fondo Indígena*, dice que los pueblos indígenas viven en condiciones de desigualdad pronunciada en el país, excluidos de la política y de los beneficios del desarrollo y de la sociedad como un todo¹⁶.

Este país nos provee con evidencia sustancial de exclusión racial y étnica. La exclusión es política, a través de barreras culturales, acceso a la educación, a ocupaciones, y mediante segregación residencial. Algunas de estas barreras se han desvanecido en el tiempo, mientras que otras aun existen, por lo cual sus efectos sobre

las dotaciones de capital humano se le deben sumar a los hallazgos de discriminación encontrados en el estudio de Padrinos.

c. *Brasil*

Brasil es uno de los países más ricos en estudios sobre discriminación racial. A continuación se presentará una perspectiva histórica de la evolución de la discriminación en el país, luego se mencionarán los principales acontecimientos sucedidos entre la abolición y finales de la segunda guerra mundial, así como los cambios surgidos después del golpe militar de la década de 1960. Finalmente, se presentarán los resultados de algunos estudios contemporáneos.

Perspectiva histórica. La población de Brasil fue objeto de profundos cambios en su composición racial durante los últimos cinco siglos. A comienzos del siglo XVI era habitado principalmente por pueblos indígenas al igual que el resto del continente Americano. Sin embargo los rápidos procesos de inmigración de blancos y esclavos negros, junto con los severos "genocidios" epidemiológicos, llevó su participación a proporciones despreciables. Los negros fueron quienes tomaron la mayor participación en la población durante los siglos XVII y XVIII, mientras que los blancos se hicieron la población más grande para comienzos del siglo XX.

La mayor parte de éste período fue caracterizado por la esclavitud, la cual fue legal desde el año 1500 hasta Mayo 13 de 1888. Los esclavos

¹⁵ Los negros e indígenas que usaran zapatos para ir a la ciudad eran golpeados por jóvenes blancos de la ciudad.

¹⁶ Ver Hamilton (1999), donde hay testimonios adicionales de líderes indígenas sobre exclusión.

eran reclutados exclusivamente con base en su raza, como lo referencia Nascimento (1995). Como lo señala Leff (1997), el rápido crecimiento de las exportaciones de café durante la primera mitad del siglo XIX motivó grandes importaciones de esclavos¹⁷. En la segunda mitad del siglo, la demanda de trabajadores en el sureste de Brasil se había incrementado pero la esclavitud había sido gradualmente abolida, por lo cual la mano de obra negra disponible en el norte era en su mayoría libre, y su desplazamiento hacia el sur era costoso. Fue entonces cuando la inmigración de Europeos fue estimulada, como lo sostiene Prado (1966), "para superar la escasez de mano de obra", mientras que Nascimento sostiene que para entonces habían millones de negros recientemente liberados que se encontraban desempleados, lo cual es consistente con lo expuesto por Nobles (2000), quien señala:

"aunque los ex-esclavos y personas de color libres estaban disponibles como trabajadores, los plantadores ni asumieron ni buscaron agresivamente forzar la disponibilidad de trabajadores mediante legislaciones como los Códigos Negros de Estados Unidos. Los ex-esclavos fueron básicamente abandonados a su propia suerte" (página 90, traducción de los autores).

Aun concientes de esto, los plantadores de café presionaron a los gobiernos nacionales y de Sao Paulo para que pagara los costos de transporte de inmigrantes del sur de Europa. La política fue implementada y logró su objetivo. Entre 1880 y 1885, cerca de 4,300 inmigrantes llegaron a Sao Paulo anualmente. En 1886, la cifra

fue 9,500, y el siguiente año 33,000. Entre 1885 y 1909 entraron cerca de 2.8 millones de Europeos a Brasil, principalmente al sureste.

Como lo sostiene Hasenbalg (1999), varios autores han mostrado que la exclusión de los negros del proceso de industrialización que tuvo lugar en Sao Paulo hasta 1930 fue más el resultado de las políticas de inmigración que de la carencia de preparación, habilidad, u organización social de los negros. En Río de Janeiro sucedió algo similar, aunque en ésta ciudad los negros gozaron de más oportunidades que en Sao Paulo. No obstante, como lo revela el censo de 1890, la mano de obra negra y mulata estaba altamente segregada en los sectores menos especializados. Por otro lado, el noreste y Minas Gerais, el impacto de las inmigraciones fue menor, y los negros pudieron participar desde un comienzo en el proceso de industrialización.

El período después de la abolición ha sido poco estudiado en parte por la ausencia de datos sobre la raza de la población entre los censos de 1890 y 1940.

El período 1940-1950. Solo hasta 1940, más de cincuenta años después de la abolición, es posible evaluar con algún grado de precisión la situación laboral de la población brasilera por raza. Como lo muestra Hasenbalg (1999), en este período la población negra se encontraba muy segregada en el sector primario de la economía (agricultura). La participación de los no-blancos en los otros sectores (industria y comercio) se encontraba positivamente relacionada con el gra-

¹⁷ Cerca de 1,3 millones de esclavos fueron importados a Brasil en la primera mitad del siglo XIX.

do de desarrollo de la región considerada. En particular, el estado de Río de Janeiro, el cual era el más urbanizado e industrializado en 1940, era igualmente la región que presentaba la más temprana y significativa incorporación de no-blancos en el sector secundario, siendo ésta similar a la de los blancos en 1950, y una muy rápida aproximación a la participación de los blancos en el terciario durante la década de 1940.

El período 1960-1980. Entre 1950 y 1980 la información disponible sobre raza fue escasa. El censo de 1960 tuvo serios problemas de calidad y sus resultados se conocieron solo diez años más tarde. El censo de 1970 omitió la pregunta sobre raza, la cual fue incluida nuevamente en el de 1980. Dos estudios, Lovell (1994), y Lovell y Wood (1998), cuantifican alguna de la evidencia disponible de discriminación en Brasil en este período.

Los resultados de Lovell (1994) coinciden con los de Lovell y Wood (1998), al señalar los factores en los cuáles existieron importantes diferencias entre blancos y no-blancos en Brasil. La segregación de la población no-blanca en el menos desarrollado noreste de Brasil, sus menores niveles de educación, y su desfavorable segregación laboral en las actividades menos sofisticadas (aun después de lograr progresos importantes entre 1960 y 1980)¹⁸. Naturalmente los in-

gresos de los blancos eran superiores en todas las ocupaciones¹⁹. Adicionalmente, sus resultados muestran que la importancia de la discriminación como factor explicativo de las diferencias salariales se incrementó en el período, lo cual es consistente con las estimaciones realizadas por Silva (1985, 1992). Finalmente, otro aspecto en el cual existieron importantes diferencias fue el de las tasas de mortalidad infantil, las cuales eran inferiores para la población blanca aun después de controlar por variables socio-económicas.

Evidencia de discriminación en Brasil después de 1980. Varios estudios han evaluado recientemente la discriminación racial en Brasil y las dificultades en la clasificación racial de personas durante las dos últimas décadas²⁰.

Aquí presentaremos los resultados de un conjunto de estudios sobre inequidad racial en el mercado laboral del Salvador, refeenciados en Casto y Barreto (1998), y los resultados de un estudio de Telles y Lim (1999) que incluyen detalles muy interesantes sobre las implicaciones de distintas metodologías de clasificación.

El mercado laboral en Salvador. El compendio de estudios sobre discriminación racial en el mercado laboral de Salvador, por Castro y Barreto

¹⁸ Lovell (1994) estima un modelo de regresión logística con el objeto de evaluar la incidencia de la raza y el género en la probabilidad de conseguir un trabajo de cuello blanco y encuentra que los negros y las mujeres son las más desfavorecidas.

¹⁹ Ambos trabajos evaluaron empíricamente la discriminación salarial. Lovell (1994) primero incluye una variable dummy de raza en una ecuación de ingresos que señaló una ventaja clara a favor de los blancos, aun después de controlar con otras variables socioeconómicas. Luego ambos trabajos realizan un ejercicio de descomposición de ingresos que da como resultado la existencia de un componente importante de discriminación que explica las diferencias salariales.

²⁰ Castro and Barreto (1998), Sansone (1993, 1995, 1997, 1998), Guimarães (1996), Paes de Barros and Mendonça (1996), Paes de Barros, Mendonça and Velazco (1996), Telles and Lim (1999), etc.

(1998), fue realizado con base en encuestas mensuales llevadas a cabo entre 1987 y 1989 que constituyeron la *Pesquisa de Emprego e Desemprego* (PED)²¹. La clasificación racial en la PED se realizó con base en el concepto del entrevistador sobre el entrevistado. Con base en éste concepto, el entrevistador clasifica a la persona como *preto* (negro), *pardo* (mulato), *amarelo* (amarillo), or *branco* (blanco). Cuando se comparan los resultados de esta clasificación con los obtenidos mediante la auto-clasificación realizada en la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) realizada en 1987, los resultados son interesantes. La PED identifica casi 2,5 veces más negros que la PNDA, esto es, 41% contra 17% respectivamente. Sin embargo, una vez que se suman negros y mulatos, la diferencia se hace menos del 4%. Estos resultados sugieren una tendencia a lo que se denomina en Brasil *branqueamento*, lo cual significa que los negros tienden a auto-clasificarse como más blancos de lo que son. En éste caso, las diferencias encontradas en la fracción de negros entre éstas dos encuestas sugieren que los negros tienden a auto-clasificarse como mulatos, mientras que las diferencias encontradas en la fracción de negros y mulatos juntos sugieren que muy pocos negros o mulatos se auto-clasifican como blancos. De acuerdo a éste resultado, la cuantificación de personas blancas y no blancas no debería llevar a sesgos importantes dependiendo de si la clasificación se hace con base en el concepto del entrevistador o del entrevistado. Por otro lado, estudios que intenten cuantificar a las personas negras y mulatas por separado podrían llevar a serias diferencias de acuerdo a la forma de realizar la clasificación.

El compendio de estudios reporta grandes diferencias entre razas. Las tasas de desempleo en el período analizado fueron 12,4, 41,8 y 45,8 para blancos, mulatos y negros respectivamente. El desempleo no solo fue superior para negros y mulatos, sino que se incrementó más en el período analizado.

La importancia de la forma como los individuos son clasificados de acuerdo a la raza. Para el estudio de Telles y Lim (1999), la clasificación de las personas fue hecha por primera vez con base en la auto-clasificación de las personas y la clasificación del entrevistador. Cada individuo fue clasificado como *preto* (negro), *pardo* (mulato), *amarelo* (amarillo), *indígena* (indígena), o *branco* (blanco). Como lo ilustra la evidencia presentada en el Cuadro 4, las personas tienden a *blanquearse*, esto es, en promedio es más probable que una persona se auto-clasifique como más blanco de lo que lo clasifica el entrevistador a que pase lo contrario. Adicionalmente, se encuentra que el principal sesgo se presenta entre los no-blancos, y no entre blancos y no-blancos, tal como se encontró en el estudio de Bahía.

Cuando las personas se agrupan con base en su ingreso, se encuentra que la clasificación del entrevistador tiende a sobreestimar el ingreso medio de los negros y los blancos, y a subestimar el de los mulatos en relación a lo que sucedería con base en la auto-clasificación. Estos resultados son confirmados por los autores con base en una ecuación de ingresos con variables *dummy* que contrastan la auto-clasificación con la clasificación del entrevistador.

²¹ Salvador es la capital de Bahia, un estado de Brasil densamente poblado de negros y mulatos.

Cuadro 4
CONTRASTE DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS CON BASE EN LA
AUTO-CLASIFICACIÓN Y LA CLASIFICACIÓN DEL ENTREVISTADOR

Auto-clasificación	Clasificación del entrevistador				Distribución
	Blanco	Mulato	Negro	Total	
Blanco (%)	88,6	20,2	2,2	100,0	56,0
Mulato (%)	11,0	71,0	39,8	100,0	33,0
Negro (%)	0,4	8,8	57,9	100,0	10,7
Total (%)	55,9	30,7	13,4	100,0	100,0

Fuente: Telles y Lim (1999).

El caso brasileño trae varias lecciones. Primero, los blancos e inmigrantes europeos fueron quienes se beneficiaron más del auge del café y de la industrialización que tuvieron lugar entre 1888 y 1930. Luego de ésta desigual división del pastel, aun entre 1940 y 1950 existía evidencia de que los negros se encontraban segregados en el sector primario de la economía. Segundo, actualmente existe amplia experiencia de discriminación en el mercado laboral (ingresos y empleo) con base en la raza en el país. Adicionalmente, la evidencia señala que ésta se incrementó entre 1960 y 1980. Finalmente, los estudios han presentado evidencia de las dificultades para clasificar a las personas con base en su raza, y de la existencia del fenómeno del *blanqueamiento* en Brasil, por lo cual la auto-clasificación conduce a la sobreestimación del ingreso medio de las personas negras y mulatas.

d. Colombia

En Colombia habitan tanto poblaciones indígenas como negras. Los pueblos indígenas viven

considerablemente segregados en resguardos, con la notable excepción de los pueblos *Wayuu*, los cuales viven principalmente en áreas urbanas, como lo reporta el censo indígena Colombiano-Venezolano de 1992²². En general el nivel de vida de los pueblos indígenas en Colombia es bastante diferente al del resto de la población, en parte como consecuencia de lo segregado de sus comunidades en zonas rurales con muy pobre provisión de educación, que cuando existe no presenta buena calidad. Por lo tanto, mientras algunos pueblos indígenas se han integrado en zonas urbanas, la mayoría se encuentran aun lejos de integrarse.

La situación de los negros es diferente. Aunque éstos igualmente se encuentran segregados, principalmente en las costas pacífica y atlántica, también han migrado a las ciudades, y en algunas de ellas representan una fracción importante de la población. Sin embargo, la única fuente de información que pudiera ilustrar su número en el país es el censo de 1993. Cuando se diseñó el censo, su objetivo era contar a todos los gru-

²² Su participación es importante en ciudades como Maicao y Rioacha.

pos étnicos del país. No obstante, el mismo no incluyó una pregunta específica para identificar a la población negra, sino una única pregunta en la cual se intentaba identificar tanto a los pueblos indígenas como a los negros. Teniendo en cuenta que intentar identificar correctamente inclusive un solo grupo étnico es difícil, y el hecho de que la pregunta incluida no era lo suficientemente amplia para lograr identificar ambos grupos, el resultado del censo fue muy pobre en lo concerniente a la población negra. Solamente en regiones específicas como el Chocó el censo logró capturar aceptablemente a esta población.

Se sigue que en la actualidad la única información que permite evaluar la situación de la población negra en Colombia proviene de estudios realizados en regiones específicas del país, en las cuales el interés regional, ha hecho posible obtener análisis locales de su situación socioeconómica.

Uno de los estudios más rigurosos y completos de éste tipo es el proyecto del consorcio Cidse-IRD-Colciencias: "Espacios Culturales, Movilidad y Urbanización, Dinámicas Culturales e Identidades en las Poblaciones Afro-Colombianas del Pacífico Sur y Cali. Una Perspectiva Integrada". El proyecto comprende varios estudios, los cuales se sintetizan en éste reporte de Agier, Barbary, Hoffman, Quintín, Ramírez and Urrea (2000).

El proyecto estudia la situación de la población Afro-Colombiana en la ciudad de Cali²³. El

primer aspecto que resalta el estudio es que esta población se encuentra altamente segregada en los barrios donde vive la población más pobre de la ciudad. El grupo racial que se encuentra más segregado en Cali es el de los negros, seguido por el de los mestizos, blancos y mulatos respectivamente. La segregación de mestizos y mulatos es relativamente baja, lo cual podría estar asociado al proceso de blanqueamiento que la población caleña ha experimentado durante años. Adicionalmente se encuentra que la mayoría de los inmigrantes de raza negra se asientan igualmente en los barrios más pobres de la ciudad, consolidando el estado segregado de la misma.

Otro aspecto importante abordado por el proyecto es el de la percepción de la discriminación social y laboral por parte de sus habitantes. Se encuentra que es importante la fracción de personas que perciben que existe discriminación racial en la ciudad, siendo esta fracción mayor entre la población no-blanca²⁴.

Finalmente, el estudio reporta evidencia de lo que se conoce como *racial profiling*, ya que la población en general, y los no-blancos en particular, reportan que éstos últimos reciben un trato más desfavorable por parte de los agentes de la autoridad de la ciudad.

En síntesis, la evidencia muestra que en Colombia la mayoría de los no-blancos forman parte de un grupo de bajos recursos, lo cual ha llevado a que se considere que las diferencias

²³ En el estudio la población Afro-Colombiana está compuesta de negros y mulatos.

²⁴ Resultados similares se han encontrado en encuestas de percepción en Brasil y confirma la idea bajo la cual la percepción de exclusión es superior para el grupo excluido.

raciales son producto de diferencias de clase y no de discriminación. No obstante, la percepción de discriminación por parte de una gran parte de la población, y la evidencia de diferencias en movilidad social de miembros de la misma clase económica pero de diferentes razas, permite rechazar dicha hipótesis.

III. Carencias y disponibilidad de información en los países de LAC

Esta sección describe la información disponible sobre raza y etnia en países de LAC, bien sea en sus censos o en sus encuestas de hogares y/o calidad de vida. Es muy importante que los países incluyan información sobre la raza y etnia de las personas en sus censos de población. En particular, los censos son la única fuente de datos que incluye la totalidad de la población del país, lo cual permite desagregar las estadísticas por grupo étnico y características socioeconómicas. Adicionalmente, los censos se constituyen en la base para el diseño muestral de encuestas especializadas, como las de empleo, que se pueden utilizar para complementar su información. Sin éste tipo de información no es posible establecer con precisión la situación de los pueblos indígenas y negros en los países de LAC, por lo cual el diseño de políticas tendientes a promover la inclusión de éstos grupos se verá seriamente limitado.

Desde comienzos de 1990, solo Belice (1991), Brasil (1991), Colombia (1993), Costa Rica (2000), Ecuador (2000), Guatemala (1994), Haití (1999), México (1990, 2000), República Dominicana (1991), y Venezuela (1991) han incluido en sus censos alguna pregunta sobre la raza o etnia de su población. En los censos de Argentina (2001), Colombia (2003), Honduras (2001) y Santa Lucía (2001), se espera incluirla. La decisión políti-

ca ha sido crucial para lograr la inclusión de preguntas sobre raza y etnia en los países de LAC, ya que en la mayoría de países en los cuáles se dispone de ésta pregunta es en aquellos en los cuáles su inclusión es requerida por ley.

Trece países cuentan con alguna encuesta que haya incluido alguna pregunta desde 1990 sobre la raza o etnia de su población, estos son Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Entre los países donde menos se conoce de su composición étnica y racial se encuentran las Antillas Holandesas, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Uruguay. Algunos de éstos países están en proceso de incluir preguntas sobre raza o etnia en sus censos, tales como El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Honduras, mientras que se espera que Uruguay tenga una muy baja participación de población negra con base en encuestas de hogares recientes.

Por otro lado, en algunos países se da el caso de que aunque existe información sobre su composición racial y étnica, fuentes oficiales y no oficiales la consideran poco confiable, lo cual se ilustra claramente en los rangos entre los cuales se espera que pueda fluctuar la participación de los negros en algunos países del Cuadro 2. Esto sucede en particular en países como Cuba, República Dominicana, Guyana y Panamá. Adicionalmente, con base en información reciente basada en la encuesta de hogares del DANE en Colombia, la población afro-colombiana (negros y mulatos) sería alrededor del 18% de la población del país, lo cual es consistente con las cifras no oficiales que se reportan en el cuadro (14%-

21%), pero muy diferente a la cifra oficial del censo de población (1,5%).

Por lo tanto, si en la región se fuera a hacer un esfuerzo por mejorar la disponibilidad y calidad de información étnica y racial, es probable que los mayores beneficios se podrían conseguir haciéndolo en países como Colombia, Perú y Ecuador, no solo porque se espera que éstos tengan la población negra no contada más grande, sino también porque su vecindad podría facilitar un mejor entendimiento de su diáspora y su cultura. Para avanzar en esta tarea, el gobierno Colombiano ya ha manifestado su interés en lograr un mejor conteo de la población afro-colombiana, no obstante, los casos de Ecuador y Perú podrían constituir retos mayores, ya que sería necesario comenzar por generar conciencia de lo importante de ésta tarea.

IV. Aspectos generales a considerar al clasificar a las personas de acuerdo a su raza o etnia, y aproximaciones actualmente implementadas en algunos países de LAC

En ésta sección se revisarán algunas metodologías utilizadas para clasificar a las personas de acuerdo a su raza o etnia y se presentarán algunas implicaciones que se siguen de las mismas.

Aunque actualmente los países clasifican a las personas de acuerdo a su raza y etnia con base en muy diversas metodologías, existen tres grupos de aproximaciones que vale la pena resaltar. La primera consiste en solicitarle a las per-

sonas que se auto-clasifiquen en un grupo étnico o racial. La segunda consiste en preguntarles sobre el lenguaje hablado, la cual a su vez tiene varias posibilidades. La tercera consiste en preguntas sobre el color de la piel²⁵.

Tal vez la forma más directa de clasificar a las personas de acuerdo a su raza es preguntando por el color de su piel. Sin embargo, existen varias dificultades con ésta aproximación. Primero, los pueblos indígenas no se distinguirían de los blancos o mestizos. Segundo, aunque la pregunta permite distinguir a los negros y mulatos del resto de la población, el *blanqueamiento* de éstos al momento de la entrevista ha probado ser la regla en las experiencias conocidas. La ocurrencia de éste fenómeno es muy difícil de prevenir, ya que al momento de la entrevista cada persona percibe que su respuesta no afecta el resultado agregado de la encuesta, por lo cual varias se *blanquean*. Como resultado, su acción colectiva genera serias subestimaciones de su participación en la población.

El fenómeno del *blanqueamiento*, ha sido motivado por la creencia de que adquirir fenotipos y costumbres similares a las de los blancos, mejora las oportunidades socioeconómicas y el reconocimiento. Por lo tanto, ser más urbano, más cristiano, más civilizado, menos negro, menos indígena, minimizaría la posibilidad de ser excluido. Procesos de blanqueamiento han sido documentados en la mayoría de países de LAC. Algunos ejemplos son los de Nobles (2000) para Brasil, Wade (1993) para Colombia, y Whitten (1981, 1985) para Ecuador.

²⁵ Otra forma en la cual las personas de un grupo étnico específico son incluidas es a través de su ubicación espacial. Este caso es comúnmente aplicado en encuestas a las comunidades indígenas que suelen vivir altamente segregadas.

El blanqueamiento no solo afecta las participaciones de negros y mulatos en la población, sino que también afecta cualquier intento de medir con base en la clasificación sesgada, las diferencias estructurales de tipo socioeconómico entre razas. Como lo sugiere la evidencia, el blanqueamiento tiende a reducir las diferencias estructurales presentes en el mercado laboral entre negros, mulatos y blancos.

El problema del blanqueamiento ha tratado de ser corregido permitiendo que el entrevistador clasifique a las personas con base en el color de su piel. La evidencia sugiere que éste procedimiento permite obtener resultados más confiables de la clasificación de las personas. En particular, la clasificación de mulatos y negros con base en ésta clasificación se incrementa, al igual que cualquiera de las diferencias socioeconómicas que se hubieran dado con base en la auto-clasificación. Sin embargo, la clasificación por parte del entrevistador no es políticamente aceptable en la mayoría de los países, ya que se considera que atenta contra el derecho de que las personas se auto-clasifiquen²⁶.

Otra metodología recientemente implementada en Colombia utiliza fotografías para ayudar a las personas en el proceso de auto-clasificación con base en el color de su piel. Aunque éste procedimiento permitió obtener cifras de población afro-colombiana mucho más cercanas a lo que se considera aceptable por parte de expertos en el país, la ausencia de otro tipo de

preguntas en la misma encuesta, como la de una auto-clasificación tradicional, o una clasificación por parte del entrevistador, no permitió evaluar su resultado en relación a estas opciones.

Las metodologías utilizadas para identificar a los pueblos indígenas ha utilizado también la auto-clasificación, pero ésta ha sido acompañada por un rango de posibilidades adicionales más amplio. Entre éstas posibilidades se encuentran las preguntas sobre el lenguaje hablado durante la infancia, los lenguajes que sabe hablar, el lenguaje usualmente hablado, el lenguaje de la madre, con quien o dónde aprendió el lenguaje hablado, el lenguaje hablado más frecuentemente con personas específicas o en lugares específicos, qué otros lenguajes habla, y qué lenguaje habla usualmente en casa.

Cada una de éstas preguntas requiere de una interpretación cuando es utilizada para inferir diferencias socioeconómicas con base en la raza. Para identificar pueblos indígenas es particularmente importante determinar su origen. Por ejemplo, con base en la pregunta sobre el *lenguaje hablado más frecuentemente* es probable que se sobreestime la población indígena en las zonas rurales y que se subestime en las urbanas. Por lo tanto, es probable que la pregunta sobre el *lenguaje aprendido en la infancia* o el *lenguaje hablado por la madre*, sean más útiles para identificar la población indígena. En general, cuando se trata clasificar a las personas con base en el lenguaje, es muy probable clasificar a varios indígenas co-

²⁶ Cuando se pregunta el color de la piel, usualmente se le pide a las personas que elijan un color entre unas pocas opciones. En Brasil las opciones son: preto (negro), pardo (mulato), amarelo (amarillo), indígena, o branco (blanco). Alternativamente, se realiza una pregunta abierta y luego se procede a clasificar las repuestas en pocas categorías, como se hizo en la encuesta de Cali, en Colombia, en 1998. En ese caso, la reclasificación era entre afro-colombianos y No-Afro-colombianos.

mo no-indígenas, ya que los pueblos indígenas de la región han reemplazado crecientemente los lenguajes tradicionales por el Español²⁷.

La disponibilidad de varias preguntas puede ser muy útil para entender la dinámica socioeconómica de la población. Este es el caso cuando se conoce el lenguaje aprendido por las personas en la infancia y los lenguajes que actualmente hablan, como las encuestas de hogares de Bolivia. En 1999, el 7% de las personas entrevistadas reportó que solamente hablaba un lenguaje indígena, un 50.1% hablaba un lenguaje indígena y Español, y un 39% reportó haber aprendido un lenguaje indígena en su infancia. Si se asume que aquellos que reportaron hablar solamente un lenguaje indígena en 1999 incluyen a los que aprendieron un lenguaje indígena en su infancia, se sigue que del 39% que aprendió un lenguaje indígena en su infancia, sólo el 32% aprendió otro lenguaje (ver Gráfico 1). De éste ejercicio cabe resaltar otro hecho: si los indígenas que viven en la ciudad hablan más frecuentemente Español, preguntarles qué otro lenguaje hablan usualmente, en lugar de qué otro

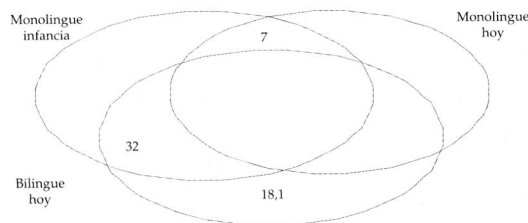
lenguaje saben, llevaría a subestimar la población indígena en las zonas urbanas. Lo contrario pasaría en las rurales. Aun si se utilizara el lenguaje aprendido en la infancia se produciría el mismo sesgo. En Bolivia urbana, solo el 39.1% de quienes se auto-identificaron como indígenas aprendieron un lenguaje indígena en su infancia, mientras que solo el 5,6% de quienes no se auto-identificaron como indígenas aprendieron un lenguaje indígena en su infancia. En Bolivia rural, éstas cifras son 85,2% y 29,8% respectivamente.

Finalmente, cuando se proceda a diseñar las preguntas que intenten clasificar a las personas por su raza o etnia, es deseable que haya una amplia participación de los diferentes grupos étnicos y raciales, ya que son ellos los que pueden traer a discusión los aspectos específicos de sus comunidades que podrían ser claves para lograr su correcta clasificación.

V. Conclusiones

La evidencia de exclusión con base en la etnia y la raza en países de LAC data del siglo XV, continúa después de la abolición de la esclavitud en la región durante el siglo XIX, y prevalece contemporáneamente. Aunque la exclusión social fue inicialmente relacionada a la clase, y no a la raza o la etnia, el creciente interés de la academia y los gobiernos por distinguir sus verdaderas causas llevaron gradualmente a descubrir y aceptar que la raza y la etnia tenían un papel central en el problema. La movilización de las razas y etnias desfavorecidas de la región fue clave para

Gráfico 1
CLASIFICACIÓN CON BASE EN
EL LENGUAJE



²⁷ Un ejemplo es México, donde una gran parte de los pueblos indígenas habla Español.

promover su inclusión en los censos y encuestas de la región, y la presión política continúa siendo crucial para mantenerlos *contados* en ellas. Los logros en éste sentido han sido muy dispares en la región, donde se encuentran países como Brasil con varios estudios en este tema, mientras que otros como Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú no han incluido a los negros en sus censos desde al menos 1940.

Se presentó evidencia de discriminación racial y étnica en varios países. En general, los negros y pueblos indígenas se encuentran en desventaja al compararlos con los blancos. No solo tienen niveles inferiores de capital humano, sino que estas diferencias suelen ser insuficientes para explicar las diferencias en sus logros socioeconómicos, como lo son sus ingresos y tasas de empleo.

Se examinaron diferentes formas de exclusión. Los reclutamientos militares discriminatorios que tuvieron lugar en Argentina por decreto durante el siglo XIX, las barreras políticas, educativas, ocupacionales y culturales de los pueblos indígenas en Bolivia. La segregación espacial y ocupacional de los negros en Brasil, acompañados de una significativa y creciente brecha racial en los ingresos en este país, y finalmente, en Cali, Colombia, se encontró nuevamente evidencia de segregación espacial de los negros en las zonas más pobres de la ciudad acompañada de una generalizada percepción de discriminación en la población.

Los costos de estas formas de exclusión incluyen los menores salarios de las razas y etnias desfavorecidas, y su desincentivo para invertir en capital humano, que los encierran en un círculo vicioso. El ingreso promedio de los hom-

bres negros y pueblos indígenas en los países de LAC fluctúan entre un 30% y un 66% el de los hombres blancos. La fracción de ésta brecha explicada por discriminación, lo cual representa una pérdida en su productividad potencial o una transferencia a la población no discriminada, varía entre el 12% y el 65%.

La calidad de los estudios revisados reposa en la calidad de los datos con base en los cuales se realizaron. Éstos a su vez, dependen crucialmente de las formas en las cuales las encuestas clasificaron a los individuos entre las diferentes razas y etnias. Se ilustró cómo diferentes formas de clasificar a las personas podrían llevar a importantes diferencias en las participaciones de las diferentes razas y etnias. Estas diferencias son muy importantes si se tiene en cuenta que en varios países de LAC, actualmente descentralizados o en proceso de descentralización, las diferencias en el número de personas por grupo racial o étnico tienen serias implicaciones fiscales que afectan su bienestar.

Por otro lado, las diferencias en las clasificaciones implican diferentes conclusiones relacionadas a la discriminación en el mercado laboral como la segregación ocupacional, acumulación de capital humano, brechas salariales, etc., que llevan a diferentes implicaciones de política.

El análisis realizado está lejos de constituir un análisis exhaustivo de todos los países de la región. No solo la calidad de la información, sino su carencia, imposibilita un análisis más completo y detallado de las manifestaciones de exclusión en la misma. Por lo tanto, la inclusión de todos los grupos raciales y étnicos de la región mediante su clasificación en censos y encuestas acompañada de una mejora en la clasificación

de las personas debe ser un objetivo común de los países de LAC. Ésta es una difícil tarea. Por un lado, existe resistencia política para incluir todos los grupos raciales y étnicos en los censos y encuestas en algunos países, y por otro lado, se tienen las diversas dificultades que existen para lograr una adecuada clasificación de las personas. Lo anterior sugiere la necesidad de unir y coordinar los esfuerzos que los países de la re-

gión hagan en esta dirección. Organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial pueden contribuir a lograr estos objetivos liderando iniciativas con recursos técnicos y/o financieros, y convocando otras organizaciones a contribuir igualmente. Aunque el reto es difícil, se constituye en una excelente oportunidad para promover un crecimiento equitativo en la región.

Bibliografía

- Agier, Michel; Olivier, Barbary; Odile, Hoffman; Pedro, Quintín; Hector, Ramírez y Fernando, Urrea (2000), "Espacios Culturales, Movilidad y Urbanización, Dinámicas Culturales e Identidades en las Poblaciones Afro-Colombianas del Pacífico Sur y Cali. Una Perspectiva Integrada" Cidse-IRD-Colciencias Project.
- Andrews, George Reid (1995), "The Black Legions of Buenos Aires, Argentina, 1800-1900" in *Slavery and Beyond*, Edited by Darién J. Davis. A Scholarly Resources Inc. Imprint. Wilmington, Delaware.
- Arrow, Kenneth (1972a), "Models of Job Discrimination" In A.H. Pascal, ed. *Racial Discrimination in Economic Life*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 83-102.
- Arrow, Kenneth (1972b), "Some Mathematical Models of Race Discrimination in the Labor Market" In A.H. Pascal, ed. *Racial Discrimination in Economic Life*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 187-204.
- Arrow, Kenneth (1973), "The Theory of Discrimination", in *Discrimination in Labor Markets*, O. Ashenfelter and A. Rees, eds., Princeton University Press, Princeton.
- Bello, Alvaro, y Marta, Rangel (2000), "Etnicidad, 'Raza' y Equidad en América Latina y el Caribe" Cepal.
- Brimmer, Andrew F. (1966), "The Negro in the National Economy" In John P. Davis, ed. *The American Negro Reference Book*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Brimmer, Andrew F. (1995), "The Economic Cost of Discrimination Against Black Americans" In Margaret Simmons, ed. *Economic Perspectives on Affirmative Action*. Washington, D.C.: Joint Center for Political and Economic Studies.
- Cain, Glen C. (1976), "The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey" *Journal of Economic Literature* 14, No. 4: 1215-57
- Cain, Glen C. (1986), "The Economic Analysis of Labor Market Discrimination: A Survey"
- Castro, Nadya Araujo y Vanda Sá Barreto (1998), "Trabalho e Desigualdades Raciais: Negros e Brancos no Mercado de Trabalho em Salvador" São Paulo: Annablume.
- Darity, William A. y Patrick L. Mason (1998), "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 2, Spring. Pages 63-90.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2000), "Los Grupos Étnicos en los Censos: El Caso Colombiano" mimeo'.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC (2000), "Aproximaciones Teórico-Metodológicas a la Identificación Censal de Pueblos Indígenas y la Experiencia en Paraguay" mimeo'.
- Dulitzky, Ariel E. (2000), "La Negación de la Discriminación Racial y el Racismo en América Latina" *IADB Working Paper*.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (1997), "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies" in *How Latin America Fell Behind*, edited by Stephen Haber. Stanford University Press.
- Federación de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador, FEINE (2000), "La Experiencia del Ecuador" mimeo'.
- Friedman, Milton (1982), "Capitalism and Freedom" Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Greenberg, Stanley (1980), "Race and State in Capitalist Development. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Guimarães, Antônio Sérgio (1996), "Políticas Públicas para a Ascensão dos Negros no Brasil: Argumentando pela Ação Afirmativa" *Afro-Asia*, No. 18, pp. 235-264.
- Hamilton, Roger (1999), "Pueblos Indígenas: Informe Especial" *BID América*, September-October.
- Hasenbalg, Carlos (1999), "Perspectives on Race and Class in Brazil" in *Black Brazil*, edited by Larry Crook and Randal Johnson. UCLA Latin American Center Publications. University of California, Los Angeles.
- Hasenbalg, Carlos A. (1985), "Race and Socioeconomic Inequalities in Brazil" In *Race, Class, and Power in Brazil*, edited by P. M. Fontaine, 25-41. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Heckman, James J. (1998), "Detecting Discrimination" *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 2, Spring. Pages 101-116.
- Helg, Aline (1990), "Race in Argentina and Cuba, 1880-1930: Theory, Policies, and Popular Reaction" in *The Idea of Race in Latin America*, Edited by Richard Graham, The University of Texas Press.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, *INEC* (2000), "El Estudio de los grupos Etnicos y la Participación de sus Comunidades en el Censo 2000" mimeo.
- Instituto Nacional Indigenista, *INI* (2000), "Los Problemas y Planteamientos sobre la Capacitación de los Indígenas en México" mimeo.
- Kelley, J. (1988), "Class Conflict or Ethnic Oppression? The Cost of Being Indian in Rural Bolivia" *Rural Sociology* 53:399-420.
- Leff, Nathaniel H. (1997), "Economic Development in Brazil, 1822-1913" in *How Latin America Fell Behind*, edited by Stephen Haber. Stanford University Press.
- Léons, Madeline Barbara (1998), "Stratification and Pluralism in the Bolivian Yungas" in *Blackness in Latin America and The Caribbean: Social Dynamics and Cultural Transformations*, Edited by Norman E. Whitten, Jr., and Arlene Torres. Indiana University Press.
- Lovell, Peggy A. (1994), "Race, Gender and Development in Brazil" *Latin American Research Review*, Volume: 29, Issue: 3.
- Lovell, Peggy A. and Charles H. Wood (1998) "Skin Color, Racial Identity, and Life Chances in Brazil" *Latin American Perspectives*, Volume: 25, Issue: 3, May, 90-109.
- Nascimento, Abdias do (1995), "Afro-Brazilian Ethnicity and International Policy" in *Slavery and Beyond*, edited by Darién J. Davis. A Scholarly Resources Inc. Imprint. Wilmington, Delaware.
- Neumark, David (1988), "Employers Discriminatory Behavior and the Estimation of Wage Discrimination" *The Journal of Human Resources*, Vol. XXIII, No. 3.
- Nobles, Melissa (2000), "Shades of Citizenship" Stanford University Press, Stanford, California.
- Oaxaca, R. (1973), "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets" *International Economic Review* 14:693-709.
- Organizaciones Mundo Afro (2000), "Organizaciones Mundo Afro" mimeo.
- Oviedo, Rodolfo Monge (1992), "Are We or Aren't We?" *NACLA Report on the Americas* 25, No. 4 (February): 19.
- Paes de Barros, R. y Rosane Pinto Mendonça (1996), "Diferenças entre Discriminação Racial e por Género e o Desenho de Políticas Anti-Discriminatórias" *Estudos Feministas*, Vol. 4, No. 1, pp. 183-193.
- Paes de Barros, R.; Roseanne Mendonça, and Tatiana M. Velazco (1996), "O papel da cor no processo de estratificação social Brasileira" (manuscript)
- Patrinos, H.A. (2000), "The Costs of Discrimination in Latin America" mimeo.
- Patrinos, H.A., E. Velez, and G. Psacharopoulos (1993), "Language, Education and Earnings in Asuncion, Paraguay"
- Prado, Caio, Jr. (1966), "A Revolução Brasileira" Sao Paulo: Editora Brasiliense.
- Price, Richard (1995), "Duas Variantes das relações raciais no Caribe" *Estudios Afro-Asiáticos* No. 27.
- Psacharopoulos, G., and H. A. Patrinos (1994), "Los Pueblos Indígenas y la Pobreza en América Latina: Un Análisis Empírico" *Estudios Sociodemográficos en Pueblos Indígenas*, Serie E, No. 40 (LC/DEM/G. 146), Santiago de Chile, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).
- Sansone, Livio (1993), "Pai Preto, Filho Negro, Trabalho, Cor e Diferença de Geração" *Estudos Afro-Asiáticos*, No. 25, pp. 73-98.
- Sansone, Livio (1995), "O Local e o Global na Cultura Afro-Baiana" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, No. 29, pp. 65-84
- Sansone, Livio (1997), "Nem Sempre Preto ou Negro" *O Sistema de Classificação Racial no Brasil que Muda" Afro-Asia*. No. 17.
- Sansone, Livio (1998), "Racismo sem Etnicidade, Políticas Públicas e Discriminação Racial em Perspectiva Comparada" *DADOS*, Vol. 41, No. 4.
- Silva, N.V. (1992), "Racial Discrimination in Income" Paper presented at the International Seminar: *Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil*. August 12-14. Rio de Janeiro.
- Silva, Nelson do Valle (1985), "Updating the Cost of Not Being White in Brazil" In P. M. Fontaine, ed., *Race, Class and Power in Brazil*. Los Angeles: University of California.
- Silva, Nelson do Valle (1992), "Racial Discrimination in Income" Paper presented at the International Seminar, *Labor Market Roots of Poverty and Inequality in Brazil*. August 12-14, Rio de Janeiro.
- So, Alvin Y. (1990), "Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-Systems Theories" Newbury Park, Calif.: Sage.
- Stiglitz, Joseph (1973), "Approaches to the Economics of Discrimination" *American Economic Review* 63: 287-95.
- Telles, Edward E., and Nelson Lim (1999), "Interessa quem responde a questão sobre Classificação racial e desi-

- gualdade de renda no Brazil?" *Estudios Afro-Asiáticos*, Vol 36, pp. 7-27. December.
- Thurow, Lester (1975), "Generating Inequality: Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy. New York: Basic Books.
- Wade, Peter (1983), "Raza y Etnicidad en el Urabá Chocoano" Cambridge: University of Cambridge, Faculty of Archaeology and Anthropology.
- Wade, Peter (1993), "Blackness and Race Mixture: The Dynamics of Racial Identity in Colombia" The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.
- Wade, Peter (1997), "Race and Ethnicity in Latin America" Pluto Press, Chicago.
- Whitten, Norman (1981), "Cultural Transformations and Ethnicity in Modern Ecuador" Urbana: University of Illinois Press.
- Whitten, Norman (1985), "Sicungu Runa: The Other Side of Development in Amazonia Ecuador" Urbana: University of Illinois Press.
- Zoninsein Jonas (2000), "Economic Gains From Ending Long-Term Discrimination Against Blacks in Brazil, South Africa and The United States" mimeo.

* Presented at the I International Meeting: "Todos contamos: los grupos étnicos en los Censos", Cartagena de Indias, Colombia

Descentralización y salvamentos (*bail outs*) en Colombia*

Juan José Echavarría S.¹

Carolina Rentería R.

Roberto Steiner S.

Abstract

The Constitution of 1991 tried to develop further the decentralization process in Colombia and ordered important transfers to the regions. But the theoretical advantages of decentralization will not materialize unless regions are truly able to decide on the composition of their expenditures and also pay the costs of irresponsible expenditures. There are important flaws in the institutional framework in Colombia which have reduced fiscal discipline at the local level, and have produced large bail outs by the central government. This document analyzes the characteristics and determinants of three types of bailouts: the provision of soft loans originally oriented towards the restructuring of local finances; bailouts to pay teachers appointed at the local level; and the Medellín Metro system.

Resumen

La Constitución de 1991 buscó profundizar el proceso de descentralización en Colombia y ordenó transferir importantes sumas de dinero a las regiones. Pero las ventajas teóricas de la descentralización no se materializarán a menos que haya verdadera autonomía en el gasto y, además, que las regiones paguen el costo de los gastos irresponsables. Existen fallas en el marco institucional de la descentralización en Colombia que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, y que han llevado a grandes salvamentos (bailouts) por parte del gobierno central. El presente documento analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos: la provisión de préstamos blandos tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el caso del metro de Medellín.

Keywords: Decentralization, Fiscal discipline, Bail outs, Soft loans, Education expenditure.

Palabras clave: Descentralización, Disciplina fiscal, Salvamentos, Préstamos blandos, Gasto en educación.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

* Este artículo forma parte del Proyecto de Redes de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Descentralización y Disciplina Fiscal en las entidades regionales. Los tres autores estuvieron vinculados a Fedesarrollo cuando el proyecto comenzó en 1998. Los autores desean agradecer a Paulina Lecompte y a Juan Pablo Fernández por su trabajo como asistentes de investigación. Han recibido comentarios útiles de los directores del proyecto en el BID (Ernesto Stein, Eduardo Fernández-Arias y Jürgen Von Hagen) y de los participantes en el seminario de Fedesarrollo, especialmente Olga Lucía Acosta, Ulpiano Ayala, Alejandro Gaviria, Juan Luis Londoño, Humberto Mora, Henry Rodríguez y Juan Gonzalo Zapata. Este trabajo no se hubiera podido realizar sin la ayuda y la información recibida del Ministerio de Hacienda (*División de Apoyo Fiscal, División de Crédito Público y División de Presupuesto*), DNP (*Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Unidad de Desarrollo Social y Unidad de Análisis Macroeconómico*) y la Misión Social en el DNP, en particular Alfredo Sarmiento.

¹ Actualmente Co-director de la Junta Directiva del Banco de la República; en el momento de escribir el artículo Director Ejecutivo de Fedesarrollo; Director de Presupuesto y Representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional, respectivamente.

I. Introducción

Colombia se encuentra en una etapa relativamente avanzada en términos de descentralización en el contexto latinoamericano. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (1997), el país ocupa el tercer lugar en la región en este campo después de Argentina y Brasil, dos países organizados como Estados Federales. Mientras en 1995 el gasto público promedio asignado por los gobiernos sub-nacionales fue el 15% del gasto público total en América Latina y 35% en los países de la *OECD*, la relación fue 39% en el caso colombiano. La actividad económica está también muy descentralizada en Colombia cuando se compara con otros países de América Latina².

El estado de descentralización alcanzado es el resultado de un proceso que comenzó a principios de los años ochenta y que cubre aspectos de naturaleza económica, administrativa y política. Este proceso recibió un empujón decisivo con la nueva Constitución de 1991. El avance hacia la descentralización durante más de 15 años ha revelado fortalezas y debilidades, y ha sugerido la necesidad de realizar cambios tendientes a corregir los problemas existentes.

Históricamente, Colombia ha mostrado un grado razonable de estabilidad macroeconómica³, pero la situación se deterioró abruptamente

en los años noventa. Una de las principales causas ha sido el enorme incremento del gasto corriente del gobierno central, explicado en buena parte por las elevadas y crecientes transferencias a las regiones y al pago de intereses sobre la deuda.

A pesar del elevado monto de las transferencias, ha habido varias situaciones en las cuales los gobiernos sub-nacionales, especialmente los departamentos, han enfrentado profundos problemas financieros. Por ello han solicitado frecuentemente un tratamiento especial, tanto en términos de la deuda con el gobierno central, en las solicitudes de crédito para el pago de salarios y pensiones, y en las solicitudes de crédito al sistema financiero comercial.

En febrero de 1999, 15 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera y fiscal, por un valor conjunto de US\$ 107 millones, con 13 peticiones adicionales en lista de espera. Los pagos a los pensionados estaban atrasados en 14 departamentos, afectando alrededor de 18,000 personas, y en cuatro de los casos los retrasos superaban 12 meses (Ministerio de Hacienda, 1999a).

Para controlar el endeudamiento se diseñó un sistema de "semáforos". Una entidad regional con luz verde puede contratar nuevos crédi-

² Montenegro (1996) estima coeficientes Gini para la concentración de la población en 19 países latinoamericanos. Colombia es el último en términos de concentración, con un Gini de 0,42, seguido por Brasil (0,49), Venezuela (0,54), Bolivia (0,56) y Ecuador (0,57). Los países con mayor concentración regional son Chile, Uruguay, Guatemala y Paraguay.

³ Entre 1970 y 1992 Colombia fue la economía menos volátil en el contexto latinoamericano (*BID*, 1995) y tuvo la política económica más estable de los países analizados. Recientemente Jaramillo et al. (1999) relacionaron la estabilidad de las políticas económicas con la estabilidad de algunas instituciones y con el carácter constitucionalista de su democracia - una en la cual las tendencias centrífugas inherentes a una sociedad pluralista son contrarrestadas por una actitud cooperadora de los líderes de los diferentes segmentos de la población.

tos, pero cuando tiene luz roja (baja liquidez y solvencia) la región tiene que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Actualmente, de 27 departamentos para los cuales existen cálculos, 17 están en rojo, uno en amarillo y 9 en verde; lo que significa que 18 de ellos enfrentan problemas de liquidez o de solvencia.

Existen fallas en el marco institucional de la descentralización que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, afectando sus balances fiscales y elevando la presión para una acción de salvamento (*bail out*) por parte del gobierno central. Es por ello necesario modificar los contratos fiscales entre los tres niveles gubernamentales, para aumentar la capacidad de seguimiento y control del *principal* (gobierno central) a los *agentes* (las entidades territoriales).

Este documento está dividido en cuatro secciones. La segunda sección hace un resumen de las características básicas del proceso de descentralización en Colombia, incluyendo un análisis de las asignaciones de ingresos y gastos, del sistema intergubernamental de transferencias y de los desarrollos recientes en términos del endeudamiento territorial.

La tercera sección constituye la parte central del artículo, y analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos del gobierno central: la provisión de préstamos blandos con convenios de desempeño tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el ca-

so del metro de Medellín. La última sección contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio.

II. El proceso de descentralización en Colombia⁴

A. La actual división político- administrativa

Colombia está dividida en departamentos, compuestos a su vez por municipios. Hay 32 departamentos y cerca de 1.090 municipios incluyendo 4 distritos especiales: Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Cada departamento constituye una circunscripción electoral para la elección de gobernadores, miembros de la Cámara de Representantes y diputados de las Asambleas Departamentales. Los senadores son elegidos en la circunscripción nacional.

La Constitución de 1991 otorgó autonomía a los departamentos en la administración de los asuntos regionales y en la planeación y promoción del desarrollo económico y social en su territorio. Las *Asambleas Departamentales* son corporaciones administrativas elegidas por votación popular. Su tamaño varía entre 11 y 31 miembros elegidos por tres años.

El gobernador es el representante legal y la cabeza administrativa del departamento. Actúa como agente del Presidente en la administración del orden público y en la ejecución de la política económica, siendo un puente para lograr acuerdos entre la nación y el departamento. Los

⁴ Esta sección se basa en Correa y Steiner (1999).

gobernadores son elegidos por tres años, no existe posibilidad de reelección y pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente.

Los municipios constituyen la entidad fundamental en la división político-administrativa del estado. Los *Concejos Municipales* son corporaciones administrativas, elegidas por voto popular por un período de tres años, con un tamaño que varía entre 7 y 21 miembros. El alcalde, elegido por tres años, es la cabeza de la administración local y su representante legal. La reelección no está permitida y los alcaldes pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente o por el gobernador del departamento.

B. Etapas de la descentralización, 1982-2000

Entre 1982 y 1991 en las etapas iniciales del proceso de descentralización, el objetivo principal fue la independencia fiscal entre los diferentes niveles del gobierno y la protección del equilibrio presupuestal a nivel central (Rojas y Campbell, 1993). Los esfuerzos más agresivos en las áreas de descentralización fiscal y administrativa se condensaron en dos leyes. La Ley 14 de 1983 reestructuró las estructuras impositivas, permitiendo a los niveles inferiores del gobierno definir las tasas de impuestos y los mecanismos de exención dentro de los límites determinados por la ley.

La Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 redistribuyeron las funciones entre los niveles gubernamentales, fortalecieron el sistema de transferencias del gobierno central y establecieron el sistema de *cofinanciación* - un esquema de financiación compartida entre el gobierno central y las entidades territoriales, que permite al go-

bierno central participar en la financiación y la puesta en marcha de proyectos asignados a los municipios y departamentos.

En 1989 y 1990 se modificaron los sistemas de prestación de los servicios de educación y salud. Los alcaldes se convirtieron en los responsables del nombramiento de los maestros y de la administración de los gastos en las escuelas. Al gobierno central se le hizo responsable del diseño de las políticas de salud, de la transferencia de recursos a los niveles sub-nacionales y de la coordinación y supervisión general. Se le dio a la nación el monopolio de las loterías y de las actividades de juegos de suerte y azar, cuyos ingresos deberían ser dedicados a la financiación de programas de salud. Los departamentos y municipios ejecutarán los programas de manera directa o a través de contratos con el sector privado.

El ritmo de la descentralización se intensificó con la nueva Constitución de 1991, cuyo primer artículo dice: "Colombia es un estado social legalmente organizado bajo la forma de una República unitaria, descentralizada con entidades regionales autónomas...". La principal reforma concerniente a la descentralización política fue establecer la elección popular de los gobernadores. La nueva Constitución dio mayor autonomía fiscal a las autoridades municipales y departamentales, las cuales ahora tienen el derecho de administrar y modificar los impuestos para cumplir las funciones que les fueron asignadas. En términos de las responsabilidades, la Constitución ordena que los diferentes niveles territoriales sean guiados por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

La Constitución modifica el sistema de transferencias estableciendo nuevas reglas para los

departamentos y distritos especiales (*Situado Fiscal*, educación y salud), para los municipios (participación en los ingresos corrientes del gobierno central) y para la distribución de las regalías procedentes de explotación de los recursos naturales. Más importante aún, introduce el equilibrio entre las funciones y los recursos: no se pueden asignar nuevos recursos a los niveles inferiores del gobierno sin la previa asignación de responsabilidades. Se verá más adelante que este principio ha sido violado sistemáticamente.

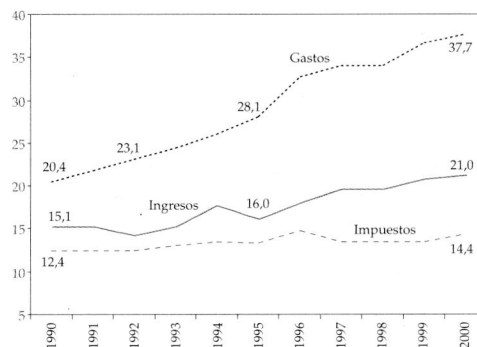
C. Asignaciones de ingresos y gastos, de-sequilibrios verticales y transferencias

1. Gastos, ingresos e impuestos

El Gráfico 1 presenta la evolución de los gastos, los ingresos y los impuestos del gobierno central, de los departamentos y de los municipios entre 1990 y 2000. Colombia fue el país de América Latina donde el gasto público creció más durante los años noventa (Echavarría, 2000), pasando de 20,4% del PIB en 1990 a 37,7% en el año 2000⁵, mientras los impuestos se mantuvieron relativamente constantes en un nivel cercano al 14% del PIB. La brecha se ha ido ampliando con el tiempo con importantes consecuencias negativas sobre la deuda pública.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los diferentes componentes de los gastos, los ingresos y las transferencias. El Anexo 1 muestra la información detallada de los impuestos.

Gráfico 1
GASTOS TOTALES, INGRESOS E IMPUESTOS,
1990-2000 (% del PIB)



Fuente: Banco de la República (2001); Borradores de Economía, No.174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

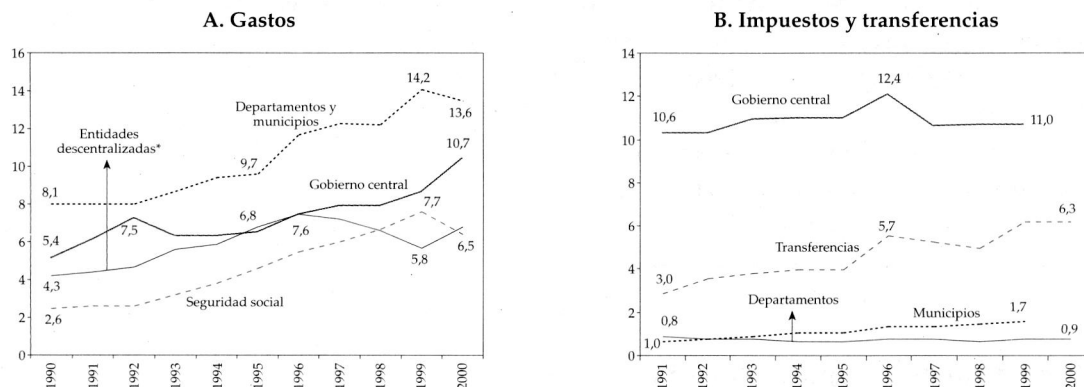
El nivel del gasto de los departamentos y municipios (excluyendo los gastos en seguridad social y las entidades descentralizadas) era similar al del gobierno central en 1992, pero aumentó más rápido en el resto de la década. Todos los gastos considerados en el gráfico aumentaron durante los años noventa, incluyendo la seguridad social y las empresas descentralizadas.

El Panel 2B muestra la evolución de los ingresos en los diferentes niveles. Los impuestos del gobierno central representan 3 veces los de los departamentos y municipios, y las transferencias cerca de 2 veces. Las transferencias y los ingresos departamentales y municipales más que se doblaron como proporción del PIB en los años noventa.

⁵ Cifras de Planeación Nacional. Según el Banco Mundial (World Development Indicators), el gasto del gobierno "general" pasó de 9,4% del PIB en 1990 a 10,1% en 1994 y a 23,1% en 1999. Las cifras para América Latina son 14,4% en 1994 y 15,3% en 2000.

Gráfico 2

GASTOS E INGRESOS EN COLOMBIA, 1990-2000



* Las entidades descentralizadas incluyen las principales loterías regionales, la protección social a nivel local; las juntas supervisoras, las oficinas de catastro, etc.

Fuente: Banco de la República (2001); *Borradores de Economía*, No, 174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

Según las cifras presentadas en la Tabla A.1, el gobierno central recauda los impuestos de renta y al valor agregado y los impuestos al comercio internacional. Los departamentos recaudan los impuestos al consumo de licor y cerveza, y los municipios recaudan el impuesto predial y el de industria y comercio. El impuesto predial se cobra sobre el avalúo catastral, determinado principalmente por una agencia gubernamental centralizada⁶. Existe desde 1993 la opción de imponer una sobretasa a la gasolina (clasificada como fuente no tributaria), función convertida en obligatoria en la reforma tributaria de 1998.

Un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (*BID*, 1998) resaltó las siguientes limitaciones del régimen de impuestos terri-

toriales: i) un número excesivo de impuestos que generan pocos ingresos y que son ineficientes. En muchos casos, los departamentos y los municipios administran impuestos de naturaleza similar. ii) El poder impositivo permanece muy centralizado. iii) Las administraciones de impuestos están fragmentadas, organizadas por tipos de impuestos más que por funciones, con funciones que se superponen entre las distintas divisiones. Tampoco existe un programa regular de inspección y recaudo.

El esquema de transferencias corresponde principalmente a un sistema de ingresos compartidos y se expresa en cuatro mecanismos considerados en el Anexo 1: el *Situado Fiscal*, una transferencia para educación y salud regional;

⁶ Algunas de las principales ciudades han usado un sistema de auto-avalúo de los valores de la propiedad, con resultados positivos en términos de ingresos.

las *participaciones municipales*, una transferencia a los municipios para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos; las *regalías*, provenientes de la explotación de recursos naturales; y la *cofinanciación*, un sistema de financiación compartida, ejecutado por los departamentos y municipios. El Anexo 1 también incluye el Fondo de Compensación Educativa (FCE), dinero adicional para la educación, cuyas características serán consideradas en la sección III.B.3.

El *situado fiscal* y las *participaciones municipales* representan la mayor parte de las transferencias, creciendo exponencialmente entre 1991 y 1999, con una pequeña disminución en el año 2000. Las *regalías* y el *fondo de compensación educativa* se volvieron importantes después de 1995 y la *cofinanciación* fue eliminada después de 1998, tras alcanzar un nivel máximo de 0,9% del PIB en 1996.

2. Asignación del gasto

En Colombia se superponen dos patrones de descentralización, y el conflicto entre los dos se hizo más evidente después de 1991. Se piensa, de una parte, que el gobierno central (el principal) debería diseñar las políticas y que los gobiernos locales deberían ejecutarlas. Pero otros juzgan que las autoridades locales deberían definir las políticas a nivel regional y recibir sus ingresos directamente de los potenciales votantes locales⁷. El carácter híbrido de la descentralización en Colombia podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales son responsa-

bles ante el gobierno central y ante los electores, pero ello no ha sucedido. Más bien, el conflicto entre visiones ha permitido que las entidades territoriales evadan sus responsabilidades tanto ante el gobierno central como ante los ciudadanos.

En la Constitución de 1991 y en la legislación reglamentaria existe una notoria falta de claridad en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales. El resultado es una indebida interferencia de los niveles superiores de gobierno y de intereses particulares, niveles inferiores de gobierno que terminan pidiendo ayuda a los niveles superiores, y una generalizada falta de responsabilidad en todos los niveles. El gobierno central sigue involucrado, incluso cuando las responsabilidades han sido teóricamente transferidas a niveles inferiores.

El Cuadro 1 muestra la superposición de funciones en la provisión de los diferentes servicios públicos en Colombia. De acuerdo con la Constitución de 1991, las funciones y responsabilidades de cada nivel gubernamental deberían ser definidas de manera precisa por una nueva Ley Orgánica, la *Ley de Ordenamiento Territorial*, pero ésta no ha sido presentada por el gobierno al Congreso. La Ley Orgánica en mención debería prevalecer sobre toda otra legislación relacionada.

Por otra parte, la ley actual no eliminó las tareas del gobierno central en educación y salud o

⁷ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1995) "la descentralización en Colombia favorece un modelo de administración funcional, en el cual el centro toma las decisiones y le pide a las entidades locales que las ejecute". El argumento opuesto aparece en Steiner y Soto (1999, p.126). Véase también Kure (1995) y Clavijo (1998).

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO

Servicio público	Cantidad	Estructura	Ejecución	Supervisión
Defensa nacional	N	N	N	N
Recursos naturales (petróleo)	N	N	N,D,M	N
Educación				
Primaria	N,D,M	N,D	N,D,M	N
Secundaria	N,D	N,D	N,D	N
Universitaria	N	N	N	N
Salud	N,D,M	D,M	N,D,M	N
Vivienda	N,M	N,D,M	M	M
Hospitales	N,D,M	N,D,M	N,D	N
Servicio de agua y acueductos	M	M	M	N
Transporte público	M	M	M	M
Calles	M	M	M	M
Basuras e higiene	M	M	M	N
Alumbrado público	N,M	N	N,M	N
Carreteras	N,D	N,D	N,D	N,D
Telecomunicaciones	N,M	N,M	N,M	N
Puertos	N,M	N,M	N,M	N

Fuente: *BID*, 1997. N: Nacional, D: Departamental, M: Municipal, Cantidad: ¿quién decide la cantidad que se gasta?; Estructura: ¿Quién decide la estructura del gasto? Ejecución: ¿quién ejecuta el gasto? Supervisión: ¿quién supervisa la función?

en otras áreas en que se adoptó la descentralización. Los gastos del gobierno central en educación y salud se incrementaron de 0,9% del PIB en 1991 a 2,7% en 1997, y los gastos locales de 3,3% a 5,4%. El gasto ejecutado por la Administración Pública Nacional ascendió al 25,6% del PIB en 1995, mientras la administración departamental ejecutó el 5,3% y los municipios el 5,7%. Esto ayuda a explicar los continuos y crecientes déficits del gobierno central desde 1993.

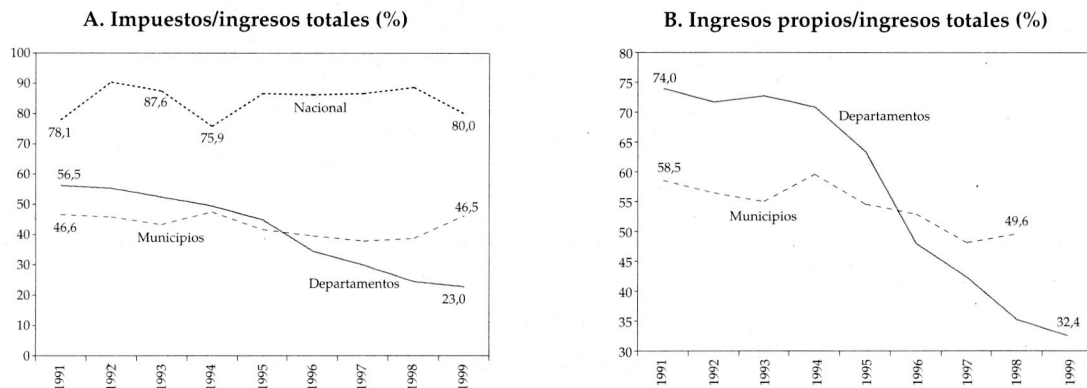
3. Desequilibrios verticales y transferencias intergubernamentales

El Gráfico 3 muestra la evolución de definiciones alternativas de desequilibrios verticales: la relación entre impuestos e ingresos totales, y entre ingresos propios e ingresos totales, definiendo

los ingresos propios como la suma de ingresos tributarios impositivos y no tributarios impositivos. El panel 3a contiene información para el gobierno central, los departamentos y municipios, y el panel 3b para los departamentos y municipios.

La relación entre impuestos e ingresos totales ha sido relativamente estable y alta en el gobierno central, y ha sido baja y decreciente en los departamentos, variando desde 56% en 1991 a sólo 23% en 1999. La relación cayó de manera notoria en los municipios entre 1991 y 1998, pero regresó a sus niveles originales en 1999 (debido principalmente al buen comportamiento de Bogotá en este último año). La tendencia hacia mayores desequilibrios fiscales es aún más clara para la relación entre los impuestos y los ingresos totales menos las transferencias.

Gráfico 3 DESEQUILIBRIOS VERTICALES



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores; ingresos propios definidos como impuestos + ingresos no tributarios.

a. El Situado Fiscal

El *Situado Fiscal* fue creado en 1968 como una transferencia a los *Fondos Regionales de Educación y Salud* pero los departamentos no recibían recursos directamente puesto que los administradores regionales eran nombrados por el nivel central. La Constitución de 1991 ordenó dar estos recursos directamente a las regiones y estableció que el monto de las transferencias a los departamentos y municipios debería ser una proporción creciente de los ingresos corrientes, hasta alcanzar el 46,5% en el año 2002 (Cuadro 2), una solución no carente de problemas⁸. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, el 15% de los in-

gresos totales del *Situado Fiscal* debe ser distribuido en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales y el 85% restante debe distribuirse de acuerdo con la fórmula que se explica en el Cuadro 3.

El 15% debe ser repartido por partes iguales y ello favorece a los departamentos más pequeños -con población muy esparcida y baja capacidad administrativa-, principalmente a aquellos creados por la Constitución de 1991⁹. Al menos el 60% del *Situado Fiscal* debe ser destinado a educación y el 20% a salud. El restante 20% puede ser asignado por los departamentos ya sea a educación o a salud¹⁰.

⁸ La dependencia de las transferencias sobre los ingresos corrientes limitó el comportamiento discrecional, pero también tuvo efectos negativos: institucionalizó la falta de correspondencia entre las transferencias y los costos (los principales criterios son geográficos, demográficos y sectoriales); e introdujo un elemento procíclico que complica el manejo macroeconómico (BID, 1998).

⁹ Sus necesidades de gasto deberían ser menores. Obviamente, otros factores afectan las necesidades, incluyendo los precios de los insumos usados para producir servicios (Rafuse, 1990).

¹⁰ El 75% del gasto total se ha destinado a educación y el 25% a salud.

Cuadro 2
TRANSFERENCIAS DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL ORDENADAS
POR LA CONSTITUCIÓN DE 1991 (% del total de ingresos corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participaciones (municipios)	14,0	15,0	16,0	17,0	18,0	19,0	20,0	21,0	22,0	22,0
Situado Fiscal (departamentos)	22,5	23	23,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5
Total	36,5	38	39,5	41,5	42,5	43,5	44,5	45,5	46,5	46,5

Fuente: Constitución de 1991.

Cuadro 3
TRANSFERENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS ESPECIALES, SITUADO FISCAL
(fórmula para la distribución regional)

15%	85%	
Para distribuirse en partes iguales entre todos los departamentos y distritos especiales	X%	85%-X%
	Participación variable para garantizar recursos suficientes (en adición al 15% de la columna anterior) para cubrir los mismos servicios de salud y educación prestados en 1992, bajo condiciones de eficiencia administrativa.	Porción a ser distribuida de acuerdo con el siguiente criterio: <input type="checkbox"/> Población potencial de la entidad territorial <input type="checkbox"/> Esfuerzo fiscal (participación de todos los recursos los ingresos totales del estado)

Fuente: Ley 60 de 1993.

b. Las participaciones municipales

Las participaciones municipales corresponden a transferencias a los municipios, diseñadas para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos como salud, educación, provisión de agua, saneamiento ambiental, deportes, recreación y cultura. La porción de ingresos corrientes trans-

feridos a los municipios fue 14% en 1993 y debe aumentar a 22% en 2002. La distribución geográfica de las participaciones obedece a una fórmula complicada (Cuadro 4). Como en el caso del *Situado Fiscal*, el destino de los recursos está relativamente prefijado y los municipios pueden asignar libremente sólo el 20% de éstos (Cuadro 5)¹¹.

¹¹ Después de un par de años algunos municipios, especialmente los más pequeños, no pudieron financiar sus gastos operativos ni el servicio de la deuda debido a la falta de ingresos propios procedentes de impuestos. Como resultado, el Acto Legislativo 01 de 1995 aumentó el porcentaje de las transferencias que puede ser asignado libremente por los municipios con menor grado de desarrollo relativo.

Cuadro 4
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS

x%			Territorios indígenas (la participación es determinada por una cierta cantidad de ingreso per capita)
5,0%			Municipios con menos de 50.000 habitantes
1,5%			Municipios del río Magdalena
0,1%			Federación Colombiana de Municipios
			Criterio de distribución:
(93,4-x)%	60%	20%	De acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
		40%	De acuerdo con los índices relativos de pobreza
	40%	22%	Población/Población total nacional
		6%	De acuerdo con eficiencia fiscal
		6%	De acuerdo con eficiencia administrativa en la oferta de servicios públicos
		6%	De acuerdo con la evolución de un indicador de calidad de vida

Fuente: Ley 60 de 1993.

Cuadro 5
PARTICIPACIÓN MUNICIPAL
(fórmula para la distribución sectorial)

	(%)
Educación	30
Salud	25
Agua y sanidad	20
Cultura y recreación	5
Discrecional	20

Fuente: Ley 60 de 1993.

c. Los fondos de cofinanciación

Los fondos de cofinanciación fueron establecidos en 1992 como un sistema de financiación compartida que permite al gobierno central apoyar prioridades específicas a nivel territorial. Su nivel y composición es definido en el presupuesto de la nación y es asignado después a través de negociaciones en el Congreso. Una vez definido, los ministerios relevantes determinan las

condiciones técnicas, financieras e institucionales. Los municipios identifican, formulan y ejecutan los proyectos, mientras los departamentos los coordinan, promueven, planean y evalúan.

La asignación de los recursos a los fondos y su distribución geográfica se realizan por un proceso arbitrario sujeto a fuertes presiones políticas. En el presupuesto hay partidas globales que corresponden a asignaciones administradas directamente por congresistas específicos. En 1996 éstas representaron cerca del 20% del total de recursos asignados a través de los fondos (BID, 1998).

Los fondos de cofinanciación están divididos en dos tipos: los de destinación específica y los de libre destinación. Los primeros corresponden a aquellos aprobados en el presupuesto, mientras que los segundos son asignados directamente por los fondos con el objetivo de financiar proyectos presentados por las entidades territoria-

les¹². Los criterios para la asignación de recursos a las entidades territoriales son similares a los que se utilizan para distribuir el *Situado Fiscal* y las *participaciones municipales*, de tal forma que la distribución geográfica de los recursos de los *fondos de cofinanciación* tiende a seguir la de las transferencias. Por otra parte, los programas son formulados de manera independiente por parte de las diferentes agencias involucradas en el proceso, sin que existan criterios claros para la selección de los proyectos o la distribución de costos (*Coyuntura Económica*, 1998).

d. Las regalías

El objetivo de las regalías es distribuir los recursos generados en la explotación de los recursos naturales. Una vez se determina su monto, se distribuye entre los departamentos y los municipios involucrados en la producción y el transporte. Una parte va al *Fondo Nacional de Regalías* para ser distribuido entre el resto de las entidades territoriales. En la actualidad 28 departamentos y 328 municipios reciben regalías (*BID*, 1998).

Todos los recursos deben invertirse en proyectos considerados como prioritarios en los planes de desarrollo departamentales y municipales, y al menos el 50% debe dirigirse hacia salud, educación, agua o acueducto cuando la cobertura en esos sectores es deficitaria.

La distribución de las regalías está altamente sesgada a favor de los departamentos con poca

población, lo cual resulta en una mala utilización de recursos. Los departamentos con regalías altas han creado pocos impuestos locales y han financiado gasto corriente en lugar de inversión.

D. Endeudamiento territorial, convenios de desempeño y semáforos

1. Consideraciones generales

La mayor autonomía para contratar créditos otorgada a las entidades territoriales por la Constitución de 1991, la falta de regulación, el mayor apalancamiento permitido por las nuevas transferencias y el comportamiento agresivo de los bancos, produjeron un rápido endeudamiento de las entidades territoriales, especialmente entre 1992 y 1994, bajo los primeros gobernadores elegidos por voto popular.

Solo hasta la Ley 80 de 1993 tuvo el Ministerio de Hacienda un relativo control de las operaciones de crédito doméstico realizadas por las entidades territoriales (aparte del requisito de registro). Los intermediarios financieros deben ahora monitorear el destino de los préstamos y la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y los bancos son responsables de calificar los préstamos, de constituir provisiones sobre los activos de dudoso recaudo y de monitorear la naturaleza y monto de las garantías. Los préstamos a las entidades territoriales afectan la relación patrimonio - activos (ponderados por riesgo).

¹² Existen cuatro fondos: el Fondo de Inversión Social (*FIS*) para inversión social; el Fondo para la Inversión Rural (*DRI*) para proyectos de infraestructura en áreas rurales; el Fondo de Cofinanciación de Vías (*FCV*) para carreteras intermunicipales; y el Fondo para la Infraestructura Urbana (*FIU*) para el transporte municipal.

2. Convenios de desempeño y "semáforos"

Sólo hasta 1997 se desarrolló el mandato constitucional de limitar la deuda a la capacidad de pago (Ley 358), y se estableció un sistema de *semáforos* basado en indicadores de liquidez (pago de intereses/ahorros operacional) y de solvencia (deuda/ingresos corrientes)¹³. Como se describe en el Cuadro 6, un entidad regional con un indicador de liquidez inferior a 40% y con un indicador de solvencia inferior a 80% está bajo "luz verde", con total autonomía para contratar créditos. Pero cuando la región está en la zona de "luz roja" (indicador de liquidez entre 40% y 60% y de solvencia inferior al 80%) y en algunos

casos cuando está en zona de "luz amarilla" es necesario firmar un *Convenio de Desempeño*¹⁴.

Los *Convenios de Desempeño* se basan en una negociación entre la entidad regional y la institución financiera, y son monitoreados y revisados por la *División de Apoyo Fiscal (DAF)*, del Ministerio de Hacienda. El departamento puede hacer un monitoreo adicional cuando el nuevo crédito es otorgado a uno de sus municipios¹⁵. Se limita el acceso a futuros créditos en caso de no cumplirse el acuerdo.

Los *Convenios de Desempeño* consisten en una serie de metas y recomendaciones que la enti-

Cuadro 6
SEÑALES DE ALERTA SOBRE LA DEUDA

Indicador	Endeudamiento autónomo Luz verde	Endeudamiento intermedio Luz amarilla	Endeudamiento crítico Luz roja
Intereses de la deuda/ahorros operacional* (Indicador de liquidez)	<40%	40%/60%	>60%
Saldo de la deuda/ingresos corrientes (Indicador de solvencia)	<80%	<80%	>80%
Efecto	Se permite a la entidad territorial contratar nuevos créditos autónomamente	<ul style="list-style-type: none"> □ La entidad territorial puede endeudarse autónomamente □ Requiere autorización del Ministerio de Hacienda o del departamento, condicionada a la firma de un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras 	Se requiere autorización para celebrar operaciones de crédito, y se debe firmar un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras

* Ahorros operativos definidos como ingresos corrientes - gastos corrientes (excluyendo el pago de intereses).
Fuente: Ministerio de Hacienda.

¹³ Un mejor indicador de solvencia relaciona los pasivos con la riqueza neta.

¹⁴ Cuando un nuevo crédito aumenta el valor real del stock de deuda. Esto significa que es posible rotar la deuda automáticamente en "luz amarilla", pero no en roja.

¹⁵ Regulaciones adicionales desarrollaron la ponderación de riesgo que las instituciones financieras deben aplicar a los préstamos de las entidades territoriales. Las operaciones realizadas bajo luz verde deben ser consideradas por el 100% de su valor y las que están bajo luz amarilla y roja (con autorización) por el 130%. Sin embargo, cuando estas operaciones tienen garantías del gobierno central ellas deben ser contabilizadas por el 0% de su valor. Esta distinción constituye un incentivo perverso.

dad territorial debe cumplir en un determinado período de tiempo. Entre las metas se incluyen el incremento de los recursos propios, el control del gasto, la generación de ingresos corrientes y la mejora en el perfil del crédito; existen también límites a la evolución de los salarios totales¹⁶. El *Convenio de Desempeño* especifica cuáles procedimientos de información deben ser mejorados para garantizar el acceso del gobierno central y ordena crear un censo de contribuyentes. Deben diseñarse nuevos programas destinados a evitar la evasión de impuestos y el contrabando, y deben incrementarse los impuestos más de 20% por año.

El Cuadro 7 presenta una estimación de la capacidad legal de endeudamiento de los departamentos y de las ciudades capitales en 1998. De los 27 departamentos para los que se cuenta con estimaciones, 17 están en rojo, 1 en amarillo y 9 en verde. La mayoría de los problemas de liquidez se originan en ahorro operacional negativo. En relación con los municipios, 13 de 26 casos están en luz roja, 5 en luz amarilla y 8 en luz verde. El problema parece ser menos agudo que para el caso de los departamentos.

La *Federación Nacional de Departamentos* (1999) estima que el uso de las transferencias para apalancar deuda (Ley 85 de 1995) llevó a las entidades territoriales a financiar el gasto corriente y el servicio de la deuda con nuevos préstamos. El servicio de la deuda comprometió de manera

creciente todas las fuentes de ingreso que habían sido usadas como colateral. Los recursos terminaron en las instituciones financieras sin siquiera haber pasado por la caja del gobierno.

Como resultado, los gobiernos regionales pospusieron los pagos a sus contratistas, empleados y retirados, y comenzaron a depender de préstamos de corto plazo y de sobregiros. Los préstamos se volvieron recurrentes y no eran pagados durante el año, como es obligatorio. Las entidades financieras toleraron lo sucedido y contribuyeron al caos reinante.

El gobierno central prestó recursos a Chocó, Nariño y Putumayo en 1995 para contrarrestar la crítica situación fiscal, y como condición cada departamento tuvo que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Desde 1996 el Ministerio ha recibido un creciente flujo de peticiones de apoyo, y ello llevó a la creación del *Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales* (Pasfiet).

El Decreto 488 de diciembre de 1999 redujo algunas de las restricciones de los créditos, ante las dificultades enfrentadas para la firma de los *Convenios* y la falta de interés de los intermediarios financieros¹⁷. En particular, se permitió que las entidades financieras disminuyeran el peso de las entidades locales con luz roja en los cálculos de riesgo. El gobierno central asumió así nuevas obligaciones.

¹⁶ Los salarios totales no pueden aumentar más que el porcentaje permitido cada año para los salarios unitarios de los empleados públicos. Esto es (relativamente) similar a mantener constante el número de empleados públicos.

¹⁷ Se ha argumentado que los intermediarios financieros no creían en el diagnóstico o en las soluciones propuestas en los *Convenios*.

Cuadro 7
CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO EN 1998

	Relaciones de		Semáforos		
	Liquidez	Solvencia	Liquidez	Solvencia	Situación
Departamentos					
Valle	(23,7)	222,3	Roja	Roja	Roja
Antioquia	(163,4)	46,9	Roja	Verde	Roja
Atlántico	339,0	65,2	Roja	Verde	Roja
Tolima	(13,1)	86,6	Roja	Roja	Roja
Nariño	(64,7)	186,5	Roja	Roja	Roja
Magdalena	(18,2)	57,0	Roja	Verde	Roja
Huila	(30,5)	11,5	Roja	Verde	Roja
Cesar	70,6	38,0	Roja	Verde	Roja
Santander	106,9	11,1	Roja	Verde	Roja
Caldas	(7,6)	16,0	Roja	Verde	Roja
Bolívar	273,5	5,2	Roja	Verde	Roja
Sucre	233,8	22,7	Roja	Verde	Roja
Quindío	(4,8)	12,2	Roja	Verde	Roja
Amazonas	(1,2)	101,3	Roja	Roja	Roja
Vaupés	(0,5)	81,2	Roja	Roja	Roja
Vichada	(4,2)	28,0	Roja	Verde	Roja
Córdoba	(326,3)	-	Roja	Verde	Roja
Norte de Santander	47,4	10,9	Amarilla	Verde	Amarilla
Cundinamarca	9,6	30,8	Verde	Verde	Verde
Risaralda	19,8	39,6	Verde	Verde	Verde
Guajira	12,7	76,9	Verde	Verde	Verde
Arauca	16,8	14,8	Verde	Verde	Verde
Cauca	30,1	18,3	Verde	Verde	Verde
Boyacá	17,4	11,6	Verde	Verde	Verde
Caquetá	7,2	9,2	Verde	Verde	Verde
Putumayo	27,5	13,6	Verde	Verde	Verde
Meta	30,7	-	Verde	Verde	Verde
Municipios					
Medellín	(87,5)	26,4	Roja	Verde	Roja
Barranquilla	94,2	29,2	Roja	Verde	Roja
Bogotá D.C.	105,9	7,0	Roja	Verde	Roja
Cartagena	(72,6)	44,7	Roja	Verde	Roja
Tunja	78,3	27,5	Roja	Verde	Roja
Florencia	209,5	36,5	Roja	Verde	Roja
Popayán	67,4	42,7	Roja	Verde	Roja
Montería	103,9	333,9	Roja	Roja	Roja
Neiva	(12,3)	32,6	Roja	Verde	Roja
Santa Marta	102,5	44,6	Roja	Verde	Roja
Bucaramanga	128,7	94,3	Roja	RED	Roja
Pasto	(18,5)	48,6	Roja	Verde	Roja
Inírida	(7,3)	99,5	Roja	Roja	Roja
Pereira	52,9	26,1	Amarilla	Verde	Verde
Manizales	45,9	74,0	Amarilla	Verde	Verde
Sincedejo	44,0	35,6	Amarilla	Verde	Verde
Ibagué	43,1	5,1	Amarilla	Verde	Verde
Cali	49,7	53,6	Amarilla	Verde	Verde
Villavicencio	22,7	19,5	Verde	Verde	Verde
Armenia	16,8	19,2	Verde	Verde	Verde
Arauca	27,1	63,7	Verde	Verde	Verde
Yopal	30,0	67,2	Verde	Verde	Verde
Mocoa	16,4	31,6	Verde	Verde	Verde
Leticia	21,4	15,6	Verde	Verde	Verde
Mitú	-	26,8	Verde	Verde	Verde
Puerto Carreño	5,2	6,4	Verde	Verde	Verde

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

La ley de endeudamiento no ha sido efectiva. Algunas entidades con luz roja han contratado nuevos créditos sin el permiso del Ministerio de Hacienda. De 21 departamentos que en 1997 requerían permiso para tomar nuevos préstamos, 10 aparentemente los obtuvieron sin el permiso del Ministerio y otros cinco que fueron autorizados suscribieron *Convenios de Desempeño* imposibles de cumplir (Ministerio de Hacienda, 1999). Para hacerlo, los departamentos presentaron información financiera defectuosa y las instituciones financieras no fueron suficientemente cuidadosas en su análisis. Además, el Ministerio de Hacienda dio su autorización en casos en que la legislación ordenaba negarlos. La "borrachera" del momento llevó a no respetar los semáforos.

También se han firmado *Convenios de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda fuera del Pasfiet. Así, se firmó un acuerdo entre el Departamento del Valle y sus acreedores sin que el gobierno estuviera muy involucrado. El Valle tenía el mayor nivel de deuda en 1997, y representaba el 23% del total de la deuda de los departamentos. La sección III.A.4 revisa las características de ese convenio y su evolución.

3. La Deuda regional y el sistema financiero¹⁸

El Gráfico 4 muestra la evolución de la deuda doméstica y externa entre 1990 y 2001 para el go-

bierno central, para los departamentos y municipios, y para las demás entidades descentralizadas. El total de la deuda del gobierno central pasó de 16,5% del PIB en 1990 a 43% en 2001, y se obtuvo para financiar la inmensa brecha descrita en el Gráfico 1. El total de la deuda de "otras entidades descentralizadas"¹⁹ representó el 5,2% del PIB en 2001, mucho más que la de los municipios (2,0%) y departamentos (1,2%). La deuda de los departamentos y municipios aumentó muy rápidamente entre 1990 y 1997 pero se mantuvo relativamente estable desde ese último año.

La deuda en pesos constantes aumentó entre 1990 y 1997 a las increíbles tasas anuales de 25% para los municipios, 22% para los departamentos, 15% para el gobierno central y 14% para otras entidades regionales; las cifras respectivas para el período 1990-2001 fueron 14%, 12%, 18% y 7%. La comparación muestra la gran expansión de la deuda del gobierno central después de 1997 y la mejora relativa en la deuda de "otras entidades regionales".

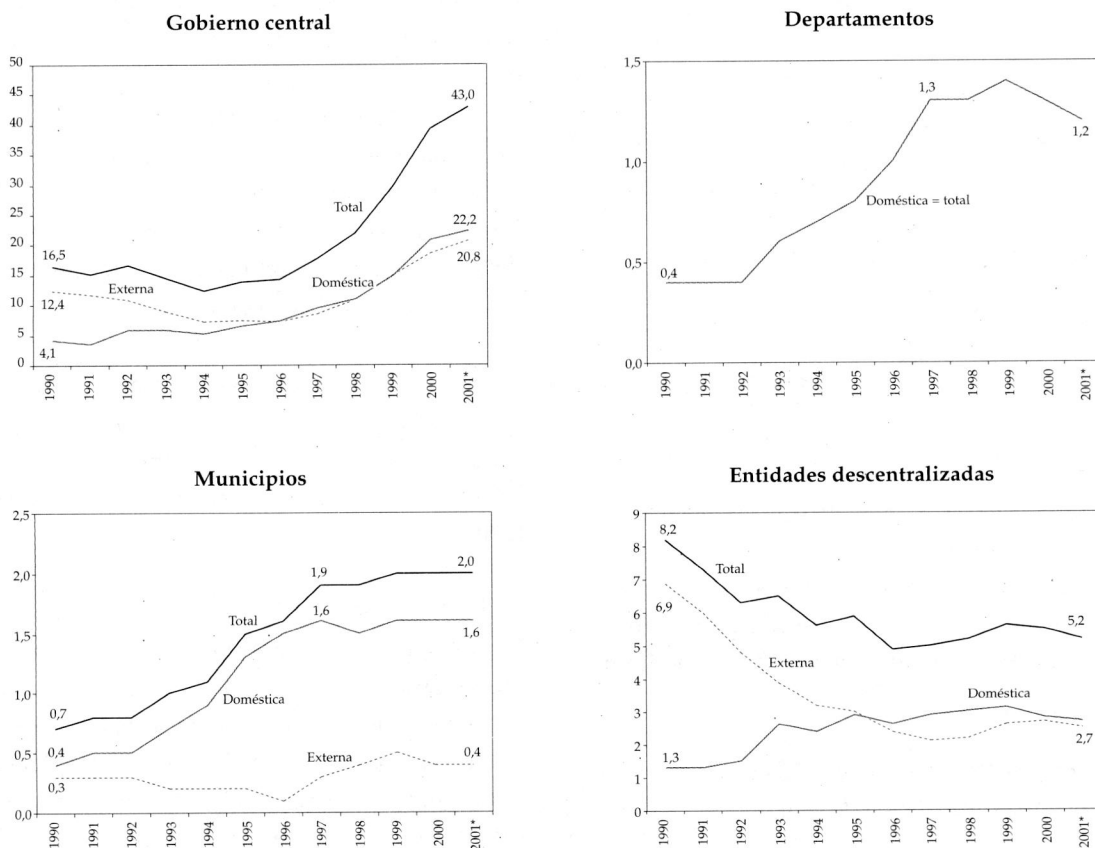
En 2001 el monto de la deuda *externa* era similar al de la deuda *doméstica* en las entidades descentralizadas, casi nula en los departamentos, y relativamente pequeña para los municipios. Se requieren nuevas investigaciones en esta área ante los grandes montos de deuda originados en el sistema de pensiones²⁰.

¹⁸ Esta sección está basada en Asociación Bancaria (2000).

¹⁹ Incluye principalmente las loterías, la protección social al nivel local, las juntas supervisoras, las oficinas del catastro, etc. Véase el Gráfico 2.

²⁰ Tampoco están incluidas las deudas con los contratistas, pero ellas parecen ser relativamente poco importantes, con un monto cercano al 12% del total de la deuda regional.

Gráfico 4
DEUDA EXTERNA Y DOMÉSTICA
 (% del PIB)



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

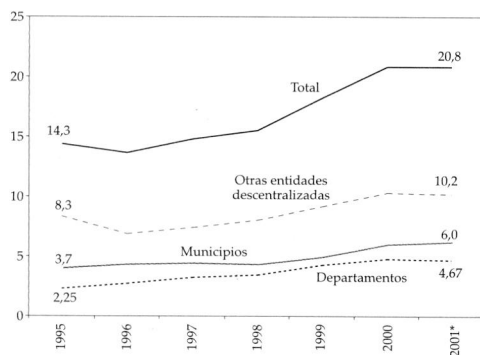
El sistema financiero está aún en una situación precaria (Arbeláez y Echavarría, 2002) y su exposición a las entidades territoriales contribuye a dicha situación. El Gráfico 5 muestra que la participación de los préstamos regionales en el total de préstamos del sistema financiero colombiano se elevó de 14,3% en 1995 a 20,8% en 2001; el incremento fue relativamente similar en las "otras entidades regionales" (1,8 puntos adi-

cionales), los departamentos (2,4 puntos) y los municipios (2,2 puntos).

Además, la calidad de los préstamos regionales se ha ido deteriorando rápidamente. La relación entre la cartera de dudoso recaudo y la cartera total saltó de 11,2% en 1998 a 60,6% en el año 2000 para los departamentos y de 11% a 50% para los municipios. Las cifras son mucho más

Gráfico 5

PRÉSTAMOS DE LA BANCA A LAS REGIONES (Préstamos a la regiones/préstamos totales, %)



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

preocupantes que para el resto del país, si se considera que las deudas de dudoso recaudo para el total del país pasaron de 13,1% en 1998 a 16,8% en 2000. Una cesación de pagos de las regiones castigaría duramente al sistema financiero colombiano.

4. Desarrollos recientes. Algunas noticias relativamente satisfactorias

La situación de deuda de las entidades territoriales mejoró en los años posteriores a 1997, en parte por que los bancos "disciplinaron" a las regiones cuando dejaron de otorgar préstamos en la crisis del período 1998-2000 (Arbeláez y Echavarría, 2002), pero también por las medidas tomadas en los últimos años. El gobierno central entendió que terminaría pagando buena parte de la deuda regional al sistema financiero si no las adoptaba.

Las reformas del período 2000-2002 han conllevado recortes importantes en los gastos re-

gionales, incrementos en los impuestos, mayor control al endeudamiento y mas responsabilidad fiscal. De hecho, el ajuste fiscal y de las entidades territoriales (y los mayores ingresos por petróleo) le han permitido a Colombia alcanzar buena parte de las metas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional. También es importante mencionar que el país ha aceptado finalmente la idea de que existen regiones con diferente nivel de desarrollo y capacidad administrativa y que ello amerita un tratamiento diferencial en el proceso de descentralización.

Se presenta a continuación una revisión no exhaustiva de las principales medidas adoptadas recientemente en el área, con base en el trabajo más completo de Zapata, Acosta y González (2001):

La Ley 549 de 1999, crea el Fonpet (Fondo Nacional para Cubrir las Deudas de las Entidades Territoriales) el cual provee recursos adicionales del gobierno central y de las entidades territoriales para cubrir las obligaciones del sistema pensional regional. Se destinarán a este fondo la mayoría del incremento en las transferencias a las regiones entre 2000 y 2002, 20% del las regalías nacionales y los recursos de las privatizaciones futuras.

La Ley 617 de 2000 crea límites a los gastos corrientes de las entidades territoriales y establece 7 categorías diferentes de departamentos y municipios. Los municipios y departamentos pequeños pobres pueden gastar el 80% de su ingreso corriente en gastos operativos (salarios, intereses y gastos generales), y las entidades territoriales grandes ricas el 50%. Algunos salarios públicos (el del alcalde, los concejales, etc.)

varían entre las 7 categorías y hay límites al tamaño y al crecimiento de los salarios públicos en las entidades territoriales.

El Acto Legislativo 012 de 2001 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 y creó el *Sistema General de Participaciones*, el cual incorpora el antiguo *Situado Fiscal*, el *Fondo de Compensación Educativa* y las *participaciones municipales*. Además, desliga las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central hasta el año 2008²¹.

La Ley 715 de 2001 mejora los criterios usados en la Ley 60 para gastos regionales en educación y salud. Así, por ejemplo, las transferencias son ahora asignadas de acuerdo con el número de niños matriculados en los colegios de cada entidad territorial, en reemplazo de las complicadas normas previas que regían el *Situado Fiscal* (Cuadro 3) o de las oscuras o inexistentes normas del Fondo de Compensación Educativa (FCE, Sección II.B.1). Este fue un punto sensible políticamente al cual se opuso sistemáticamente Fecode. Es claramente mejor asignar recursos a la educación con base en el número de niños matriculados que con base en el valor total de los salarios para educación de cada entidad territorial.

Sin embargo, las medidas recientes implican un retorno al viejo modelo principal - agente, en el cual el gobierno central (el principal) diseña la

política y los gobiernos locales (el agente) las ejecutan. Esto asegura una mayor disciplina fiscal, pero habrá sacrificios de eficiencia por la falta de asignación de responsabilidades y de autonomía a nivel local. El debate continuará, por supuesto, y el trabajo reciente de Alesina et al. (2002) propone avanzar en la dirección contraria: las regiones deberían ser totalmente libres en escoger la estructura del gasto²².

III. Diferentes tipos de salvamentos (*bail outs*)

En la sección anterior se describieron los principales elementos de las relaciones intergubernamentales en Colombia, y las principales fallas en términos de imponer una disciplina fiscal a las entidades territoriales. En diferentes momentos y con distintos mecanismos las entidades territoriales terminaron siendo salvadas, pagando sus deudas con nuevos préstamos del gobierno central. En esta sección describiremos las circunstancias bajo las cuales el gobierno central ha extendido dichos salvamentos, siendo nuestro objetivo central la identificación del marco institucional que los permite e incentiva.

Se consideran tres clases de salvamentos en las siguientes secciones:

Salvamento tipo 1: se analizan los préstamos del gobierno central a los departamentos tendientes a facilitar la reestructuración financiera

²¹ Pero las transferencias reales deben crecer 2,5% por año entre 2002 y 2004, y 2,0% entre 2004 y 2008.

²² También se propone prohibir el endeudamiento regional. Las regiones sólo podrían obtener algunos préstamos del gobierno central contra las transferencias del año siguiente. La propuesta de Alesina también considera que los impuestos deben ser recaudados por el nivel central y devueltos a las regiones con base en el PIB. La redistribución sería realizada a través de la creación de un fondo especial donde las regiones ricas ceden recursos a las pobres.

regional, y las características de los *Convenios de Desempeño* firmados. Salvamento tipo 2. se analiza el incumplimiento del contrato que asignó las transferencias encaminadas a financiar la educación escolar (*Situado Fiscal*) y la expansión del Situado mediante el *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Finalmente, en la sección III.C se analiza un salvamento específico, el Metro de Medellín²³.

Sobre el salvamento tipo 1, el gobierno central puso en marcha un programa de reestructuración condicionando el acceso de las entidades territoriales a nuevos créditos a la firma de un *Convenio de Desempeño*. Sin embargo, los contratos de crédito no se han hecho cumplir y algunos departamentos han firmado más de un *Convenio* cuando el primero ha sido violado y las condiciones financieras se han deteriorado aún más (sección II.D).

El segundo caso corresponde a la expansión del *Situado Fiscal* por medio del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Desde la Constitución de 1991, el *Situado Fiscal* ha financiado el acceso a preescolar y a educación básica (primaria y secundaria hasta noveno grado), con recursos suficientes para financiar casi todas las necesidades educativas del país (Vargas y Sarmiento, 1997). Sin embargo, un acuerdo firmado entre el gobierno central y el sindicato de maestros creó otro fondo (el FCE) para financiar el "déficit" del *Situado* y otros gastos en educación de los departamentos y municipios.

El FCE representó el 7,5% del *Situado* en 1996 y el 31,7% en 1998. El gobierno central anunció la eliminación de este fondo recientemente, pero esa idea duró sólo unas pocas semanas. La nación está ahora tratando de negociar con los departamentos las asignaciones de los recursos del *Fondo de Compensación Educativa* sujeto a la firma de nuevos *Convenios de Desempeño*. Ni el gobierno central ni los departamentos cuentan con el respaldo de Fecode. Como se mencionó en la sección I.D.4, el Acto Legislativo 012 de 2001 incorporó el viejo *Situado Fiscal*, el FCE y las participaciones municipales y el gobierno central terminó pagando todas las deudas implícitas en los tres esquemas.

El caso final corresponde al sistema de Metro construido en Medellín. El proyecto no podía ser defendido desde el punto de vista técnico pero se justificó con base en supuestas y muy dudosas "externalidades" que facilitarían la recuperación económica de Antioquia. El Presidente antioqueño Belisario Betancur fue su principal defensor. El proyecto estaba prácticamente en quiebra a finales de los años ochenta, la nación empezó a asumir el servicio de la deuda externa y la región ha incumplido los pagos recurrentemente.

Los tres casos de salvamento comenzaron como intervenciones *ad hoc* por parte del gobierno central para apoyar a las entidades territoriales en crisis. En muy poco tiempo se convirtieron en prácticas comunes, de mayor tamaño, y

²³ Limitaciones de información impidieron el análisis de otra experiencia de salvamento: la participación del gobierno central en el sistema de carreteras secundarias y terciarias. La ley establece que estos rubros son estricta responsabilidad de las entidades territoriales.

el gobierno central no pudo forzar un compromiso con las políticas anunciadas. Las salvamentos tuvieron un impacto obvio en el corto plazo, pero comprometieron la reputación y los incentivos de largo plazo (Wildasin, 1997).

Se analizan algunos determinantes de los salvamentos tipo 1 y 2 en Colombia, las características de la base impositiva, las consideraciones políticas y los arreglos institucionales que produjeron los resultados en cada caso.

A. Salvamento tipo 1: reestructuración de las deudas de los departamentos con el gobierno central

1. Primeras experiencias y Convenios de Desempeño²⁴

En 1995 el gobierno central emprendió un programa para ayudar a Chocó, Putumayo y Nariño,

tres departamentos que estaban presentado déficit fiscales estructurales y ahorro corriente negativo. Se pensó darles créditos blandos y asistencia técnica para sanear su situación financiera. El respectivo *Convenio de Desempeño* presentaba las condiciones acordadas que llevarían a una mejor situación.

El tamaño de los préstamos otorgados fue alto, especialmente en los casos de Chocó y Putumayo, representando el 77% y el 74% de sus ingresos corrientes en 1994 (Cuadro 8). Los tres departamentos eran pequeños, poco poblados y con un *PIB per cápita* y un recaudo de impuestos muy inferiores al promedio nacional; el *PIB per cápita* de Chocó y Nariño era una tercera parte del promedio nacional. En el caso de Putumayo, un departamento altamente dependiente de las regalías del petróleo, la participación de los ingresos por impuestos era sólo una cuarta parte del promedio nacional.

Cuadro 8
INDICADORES PARA CHOCÓ, NARIÑO Y PUTUMAYO

	Chocó	Nariño	Putumayo
Préstamo en millones de pesos	3.000	2.860	3.200
Préstamo en millones de dólares	3,3	3,1	3,5
Fecha del Convenio de Desempeño	Julio 1995	Septiembre 1995	Julio 1995
Préstamo/ingresos corrientes del departamento	77	24	74
Población	363.438	1.192.515	237.166
<i>PIB per capita</i> (<i>PIB per capita</i> nacional)	28,33	43,76	16,98
Ingreso per cápita (% del promedio nacional)	34,33	32,63	58,82
Gastos generales per capita (gastos generales per capita nacionales)	82,10	73,90	163,40
Ahorro corriente/ingresos corrientes	5,5	-14,4	-16,5

Fuente: Gutiérrez, 1996.

²⁴ Esta sección incluye información de Gutiérrez (1996) y de los Convenios de Desempeño firmados con las entidades territoriales.

Estas limitaciones en términos de ingresos no se reflejaban en sus gastos: los gastos *per capita* de Chocó y Nariño eran similares al promedio nacional, y eran 60% mayores en el Putumayo. Los tres departamentos tenían ahorros corrientes negativos. El Cuadro 9 muestra los principales préstamos otorgados a los tres departamentos entre 1995 y 1998.

Chocó. El departamento cumplió la mayoría de las condiciones impuestas en el primer *Convenio de Desempeño*²⁵ en materia de ingresos, pero no así en materia de gastos. La remoción de personal fue tímida, los salarios de los miembros de la *Asamblea Departamental* siguieron su-

biendo. El presupuesto aprobado implicaba una reducción del 30% en los gastos, a pesar de que el *Convenio de Desempeño* pedía una reducción del 60%. Esta cifra es alta pero no excesiva dado el comportamiento irresponsable del departamento en la época. Los salarios pagados a los diputados eran mayores que en la mayoría de regiones del país y el número de pensionados continuó aumentando en el tiempo. La magnitud del ajuste era similar a la que hoy requiere el departamento del Valle (véase la Sección III.A.4).

El segundo *Convenio de Desempeño* fue diseñado para financiar una reducción de personal, pero la acumulación de obligaciones con los empleados y con el personal retirado, el debilitamiento de la base tributaria y los problemas legales llevaron a Chocó a una situación crítica. El tercer préstamo mencionaba nuevamente la reducción de personal y la racionalización del gasto.

Nariño. La reducción de personal posterior a la firma del primer *Convenio de Desempeño* fue agresiva, costosa (contratos de trabajo muy onerosos) e insuficiente en relación con las restricciones financieras. Los ingresos por impuestos cayeron en términos reales, la carga de los retirados y de los maestros siguió drenando los limitados recursos, y el nivel de endeudamiento casi se duplicó entre 1996 y 1997.

Putumayo. Se llevaron a cabo importantes reducciones de personal y se cumplieron las metas de impuestos fijadas en este *Convenio de Desempeño*, pero las obligaciones con los retirados,

Cuadro 9
PRÉSTAMOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(Indicadores para Chocó, Nariño y Putumayo)

Departamento	Fecha	Millones de US\$
Chocó	Julio 1995	3,3
Chocó enmienda No.1	Diciembre 1995	0,0
Chocó enmienda No.2	Diciembre 1996	1,1
Chocó enmienda No.3	Noviembre 1998	3,5
Total Chocó		7,9
Nariño	Septiembre 1995	3,1
Nariño	Octubre 1998	2,4
Total Nariño		5,5
Putumayo	Julio 1995	3,5
Putumayo enmienda No.1	Diciembre 1996	1,0
Putumayo enmienda No.2	Diciembre 1997	1,1
Putumayo enmienda No.3	Julio 1998	2,3
Total Putumayo		7,8
Total 3 casos		21,2

Fuente: Convenios de Desempeño y cálculos de los autores.

²⁵ Revisión y verificación de las cuentas por pagar y de los procedimientos legales en contra del departamento, refinanciación de la deuda, cumplimiento de las medidas diseñadas para aumentar los ingresos propios y reestructuración administrativa.

los aumentos de salarios, los mayores costos de la *Asamblea Departamental* y de la *Contraloría*, las nuevas demandas legales y la reducción de las regalías, no permitieron sanear la situación financiera. El segundo y tercer préstamo estuvieron dirigidos a financiar las mayores reducciones de personal, en un contexto en que se limitaron los incrementos salarios y los privilegios especiales de los miembros de la *Asamblea Departamental*, el Gobernador y los empleados de alto rango.

Los *Convenios de Desempeño* firmados con Chocó, Nariño y Putumayo no han funcionado como se esperaba. La deuda ha aumentado y la situación financiera ha empeorado a pesar de las reducciones en personal y el incremento en impuestos. Con frecuencia el gobierno central ha sido forzado a otorgar recursos adicionales a estas entidades territoriales al firmar los *Convenios de Desempeño*.

El Cuadro 9 muestra que el gobierno central firmó dos *Convenios* adicionales con Chocó (US\$7,9 millones), uno con Nariño (por US\$5,5 millones) y tres con Putumayo (US\$7,8 millones). En total el gobierno central otorgó US\$21,2 millones entre 1995 y 1998 a tres departamentos que actualmente continúan enfrentando una situación financiera extremadamente difícil.

La crítica situación de Chocó fue el producto de la combinación de un pobre crecimiento de los ingresos corrientes -como resultado de un rápido descenso del ingreso gravable que no fue

compensado por aumentos en las transferencias del gobierno central- y un rápido incremento del servicio de la deuda y de los gastos operativos.

Entre 1992 y 1994 los gastos corrientes de Nariño fueron mayores que sus ingresos (i.e ahorro corriente negativo). Los déficit fiscales y la rotación de la deuda se convirtieron en la norma, y el departamento se vio forzado a obtener nuevos créditos para pagar a sus empleados.

En 1995 Putumayo tenía un déficit fiscal muy grande (el déficit corriente representaba casi el 40% del ingreso corriente y el déficit total el 23% del ingreso total) principalmente como resultado de la disminución de las regalías. En contraste, hubo un aumento significativo en el gasto operativo, en el número de empleados, y en el pago de intereses.

Existe en el Ministerio de Hacienda la *División de Apoyo Fiscal-DAF*)²⁶ encargada de los temas relacionados con las entidades territoriales y con los *Convenios de Desempeño*, pero el control y la evaluación de estos acuerdos ha sido muy complicada, desorganizada e ineficiente. Ha existido una indisciplina fiscal generalizada a nivel regional y las entidades territoriales pueden inclusive estar entregando información desactualizada y poco confiable como un comportamiento estratégico para conducir a un salvamento²⁷.

Se suponía que la División de Apoyo Fiscal le haría seguimiento a la ejecución de los presta-

²⁶ La División de Crédito Público del Ministerio de Hacienda se ocupa de las entidades territoriales y de los *Convenios de Desempeño*.

mos, pero nunca se le dieron poderes amplios de supervisión y control. Además puede ser una mala idea tener la *División de Apoyo Fiscal* al interior del Ministerio de Hacienda, entidad que controla al mismo tiempo que asigna dinero a las entidades territoriales.

Las condiciones impuestas por los *Convenios de Desempeño* fueron débiles y no conllevaban un castigo real en caso de incumplimiento. La situación financiera de los tres departamentos sigue siendo crítica. Los *Convenios de Desempeño* fueron usados para obviar problemas de liquidez de corto plazo sin resolver los desequilibrios estructurales. Es políticamente difícil y costoso despedir a un gran número de empleados, particularmente cuando las asambleas regionales son débiles, cuando los costos de compensación son altos y cuando es alta la probabilidad de futuras demandas legales. La reestructuración de los préstamos se ha vuelto perversa, se están creando incentivos equivocados y claras situaciones de pérdida de recursos por los salvamentos descritos.

2. El Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales (Pasfiet) y otros Convenios de Desempeño

La situación financiera de las entidades territoriales era deficitaria, pero parecía sostenible

hasta 1995, pues las entidades territoriales podían cubrir sus gastos operativos y generar ahorro. Las cosas comenzaron a deteriorarse rápidamente después de 1996, sin embargo, especialmente en los departamentos con menores ahorros y deudas crecientes. La situación se tornó crítica en 1997 cuando la mayoría de los departamentos comenzó a mostrar ahorros corrientes negativos, dependencia de préstamos para el pago de salarios, gastos generales e intereses crecientes, con atrasos importantes en los pagos a los empleados, contratistas y pensionados.

Las causas de las crisis recientes son tanto exógenas como endógenas (Ministerio de Hacienda, 1999). Entre los factores exógenos se citan las menores tasas de crecimiento del país (con menores ingresos corrientes para el gobierno central y menores transferencias a las regiones), tasas de interés muy altas en algunos años²⁸ y la baja elasticidad ingreso de los tributos departamentales. Los factores endógenos incluyen una administración tributaria ineficiente e inadecuada (no hay una clasificación de los contribuyentes ni un seguimiento de sus cuentas y falta sistematización); grandes incrementos en los gastos operativos; falta de correspondencia entre las habilidades de los empleados y sus funciones; falta de disciplina en las asambleas y en las oficinas de control; esquemas pensionales no viables; y niveles de deuda insostenibles.

²⁷ No fue fácil obtener la información requerida y no siempre se garantiza su confiabilidad total, ya que no existe en la práctica un programa sistemático de inspección y recolección (BID, 1998; véase también la página 22). Algunas regiones pueden manipular parcialmente la información para su propio beneficio y para lograr permanecer en luz amarilla (sección II.D.2). La información sobre flujos es mucho más confiable que la información sobre stocks y pocas regiones incluyen los pasivos pensionales en sus cálculos de deuda. Es fácil obtener información sobre un *Convenio de Desempeño* individual, pero es difícil obtenerla consolidada. Hay poca información en medios magnéticos.

Los *Convenios de Desempeño* fueron concebidos para controlar la deuda de las entidades territoriales sin intervención excesiva del gobierno central, pero esto sólo se ha logrado en el Convenio con Valle (sección III.A.4). El gobierno central se convirtió en el principal patrocinador del programa en los demás casos, ayudando en el diseño del *Convenio*, debilitando las restricciones impuestas por el Pasfiet a las instituciones financieras y sirviendo de garante para los créditos del Pasfiet. El alcance del gobierno central se amplió cuando se establecieron nuevos requisitos fiscales y administrativos en la obtención de crédito. Algunos nuevos créditos se han dirigido a financiar los despidos de trabajadores y la reestructuración financiera y administrativa²⁹.

Existen dos fuentes claramente especificadas para obtener los recursos en los Acuerdos de Comportamiento: el Pasfiet y el presupuesto nacional. Sin embargo, los créditos de tesorería de corto plazo han constituido una tercera fuente altamente irregular. Estos deberían ser repagados en el período fiscal, pero han terminado convirtiéndose en deuda de largo plazo³⁰. El Anexo 2 muestra la composición de los créditos aprobados en el período 1997-1999 y el tipo de financiación correspondiente.

Las regiones con problemas financieros preferían obtener nuevos recursos a través de *Con-*

venios de Desempeño o de la *Dirección de Crédito Público*, porque los créditos del Pasfiet se otorgaban bajo condiciones más estrictas correspondientes a las de las agencias internacionales que apoyan el programa, y el riesgo de devaluación tenía que ser asumido por las entidades territoriales. Ellas también sabían que el salvamento era una posibilidad en los *Convenios de Desempeño* pero no en el Pasfiet. Algunas regiones utilizaron el esquema del Pasfiet en un comienzo, pero terminaron firmando un *Convenio de Desempeño* al no poder cumplir sus obligaciones iniciales. En el caso de algunas regiones pequeñas como Chocó no existía siquiera la capacidad administrativa para usar el Pasfiet.

En febrero de 1999 15 de 32 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central a través del Pasfiet o de otros mecanismos, por valor de US\$115,7 millones, para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera o fiscal. Bajo la sombrilla del Pasfiet, 8 departamentos han firmado *Convenios de Desempeño*, mientras que otros 7 los han firmado con la *Dirección de Crédito Público* del Ministerio de Hacienda³¹. Hay 13 peticiones adicionales en la lista de espera del gobierno nacional.

El Cuadro 10 ofrece información sobre los departamentos que han firmado *Convenios de Desempeño*. La necesidad de recursos financieros adicionales aumentó dramáticamente en 1997 y 1998,

²⁸ La tasa de interés real aumentó de 3% a 19% entre enero y diciembre de 1998, la más alta de América Latina después de Brasil.

²⁹ Es importante hacer énfasis en que la gran mayoría de recursos son dirigidos hacia la financiación de despidos de trabajadores. El componente de asistencia técnica es muy pequeño.

³⁰ Los créditos de corto plazo pueden ser convertidos en créditos de largo plazo según la Ley 488 de 1998.

³¹ Caquetá, Bolívar, Huila, Cauca, Cesar, Magdalena, Meta y Norte de Santander.

Cuadro 10
CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) FIRMADOS POR LOS DEPARTAMENTOS
(MILES DE US\$)

Departamento	1995	1996	1997	1998	Total U\$	CD/Ingresos corrientes
Atlántico	-	-	5.565	-	5.565	5,70
Bolívar	-	-	-	6.193	6.193	19,80
Caquetá	-	-	4.638	-	4.638	58,20
Cauca	-	-	-	12.310	12.310	27,00
Cesar	-	-	3.782	-	3.782	25,20
Chocó	3.288	1.061	-	3.505	7.854	57,70
Guajira	-	5.875	-	-	5.875	70,70
Huila	-	-	-	12.741	12.741	46,10
Magdalena	-	-	-	6.846	6.846	43,40
Meta	-	-	1.314	-	1.314	2,70
Nariño	3.134	-	-	2.384	5.518	11,80
Norte de Santander	-	1.929	-	-	1.929	8,10
Putumayo	3.507	965	1.052	2.314	7.838	31,50
Tolima	-	-	8.796	-	8.796	10,20
Valle del Cauca	-	-	24.537	-	24.537	7,50
Total	-	-	-	-	115.736	14,15

Fuente: Cálculos propios con base en los *Convenios de Desempeño* de la *División de Apoyo Fiscal* y de *Crédito Público* del Ministerio de Hacienda.

y el gobierno central otorgó casi US\$100 millones a 12 departamentos. El tamaño relativo de los préstamos varió significativamente de un mínimo de 2,7% de los ingresos corrientes en el caso de Meta, a 70,7% en la Guajira. De 15 departamentos que han recibido salvamentos por parte del gobierno central, cinco -Chocó, Cauca, Guajira, Nariño y Putumayo- han firmado más de un *Convenio de Desempeño*, básicamente porque no mejoró la situación financiera luego de los préstamos iniciales.

Las cosas no han cambiado mucho en el período 1995-1998: 13 de 15 departamentos considerados en el Anexo 3 presentaban déficit en el momento de la firma del Convenio; 14 reportaron gastos crecientes (11 con grandes incrementos en los costos de personal); 11 mencionaron un comportamiento deficiente de sus ingresos;

y 12 reportaron grandes niveles de deuda y montos onerosos en su servicio. La reducción de las transferencias y de las regalías fueron mencionadas como causas de las crisis en las entrevistas que se adelantaron.

Además, la tesorería prestó dineros de "corto plazo" a los departamentos y a algunos municipios. Debían ser repagados durante el mismo año fiscal, pero ello no ocurrió; se elevó el monto de recursos involucrados. La muy poco ortodoxa Ley 488 de 1999 permitió que los préstamos de corto plazo se convirtieran en préstamos de largo plazo garantizados por el gobierno central y así surgieron los salvamentos. El único requisito era firmar un *Convenio de Desempeño*, pero éstos no disciplinaron a las entidades territoriales como veremos a continuación.

3. ¿Funcionaron los Convenios de Desempeño?

Fue el gobierno central capaz de disciplinar a las regiones con las condiciones impuestas en los *Convenios de Desempeño*? Nuestra información preliminar así lo sugiere (Anexo 3) pero se requiere el análisis detallado para concluirlo. El Cuadro 11 muestra la evolución de tres *proxies* de disciplina fiscal para el grupo de departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño* en 1995, 1996 ó 1997, con información para el período 1993-1998.

La mediana para la relación impuestos/(impuestos + transferencias) en la columna (1) fue

0,71 "antes de 1995" (1994 y 1995), y 0,33 "después de 1995" (1996-1998). El esfuerzo fiscal decreció, ya que la relación entre esos dos números es 0,46 en la columna (3). El Cuadro también indica que las dos medianas son diferentes a un nivel de significancia del 1%³². Reducciones similares se obtienen para los *Convenios de Desempeño* firmados hasta 1996 y hasta 1997. Los resultados para las otras dos variables muestran que los gastos no decrecieron después de la firma de los *Convenios de Desempeño* pues las diferencias no son estadísticamente significativas³³.

Los resultados de la sección precedente sólo consideran los departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño*, pero las tendencias

Cuadro 11
IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) SOBRE LA DISCIPLINA FISCAL, 1993-1998
(Mediana después de los CD/mediana antes de los CD)

CD firmado en:	1995			1996			1997		
	Antes (1)	Después (2)	Relación (3) (2)/(1)	Antes (4)	Después (5)	Relación (6) (4)/(3)	Antes (7)	Después (8)	Relación (9) (5)/(6)
# de Convenios de Desempeño firmados	-	-	3	-	-	-	5	-	11
Impuestos/(impuestos + transferencias)	0,71	0,33	0,46 (19,06) ***	0,63	0,31	0,49 (3,30) **	0,64	0,10	0,15 (9,96) ***
Gastos/(impuestos + transferencias)	1,39	1,50	1,08 (1,54)	2,27	3,00	1,32 (-0,21)	1,98	2,00	1,01 (-0,38)
Gastos/(impuestos+transferencias+regalías)	1,39	1,00	0,72* (4,07)	1,41	1,00	0,71 (-0,48)	1,34	1,00	0,75 (-0,50)

Las estadísticas entre paréntesis corresponden a los valores t para la diferencias entre las medias; *** significativo al 1%; ** 5%; *1%, Definimos un departamento con Convenio de Desempeño para un cierto año, cuando firmó CD en ese año o en el año anterior; 1995 (3): Chocó, Nariño y Putumayo; 1996 (4): Chocó, La Guajira, Norte de Santander y Putumayo; 1997 (7): Atlántico, Caquetá, Cesar, Meta, Putumayo, Tolima y Valle; 1998 (8): Atlántico, Cauca, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo y Valle.

³² Formalmente, la prueba es para la diferencia entre dos promedios.

³³ Se obtuvieron resultados similares al comparar los departamentos que habían firmado *Convenios de Desempeño* en ese año (en vez de hasta ese año) con aquellos que no los firmaron.

observadas podrían haber sido comunes a todos los departamentos (con o sin *Convenios*). El Cuadro 12 compara el comportamiento de los departamentos que firmaron el *Convenio* con los que no lo firmaron³⁴. Los resultados confirman nuestras conclusiones previas: los departamentos que firmaron *Convenios* se comportaron peor que los que no lo hicieron. Los impuestos decrecieron más en los tres años considerados, y los gastos aumentaron más en 1996 y 1997³⁵.

En síntesis existió una historia perversa. Las transferencias del gobierno central crearon incentivos al mayor gasto y al comportamiento irresponsable en materia de deuda, los departamentos incumplieron sus obligaciones y lograron forzar el salvamento posterior del gobierno central. Además, los *Convenios de Desempeño* no funcionaron: los impuestos decrecieron y los

gastos no cayeron en términos relativos luego de la firma del *Convenio*. Los resultados empíricos de esta sección confirman, entonces, nuestra intuición previa sobre la existencia de importantes deficiencias alrededor del programa de *Convenios de Desempeño*. Fueron puestos en marcha de manera *ad-hoc*, y las reglas del juego no cambiaron en la dirección correcta para los nuevos participantes. El programa aumentó en tamaño y alcance sin las modificaciones requeridas.

4. El caso del departamento de Valle

Valle, el departamento más endeudado, firmó un *Convenio de Desempeño* con la nación en diciembre de 1997 como un paso previo para la obtención de nuevos créditos. Las condiciones iniciales no se cumplieron y se firmó un nuevo *Convenio* con los bancos en septiembre de 1998,

Cuadro 12
IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO, CD VERSUS NO CD
(Promedio después/promedio antes)

	1995		1996		1997	
	CD	No. CD	CD	No. CD	CD	No. CD
Impuestos (impuestos + trasnferencias)	0,48	0,71	0,56	0,60	0,23	0,49
Gastos/(impuestos + transferencias)	0,71	1,00	1,22	0,98	1,13	0,94
Gastos/(impuestos + transferencias + regalías)	0,72	1,05	1,24	1,04	1,15	0,92

Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relación entre promedios en vez de medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁴ Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relaciones entre promedios en vez de entre medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁵ Se requiere más investigación en esta área. El pobre comportamiento de las regiones firmantes de *Convenios de Desempeño* pudo estar asociado con un bajo crecimiento en los años siguientes, o con otras variables exógenas que golpearon los impuestos.

sin mucha participación del gobierno. Esto lo hace un caso especial ya que fueron las 23 instituciones financieras involucradas (ocho de ellas dan cuenta del 70% del total de la deuda) y no el gobierno central quienes impusieron las condiciones. El acuerdo buscaba refinanciar la deuda con el sistema financiero, reducir el nivel de endeudamiento a niveles sostenibles y recuperar la viabilidad financiera del departamento.

Es importante describir las condiciones impuestas al Valle por las instituciones financieras y compararlas con otros *Convenios de Desempeño* que involucran a la nación:

El Valle fue forzado a constituir un fideicomiso irrevocable en una sociedad fiduciaria que administra los recursos. La fiduciaria transfiere al departamento recursos para pagar personal, otros gastos generales, y otras responsabilidades obligatorias. La fiduciaria cancela expeditamente el servicio de la deuda y evalúa, administra y vende las acciones que posee el Departamento en las áreas de energía y de puertos³⁶.

Antes de firmar el *Convenio* el departamento debe obtener autorización para reprogramar y refinanciar sus deudas de corto plazo, y para obtener préstamos que le permitan pagar los intereses vencidos, los créditos de corto plazo y los intereses generados en el período.

Los gastos de personal y otros gastos corrientes no cubiertos por el *Situado Fiscal*³⁷ deben

ser recortados por lo menos 5% en términos reales durante 1999 y 2000. Los incrementos (obligatorios) en los ingresos corrientes deben dirigirse en primera instancia al pago del servicio de la deuda. El departamento puede asignar libremente el 50% de los ingresos adicionales sólo cuando los incrementos anuales son mayores a 2,5%.

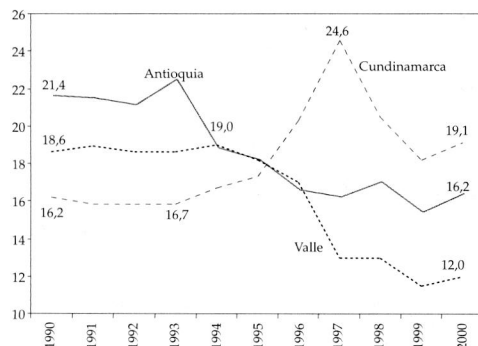
En términos generales este *Convenio de Desempeño* mejora el perfil de la deuda: el período de amortización aumenta y las tasas de interés disminuyen. Si una de las cláusulas de no cumplimiento tiene lugar, las instituciones financieras pueden declarar en incumplimiento el monto total de la deuda, la deuda reestructurada, los intereses y otras obligaciones y por lo tanto considerarlas exigibles de inmediato.

Es aún difícil predecir el desarrollo final del *Convenio* pero la evidencia preliminar no es muy promisorio. El departamento apenas ha cumplido con sus obligaciones y no ha podido mostrar un buen desempeño en términos de impuestos. Por ello, como lo ilustra el Gráfico 6, la participación del Valle en el total de impuestos departamentales se mantuvo relativamente constante entre 1990 y 1994, pero ha venido cayendo desde ese año. El patrón observado para el Valle es mucho peor que el de Antioquia o Cundinamarca, los otros dos departamentos grandes del país. Tampoco es muy positiva la evidencia preliminar que se tiene sobre el comportamiento de los gastos corrientes.

³⁶ La Empresa de Energía del Pacífico S.A. (EPSA) y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. Si la venta de las acciones representa menos de \$ 120.000.000.000, el departamento se obliga a proveer alternativas para completar la suma requerida según los niveles de deuda.

³⁷ Los gastos no pueden crecer en términos reales después del año 2001.

Gráfico 6
VALLE, CUNDINAMARCA Y ANTIOQUIA
 (impuestos de cada departamento/total de
 impuestos departamentales, %)



Fuente: Contraloría General de la República, DAF y cálculos de los autores.

5. Conclusiones sobre la creación de disciplina y los *Convenios de Desempeño*

La ley especifica que los *Convenios de Desempeño* deben ser acordados con las instituciones financieras, pero el Ministerio de Hacienda ha buscado activamente la firma con la nación, disminuyendo el efecto disciplinario del mercado. En palabras de la Contraloría General de la Nación (1997, pp.112) "La Ley 358 y los Convenios de Desempeño son instrumentos que prolongan la tradición paternalista de ayudar a los malos administradores de las finanzas locales".

Únicamente el departamento de Valle ha firmado un *Convenio* directamente con sus deudores, el cual es radicalmente diferente de aquellos firmados con la nación, siendo el criterio básico detrás del *Convenio* la recuperación de los préstamos de las instituciones financieras. Otros aspectos, como la modificación de la estructura organizativa del departamento, la disminución

de la planta de personal y otros ajustes están implícitos en el *Convenio*.

Los dos principales actores -el gobierno central vía el Ministerio de Hacienda y los departamentos a través de su *Federación Nacional*- están de acuerdo en que la ley de endeudamiento no se ha cumplido, y que por ello no actúa como una verdadera restricción. También existen problemas técnicos que dificultan aún más la administración de los acuerdos. Así, por ejemplo, la relación que estima la liquidez de las entidades territoriales sólo incluye el pago de intereses, excluyendo las amortizaciones y por lo tanto subvalúa el servicio de la deuda de las entidades territoriales.

Se indicó en la sección anterior que los *Convenios de Desempeño* no produjeron el efecto disciplinante esperado y que la intervención del gobierno central incentivó el mal comportamiento de los departamentos colombianos; el gobierno central fue considerado una fuente potencial de financiamiento y un buen socio en las negociaciones con el sector financiero.

El gobierno central claramente ha salvado a las regiones colombianas y los mecanismos se han vuelto perversos, con incentivos errados. Se ha creado una situación de riesgo moral y se han suavizado las restricciones presupuestal de las entidades territoriales. El *Convenio de Desempeño* firmado por el departamento de Valle tampoco ha mostrado los resultados esperados.

Tal como se dijo antes, ha surgido una historia perversa en el área de los *Convenios de Desempeño*. Los nuevos recursos ofrecidos por el gobierno central, las transferencias y cofinanciaciones, y por los bancos, la deuda, permitie-

ron a los departamentos, principalmente a los pobres, reducir su esfuerzo fiscal, con las consecuencias predecibles. El sistema fue diseñado originalmente de una manera *ad-hoc* para resolver los problemas de 3 o 4 departamentos pequeños, pero no se le introdujeron modificaciones importantes cuando nuevos participantes se unieron al club y cuando se comprobó que los incentivos eran inadecuados.

6. Análisis cuantitativo de los determinantes de los "salvamentos" tipo 1 (Convenios de Desempeño)

Al analizar los determinantes de los salvamentos deben tenerse en cuenta las características de la base gravable y el gasto, las consideraciones políticas y los acuerdos institucionales. En cuanto a la primera variable, los salvamentos pueden ser menos probables cuando los gobiernos locales tienen una base gravable robusta, cuando generan gran parte de sus ingresos (equilibrio vertical), cuando tienen autonomía para modificar la base o la tasa impositiva, y cuando están poco dispersas las responsabilidades de gasto.

La causalidad es menos clara cuando se introducen las consideraciones políticas. En efecto, los salvamentos pueden ser mayores o más probables cuando los niveles descentralizados de gobierno pertenecen al mismo partido político que los niveles superiores, pero debe reconocerse también que los salvamentos podrían ser extendidos a cambio de votos favorables en el Congreso por parte de la oposición y especialmente cuando la disciplina de partido es débil,

cuando el sistema político es inestable, cuando no se permite la reelección o cuando las elecciones están cerca. Obviamente, los salvamentos serán más probables cuando las crisis locales pueden ser atribuidas parcialmente a acciones realizadas por el gobierno central (i.e. en el campo de la educación en Colombia, véase más adelante).

Finalmente, los arreglos institucionales son importantes y los salvamentos pueden ser más probables cuando la Constitución estipula un rescate obligatorio, cuando no existen límites a las deudas de las entidades locales (existen límites en varios estados de Estados Unidos), cuando existen bancos locales de propiedad de los estados (como en Brasil) y cuando las transferencias pueden ser usadas como garantía en nuevos préstamos³⁸.

Se incluyen así algunas de estas variables en el análisis empírico de los determinantes de los *Convenios de Desempeño* en Colombia. Se utiliza un modelo de regresión *probit* para proyectar la probabilidad de que un departamento firme un *Convenio de Desempeño* entre 1995 y 1998. Siguiendo la discusión de los párrafos anteriores, el Cuadro 13 considera algunas de las variables potencialmente relevantes en la explicación de los salvamentos y las clasifica en 6 categorías: desequilibrios verticales, deuda, pobreza, variables políticas, violencia y tamaño.

Se usan cinco *proxies* de desequilibrio vertical: las tres variables incluidas en el Cuadro 11, las transferencias per capita y la cofinanciación;

³⁸ Véase E.Fernández-Arias, E.Stein y J.Von-Hagen (1999).

Cuadro 13
VARIABLES POTENCIALMENTE RELEVANTES PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS
CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Tipo de variable	Variable
Desequilibrio vertical y dependencia	Impuestos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias + regalías) Transferencias per capita Fondos de cofinanciación per capita
Deuda	Deuda per capita
Pobreza	PIB per capita % de la población con la necesidades básicas insatisfechas
Variables políticas	Partido político del gobernador
Violencia	Tasa de actividades criminales por cada 10,000 personas
Tamaño	PIB per capita Población

dos de pobreza: el *PIB* per capita y las necesidades básicas insatisfechas; y dos proxies de tamaño: el *PIB* y la población. Para la categoría política se usa una variable dummy con valor igual a 1 cuando en el departamento hubo un gobernador del mismo partido que el Presidente (liberal) durante cualquiera de los años del período 1994-1998; para violencia se utiliza la tasa de actividades criminales. Se trabaja con el promedio de cada variable para el período 1994-1998 cuando las variables no son dummy.

El Cuadro 14 muestra los resultados de las regresiones *probit*. Los coeficientes entre paréntesis corresponden al estadístico *t* (White) ajustado por heterocedasticidad. El número de observaciones es 23 ya que para 9 de los departamentos no existe información completa (i.e. PIB

per capita). La variable dependiente toma el valor de 1 cuando un *Convenio de Desempeño* ha sido firmado por el departamento durante el período 1994-1997 y 0 en caso contrario.

La columna (1) presenta el modelo "básico" y muestra que la probabilidad de firmar un *Convenio de Desempeño* aumenta con la deuda y con la pobreza (*PIB* per cápita) y disminuye con (impuestos/impuestos + transferencias). Un *Convenio de Desempeño* también es menos probable cuando el gobernador del departamento es del mismo partido político del Presidente (liberal en esos años).

Todos los coeficientes son significativos al 1% y el R^2 de 0,66 es aceptable para un ejercicio de corte transversal. El análisis de los posibles

Cuadro 14
DETERMINANTES DE LA FIRMA DE UN CONVENIO DE DESEMPEÑO
(Regresiones probit)

Variable dependiente: Convenio de Desempeño (1 o 0)								
	Básico	Esfuerzo fiscal y dependencia		Pobreza	Violencia	Tamaño		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Esfuerzo fiscal y dependencia								
Impuestos / (impuestos + transferencias)	-15,75 (-2,68)***	-	-	-16,94 (-3,00)***	-15,42 (-2,41)***	-22,73 (-5,06)***	-14,56 (-2,38)***	-15,65 (-2,48)***
Gastos / (impuestos + transferencias + regalías)	-	-0,89 (-0,99)	-	-	-	-	-	-
Transferencias per capita	-	-	82,01 (1,95) **	-35,82 (-0,74)	-	-	-	-
Deuda (Stock)								
Deuda per capita	249,95 (2,19) **	112,35 (2,42)***	219,04 (2,41)***	200,51 (1,80) *	247,27 (2,15) **	79,32 (1,28)	237,02 (2,36)***	248,84 (2,21) **
Riqueza o pobreza								
PIB per capita	-7,47 (-2,42)***	-3,75 (-3,22)***	-7,42 (-2,74)***	-5,64 (-1,56)	-7,41 (-2,42)***	-5,53 (-3,53)***	-6,74 (-2,27)***	-7,43 (-2,46)***
% población con necesidades básicas insatisfechas	-	(2,00) *	-	-	-1,67E-07 (-0,14)	-	-	-
Políticas								
Gobernador liberal entre 1994 y 1998	-4,13 (-2,43)***	-1,24 (-1,80) *	-2,21 (-2,08) **	-3,56 (-2,30)***	-4,07 (-2,25)***	-8,99 (-4,42)***	-4,08 (-2,54)***	-4,12 (-2,40)***
Violencia								
Tasa actividades criminales por cada 10.000 personas	-	-	-	-	-	12,96	-	-
Tamaño								
PIB	-	-	-	-	-	(2,76)***	-	-
	-	-	-	-	-	-	-3,40E-07	-
	-	-	-	-	-	-	-(0,51)	-
Población	-	-	-	-	-	-	-	-2,73E-08 (-0,03)
Número de observaciones	23	23	23	23	23	23	23	23
(Pseudo) R ²	0,66	0,37	0,50	0,66	0,66	0,78	0,61	0,66

En todos los casos regresiones Probit para 32 departamentos; promedio para 1994 - 1998; corrección de White para heterocedasticidad en todos los casos. Los números entre paréntesis corresponden a t asintóticas; t***: significancia al 1%; **5%; *: 10%; no se reportan los resultados para la constante.

casos atípicos (no se muestra) sugiere que los resultados son relativamente consistentes para todos los departamentos excepto Chocó, pero los resultados son robustos a la exclusión de Chocó.

Las columnas (2) - (4) consideran diferentes indicadores de desequilibrio vertical y dependencia. La comparación con el modelo básico sugiere que los impuestos son una mejor medida del esfuerzo fiscal que los gastos³⁹. Las trans-

³⁹ Se tomó la variable gastos / (impuestos + transferencias + regalías) pero los resultados son similares a los de gastos / (impuestos + transferencias).

ferencias *per capita* son significativas al 5% y tienen el signo correcto, pero sólo cuando excluimos nuestro "mejor" índice de esfuerzo fiscal en el primer modelo. La inclusión de la *cofinanciación per capita* (no se muestra), de las necesidades básicas insatisfechas (el segundo proxy de pobreza) y de los dos proxies de tamaño (PIB y población) no mejoran el poder explicativo de las variables independientes.

Los resultados de la columna (6) sugieren que los departamentos que sufren de más violencia tienen mayor probabilidad de resultar involucrados en un *Convenio de Desempeño*, aunque la significancia de la deuda desaparece. El R^2 aumenta a 0,78. La "violencia" también podría haber sido incluida en el modelo básico de la columna (1)⁴⁰.

Por fortuna, algunas de las tres variables significativas son instrumentos de política. Se les pueden asignar metas o modificar, y mejorar los arreglos institucionales que las afectan. El esfuerzo fiscal puede crecer y se podrían diseñar incentivos especiales para elevar el recaudo de impuestos en las regiones. Las transferencias han aumentado drásticamente en los años noventa, tal como lo ordenó la Constitución de 1991, pero las fórmulas de asignación se encuentran bajo intenso debate. El ejercicio empírico adelantado sugiere que las voluminosas transferencias distorsionan las finanzas locales y elevan la probabilidad de llegar a *Convenios de Desempeño* y a problemas; existen sugerencias sobre cómo racionalizarlas (Alesina, *et al*, 2000).

Se ha dicho que los *fondos de cofinanciación* podrían representar una manera de proveer fondos adicionales a algunas jurisdicciones, las cuales así tendrían menos necesidad de acudir a *Convenios de Desempeño*. Pero esa variable no resultó significativa en nuestro análisis previo, los montos involucrados son pequeños cuando se comparan con otros tipos de transferencias, y no han funcionado apropiadamente (Fedesarrollo, 1998).

Deberían establecerse límites a la deuda. Ellos restringen la cantidad de recursos (futuros) transferidos por el gobierno central, promueven la disciplina fiscal y reducen la probabilidad de salvamentos. El *PIB per cápita* - pobreza aparece como una variable significativa en nuestros resultados, y por ello es conveniente diseñar políticas especiales para el grupo de departamentos pobres. Ello va en la línea aprendida por el país luego de más de 10 años de malas experiencias en el campo de la descentralización. Algunas regiones no cuentan con la infraestructura necesaria para una administración pública moderna y eficiente.

La violencia no sólo afecta el crecimiento directamente a través de su impacto sobre la inversión y la productividad, sino también indirectamente a través de su efecto sobre la política y la administración pública (Arbeláez, Echavarría y Gaviria, 2001). El mejor "proyecto" económico que puede poner en marcha el país es invertir en la reducción de la violencia. Los departamentos con mayores índices de violencia tie-

⁴⁰ La mayoría de nuestros resultados previos se mantienen al incluir la violencia en las otras regresiones del Cuadro 14. La violencia y la deuda son significativas en algunas de ellas.

nen mayor probabilidad de terminar en un *Convenio de Desempeño*.

B. Salvamento tipo 2: El Fondo de Compensación Educativa (FCE)

El segundo tipo de salvamento estudiado en este artículo se relaciona con la provisión y financiación de la educación preescolar, elemental y secundaria en Colombia. La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 regularon parcialmente la asignación de los recursos y de las responsabilidades entre los niveles de gobierno y crearon un marco legal para la financiación de la educación.

1. El Situado Fiscal y el FCE

El artículo 67 de la Constitución define como obligatoria la educación para los niños entre 5 y 15 años, cubriendo por lo menos un año de preescolar y nueve años de educación básica (cinco de elemental y cuatro de secundaria). Sin embargo, la responsabilidad constitucional del gobierno central y de las entidades territoriales sigue siendo vaga: la educación en las instituciones estatales debería ser gratis, pero también se dice que quienes que pueden pagar deben hacerlo.

El Artículo 356 establece que el *Situado Fiscal* debe dirigirse a financiar la educación preescolar, primaria y secundaria, y los servicios de salud. La Ley 60 reglamentó este artículo, definió el *Situado* como el principal instrumento para la financiación de la educación y estableció el por-

centaje de los ingresos corrientes del gobierno central que debe ser transferido a los departamentos, al Distrito Capital (Bogotá) y a los cuatro distritos especiales; también estableció la distribución sectorial y regional de los recursos.

De 290,000 maestros del sector público, a 220,000 se les paga a través del *Situado*. El resto, cerca de 15,000 maestros, son financiados mediante el sistema de *cofinanciación*, las *participaciones municipales* (que están destinadas a financiar inversión en infraestructura y a mejorar la calidad), recursos propios y, recientemente, el *Fondo de Compensación Educativa (FCE)*.

La asignación del *Situado* ha recibido críticas por generar confusión, ineficiencia, problemas administrativos e inequidad. Veamos:

Confusión. No hay una clara definición de las responsabilidades en el área de la educación entre los niveles de gobierno.

Ineficiencia. No existen incentivos para que las organizaciones operen eficientemente (Duar-te, 1997). Los departamentos nombran maestros bajo el supuesto (*ex post* correcto) de que el gobierno central terminará pagando sus salarios cuando se agoten los recursos locales⁴¹. Por lo demás, la falta de reglas claras y de una restricción presupuestal fuerte otorga un enorme margen de maniobra a Fecode.

Problemas administrativos y empresariales. La falta de información confiable y oportuna y

⁴¹ Hay un ingrediente adicional que aumenta la presión que enfrenta el gobierno central. Fecode es el sindicato más grande del país. En él están afiliados todos los maestros nacionales, cerca de 220.000 maestros departamentales y 70.000 municipales. Cuando una entidad territorial deja de pagar los salarios a los maestros que están bajo su responsabilidad, el sindicato llama al paro que todos los maestros de las escuelas y colegios públicos acatan.

la politización del sector han resultado en continuas y crecientes demandas por recursos. No existe información sobre variables claves como el número y el tipo de maestros en los niveles nacional, departamental o municipal, sobre el número de estudiantes o sobre el número potencial de niños a ser cubiertos.

Inequidad. La fórmula para la distribución sectorial de los recursos entre educación, salud y otros servicios no tiene en cuenta las necesidades particulares de las diferentes regiones, generando excesos o carencias de recursos locales para salud y/o educación. La fórmula para la distribución del *Situado* en la educación pública está basada principalmente en el número de maestros asignados a cada región en 1993. Este arreglo, que inicialmente motivó a las regiones a aceptar el nuevo esquema descentralizado, ayudó a perpetuar las distorsiones, las ineficiencias y las desigualdades existentes en la distribución regional de maestros y en los montos de los recursos educativos (Duarte, 1997). El presente modelo está basado en el costo del sistema, no en los resultados, porque no hay asignaciones sobre una base *per capita* o por alumno.

2. Alguna información sobre Fecode

La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) ha jugado un papel importante en la evolución de los montos globales asignados a la educación, en su distribución regional y, finalmente, en los salvamentos en que ha incurrido el gobierno central. Reúne todos los empleados que trabajan en la educación pública, en la mayoría de niveles escolares y se ha convertido en una de las pocas organizaciones laborales de Colombia capaz de ejercer presión real sobre el gobierno central. El período promedio de dura-

ción de los Ministros de Trabajo en Colombia durante la década de los noventa fue inferior a un año y eso define muy bien quién gana en las negociaciones, generalmente marcadas por fuertes confrontaciones. Las demandas de Fecode están relacionadas casi siempre con aumentos de los salarios (la calidad de la educación y los aspectos relacionados están normalmente ausentes de las negociaciones) y los resultados han sido notoriamente favorables a la agremiación.

En 1995 el gobierno ofreció \$300 billones para el sector educativo, 30% de estos recursos relacionados con "incentivos", pero después de un paro Fecode obtuvo \$800 billones y sólo 18% para "incentivos"; la mayoría de estos recursos se dedicaron a aumentos salariales. Los salarios nominales de los maestros del sector público aumentaron en 1996-1998 8% más rápido cada año que los del resto del sector público. En 1996 los salarios de los maestros aumentaron 25%, mucho más que en los demás sectores (rango entre 15,5% y 19,5%); las cifras para 1997 fueron 21,5% versus 13,5% y para 1998 24% versus 16%.

En 1997 Fecode y el gobierno central negociaron la construcción de centros recreativos para los maestros y sus familias en cinco departamentos. Estos, conjuntamente con el aumento real de 26% en los salarios, corresponden al programa de "incentivos a los educadores diseñado para aumentar la calidad de la educación". Fecode aún argumenta que los salarios promedio de los maestros son inferiores a los de otros empleados públicos, pero ello ya no es cierto cuando se considera el salario por hora trabajada en diferentes profesiones (Ayala y Hernández, 1998).

La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 procuran la descentralización de la educación,

pero Fecode se opone a ella. Y se opone a las negociaciones de salarios a nivel local argumentando que ello "promueve la politización". Fecode también ha forzado al gobierno central a los salvamentos que estudia esta sección. A pagar los salarios y las pensiones cuando las autoridades locales no han tenido dinero para hacerlo.

3. ¿Es el Fondo de Compensación Educativa (FCE) un salvamento?

El monto de los recursos destinados al *Situado Fiscal* debería ser suficiente para cubrir todos los costos educativos (Vargas y Sarmiento, 1997) pero, por razones explicadas más adelante, el gobierno central creó el Fondo de Compensación Educativa (FCE) diseñado para "compensar" los déficit del *Situado*.

El FCE fue creado para financiar salarios adicionales⁴² negociados en 1995 entre el gobierno y el sindicato nacional de maestros para todos los maestros del país, pero se le han ido añadiendo nuevos objetivos: el respaldo financiero a los maestros pagados por los departamentos y municipios⁴³; la atención de familias y maestros desplazados por la pobreza y la violencia en las áreas rurales, etc. El FCE también incorporó algunos recursos adicionales necesarios para financiar los gastos descritos en la sección precedente.

La importancia y tamaño del FCE ha crecido dramáticamente, pasando de 7,5% del *Situado* en 1996 a 32% en 1998. Los recursos del *Situado* y del FCE alcanzaron un monto equivalente al 30% de los ingresos corrientes del gobierno central en 1998 y 0,7% del PIB en 1999 (Anexo 1). El Departamento Nacional de Planeación determina el monto global del FCE y el Ministerio de Educación, después de intensas negociaciones, produce cifras detalladas para las diferentes regiones. El Ministerio de Hacienda siempre puede modificar las cifras "finales" (Cuadro 15).

No es fácil estimar la porción del FCE que constituye un verdadero salvamento, ante los problemas de falta de asignación y confusión de responsabilidades, y la existencia de información poco confiable y de incentivos perversos. No es un salvamento dar recursos adicionales a las regiones para pagar los mayores salarios negociados a *nivel nacional* entre el gobierno central y Fecode (parte de la verdadera historia), pero un claro salvamento surge cuando las regiones nombran nuevos maestros, sin tener los recursos necesarios, confiando en que el gobierno central proveerá los recursos adicionales en el futuro, cuando la situación política salga de control.

La analogía con los hechos planteados por Wildasin (1997) es clara. Según el autor, existe en primer lugar un contrato entre el principal

⁴² Debido a los incrementos salariales, a la promoción de los maestros en la escala salarial y a la incorporación a la nómina nacional de los maestros cofinanciados (Ministerio de Hacienda, 1998). En 1995 el gobierno nacional y Fecode acordaron un aumento adicional en los salarios de los maestros y de los administradores del sistema de educación pública, con respecto al aumento otorgado al resto de los trabajadores oficiales.

⁴³ Una parte corresponde a los acuerdos alcanzados en la tabla de negociaciones en 1996 cuando los campesinos organizados marcharon en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Cauca, Guaviare, Bolívar, Santander, Meta y Nariño.

Cuadro 15
SITUADO FISCAL Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE)
 (Millones de dólares a menos que se especifique algo diferente)

	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	2.004	2.348	2.459	2.248
Situado Fiscal para educación	-	1.706	1.751	1.597
Fondo de Compensación Educativa	-	128	317	507
Situado Fiscal para educación + FEC	-	1.834	2.067	2.104
Ingresos corrientes *	8.526	9.583	10.036	9.176
Situado fiscal/ingresos corrientes	23,5	24,5	24,5	24,5
Situado Fiscal + FEC / Ingresos corrientes	-	25,8	27,7	30,0
FEC como porcentaje del Situado Fiscal	-	5,5	12,9	22,5
FEC como porcentaje del Situado Fiscal para educación	-	7,5	18,1	31,7

* Calculado aplicando la participación (por ley) del Situado en los ingresos corrientes.

Fuente: Cálculos del autor con base en DNP y Ministerio de Hacienda.

(gobierno central) y el agente (el departamento) para la provisión y financiación de los servicios educativos a nivel escolar. El *Situado* ha sido definido como el mecanismo a través del cual el gobierno central garantiza un nivel de educación que considera correcto, y la Ley 60 provee los mecanismos legales a través de los cuales puede ser asignado. En una segunda etapa, las entidades territoriales toman sus decisiones de generación de recursos y de gasto (patrones y niveles). A pesar de la existencia de un contrato con el gobierno central, el departamento decide un nivel de gasto en educación que supera los recursos disponibles y ocurre una violación del contrato. En una tercera etapa aparece el gobierno central y valida, a través del *FCE*, las decisiones locales. La restricción presupuestal deja de ser limitante y ocurre el salvamento.

4. Determinantes econométricos de los salvamentos tipo 2 (Fondo de Compensación Educativa, FCE)

En las regresiones del Cuadro 16 se toma como variable dependiente el monto del *FCE* transferido a cada departamento. Las variables independientes son la tasa de crecimiento del número de maestros contratados a nivel local (i.e. pagados por los departamentos y municipios) en 1996-1998 y los maestros nombrados (y pagados) a nivel nacional⁴⁴. También se incluyen el valor del Situado Fiscal para educación, la relación estudiantes/maestros, la existencia o ausencia de *Convenios de Desempeño* en ese departamento (1 ó 0), una variable dummy para gobernador liberal en el departamento en el período mencionado, y el número de senadores.

⁴⁴ Agradecemos a Fabio Sánchez esta valiosa información no oficial.

Cuadro 16

DETERMINANTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE), SALVAMENTO TIPO 2

Variable dependiente: Fondo de Compensación Educativa

Variables independientes

Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por departamentos y municipios	-	102,18 (2,41)***	78,32 (1,96) **	78,50 (1,93) **	102,57 (2,44)***	78,72 (1,88) **	79,45 (1,90) **
Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por el gobierno central	-	-322,79 (-2,44)***	-196,16 (-1,28)	-195,46 (-1,29)	-321,33 (-2,41)***	-264,02 (-1,76) **	-265,67 (-1,93) **
Situado Fiscal para educación	0,16 (4,60)***	0,13 (4,31)***	0,13 (4,97)***	0,13 (5,17)***	0,13 (4,47)***	0,13 (5,91)***	0,13 (3,40)***
Estudiantes/Maestros	-	-	-308,76 (-1,71) *	-308,82 (-1,72) *	-	-221,38 (-1,20)	-222,20 (-1,19)
Convenios de Desempeño (0,1)	-	-	-	112,33 (0,05)	241,10 (0,11)	1035,53 (0,54)	1062,95 (0,51)
Gobernador liberal (0, 1)	-	-	-	-	-	11531,66 (3,27)***	11534,92 (3,19)***
Senadores por departamento	-	-	-	-	-	-	41,92 (0,05)
Número de observaciones	81	69	69	69	69	69	69
R ²	0,61	0,72	0,75	0,74	0,72	0,77	0,77

Regresiones con datos de panel con 32 departamentos; t: 1994-98; corrección de White para heterocedasticidad. Los números entre paréntesis corresponden al estadístico t (asintótico): *: nivel de significancia del 1%, **: 5%; ***: 10%; no se reportan los resultados para la constante.

Parece apropiado incluir en nuestro análisis la expansión de los maestros contratados en cada nivel ya que se desea detectar signos de "mal comportamiento" a nivel local: ¿creció el FCE porque las autoridades regionales contrataron maestros y el gobierno central se limitó a validar *ex post* el comportamiento? Este podría ser un claro signo de salvamento. Para comparar las tendencias también se incluye en el análisis el número de maestros contratados a nivel nacional.

Parece apropiado incluir en las regresiones el *Situado* para educación ya que el FCE podría sólo ser una extensión, un resultado de la mala planeación inicial cuando comenzó el programa. El que el monto inicial del *Situado* hubiese sido insuficiente no amerita llamar salvamento el dinero adicional requerido en los años posteriores. Pero ninguna otra variable debería resultar significativa si éste fuera el caso, un hecho empírico que se analiza más adelante⁴⁵.

⁴⁵ En cualquier caso, ¿cuál es la lógica de emplear diferentes criterios de asignación en educación? ¿Están mal los parámetros utilizados en la asignación de los recursos del *Situado*?

La inclusión de los *Convenios de Desempeño* es obvia, pues aquellos departamentos con mal comportamiento a nivel general (salvamento tipo 1), son buenos candidatos para un mal comportamiento en el área de la educación. También se incluye la relación estudiantes/maestro como un *proxy* de esfuerzo, eficiencia y disciplina en el área.

La primera columna muestra una relación significativa y positiva entre el *FCE* en educación y el *Situado Fiscal*, relación que permanece en las otras regresiones del Cuadro. Eso significa que las regiones con mayores ingresos por *Situado Fiscal* también obtuvieron los mayores montos por el *FCE* y sugiere que realmente existió inicialmente un elemento de mala planeación.

Pero este no es el final de la historia puesto que otras variables también resultan significativas. En efecto, hay una relación positiva y altamente significativa entre el *FCE* y la tasa de crecimiento de los maestros contratados por los departamentos y municipios, y una relación negativa y significativa con el número de maestros contratados a nivel central. Esto sugiere que las autoridades locales contrataron maestros con sus recursos y más tarde consiguieron recursos adicionales del *FCE*⁴⁶.

Finalmente, nuestros resultados muestran que los gobernadores liberales recibieron más

dinero que los gobernadores conservadores. La relación estudiantes/maestro no tiene gran poder explicativo (apenas es significativa en la mitad de las regresiones, y sólo al nivel del 10%) y aún menos importante resultaron el *Convenio de Desempeño* y/o el número de senadores por departamento.

C. Salvamento tipo 3: el Metro Tren de Medellín

El tercer tipo de salvamento que se estudia es la construcción del Metro de Medellín. En el momento de tomar la decisión de construirlo existían numerosos mecanismos institucionales a nivel regional o nacional para asegurar que sólo se llevaran a cabo proyectos rentables, pero los estudios de factibilidad poco favorables no fueron tomados en cuenta, los Ministros de Hacienda fueron presionados, se realizó una engañosa campaña con los medios de comunicación y las leyes fueron reformadas cuando fue necesario.

El sistema del Metro de Medellín ha producido tasas internas de retorno altamente negativas, la demanda ha sido tres veces menor a la estimada originalmente y el costo total tres veces más alto⁴⁷; han sido cuestionables los beneficios en términos de reducción del tráfico⁴⁸. Y el gobierno central tuvo que asumir al final una porción considerable del costo. Se había acordado desde un principio que el Metro tendría que

⁴⁶ Las regiones que aumentaron rápidamente los maestros contratados con sus propios recursos también obtuvieron más tarde grandes montos del *FCE*, lo que sugiere el tipo de historia que estamos tratando de documentar en esta sección. Desafortunadamente sólo tenemos información sobre el número de maestros en 1996 y 1998, insuficiente para realizar un análisis detallado de rezagos.

⁴⁷ Pachón (1991, pp. 53-54) encuentra una tasa interna de retorno de -1,7%, asumiendo una demanda de 900.000 pasajeros por día. En 1981 el *DNP* estimó una demanda de 300.000 pasajeros por día. La cifra observada en 1998 fue de 281.000 pasajeros por día.

ser financiado con recursos externos y los bancos privados internacionales siempre condicionaron su participación a la consecución de la garantía del gobierno central. Para obtenerla fue necesario el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

La primera empresa creada por el gobierno municipal de Medellín para analizar el tema del tren -*Metropolitana de Aburrá*- concluyó en 1968 que el proyecto no era viable. Su administrador redactó un reporte según el cual: a) Medellín no tiene ni tendrá suficiente población para justificar la obra; b) la mayoría de los habitantes viven en zonas montañosas donde no llegará el metro; y c) existen mejores alternativas de transporte masivo.

Después de crear una nueva empresa - La *Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, Etmva*⁴⁹ que comisionó varios estudios (deficientes)⁵⁰ y de sobrepasar múltiples obstáculos a nivel municipal, se presentó en 1979 una solicitud de endeudamiento externo por valor de US\$263 millones ante el Departamento Nacional de Pla-

neación (*DNP*) y ante el Ministerio de Hacienda, la cual no fue aprobada.

En septiembre de 1981 *Etmva* presentó un nuevo estudio al *DNP*, que estimaba una tasa interna de retorno de 8,4% (*DNP*, 1982^a), y un año más tarde presentó una nueva aplicación para endeudamiento externo, esta vez por valor de US\$656 millones. El *DNP* propuso dos alternativas: a) que no se presentase una nueva solicitud antes de terminar el diseño final del proyecto; b) que el contrato comenzara sin diseños finales, y que el Conpes diera su opinión cuando los diseños estuviesen terminados.

El equipo técnico del *DNP* propuso autorizar los procedimientos de endeudamiento si los mecanismos de licitación garantizaban la competencia de los licitantes sin la garantía de la Nación (*Departamento Nacional de Planeación*, 1982b, pp. 39) y el director del *DNP* consideró que "en todos los estudios realizados, inclusive bajo los supuestos más negativos, la inversión es rentable" (Conpes, 1982)⁵¹. El Presidente Betancur felicitó al *DNP* por el estudio y enfatizó que "el proyecto era esencial para restaurar el perdido dinamismo de Antioquia, para abrir nuevos

⁴⁸ Vale la pena anotar que el Transmilenio de la Avenida Caracas de Bogotá, un sistema de transporte con buses, moviliza el doble de pasajeros a un costo mil veces menor que el del metro de Medellín.

⁴⁹ Creada como una sociedad entre el Municipio de Medellín y el Departamento de Antioquia. En esos años el Presidente de la República nombraba las principales autoridades locales (el alcalde y el gobernador). A partir de 1986 los alcaldes son elegidos por voto popular y los gobernadores también lo son desde 1991.

⁵⁰ Las principales críticas formuladas por el *DNP* tienen que ver con la subestimación de costos y la sobreestimación de la demanda en una tasa de 20 a 1.

⁵¹ Los funcionarios que estaban en la reunión incluyeron entre otros al Presidente de la República, los Ministros de Hacienda (quien se retiró tan pronto comenzó la discusión sobre el metro), Relaciones Exteriores, Desarrollo, Agricultura y Obras Públicas y Transporte; el Gerente del Banco Central; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros; el Director del *DNP*; el Presidente de Ecopetrol y el Alcalde de Medellín.

horizontes, y para devolver el liderazgo que tradicionalmente había ejercido la región..." (*Conpes*, 1982).

El *Conpes* otorgó la garantía de la Nación aunque el estudio del *DNP* explícitamente había negado su conveniencia. Esta garantía implicaba que la nación sería responsable en caso que *Etmva* no fuera capaz de cumplir sus obligaciones. En caso extremo, la nación podría eventualmente recuperar los fondos haciendo efectivas las contragarantías con el Municipio de Medellín y con el Departamento de Antioquia.

En enero 14 de 1982 el Ministro de Hacienda recibió la aplicación de endeudamiento y pocos días después otorgó la garantía sin requerir las correspondientes contra-garantías de Medellín y Antioquia; esto es, sin comprometer ninguna fuente de recursos de la región. Para la *Contraloría General de Nación* hubo una falta de diligencia del Ministro de Hacienda, conciente como era de la fragilidad del Proyecto (*Contraloría General de la Nación*, 1994, Introducción).

Para el Presidente Betancur, Antioqueño y conservador, era evidente que ese departamento tradicionalmente conservador había jugado un papel central en su elección frente a un partido liberal dividido. Betancur mantuvo una distancia prudente frente al tema del metro en las campañas anteriores, pero apoyó decididamente su construcción en la última de ellas. En vez de argumentos técnicos sobre un sistema que produjese resultados deseables y rentables en

materia de transporte, consideró el metro como un instrumento importante para la recuperación del liderazgo de Antioquia. Antioquia (y Colombia) sufría una fuerte crisis en 1982, cuando el *PIB* y la producción industrial cayeron 1,3% y 6%, respectivamente, y cuando el desempleo en Medellín aumentó a 14% en 1982 y a 17% en 1983. Pero era evidente que la construcción del Tren Metropolitano no era la solución para los serios problemas de la región: sólo generaba 2.500 empleos directos y aproximadamente 7.500 indirectos entre el 1 y el 1,5% del empleo total en Medellín⁵².

Una vez el *Conpes* aprobó el proyecto los empresarios españoles presionaron a su gobierno para obtener el contrato. De acuerdo con el periódico *El País* de Madrid (octubre 10 de 1983) "la visita del Presidente de Colombia (y antiguo embajador en España) que comenzó el viernes 7, será usada por la administración española para tratar de lograr la adjudicación de la construcción del Metro Tren de Medellín para uno de los consorcios que están compitiendo por ella... El Ministro de Desarrollo Económico de Colombia afirmó que es muy probable que España gane el proyecto... ya que no sólo se tendrán en cuenta las condiciones financieras sino también las circunstancias bajo las cuales se están conduciendo las relaciones bilaterales" (Alvear, 1990, pp. 30-31).

En octubre de 1983 se adjudicó el contrato para la construcción del Metro al consorcio español-alemán *Metromed*, y su financiación a un

⁵² Esta cantidad es 20 veces menor que la varianza de las series trimestrales de empleo. En una regresión para explicar el empleo, la variable dummy para el sistema ferroviario de metro no resultó significativa. Los resultados están disponibles a petición a los autores.

sindicato de bancos españoles y alemanes. El costo no fue establecido en el contrato entre *Etmva* y *Metromed*, lo que en términos prácticos significó la firma de un "cheque en blanco".

El Ministro de Hacienda solicitó las contra-garantías regionales en agosto de 1984, pero el entonces senador Jorge Valencia planteó la frase que se convertiría en el comportamiento estratégico de la región, anticipándose a la concepción de la Ley 310 de 1996 (véase más adelante). De acuerdo con Valencia, la contra-garantía era "una declaración de buenas intenciones" que no debería ser ejecutada por el monto total del proyecto. Además, la garantía del departamento y/o municipio no se haría efectiva porque tarde o temprano la Nación apoyaría las ciudades en proyectos como éste" (*El Colombiano*, octubre 11, 1984).

En noviembre de 1984 la *Asamblea Departamental* y el *Concejo Municipal* extendieron las contra-garantías, pero el Ministro de Hacienda se tomó un tiempo para aprobarlas. Para la prensa local "la gente espera ansiosa los trabajos y a las instituciones internacionales se les está acabando la paciencia... Si el Presidente se comprometió con este importante proyecto, su Ministro debe actuar en concordancia" (*El Colombiano*, citado por Acebedo *et al.*, 1993, pp. 76-77).

La construcción del Metro comenzó a retrasarse y los costos aumentaron, pero el consorcio dio como causas la devaluación del peso y problemas con las licencias de importación que tenían que ser otorgadas por *Incomex*. Esas justificaciones no parecen enteramente razonables. El ajuste de la tasa de cambio era parcialmente predecible dada la situación de balanza de pagos del país, y la devaluación había sido men-

cionada por el Ministro de Hacienda como una de las razones para sugerir la inconveniencia del proyecto. ¿Por qué, entonces, diez años más tarde, el gobierno central transfirió recursos al proyecto para asumir la carga financiera generada por la devaluación? La segunda razón tampoco es clara. En el contrato se había especificado que los eventuales mayores costos de importación sería asumidos por *Metromed*.

El proyecto estaba virtualmente en quiebra a finales de los ochentas y *Etmva* estaba usando el capital de trabajo para pagar intereses. La nación, en ese tiempo involucrada en mejorar el perfil de su deuda externa, comenzó a enfrentar graves problemas en el exterior. No solo disminuyó el crédito externo, sino que el gobierno central se vio forzado a asumir las obligaciones del proyecto, dado que *Etmva* ya había recibido las contribuciones acordadas por parte del municipio y del departamento.

En julio de 1989 el Primer Ministro Español le pidió al Presidente Barco "asegurar la continuidad y la total realización del proyecto" (*Contraloría General de la Nación*, 1994, pp.308) y en marzo de 1989 el gobierno colombiano y los bancos suscribieron el *Protocolo de Madrid*, orientado a refinanciar el proyecto. Los bancos condicionaron su aprobación al otorgamiento de nuevas garantías de la República de Colombia. En diciembre de 1989 el gobierno nacional sancionó la *Ley del Tren Metropolitano* (Ley 86) destinada a crear una infraestructura de impuestos nacionales y municipales tendiente a permitir la financiación de proyectos de transporte masivo, y en particular del sistema del Metro de Medellín.

El apoyo de la nación a la reestructuración de la deuda del metro (los US\$656 millones de

1984) estaba condicionado a las contra-garantías respaldadas con la pignoración de los ingresos locales procedentes de una sobretasa a la gasolina del 10% y un impuesto de valorización sobre la propiedad que la región se comprometió a recaudar. La ley autorizó a la nación a contratar o garantizar créditos externos por US\$500 millones adicionales, destinados a los sistemas de transporte público. Para otorgar la garantía se estableció (Artículo 4) que por lo menos el 80% del servicio de la deuda tenía que estar pignorado, pero este requisito nunca se cumplió.

La posición de la administración Gaviria (1990-1994) fue más responsable. Su Ministro de Hacienda afirmó "nosotros estamos dispuestos a ayudar a Antioquia pero este es un problema regional y ningún Ministro de Hacienda puede extender una garantía de US\$2 billones sin la certeza de que la plata puede ser recuperada". En lo que se conoció después como el *Protocolo de Medellín*, el gobierno acordó con las autoridades regionales⁵³ que si las obras estaban terminadas en septiembre de 1994 el costo total del proyecto sería de US\$1,9 billones, de los cuales US\$1,2 estaban financiados.

Los US\$726 millones restantes serían cubiertos de la siguiente manera: US\$500 millones con un nuevo crédito externo garantizado por la nación y US\$226 millones con recursos domésticos. La nación se comprometió a gestionar las nuevas garantías ante el *Conpes* y a obtener los

créditos. La *Etmva* prometió poner en orden la situación con *Metromed* y, en conjunto con la alcaldía y el departamento, garantizar recursos y entregar activos cuando fuese necesario.

La nación ha continuado pagando el servicio de la deuda externa del Metro. La región ha incumplido de nuevo los pagos -excepto en la pignoración de ingresos sobre los cuales se requirió un compromiso contractual para responder con el primer pago de US\$650 millones. El recaudo del impuesto de valorización fue suspendido, y el departamento dejó de enviar los impuestos sobre el tabaco. En la actualidad sólo la sobretasa a la gasolina -recaudada directamente por el gobierno central - está siendo pignorada⁵⁴.

Se lograron elevadas transferencias del gobierno central al Metro de Medellín (probablemente el mayor error estratégico) con la promulgación de la Ley 310 de 1996. Esta estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Metro de Medellín y hasta el 70% de los otros trenes que vayan a ser construidos.

D. ¿Qué aprendimos? ¿Algunas recomendaciones para el futuro?

Además de las saludables medidas ya adoptadas (reseñadas en la sección II.D.4) ¿qué políticas diseñar para evitar el gigantesco descalabro regional de los años noventa? ¿Qué se aprendió

⁵³ Esta reunión se sostuvo el 4 de diciembre de 1990 con la presencia del Presidente Gaviria, sus Ministros de Hacienda y Obras Públicas, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gobernador de Antioquia, el Alcalde de Medellín y el gerente de *Etmva*.

⁵⁴ De acuerdo con nuestras estimaciones, la nación ha recibido aproximadamente US\$150 millones por la ejecución de las garantías.

en la "década de la descentralización"? ¿Qué recomendar hacia el futuro?

Para comenzar, ninguna política razonable puede ser adoptada cuando no existe información. Se presentaron enormes inconvenientes recolectando y organizando la información requerida para este trabajo, y la situación tuvo que haber sido aún peor durante la primera parte de los noventa cuando el sistema estaba en sus etapas iniciales (y ya en problemas). Ni siquiera los bancos recolectaron información, asumiendo siempre que el gobierno central respondería. Se necesita un sistema en que alguna oficina del gobierno central unifique y certifique las cifras reportadas por las entidades territoriales con procesos contables claros y comunes para todas las entidades territoriales.

Se le dio mucha responsabilidad a la *División de Apoyo Fiscal (DAF)* pero nunca se asumió que sería también una oficina de supervisión. La *DAF* opera dentro del Ministerio de Hacienda, y no es buena idea tener la entidad de "control" en el mismo lugar donde funciona la agencia que concede dinero a las regiones. Fueron inmensas las presiones políticas sobre la *DAF*.

En Colombia hace falta un conjunto claro de reglas fiscales a seguir por todos los gobiernos y por las empresas regionales. Ello obviamente no sucedió. Las reglas no existen, y las que existen se violaron sistemáticamente.

Debería existir una oficina supervisora especial encargada de las finanzas regionales y de sus relaciones con los bancos, con reglas claramente definidas establecidas en los tiempos de bonanza, antes de las crisis potenciales. ¿Por qué la *Superintendencia Bancaria* no prohibió a los

bancos otorgar nuevos créditos a las entidades territoriales que estaban en mala situación? No es siquiera claro que los bancos que arriesgaron mucho hubiesen perdido dinero. Las transferencias a las regiones no deberían ser usadas como garantías ante el sistema financiero.

Hay que introducir la regulación y supervisión vía el mercado. Una agencia como *Moodys* podría ofrecer calificaciones para las regiones colombianas, las cuales serían consideradas por los bancos para el diseño de sus políticas crediticias. Podría existir una combinación del presente sistema de "semáforos" (las entidades territoriales que estén en luz roja no pueden recibir nuevos créditos) y dichas calificaciones. La luz amarilla deja mucho espacio para comportamientos arbitrarios y nunca debió haber existido.

Los impuestos regionales son una parte importante de los impuestos totales en la mayoría de países desarrollados, pero Colombia ha creado un sistema de desincentivos al esfuerzo fiscal regional. El resultado ha sido un esfuerzo fiscal bajo y decreciente en los departamentos y también en algunos municipios.

Ningún sistema normativo producirá el impacto deseado, a menos que los ciudadanos puedan controlar e influir sobre la manera como se gastan las transferencias y los impuestos locales. Los ciudadanos colombianos aún piensan que la educación y la salud son responsabilidad del gobierno central. La reelección de alcaldes podría contribuir en esta dirección pero se necesita más que eso.

Se están llevando a cabo muchos salvamentos grandes y es importante aprender rápido las lecciones. El sistema de seguridad social está

quebrado, el sistema eléctrico bajo presión, y Telecom podría convertirse en un gran hueco fiscal en el futuro. Es probable que algunas carreteras entregadas en concesión al sector privado regresen al estado. Una nueva *Ley de Metro* ha sido aprobada y podría ser un instrumento para evitar repetir la experiencia del Metro de Medellín.

IV. Conclusiones

Colombia aparece en los primeros lugares en materia de descentralización regional. El proceso comenzó a principios de los años ochenta y recibió un fuerte impulso con la nueva Constitución de 1991. El nivel de gasto asignado a los gobiernos sub-nacionales es mucho mayor que en el resto de países latinoamericanos, excepto en Brasil y en Argentina, e inclusive superior al promedio en la *OECD*.

La descentralización permite un mejor acomodamiento entre las preferencias locales y la canasta de bienes (y de impuestos) disponible, pero también puede debilitar la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales. De hecho, un factor clave que ha promovido la falta de disciplina fiscal en Colombia es el modelo de descentralización híbrido implementado por la Constitución de 1991: una mezcla del modelo de principal-agente y el de escogencia fiscal local.

El carácter híbrido podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales rinden cuentas al gobierno central y a los electores locales, pero éste no ha sido el caso en Colombia. La realidad ha sido otra. La falta de claridad sobre el modelo implícito ha llevado a que los gobiernos locales no respondan ante las autoridades centrales o ante los electores, con más

alta yuxtaposición entre los gastos asignados a los diferentes niveles de gobierno.

Las sustanciales transferencias del gobierno central a las regiones crearon presiones de gastos estructurales y un comportamiento irresponsable en términos de deuda, principalmente con los bancos, lo cual llevó a los departamentos a incumplir con sus obligaciones y forzó al gobierno central al salvamento. Los departamentos que negociaron *Convenios de Desempeño* con el gobierno central, lejos de haberse disciplinado, se comportaron peor que el resto. La probabilidad de este "salvamento tipo 1" fue más alta en las regiones pobres, altamente endeudadas y violentas, con bajo esfuerzo fiscal, en las que el gobernador pertenecía al mismo partido político del Presidente.

También existieron "salvamentos tipo 2", recursos adicionales entregados para la educación regional, más allá del presupuesto inicial contemplado para ese propósito en el *Situado Fiscal*. Los temas involucrados en este caso son complejos, y es difícil establecer con nitidez el monto concreto de los salvamentos.

La creación del *Fondo de Compensación Educativa* se hizo en parte para compensar los bajos presupuestos iniciales y para responder a las equívocas negociaciones entre el gobierno central y el sindicato de maestros (Fecode). Son dos historias difíciles de enmarcar como salvamentos. Pero hay más detrás de la creación del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Tanto la evidencia anecdótica como los resultados del análisis empírico sugieren que las regiones contrataron masivamente nuevos maestros, apostando con éxito a que el gobierno central brindaría luego los nuevos recursos necesarios.

El trabajo considera, finalmente, el salvamento que conllevó la construcción del Metro de Medellín. El proyecto no podía ser defendido técnicamente y se requirió el apoyo de un Presidente nacido en Antioquia (que logró triunfar gracias al apoyo de la región) para hacerlo realidad. Para justificarlo se citaron dudosas externalidades que llevarían a la recuperación de Antioquia. El proyecto estuvo ya en virtual quiebra desde finales de los años ochenta y la nación comenzó a asumir el pago de su deuda externa. Antioquia ha incumplido recurrentemente con sus obligaciones. Una nueva Ley aprobada en 1996 estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Tren de Medellín, y una cuenta que aún está siendo considerada incrementaría las transferencias para el proyecto de Medellín del 40% al 70% del costo total.

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones drásticas en el alcance y características de la descentralización en Colombia y hay que aprender de las nuevas experiencias, algunas de ellas descritas en este documento. Pero también debe decirse que existen facetas muy positivas. La evidencia reciente y algunas leyes aprobadas en los últimos años en el congreso dan cabida a un moderado optimismo.

Las reformas adoptadas en el período 2000-2002 introdujeron recortes importantes en los

gastos regionales, incrementaron los impuestos y la responsabilidad fiscal. El control de la deuda regional ha mejorado (contrario a las experiencias de Argentina y Brasil) y Colombia aceptó la idea de que las entidades territoriales más grandes y ricas podrían descentralizarse más rápido y de manera más productiva que las regiones más pequeñas y pobres, por lo menos durante un "período de transición".

Existe un buen conjunto de ejemplos de descentralización productiva, aún en la caótica década de los años noventa (Zapata, Acosta y González 2001). La inmensa mejoría en el manejo fiscal de Bogotá no habría ocurrido sin las reformas introducidas por la Constitución de 1991. Finalmente, la Ley 310 de 1996 introdujo condiciones muy estrictas para la construcción de otro Metro en Colombia.

El sistema puede mejorar con medidas tendientes a evitar problemas futuros como los que se vivieron en la década de los noventa, pero su éxito solo lo garantizará el mayor control ciudadano. La reelección de alcaldes podría ser un primer paso en esa dirección. En esencia, es necesario recordar siempre que la implementación de un proceso exitoso de descentralización tomó 200 o más años a Europa, a Canadá y a los Estados Unidos. Quedan décadas para aprender.

Bibliografía

- Acevedo, J., J.C. Salazar y W. Castañeda (1993), *El Metro de Medellín, Una ilusión costada por todos los colombianos*, Fonade, Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- Acosta, O.L. y G. Borjas (2002), "Education Reform in Colombia", *Working Paper*, No. 19, Fedesarrollo.
- Ahmad, E. y K. Baer (1997), "Colombia", en *Fiscal and Federalism in Theory and Practice*, FMI, Washington.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1991), "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", en NBER Working Paper Series. No. 3830, septiembre de 1991.
- Alesina, A. y N. Roubini (1992), "Political Cycles in OECD Economies", en *Review of Economic Studies*, No. 59, pp. 663-688.
- Alesina, A. (1998a), Conferencia del profesor Alberto Alesina en el Foro "Hacia la reforma del estado", abril.
- Alesina, A., et al. (1998b), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, v. 59, pp. 253-273.
- Alesina, A.; A. Carrasquilla & J. J. Echavarría, (2002), "Descentralización en Colombia" en A. Alesina, *Reformas Institucionales en Colombia. Una Agenda Reformista para los Desafíos del Nuevo Siglo*, Fedesarrollo-Alfaomega, pp.95-133.
- Alesina, A., A. Carrasquilla y J.J. Echavarría (2000), "Fiscal Federalism in Colombia", mimeo.
- Alvear, J. (1990), *El Negocio del Metro (Experiencias para Bogotá)*, Señal Editora, Medellín.
- Arbeláez M.A. y J.J. Echavarría (2002), "Crédito, liberalización financiera e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre.
- Asociación Bancaria (2000), "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano".
- Ayala, U. y L. Hernández (1998), "La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá", mimeo, Fedesarrollo.
- Banco de la República (1996), *Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995*, Subgerencia de Estudios Económicos.
- _____, *Revista del Banco de la República*, Bogotá, varios números.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), "Fortalecimiento de las entidades territoriales", Programa 977 OC-CO.
- _____, (1997), "América Latina tras una década de reformas", *Progreso económico y social de América Latina*.
- _____, (1998), "Descentralización en Colombia: nuevos desafíos", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Región 3, enero.
- _____, (1998), "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: The Bailout Problem", Research Network Project, términos de referencia.
- Clavijo, S. (1998), "Impuestos, gasto público y 'fiscalizadores creíbles': Breve historia de las Comisiones de Finanzas Públicas en Colombia", Documento CEDE 98-02, Universidad de los Andes, enero.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), Tema III: descentralización, Informe Final.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (1982), Acta de la sesión No. 484 efectuada el 14 de diciembre de 1982.
- Contraloría General de la República (1997), *La Situación de las Finanzas del Estado*.
- _____, (1994), Evaluación de la gestión financiera y legal del Metro de Medellín, Bogotá.
- Correa, P. y R. Steiner (1999), "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", en Callahan, C.C y F. Gunter, eds. *Colombia an opening economy?*, Jai Press Inc.
- Departamento Nacional de Planeación (1982), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1986 - UINF, abril.
- _____, (1997), "Política de consolidación de la descentralización". Documento Conpes 2788.
- _____, (1982b), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1957 - UINF, diciembre.
- _____, (1998), "Agenda de ajuste de la política de descentralización". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.7. UAEDT, julio.
- _____, (1998), "La situación financiera departamental, 1993-1997". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.10, UAEDT, julio.

- Duarte, J. (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Echavarría J.J. (2000), "Colombia en la década de los 90s: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, septiembre.
- Escobar, A. (1996), "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994", *Coyuntura Económica*, marzo, pp. 115-141.
- Federación Nacional de Departamentos (1999), "La crisis fiscal de los departamentos".
- Fedesarrollo (1998), "Análisis Coyuntural", *Coyuntura Económica*, junio.
- Fernández-Arias, E., E. Stein y H. Von Hagen (1999), Términos de referencia al proyecto sobre bailouts regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (1995), "Colombia: Reforming Territorial Taxation and Transfers", Aide Memoire, Fiscal Affairs Department, enero 30.
- ____ (1997), *Fiscal federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minasian, ed., Washington.
- Gaviria, A. (2002), "Calidad de la educación en Colombia", mimeo, Fedesarrollo.
- Gutiérrez, C. (1996), "Análisis de los convenios de desempeño suscritos entre la nación y los departamentos, los casos de Chocó, Nariño y Putumayo", borrador preliminar, julio.
- Jaramillo, J.C., R. Steiner y N. Salazar (1999), "The Political Economy of Exchange Rate Policy in Colombia", Working Paper Series, Fedesarrollo, No.11, enero.
- Kornai, János (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, vol. 39.
- Kure, I. (1995), "La descentralización: retos para su consolidación". *Revista de Planeación y Desarrollo*, DNP, mayo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999), "La problemática fiscal de los departamentos y la posición del Gobierno Nacional en la búsqueda de soluciones", Ibagué, febrero.
- ____ (1999), "Crisis fiscal y financiera de los departamentos", Análisis y Propuesta del Gobierno. Asamblea General de Gobernadores, febrero.
- ____ "Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional".
- ____ Dirección de Apoyo Fiscal. Convenios de Desempeño suscritos entre la Nación y los Departamentos.
- Mora, Humberto (1999), "Financiamiento del Régimen Subsidiado en Salud", Trabajo presentado para el Comité Intergremial en Seguridad Social en Salud, Fedesarrollo, enero.
- Moreno, A. (1998), "Ciclo político y política económica: un análisis del caso colombiano 1930-1995", en Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, pp. 13-73, febrero.
- Pachón, A. (1991), "Evaluación ex post del Metro de Medellín", versión preliminar, Álvaro Pachón y Asociados.
- Rafuse, Robert (1990), "Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity", Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M-174, diciembre.
- República de Colombia (1991), Constitución Política de la República de Colombia.
- ____ Proyecto de Ley No. 68 por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan disposiciones en materia de endeudamiento, mayo, 1996.
- Rojas, F. y T. Campbell (1994), "Poverty Reduction in a Decentralized Setting: Equity, Efficiency and Accountability", mimeo, Banco Mundial.
- Rosas, G. (1998), "Papel de los Departamentos en la Descentralización", Federación Nacional de Departamentos, Bogotá.
- Steiner, R. y C. Soto, (1999), Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo, No. 6, Bogotá.
- Vargas, J. y A. Sarmiento (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Wildasin, D. (1997), "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", Policy Research Working Paper No. 1843, Banco Mundial, Washington, noviembre.
- Zapata, J.G., O.L. Acosta y A. González (2001), "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Se consolidó la sostenibilidad fiscal en los municipios colombianos durante los años noventa?", Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 1

IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio 1991-1999
Impuestos	12,4	12,4	13,0	13,4	13,3	14,8	13,4	13,4	13,5	14,4	13,3
Nivel nacional	10,6	10,6	11,2	11,3	11,3	12,4	10,9	11,0	11,0	.na	11,1
Renta	4,6	4,7	4,4	4,1	4,0	3,8	4,3	4,1	4,1	12,4	4,2
Impuesto al valor Agregado	2,8	3,4	4,4	4,3	4,2	4,8	4,9	4,8	4,2	12,4	4,2
Comercio exterior	1,4	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	13,0	1,0
Otros	1,8	1,7	1,4	1,9	2,0	2,9	0,6	1,1	1,7	13,4	1,7
Nivel departamental	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	13,3	0,9
Licor	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	14,8	0,3
Cerveza	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	13,4	0,3
Cigarrillos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,4	0,1
Vehículos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,5	0,1
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	14,4	0,1
Nivel municipal	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	#N/A	1,3
Industria y comercio	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	.na	0,5
Impuesto predial	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	.na	0,4
Vehículos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-	-	-	.na	0,0
Otros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	.na	0,3
Transferencias	3,0	3,7	3,9	4,1	4,1	5,7	5,4	5,1	6,3	6,3	4,6
Situado Fiscal	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,1	2,6	2,3
Participación	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9	1,4
Fondo de Compensación Educativa (FEC)	-	-	-	-	-	0,1	0,3	0,5	0,3	0,7	0,1
Cofinanciación	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	-	-	-	0,5
Regalías	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1	0,3

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República, Steiner y Soto (1999) y cálculos de los autores.

Anexo 2

CRÉDITOS APROBADOS. "CRÉDITOS DE TESORERÍA" DE CORTO PLAZO, CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y PASFIET (Millones de pesos)

	PASFIET*				Convenios de desempeño						Tesorería***			
	1997	1998	1999	Total	1995	1996	1997	1998	1999	Total	1997	1998	Total	Total
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antioquia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	-	5.015	5.015	-	-	-	-	-	-	9.913	12.000	21.913	26.928
Boyacá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
Caldas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caquetá	5.494	-	-	5.494	-	-	-	-	-	-	-	-	5.494	-
Casanare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cauca	-	-	6.803	6.803	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.803
Cesar	652	-	-	652	-	-	-	-	-	-	-	-	-	652
Chocó	-	-	-	-	3.000	1.100	-	-	3.000	7.100	-	-	-	7.100
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.885	11.885	11.885
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guainía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guajira	-	-	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700
Guaviare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Huila	-	10.742	-	10.742	-	-	-	-	-	-	-	4.920	4.920	15.662
Magdalena	-	-	10.070	10.070	-	-	-	-	-	-	4.220	5.620	9.840	19.910
Meta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nariño	-	-	-	-	2.860	-	-	-	-	2.860	-	-	-	2.860
Norte de Santander	-	-	-	-	-	1.500	-	-	-	1.500	590	-	590	2.090
Putumayo	-	-	-	-	3.200	1.000	1.200	4.500	-	9.900	-	-	-	9.900
Quindío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risaralda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
San Andrés y Providencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Santander	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.462	26.462	26.462
Sucre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.220	25.651	39.871	39.871
Valle del Cauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.828	17.460	42.288	42.288
Vaupés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total departamentos	6.146	10.742	21.888	38.776	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	53.771	116.998	170.769	234.605
Barranquilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.101	2.000	4.101	4.101
Cali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.000	21.000	21.000
Candelaria (Valle)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cartagena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.700	-	4.700	4.700
Copacabana (Antioquia)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ibagué	-	3.590	-	3.590	-	-	-	-	-	-	9.967	12.632	22.599	26.189
Itsmia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebrija (Santander)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Montería	-	-	3.629	3.629	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.629
Palmira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Plato (Magdalena)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quibdó	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santafé de Bogotá D.C.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Marta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.100	4.100	4.100
Sincelejo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sogamoso	-	898	-	898	-	-	-	-	-	-	-	-	-	898
Tibú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tuluá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.100	2.100	2.100
Tunja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total municipios	0	4.488	3.629	8.117	0	0	0	0	0	0	16.768	46.832	63.600	71.717
Total depts. y munic.	6.146	15.230	25.517	46.893	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	70.539	163.830	234.369	306.322

* A septiembre 30 de 1999.

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 3

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD)

Diagnóstico	Atl	Bol	Cau	Caq	Ces	Cho	Gua	Hui	Mag	Met	Nar	Nor	Put	Tol	Vall	Casos
Déficit corriente	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	13
Incremento acelerado en el gasto	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14
Alta dependencia de las transferencias las de la cofinanciación y en algunos casos de las regalías	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-	-	3
Existencia de una remuneración no autorizada	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	2
Aumentos en los gastos de personal que han aumentado las deudas de largo plazo	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	11
Alto endeudamiento	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-	X	12
Estructura organizativa ineficiente	-	X	-	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	X	-	6
Altos niveles de liquidez	-	-	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Comportamiento deficiente de los ingresos	-	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	X	11
Pérdida de dinamismo en el recaudo de impuestos	X	-	-	X	X	X	X	-	-	X	X	-	-	X	8	-
Deficiencias en la administración del presupuesto	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	2	-	-
Procesos judiciales	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	2

Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política

Eduardo Wiesner D.¹

Abstract

This article links the decentralization processes taking place in Latin America with social policies to alleviate poverty and to improve income distribution. The central message is the following: one of the best ways to go forward with distributive justice is through the application of decentralization principles to the micro-institutional framework of social public spending.

Resumen

El presente artículo vincula los procesos de descentralización que están teniendo lugar en América Latina con los esfuerzos de las políticas sociales para aliviar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. El mensaje central de este trabajo es que una de las mejores formas de lograr avances en materia de justicia distributiva es mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional del gasto público social.

Key words: Decentralization, public social spending, poverty and distributive justice.

Palabras clave: Descentralización, gasto público social, justicia distributiva y pobreza.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Este artículo fue preparado para un Seminario que tuvo lugar en Santiago de Chile a principios de 2003 organizado por la Cepal sobre "Pobreza Urbana en América Latina". El presente texto no compromete a esta entidad y es responsabilidad exclusiva de su autor.

I. Marco conceptual y objetivos

Desde principios de los años ochenta muchos países en América Latina adoptaron políticas de descentralización como estrategia de largo plazo para aumentar su tasa de crecimiento económico y para mejorar las condiciones sociales en general. Se partió del supuesto de que una mayor cercanía entre el origen y el financiamiento de los recursos fiscales, de una parte, y los contribuyentes y consumidores de bienes públicos, de otra, contribuiría a que los mercados económicos y políticos funcionaran en forma más eficiente². La descentralización en general se percibió como la ruta para lograr tanto ganancias en eficiencia económica como en términos de equidad y justicia distributiva³.

También desde comienzos de los años ochenta América Latina ha venido incrementando su gasto social en busca de mejores condiciones para los grupos de menores ingresos y de más limitadas capacidades iniciales. A esta trayectoria de política se unió en septiembre del 2000 la Declaración del Milenio y el compromiso político de los países miembros de las Naciones

Unidas de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

Dentro de este doble contexto⁴ el presente documento tiene como objetivo precisar las interrelaciones institucionales y de política que existen entre la descentralización, la equidad y la reducción de la pobreza urbana. Más específicamente, el documento busca delinear cuál sería la mejor estrategia operacional para preservar y fortalecer las ganancias en equidad que ha logrado la región en la última década. Y de hacerlo aún dentro de la perspectiva altamente probable de una creciente restricción fiscal y presupuestal en la mayoría de los países de la región.

Como se apreciará esa estrategia tendrá mucho que ver con un examen particularmente riguroso del enfoque tradicional de considerar el problema de la pobreza como uno solucionable principalmente a través de mayores recursos públicos. Si bien estos son importantes, más aún lo pueden ser sus fuentes de origen, el entorno micro-institucional y de incentivos dentro de los cuales se hace el gasto y las evaluaciones de resultados que se hagan de todo el proceso.

² Esta es la aplicación del principio de subsidiariedad a la organización del sector público. La Unión Europea incluye este principio como uno de sus requisitos de acceso.

³ A partir de los trabajos de John Rawls (1971), Roemer J. (1996, 1998), Sen Amartya (1992), Birdsall Nancy (1997), Dani Rodrik (1994) y Stiglitz Joseph (1995), el enfoque para tratar los problemas de pobreza y equidad se ha ampliado al contexto de lo que se llama "justicia distributiva". Este concepto busca integrar mejor los temas y las políticas de crecimiento económico, distribución de ingreso, gasto social, bienestar, eficiencia, pobreza y justicia. Para el caso de los países en desarrollo uno de los mejores aportes al tema es el libro de Solimano Andrés, Aninat Eduardo y Nancy Birdsall, (2000) en el cual, entre otros aportes, se subraya la importancia de distinguir entre igualdad de oportunidades, de una parte, e igualdad de resultados, de otra. También se hace la distinción entre "factores moralmente arbitrarios" (las especificidades del contexto histórico) y las condiciones bajo el control personal del individuo dentro de su propia autonomía.

⁴ Un proceso de descentralización bien configurado puede reducir la pobreza y mejorar a largo plazo la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, una de las mejores formas de lograr avances de equidad y de reducción en la pobreza es mediante la aplicación de principios de descentralización al entorno micro-institucional dentro del cual se desarrollan las políticas redistributivas.

II. Estructura del documento

El documento comienza por resumir el marco conceptual que tradicionalmente organiza la interacción entre la descentralización y el suministro de bienes públicos entre distintos niveles o jurisdicciones de gobierno. Se apreciará que el "modelo tradicional" está evolucionando rápidamente. En segundo lugar, el documento resume la experiencia reciente en el campo de la descentralización por parte del Brasil, Chile, Bolivia, Ecuador, México, Argentina y Colombia. El énfasis recae más en la descentralización fiscal que en la del gasto pues se considera que ésta es una mejor forma de medir la descentralización que a través de las transferencias. En tercer lugar, se examinan las condiciones a ser satisfechas para que el gasto descentralizado pueda efectivamente generar ganancias en términos de desarrollo institucional local y de distribución del ingreso. El capítulo IV está dedicado al análisis de los enlaces a través de los cuales se transmiten los efectos entre la descentralización, de una parte, y el gasto público redistributivo, de otra. En el capítulo V se examina el tema del financiamiento para combatir la pobreza urbana. Se advierte que son más importantes los incentivos que contengan el marco institucional del gasto que la cantidad misma de recursos. Por último, se presentan las conclusiones del análisis, sus implicaciones de política y se formulan recomendaciones para mejorar la efectividad del gasto social descentralizado, reducir la pobreza urbana y fortalecer la gobernabilidad municipal.

III. El marco conceptual que integra la descentralización con objetivos de equidad

El marco conceptual que sustenta la distribución de las funciones del Estado entre niveles de gobierno se remonta a R. Musgrave (1959) y a Wallace Oates (1972), quienes plantearon que el nivel nacional se debería encargar de i) las políticas generales, ii) de los bienes públicos más colectivos, como la seguridad y la estabilidad macroeconómica y iii) de los asuntos relacionados con la distribución del ingreso y la pobreza. El nivel subnacional y municipal se encargaría de suministrar los bienes públicos locales y lo haría dentro de un contexto de asignación eficiente de recursos (*the allocative efficiency function*) ya que, a cada nivel de gobierno o jurisdicción⁵, las condiciones de oferta y demanda serían las más propicias para lograr tal efecto.

El argumento principal para asignar la función de equidad al nivel nacional consistía en que este nivel podía decidir mejor cuantos recursos irían para fines redistributivos, como una decisión de política global, consistente con la responsabilidad colectiva de la estabilidad macroeconómica. El nivel municipal, por ejemplo, no tendría mayor incentivo para aliviar la pobreza local pues si tenía éxito atraería una migración de los menos favorecidos a su localidad. No solo no tendría recursos para una creciente demanda por gasto redistributivo sino que su población de mayores ingresos podría "votar con los pies" en contra de esa política⁶.

⁵ La "jurisdicción" se refiere a cualquier ubicación del "bien público local" siempre y cuando sea allí donde la subsidiariedad del ingreso y del gasto se maximice. Ver Wiesner Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: From Public Choices to Markets - The Case of Brazil, Bolivia, Chile and Ecuador* -, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Si bien este esquema ha servido como una guía general, en la práctica la función redistributiva se ha venido convirtiendo en una responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno en la mayoría de los países. Tal "reparto" de funciones ha venido respondiendo a las características específicas del bien público del cual se trate, así como del contexto microinstitucional que sea más eficiente⁷ para su financiación, producción, consumo y evaluación. Es así como, en el caso de la educación, la salud, la seguridad social, (todos bienes públicos con un alto contenido redistributivo) lo que ocurre, por lo general, es que la Nación fija las políticas globales y financia gran parte del gasto mientras que la gerencia misma del gasto y el suministro del bien o servicio ocurre bajo el ámbito local. Con frecuencia la evaluación de resultados se comparte entre los niveles y jurisdicciones que intervienen en el proceso.

La protección del medio ambiente, un bien público con altos efectos redistributivos, es también una función "compartida" entre niveles de gobierno donde las políticas globales y regiona-

les se fijan al nivel nacional mientras que la gerencia, el manejo y micro-institucional tiene lugar a nivel local y/o municipal. Según Wiesner Eduardo (1995) el "federalismo ambiental" se basa en escogimientos públicos descentralizados o locales para precisar que marco institucional y que instrumentos específicos serían los mejores para cada caso (Wiesner, 1995).

IV. La experiencia de América Latina en materia de descentralización

Sin entrar en todos los detalles de la experiencia de América Latina en materia de descentralización, sí se puede decir que al menos entre 1980 y el 2000 hubo muchos problemas y resultados inesperados⁸. Sin embargo, parece que en algunos países podría estar germinando una "segunda generación" de políticas de descentralización que incorpora lecciones y mejorías importantes especialmente en términos de desarrollo institucional.

Una de las lecciones que parece se está aprendiendo en materia de descentralización en Amé-

⁶ Esta es la celebre expresión de Tiebout (1956) para aludir a la revelación de preferencias por parte de los contribuyentes o consumidores de bienes públicos locales.

⁷ Para la Cepal (2000), "la eficiencia indica el logro de los mejores resultados posibles, en cuanto a cobertura y calidad, con una cantidad determinada de recursos".

⁸ Para una evaluación de la experiencia de América Latina en el frente de la descentralización ver Wiesner Eduardo, (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper, Inter-American Bank Development, IDB and Office of Evaluation and Oversight, OVE; Finot Ivan, (2001), "Decentralization en America Latina: Teoría y Práctica", Cepal-Ilpes, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública, No. 12.; Campbell Tim; Peterson George; Brakarz José; (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management". World Bank, Report No. 5; Aghon Gabriel, (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo", Cepal-GTZ.; Lopez-Murphy Ricardo (1994), "Estudios del Caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Inter-american Development Bank, IDB, Informe 1994, Capítulo II.; Krause-Junk Gerold (1996), "La Descentralización Fiscal en América Latina: Una Perspectiva Institucional", Cepal-GTZ.; Giugale, Nguyen, Rojas and Webb (2000) "Overview", in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo Giugale and Steven Webb, World Bank, Washington D.C.

rica Latina es que, entre mayor sea la proporción de un gasto local financiado con recursos propios, mayor es la probabilidad de que el gasto sea efectivo en el logro de sus objetivos, bien sean éstos de carácter estrictamente económicos o con fines redistributivos. Esta es la razón por la cual lo que se podría llamar "la segunda generación de la descentralización en América Latina" (Wiesner, 2002) se está construyendo sobre la base de un aumento relativo del desempeño fiscal subnacional y/o municipal. A pesar de los múltiples problemas que ha tenido la descentralización en América Latina, esta crítica dimensión de su desarrollo parece estar evolucionando en la dirección correcta (ver Cuadro 10).

Esta línea de análisis sugiere que, al nivel de un país como un todo, si se quiere aumentar la efectividad de su sector público la estrategia consistiría en aumentar en términos relativos la proporción del gasto público total que se financia con recursos tributarios, propios del nivel subnacional. Esto es lo que parece ha ocurrido en los Estados Unidos. En este país entre 1980 y 1996 el gasto federal (distinto a defensa, intereses y transferencias) bajo de un 4,2% del PIB a apenas 1,7%. En el mismo período, el gasto de los Estados y el nivel municipal financiado con sus propios recursos tributarios subió de un 8,5% del PIB a un 10,3% (Donahue, 1997).

La primera implicación de política de todo esto es que si se quiere elevar la efectividad de las políticas públicas locales, incluyendo en ellas

las sectoriales más redistributivas como la educación básica y la salud, conviene acercar el financiamiento al gasto. De esta manera, también se fortalece el potencial fiscal local ya que la mayor efectividad del gasto local amplía las bases fiscales y facilita la mayor tributación y recaudo. Esto es lo que puede estar ocurriendo en algunos municipios y estados del nivel subnacional en países como Brasil, Colombia y Chile.

La segunda implicación de política es que, si se quiere fortalecer la gobernabilidad⁹ democrática municipal, la secuencia de las políticas públicas debería comenzar por establecer incentivos que premien el desarrollo fiscal propio y que den prioridad a la calidad de los resultados del gasto público local. Esa gobernabilidad es más el producto de la negociación política sobre lo fiscal -qué prioridades colectivas financiar con que impuestos locales- qué de la disponibilidad absoluta de recursos. En síntesis, la gobernabilidad democrática proviene más del "proceso"¹⁰ y de la restricción fiscal que enfrenta intereses entre sí, que de la facilidad con que, por ejemplo, se exporten impuestos o se eluda la restricción presupuestal¹¹.

En una evaluación hecha para el "Office of Evaluation and Oversight, OVE", del Banco Interamericano de Desarrollo, Wiesner Eduardo (2002) encontró que en Colombia, Brasil y México la proporción de ingresos tributarios subnacionales creció como proporción del PIB y dentro del total durante los años noventa. Aún en el

⁹ El concepto de "gobernabilidad" tiene muchas acepciones y definiciones con múltiples implicaciones tanto técnicas como políticas, públicas y privadas. Según Williamson Oliver (1996) una estructura de gobernabilidad es un marco institucional donde unos incentivos generan distintas modalidades de organización y de resultados.

¹⁰ Bird Richard (2000) subraya la importancia de los "procesos" en todos los desarrollos de la descentralización.

caso de Ecuador, Chile y Bolivia, que tienen tan distintos esquemas institucionales para regular su descentralización, se ha presentado un ligero aumento de la tributación subnacional (Wiesner, 2002). Los siguientes son los resultados para cada país:

A. El caso de Argentina

Argentina ofrece un ejemplo de cuan costoso en términos sociales y de equidad pueden ser las crisis macroeconómicas causadas por excesivo gasto fiscal y sobreendeudamiento. A fines de la pasada década Argentina vió desplomarse gran parte de las ganancias que había logrado en términos de crecimiento y de avances sociales. La

implicación de política de esta experiencia es que una estabilidad macroeconómica anclada en una sólida posición fiscal es una de las mejores formas de asegurar que los grupos más pobres no vean sus niveles de "bienestar" descender aún más.

El Cuadro 1 muestra las participaciones de cada nivel de gobierno en la generación de ingresos tributarios propios. Se aprecia que entre 1993 y 1997 el nivel municipal generó un porcentaje muy bajo, en comparación con otros países de la región, y que no creció por encima del 0,07% del PIB. El nivel estatal mantuvo una "participación" del 3,72% del PIB. Por último, el nivel nacional vio descender su nivel de recau-

Cuadro 1
ARGENTINA: DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1993-1997

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1993	1995	1997	1993	1995	1997
a. Nivel nacional	18,26	17,15	17,13	82,81	82,59	81,87
b. Nivel estatal	3,72	3,55	3,72	16,87	17,12	17,79
c. Nivel municipal	0,07	0,01	0,07	0,32	0,29	0,34
d. Total subnacional (b + c)	3,79	3,65	3,79	17,19	17,41	18,13
e. Total ingresos tributarios (a + d)	22,05	20,80	20,92	100,00	100,00	100,00

Fuente: Giugale Marcelo, Webb Steven y Christian Y. González, World Bank.

¹¹ Según Wiesner Eduardo (1995) La clave del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática a nivel municipal está dada por la participación política y fiscal de los ciudadanos en la gestión pública de sus comunidades. De esta manera la negociación interna, entre ellos, sobre sus prioridades y sobre sus necesidades colectivas, les convierte en factores de estabilización y en moderadores de sus propias expectativas. De este proceso surge una especie de "orden espontáneo". Una gobernabilidad endógena y sostenible. El simple reparto induce inestabilidad y acentúa la pugna por mas recursos gratuitos. El factor que actúa como catalizador entre el proceso fiscal local y el proceso político e institucional a nivel local es el pago libre y voluntario de un mínimo de impuestos y de contribuciones municipales o regionales. Así se origina el interés político. Así se completa la ecuación económica y política.

do tributario. Pasó del 18,26% del *PIB* en 1993 a 17,13% en 1997.

B. El caso de Bolivia

Bolivia ha logrado importantes reformas a nivel macroeconómico, estabilizando la inflación y reduciendo su déficit externo en cuenta corriente. Sin embargo, el déficit fiscal del sector público continúa en niveles superiores a su crecimiento económico. En términos de su esquema de descentralización, el nivel de recaudo fiscal municipal, que era prácticamente inexistente en 1994, ya es del 1,1% del *PIB* en el año 2000. El Cuadro 2 resume la distribución del recaudo tributario por niveles de gobierno.

Como la Ley de Participación Popular en 1994 transfirió un 20% de los recursos del presupuesto nacional a los municipios, no es claro que el proceso de generación de ingresos fiscales propios a partir de 1995 se deba en forma significativa a un mayor esfuerzo fiscal propio del nivel municipal.

Lo anterior sugiere que existe un gran potencial de desarrollo fiscal municipal en Bolivia. Esto indica que se podrían lograr grandes mejo-

rías en la distribución de oportunidades iniciales y para mitigar la pobreza urbana en este país.

C. El caso de Brasil

El Cuadro 3 muestra para el caso de Brasil que entre 1988 y 1999 el nivel de recaudo bruto tributario de los municipios se duplicó pasando de representar 0,7% del *PIB* a 1,7%. Como porcentaje del total, la participación municipal paso del 2,9% al 5,5%.

El Cuadro 4 muestra que aún cuando el nivel federal subió su captación de ingresos tributarios entre 1991 y el 2001, los dos niveles subnacionales también lo hicieron. Esto sugiere un gran esfuerzo por mantener el proceso de descentralización fiscal en este país. Después de todo, por lo general es menos difícil para el nivel nacional el subir el recaudo tributario que para el nivel subnacional.

El Cuadro 4 también revela algo de gran importancia para el contexto de la descentralización. Se trata del gran tamaño fiscal propio del nivel subnacional en el Brasil, superior al 10% del *PIB*, proporción superior a la de todos los países de la región. Dentro de este contexto, se

Cuadro 2
BOLIVIA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO 1994-2000
(% del PIB)

Ingresos tributarios	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A. Ingresos tributarios nacionales	17,2	16,8	16,9	16,8	18,7	17,3	17,4
B. Ingresos tributarios municipales	0,0	0,7	0,8	0,8	0,9	1,2	1,1
C. Totales (A + B)	17,2	17,5	17,7	17,6	19,6	18,4	18,5

Fuente: "Unidad de Programación Fiscal", Ministerio de Finanzas.

Cuadro 3
BRASIL: INGRESOS TRIBUTARIOS SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
1988-1999

Nivel de Gobierno	Ingresos tributarios brutos	
	1988	1999 (preliminar)
Como porcentajes del PIB		
Total	22,5	31,8
Gobierno federal	15,8	21,7
Estadual	6,0	8,4
Municipal	0,7	1,7
Como porcentaje del total de ingresos		
Total	100	100
Gobierno federal	70,6	68,2
Estadual	26,5	26,3
Municipal	2,9	5,5

Fuente: IBGE, FGV, STN (Balanco, Geral da Uniao, Financas do Brasil, SFR, Ministry of Social Security and Assistance, CEF, CONFAZ and ABRASF.

Cuadro 4
BRASIL: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS^a BRUTOS
POR NIVEL DE GOBIERNO 1991-2000 (% del PIB)

Ingresos tributarios por nivel de Gobierno	1991	1995	2000	2001
A. Nivel federal ^b	16,12	19,38	22,75	23,62
B. Nivel estatal	7,32	7,77	8,71	9,21
C. Nivel municipal	1,18	1,32	1,48	1,54
D. Nivel subnacional (B + C) = D	8,50	9,09	10,19	10,75
E. Totales	24,62	28,47	32,94	34,37

^a Excluye transferencias constitucionales. Se refiere así, a los ingresos tributarios brutos que son "propios" de cada nivel antes de transferencias.

^b Incluye el presupuesto de Seguridad Social.

Fuente: Receita Federal.

podría decir que el Brasil es el único país realmente federal en América Latina. Y como las cifras y sus políticas lo muestran es también el que tiene una clara dinámica hacia un creciente federalismo.

En los últimos años Brasil ha logrado enormes avances en cuanto a reducir la pobreza y mejorar las condiciones sociales de los grupos de ingresos más bajos. A estos propósitos ha dedicado crecientes apropiaciones presupuestales.

No obstante tan encomiables esfuerzos aún falta mucho por hacer en particular para reestructurar mejor los marcos micro-institucionales en los frentes de la educación y de la salud. Según Medeci André (2002) uno de los problemas más serios es que "el sistema se basa en incentivos a la oferta y no a la demanda, lo cual no genera estímulos para un aumento de la calidad basado en la competencia entre proveedores".

D. El caso de Colombia

En el caso de Colombia, el Cuadro 5 muestra que los ingresos tributarios del nivel subnacional pasaron de representar un 1,8% del PIB en 1990 a un 2,7% en el año 2000. Sin embargo, la totalidad del aumento correspondió al nivel municipal. El nivel departamental no muestra ningún crecimiento relativo. El crecimiento del recaudo fiscal subnacional vino acompañado por grandes y crecientes transferencias a partir de los

años noventa. Todo lo cual llevo a muy rápidos aumentos del gasto subnacional y a serios déficits fiscales en este nivel.

Como consecuencia, el endeudamiento de las entidades territoriales subió a niveles insostenibles y fue necesario un "bail-out" por parte del gobierno nacional (Sánchez Fabio, 2001).

E. El caso de Chile

Chile es un país que ha escogido una ruta especial -pero muy válida desde el punto de vista teórico y conceptual- para desarrollar su proceso de descentralización. En lugar de focalizar su estrategia en las transferencias se ha concentrado en la descentralización sectorial en particular de la educación¹² y de la salud (Larrañaga, 1999). Este esquema sigue el principio básico de premiar con incentivos al mejor uso de los recursos y lo hace a través de la competencia en el acceso

Cuadro 5
COLOMBIA: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1990-2000

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
a. Nivel nacional	8,8	9,7	11,6	81,9	81,1	81,0
b. Nivel estatal	1,0	0,8	1,0	8,2	6,5	5,9
c. Nivel municipal	0,8	1,5	1,7	9,9	12,3	13,1
d. Total subnacional (b + c)	1,8	2,3	2,7	18,1	18,9	19,0
e. Total ingresos tributarios (a + d)	10,6	12,0	14,3	100,0	100,0	100,0

Fuente: Colombia: Confis, DNP y para 1990 Fedesarrollo.

¹² El proyecto de Montegrande, por ejemplo, estableció un concurso para 1.200 escuelas públicas, a nivel de educación secundaria, premiando a las que logren mejores resultados académicos. El punto básico es que cada escuela puede escoger su "función de producción" según sus condiciones microinstitucionales específicas.

a recursos dentro del sector público. Lo hace también siguiendo el principio de la descentralización de la gerencia, de la supervisión inmediata y de la evaluación de los procesos micro-institucionales en cada caso y sector.

Aunque Chile da prioridad a la descentralización sectorial, al mismo tiempo está iniciando un proceso que fortalece el desarrollo fiscal municipal. El Cuadro 6 muestra que los ingresos municipales han ganado peso relativo frente al total de ingresos tributarios. Entre 1990 y el año 2000, esos ingresos tributarios pasaron de representar un 7,2% del total a un 8,6%.

Esta tendencia a "municipalizar" los recaudos tributarios se fortalecerá en el futuro. Legislación reciente, como la Ley de Rentas I del 2000 y la Ley de Rentas II del año 2002, busca elevar el recaudo tributario municipal. Uno de los efectos de este proceso será el aumentar los recursos que lleguen a las comunas más pobres. Este hecho, combinado con los sistemas de incentivos y de competencia para el acceso a recursos públicos, permite anticipar que se fortalecerán las ganancias que este país ha logrado en los últimos años en términos de equidad y de disminución de la pobreza en general (Cowan y Gregorio de, 1999).

Según Dagmar Raczynski (2000), "si la pobreza se define como necesidades satisfechas en términos de acceso a la educación, a la salud, a la vivienda y a servicios públicos, la situación de Chile es muy positiva. Según este experto, los niveles absolutos de pobreza se han reducido en los últimos 10 años. Sin embargo, la distribución del ingreso no ha mejorado, aunque tampoco ha empeorado. A lo largo de este proceso la descentralización de los programas para aliviar la pobreza ha tenido como objetivo alcanzar una mejor información sobre las necesidades y demandas de los grupos más pobres en áreas específicas.

Respecto a la observación de Raczynski (2000) sobre la distribución del ingreso es importante subrayar uno de los principios básicos de la teoría de la justicia distributiva. Se trata de comprender que reducciones de la pobreza, de una parte, y de la desigualdad, de otra, no son la misma cosa (Valdés, 1999). Como bien lo señala Valdés (ibíd), Chile ha logrado avances importantes en términos de reducción de la pobreza pero no en cuanto a la distribución del ingreso. Esto debido a que los índices de Gini cambian muy lentamente. La teoría de la justicia distributiva señala que el cambio de la distribución del in-

Cuadro 6
CHILE: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1990-2000

Nivel de Gobierno	1990	1995	2000
a. Gobierno nacional central	92,8	92,6	91,4
b. Municipalidades	7,2	7,4	8,6
Total (a + b)	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Hacienda de Chile. Dirección de Presupuestos.

greso a largo plazo está asociado más a la efectividad del gasto social en garantizar igualdad de oportunidades iniciales en educación y salud¹³ para los grupos más pobres, que en simples aumentos del gasto social. Lo que cuenta son los aumentos de productividad que genere el gasto no las apropiaciones presupuestales¹⁴.

F. El caso de Ecuador

En el Ecuador el desarrollo fiscal municipal es muy incipiente. Este es un país particularmente centralista¹⁵ donde el nivel nacional es prácticamente el único que recauda ingresos tributarios significativos. El Cuadro 7 muestra que el nivel

nacional captó 8,3% puntos del *PIB* en 1990 y 13,8% en el año 2000. Como proporción del total este nivel captó el 96,4% y el 96,8% respectivamente. Durante el mismo período, el nivel municipal no tuvo crecimiento significativo. Es más, como proporción del total bajo del 3,6% al 3,1% entre 1990 y el 2000.

Dado el bajo nivel de desarrollo fiscal municipal y teniendo en cuenta el efecto cualitativo de recaudar y gastar recursos públicos tan cerca como sea posible al consumidor, se podría pensar que en este país hay un gran potencial para i) generar más recursos fiscales locales y ii) para lograr mejorías substanciales en términos de

Cuadro 7
ECUADOR: INGRESOS TRIBUTARIOS POR NIVEL DE GOBIERNO
1990-2000

Ingresos tributarios	1990		1995		2000	
	% PIB	% del total	% PIB	% del total	% PIB	% del total
A. Nivel nacional	8,3	96,4	9,3	95,9	13,8	96,8
B. a. Nivel municipal	0,3	3,5	0,4	4,0	0,4	3,1
b. Nivel regional	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Total subnacional (a + b)	0,3	3,6	0,4	4,1	0,4	3,1
C. Totales (A + B)	8,6	100,00	9,7	100,00	14,2	100,00

Fuente: Banco Central del Ecuador, señor Pérez y María Belén Freire.

¹³ Para el caso específico de Chile, Espinosa Consuelo y Gallequillos Sylvia (2001) consideran que una de las grandes innovaciones fue la separación de las funciones de contratación o compra, de una parte, de la provisión de servicios de salud. Esto es lo que llaman la descentralización financiera como tal. El aporte de estos trabajos es variado y riguroso pero el principal es su insistencia en tratar estos temas como parte de la "micro-economía de las organizaciones".

¹⁴ En un estudio sobre la relación entre el crecimiento económico y el gasto público para el caso de Colombia el economista Posada Carlos Esteban (2002) concluye que a largo plazo lo crucial es la efectividad y la calidad del gasto público social.

¹⁵ Algunos expertos podrían observar que es más bien un país "bi-centralista" donde Quito y Guayaquil son dos niveles municipales con dimensión nacional.

mejorar la distribución del ingreso y aliviar la pobreza urbana. Esto se podría lograr combinando los recursos fiscales locales con las transferencias al nivel municipal, pero haría falta que éstos contengan los incentivos adecuados.

G. El caso de México

Aunque México siempre se ha definido constitucionalmente como una federación en realidad es solo a partir de los años noventa que muchas decisiones sobre impuestos, gastos y endeudamiento se han descentralizado en forma significativa. Según Webb Steven (2001) la dimensión tributaria sigue siendo particularmente centralizada. Pero esta situación está cambiando. Como lo muestra el Cuadro 8, la participación del nivel subnacional, en particular del nivel de los Estados, ha venido creciendo. Entre 1990 y 1998, período durante el cual la participación del nivel nacional bajo de 11,1% del PIB a 10,5%, la "cuota" de los Estados subió de 0,26% a 0,39%. Durante el mismo período, la participación tributaria municipal cayó de 0,17% del PIB a 0,14%.

Es interesante observar cómo dos países indudablemente grandes y complejos como lo son México y Brasil y que se definen como "federales" tienen tan distintas estructuras fiscales a nivel intergubernamental. En el Brasil los Estados tienen como recursos propios cerca del 10% del PIB mientras que en México la cifra correspondiente es inferior a 1% del PIB.

A mediados de los años noventa México sufrió una severa crisis macroeconómica y cambiaría producida en gran parte por previos desequilibrios fiscales (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2001). Uno de sus más costosos efectos fue el aumento de la pobreza. Sin embargo, y esto es algo que tiene importantes implicaciones de política distributiva, a pesar que la pobreza empeoró, la distribución del ingreso mejoró. El Cuadro 9 muestra que los coeficientes de Gini descendieron de 52,7 en 1992 a 50,2 en 1996.

Según Baldacci Emanuela, Mello Luiz de y Inchauste Gabriela (2000) lo que explica tan extraño fenómeno es que la crisis golpeó más duro

Cuadro 8
MÉXICO: DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS POR
NIVEL DE GOBIERNO 1990-1998

Nivel de Gobierno	Como % del PIB			Como % del total		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998
a. Nivel nacional	11,10	9,30	10,50	96,27	94,51	95,19
b. Nivel estatal	0,26	0,35	0,39	2,25	3,56	3,54
c. Nivel municipal	0,17	0,19	0,14	1,47	1,93	1,27
d. Total subnacional (b + c)	0,43	0,54	0,53	3,73	5,49	4,81
e. Total ingresos tributarios (a + d)	11,53	9,84	11,03	100,00	100,00	100,00

Fuente: Para Mexico: Giugale Marcelo y Webb Steven, World Bank.

Cuadro 9
MÉXICO: LA RELACIÓN ENTRE POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
(Porcentaje)

Medición de equidad	1992	1994	1996	Cambio 1994-1996
Pobreza				
Tasa de pobreza ^a	12,7	10,6	16,9	59,9
Pobreza relativa	30,3	25,8	28,8	11,7
Participación en el total de gastos				
20 % más pobre	2,8	3,0	3,3	10,0
20 % más rico	62,8	61,9	60,5	-2,2
Gini coefficient^b	52,7	51,6	50,2	-2,7

^a La pobreza se mide como consumo en relación con una canasta definida por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en 1992.

^b El coeficiente Gini es una medida de desigualdad. Si fuese cero habría igualdad perfecta. Si fuese 100 habría desigualdad total.

Fuente: IMF staff estimates based on 1992, 1994 y 1996 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (national income and expenditure survey's) (ENIGH).

a los grupos urbanos que a los rurales. Aunque había más pobreza al nivel rural no fue allí donde el desempleo y la crisis fue más severa. La implicación de política de esta experiencia es, según estos autores, que los "safety nets" deben organizarse como instituciones permanentes y con capacidad de actuar directamente sobre los grupos más afectados por crisis o por cambios abruptos a nivel de un sector o jurisdicción política.

El Cuadro 10 resume la importancia relativa que tienen los ingresos tributarios según su origen por nivel intergubernamental en Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, México y Argentina.

Desde la perspectiva de la pobreza urbana este cuadro tiene gran relevancia¹⁶ pues sugiere que a nivel municipal (donde están la mayoría de los pobres en América Latina) se está logrando capitalizar en creciente grado el potencial fiscal municipal. Esto importa tanto como posible fuente de nuevos recursos como del impacto cualitativo que tendría el hecho de que se trata de un ingreso tributario generado muy cerca de donde tiene lugar el gasto. Es decir, la probabilidad de que ese recurso se "gaste mejor" parecería ser más alta que si fuese financiado por transferencias o por la exportación de impuestos.

En la mayoría de los municipios de América Latina, el principal componente del recaudo tri-

¹⁶ Aunque los países incluidos en el Cuadro 10 no son una "muestra" seleccionada del universo de países de la región sí representan la tendencia fiscal del nivel municipal donde está ubicada gran parte de la población de la región.

Cuadro 10
DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DE ALGUNOS PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA

País	Como % del PIB			Como % del Total		
	1990	1995	2000	1990	1995	2000
Argentina	(1993)		(1997)	(1993)		(1997)
a. Nivel nacional	18,26	17,15	17,13	82,81	82,59	81,87
b. Nivel estatal	3,72	3,55	3,72	16,87	17,12	17,79
c. Nivel municipal	0,07	0,10	0,07	0,32	0,29	0,34
d. Total subnacional (b + c)	3,79	3,65	3,79	17,19	17,41	18,13
e. Total Ingresos Tributarios (a + d)	22,05	20,8	20,92	100,00	100,00	100,00
Bolivia						
a. Nivel nacional	N.A	16,8	17,4	N.A	96,0	94,1
b. Nivel estatal	-	N.A	N.A	-	N.A	N.A
c. Nivel municipal	N.A	0,7	1,1	N.A	4,0	5,9
d. Total subnacional (b + c)		0,7	1,1	-	4,0	5,9
e. Total ingresos tributarios (a + d)	N.A	17,5	18,5	100,0	100,0	100,0
Brazil¹	(1991)			(1991)		
a. Nivel nacional	16,12	20,01	22,97	65,48	67,24	69,23
b. Nivel estatal	7,32	8,32	8,69	29,73	27,95	26,19
c. Nivel municipal	1,18	1,43	1,52	4,79	4,81	4,59
d. Total subnacional (b + c)	8,50	9,75	10,21	34,52	32,76	30,78
e. Total ingresos tributarios (a + d)	24,62	29,76	33,18	100,00	100,00	100,00
Colombia						
a. Nivel nacional	8,8	9,7	11,6	81,9	81,1	81,0
b. Nivel estatal	1,0	0,8	1,0	8,2	6,5	5,9
c. Nivel municipal	0,8	1,5	1,7	9,9	12,3	13,1
d. Total subnacional (b + c)	1,8	2,3	2,7	18,1	18,9	19,0
e. Total ingresos tributarios (a + d)	10,6	12,0	14,3	100,00	100,00	100,00
Chile						
a. Nivel nacional	14,5	17,0	17,5	92,8	92,6	91,4
b. Nivel estatal	-	-	-	-	-	-
c. Nivel municipal	1,1	1,4	1,6	7,2	7,4	8,6
d. Total subnacional (b + c)	1,1	1,4	1,6	7,2	7,4	8,6
e. Total ingresos tributarios (a + d)	15,6	18,4	19,1	100,0	100,0	100,0
Ecuador						
a. Nivel nacional	8,3	9,3	13,8	96,4	95,9	96,8
b. Nivel estatal	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
c. Nivel municipal	0,3	0,4	0,4	3,5	4,0	3,2
d. Total subnacional (b + c)	0,3	0,4	0,4	3,6	4,1	3,2
e. Total ingresos tributarios (a + d)	8,6	9,7	14,2	100,0	100,0	100,0
México			(1998)			(1998)
a. Nivel nacional	11,1	9,3	10,5	96,27	94,51	95,19
b. Nivel estatal	0,26	0,35	0,39	2,25	3,56	3,54
c. Nivel municipal	0,17	0,19	0,14	1,47	1,93	1,27
d. Total subnacional (b + c)	0,43	0,54	0,53	3,73	5,49	4,81
e. Total ingresos tributarios (a + d)	11,53	9,84	11,03	100,00	100,00	100,00

¹ Incluye el presupuesto de Seguridad Social.

Fuentes: para Argentina: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank; para Brasil: BNDES and Cepal; para Colombia: Confis, DNP y para 1990 Fedesarrollo, Misión de Ingreso Público, (2002); para Chile: Ministerio de Finanzas, Dirección de Presupuestos; para Ecuador: Banco Central; para Mexico: Giugale Marcelo, Webb Steven and Christian Y. Gonzalez, World Bank.

butario propio es el impuesto predial. Esta fuente de financiamiento podría estar detrás de la explicación de gran parte del aumento del recaudo tributario municipal¹⁷. Si se tiene en cuenta que seguramente las bases del avalúo catastral del impuesto predial están atrasadas, no parecería aventurado identificar al impuesto predial como la principal veta o cantera de posibles "nuevos" recursos para combatir la pobreza urbana.

V. El gasto social en América Latina y las condiciones para su efectividad

A. El gasto social y la estabilidad macroeconómica

Aunque, como se vio atrás, muchos países mejoraron su desempeño tributario global, en particular el del nivel subnacional y municipal, el ritmo del gasto total creció aún más rápido. El resultado de conjunto fue un incremento de los déficits fiscales y de los niveles de endeudamiento. El Cuadro 11 muestra que para la región en su conjunto el balance fiscal fue crecientemente negativo en los últimos años de la década. Paso de -1,7 en 1995 a -3,3 en el 2001.

Dentro de este contexto de "blanda restricción fiscal" a nivel macroeconómico, el gasto social fue el que más rápidamente creció. Gran parte de este gasto creció dentro de esquemas de

descentralización y de transferencias del nivel nacional al subnacional. El Cuadro 12 muestra que para un número amplio de países la proporción del gasto social en el *PIB* pasó de representar un 10,1% en 1990-1991 a 12,4% en 1996-1997. En algunos países el incremento del gasto social fue muy grande. En el caso de Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú la proporción se duplicó. Con la excepción de Honduras y de Venezuela, en todos los países hubo aumentos relativos. En cuanto a los incrementos del gasto social por sectores con respecto al *PIB*, los mayores incrementos se observan en la educación seguida por la seguridad social.

Las preguntas de fondo frente a este contexto macroeconómico y de descentralización tienen que ver con el efecto de estos gastos, y su particular entorno institucional, sobre los componentes de la justicia distributiva tanto a corto como a largo plazo¹⁸. Es decir, ¿qué se mejoró? ¿Fue la pobreza absoluta? Fue la relativa? Qué pasó con la distribución del ingreso? Y qué tan efectivo fue el gasto en educación básica y en salud en garantizar una de las principales responsabilidades del estado cuál es la de asegurar igualdad de oportunidades iniciales a los más pobres?

Las respuestas a estas preguntas son complejas, casi nunca son absolutas y mucho menos incontrovertibles. Esas respuestas hacen parte de la agenda permanente (Grindle, Graham,

¹⁷ Tal parece ser el caso de Colombia, Chile, Brasil, y otros países.

¹⁸ Sobre el tema de "divergencia" entre niveles de ingreso Pritchett Lant (1997) observó que en los últimos 200-300 años la divergencia entre países ricos y pobres se ha aumentado. En 1820 el "ratio" entre los países más ricos y los más pobres era de 1 a 6. El "ratio" se amplió de 1 a 70 en 1992. Sin embargo, no es que los países pobres lo sean más sino que los países ricos se enriquecieron más rápido.

Cuadro 11
AMÉRICA LATINA: RESULTADO FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Resultado fiscal	- 1.7	- 1.6	- 1.3	-2.2	- 3.0	-2.8	- 3.3

Fuente: Cepal (2002) *Situación y Perspectivas*, Estudios Económicos de América Latina y el Caribe 2001-2002, página 39.

Cuadro 12
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL GASTO SOCIAL Y EL PIB

País	Gasto Social/PIB									
	Gasto social/PIB		Educación		Salud		Seguridad social		Vivienda asistencia social	
	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997	1990-1991	1996-1997
Argentina	17,7	17,9	3,3	3,8	4,0	4,1	8,3	8,0	2,1	1,9
Bolivia	6,0	12,0	3,1	5,9	1,2	1,4	1,0	2,7	0,7	2,0
Brasil	19,0	19,8	3,7	3,4	3,6	2,9	8,1	10,1	3,5	3,4
Chile	13,0	14,1	2,6	3,3	2,1	2,5	7,0	6,7	1,4	1,7
Colombia	8,1	15,3	3,1	4,4	1,2	3,7	3,0	5,4	0,8	1,8
Costa Rica	18,2	20,8	4,7	5,8	7,1	7,3	4,4	5,5	2,0	2,2
El Salvador	5,4	7,7	2,1	2,6	1,8	2,8	1,4	2,0	0,2	0,2
Guatemala	3,3	4,2	1,6	1,7	0,9	0,9	0,7	0,7	0,1	0,9
Honduras	7,8	7,2	-	-	-	-	-	-	-	-
México	6,5	8,5	2,6	3,7	-	-	3,1	3,6	0,8	1,2
Nicaragua	10,3	10,7	4,9	4,3	4,2	4,4	-	-	1,2	1,9
Panamá	18,6	21,9	4,7	5,5	6,1	6,8	5,8	6,6	2,0	3,1
Paraguay	3,0	7,9	1,2	3,9	0,3	1,2	1,1	2,6	0,4	0,2
Perú	2,3	5,8	-	-	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	4,5	6,0	1,2	2,3	1,0	1,4	0,4	0,7	2,0	1,7
Uruguay	18,7	22,5	2,7	3,0	3,2	3,7	12,4	15,3	0,3	0,5
Venezuela	9,0	8,4	3,4	3,1	1,5	1,1	2,4	2,9	1,6	1,2
Promedio simple	10,1	12,4	3,0	3,8	2,7	3,2	4,2	5,2	1,3	1,6

Fuente: Cepal, (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile, página 158.

2000 y Lusting 1995) de los investigadores y de las instituciones activas en estos temas. No obstante, según la Cepal (2000), aunque el balance de la década es mixto:

"Se ha reducido la proporción de la población en estado de pobreza, aunque no en grado suficiente".

Frente a esta conclusión de la Cepal la primera implicación de política sería la de precisar cual habría podido ser el marco institucional indicado para mejorar aún más este balance. O qué características se deberían buscar hacia el futuro para mejorar el rendimiento del gasto social en términos de equidad.

B. El marco institucional

La búsqueda de características específicas para mejorar la contribución de la descentralización a las políticas redistributivas comienza por el examen de las siguientes preguntas:

- ¿Los procesos de descentralización se cumplieron bajo una restricción fiscal y presupuestal a todos los niveles de gobierno? ¿Hubo estabilidad macroeconómica?
- ¿Las transferencias que financiaron gran parte del gasto subnacional contenían incentivos significativos para premiar resultados y mejoras concretas en materia de equidad?
- ¿Había monopolios de oferta en los mercados sociales de la educación y la salud?
- ¿Había sistemas de evaluación independientes que vincularan resultados con incentivos y con cambios de política?

Respecto al primer conjunto de preguntas, la respuesta es que, con la excepción de Chile, en la mayoría de los países los procesos de descentralización se desarrollaron bajo muy poca restricción fiscal real. Aunque la descentralización no fue la única causa de los desequilibrios fiscales sí fue una de las principales. El aumento de las transferencias generó un exceso de gasto y de endeudamiento a nivel subnacional. Ello contribuyó a las crisis macroeconómicas y cambiarias de México, Brasil, Argentina, Colombia y otros.

Navarro Juan Carlos (2000), observa que, en el caso de Venezuela, la expansión del gasto social a nivel subnacional ocurrió bajo un serio desbalance fiscal.

Respecto a la segunda pregunta, la realidad es que la mayoría de las transferencias se ampliaron con mínima condicionalidad y sin ningún incentivo significativo para premiar el mejor uso de recursos. Lo que es aún peor, las transferencias se ampliaron primero que la devolución de las competencias (Wiesner, 1992). Se incurrió así en un enorme error de secuencia con efectos fiscales muy negativos. Tanzi Vito (1995) advierte que la descentralización debe comprender tanto el recurso como el gasto y que las decisiones deben ser integrales y hechas al mismo tiempo.

En cuanto a la tercera pregunta, resultaría difícil defender la tesis de que las transferencias automáticas e inflexibles no consolidaron monopolios de oferta, entre otros, en los mercados de la educación y la salud¹⁹. Es decir, la modalidad de financiamiento que prevaleció en los esquemas de descentralización y de gasto social, tuvo pocos o ningún incentivo para ser elástica, eficiente y para contribuir a ganancias en productividad en los sectores respectivos. Se incurrió en lo que Proud'homme (1994) llama "fallas de oferta". Esa modalidad de financiamiento directo y de provisión pública no parece ser la más indicada para proteger los intereses de los grupos más pobres²⁰.

¹⁹ Wiesner Eduardo (1998) argumenta que gran parte del gasto social asociado a la descentralización fue "capturado" por intereses de grupo mejor organizados que la sociedad como un todo.

²⁰ Sobre la controversia entre el suministro directo y público, de una parte, y el financiamiento y suministro indirecto, de otra.

Respecto a la cuarta pregunta, la respuesta es que el marco de política dentro del cual se desarrollo la descentralización y la expansión del gasto social no contenían -y en una gran medida aún no contiene- sistemas de evaluación que fueran independientes, creíbles y que en efecto pudieran inducir cambios en las políticas. Y de esta manera en la disponibilidad de los recursos.

Estas cuatro preguntas y sus respuestas no pretenden ser un balance final ni de conjunto de un proceso más complejo que lo que ellas representan. Sin embargo, otros trabajos confirman el resultado de la evaluación de la descentralización y del mayor gasto público en la provisión de bienes públicos con alto contenido redistributivo en América Latina. No es muy favorable²¹. Ricardo Hausmann (1996) observa que:

"A pesar del significativo compromiso político y fiscal en favor de la educación y la salud, los sistemas de provisión de servicios sociales en América Latina no muestran los resultados que se esperarían en vista del volumen de recursos invertidos y del nivel del ingreso per cápita de las poblaciones a los que están destinados".

Respecto a la descentralización el mismo experto señala que las soluciones simples, como la descentralización hacia los gobiernos municipales, no constituyen una panacea. Lo básico parece ser que los incentivos y los subsidios se dirijan hacia donde se produce y se consume el

servicio y no hacia donde están los insumos (Hausmann, 1996).

VI. Enlaces sectoriales e institucionales entre la descentralización y el gasto local distributivo

Entre la descentralización y el gasto local con fines redistributivos existen, en general, dos enlaces o canales de transmisión a través de los cuales un proceso influye -y es influido- por el otro. Se trata de una relación recíproca donde el hilo común o el tejido que subyace a los dos es la estructura de incentivos inmersa en cada uno o la que resulta de los dos. Esos enlaces son los siguientes:

- Enlaces macroeconómicos y fiscales
- Enlaces sectoriales y micro-institucionales

Los enlaces macro-institucionales son de doble vía y se transmiten, en primer lugar, a través de las transferencias de nivel nacional al nivel local y de sus efectos expansistas sobre el crédito público y privado al nivel subnacional y sobre la disponibilidad de recursos en general. En la práctica, este primer enlace aligera la restricción presupuestal subnacional o local. El resultado final es la rápida expansión del gasto, la emergencia de déficits fiscales locales, su sobreendeudamiento y su postura en espera de un "bail-out".

La anterior es la primera ruta de transmisión macroeconómica. La segunda ocurre de "abajo hacia arriba" y tiene lugar a través de la absor-

²¹ El marco conceptual adoptado adoleció de serios problemas conceptuales (Wiesner Eduardo, 2003, *BID*). Según Campbell, Peterson and Brakarz (1991) se sobrestimó el beneficio potencial de los escogimientos públicos locales. En general, el esquema seguido condujo a (i) una estructura equivocada de incentivos (Lopez-Murphy, 1994), (ii) inflexibilidad en los ingresos y los gastos (Krause-Junk, 1996), (iii) crecientes transferencias (Aghon Gabriel, 1996), (iv) duplicación de gastos (Tanzi Vito, 1995) y pudo haber agregado presiones inflacionarias (Finot Ivan, 2001).

ción de los déficits por parte del nivel macroeconómico. Este proceso de "bailing-out" casi siempre es laberíntico y difícil de descifrar pues se articula dentro de contextos de supuestos "ajustes fiscales subnacionales y de correcciones" que, "de ahora en adelante, sí serán definitivas".

Este proceso de transmisión de déficits entre niveles de gobierno se autoalimenta en sus efectos y causas según el contenido real de los incentivos que los mercados y sus actores establezcan en las respectivas respuestas de cada nivel de gobierno. Si, por ejemplo, la absorción macroeconómica del déficit local se hace a través de un "bail-out" (Rentería, Echavarría y Steiner, 2002; Bevilaqua, 2002; Dillinger y Steven, 1999) por parte del nivel macroeconómico, el nivel local probablemente mantendrá su nivel de gasto real -e inclusive lo aumentará- pero lo hará mediante pasivos fiscales subrepticios (Easterly, 1999; Palackova, Schick, 2002) que solo más tarde, en el siguiente ciclo político, saldrá a la superficie. Por su parte, el nivel macroinstitucional hará grandes esfuerzos por financiarse y recurrir al endeudamiento interno y externo. Todo ello hasta que se agote el financiamiento fácil por "debajo de la línea".

En su conjunto, la reducción de la restricción fiscal en ambos niveles se traducirá en una combinación de resultados integrada por i) la elevación de las tasas reales de interés, ii) la pérdida de ritmo de crecimiento económico, iii) la devaluación del tipo de cambio. En breve, se traducirá en inestabilidad macroeconómica la cual, finalmente, tendrá efectos adversos sobre las políticas redistributivas. La principal conclusión que emerge es que preservar la estabilidad macroeconómica es una de las mejores formas de proteger las políticas redistributivas.

Los enlaces sectoriales y micro-institucionales entre la descentralización y el gasto local con fines redistributivos son también de doble vía y se transmiten, primero, de "arriba hacia abajo", a través de las características específicas que tengan las transferencias y del marco de incentivos micro-institucionales que en efecto contenga el esquema de descentralización. En segundo lugar, hay mecanismos de transmisión, de "abajo hacia arriba", o hacia el marco regulatorio de la descentralización y hacia su sostenibilidad macroinstitucional.

Bajo el primer proceso, los incentivos reales que contengan las transferencias determinan la modalidad de "organización" que las jurisdicciones locales den al suministro de bienes públicos redistributivos. Si las transferencias premian el simple gasto, pues eso es lo que ocurrirá. El gasto aumentará sin mayor efecto en términos de mejoras en la equidad. Si los incentivos no premian las ganancias en la calidad del gasto, y en sus resultados, "¿por qué debería ocurrir algo distinto a su simple ejecución?". Esta pregunta es la que saldría del marco teórico llamado "New Theory of the Firm" el cual cuestiona los supuestos de benevolencia o sensibilidad "social" de parte de los actores políticos o administrativos (Mueller, 1997). Cómo bien lo observan Di Gropello y Cominetti (1998) y la Cepal (2000), para lograr mejoras en calidad se requiere:

"implantar procesos a nivel local que permitan aplicar estándares de desempeño, vincular el financiamiento a los resultados y dar flexibilidad para la gestión de los recursos humanos"

En breve, si los incentivos no premian los resultados cualitativos en términos específicos de mejoras redistributivas la descentralización tendrá poco o nulo efecto sobre estas políticas.

La implicación de política de todo esto es que si se quieren obtener ganancias en equidad, que sean sostenibles, lo primero es asegurar la neutralidad fiscal de las propuestas específicas que contenga el modelo de descentralización. Lo segundo es que al interior de cada proceso sectorial o global de descentralización debe haber el marco de incentivos que induzca en el nivel local (el municipio, la escuela, el hospital, el parque recreativo) la respuesta micro-institucional y gerencial acorde con esos incentivos. Para este efecto convendría descentralizar sucesivamente las etapas del proceso hasta llegar tan cerca como sea posible al cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Hacia el futuro será necesario desarrollar nuevas estrategias ya no basadas en crecientes transferencias sino en la selección de prioridades sobre en qué frentes del gasto social y en qué formas organizacionales específicas se podrían optimizar los objetivos redistributivos. En principio, esto querría decir, mantener la prioridad de asegurar igualdad de oportunidades iniciales en educación y salud para los grupos más pobres.

Resumiendo podría decirse que la clave para elevar tanto la efectividad de la descentralización en general como la contribución del gasto social descentralizado a fines redistributivos radica en la estructura de incentivos que se logre incorporar en cada etapa y dimensión del proceso. En esencia, esos incentivos deben estar dirigidos a:

- ❑ Premiar los resultados específicos que busque la política
- ❑ Generar información de desempeño sobre los procesos
- ❑ Manejar la inmensa heterogeneidad²² de los marcos micro-institucionales y
- ❑ Dar espacio a la competencia por recursos y a la búsqueda de mayor flexibilidad desde el lado de la oferta en los mercados de los bienes públicos.

Dentro de este contexto resulta pertinente transcribir la siguiente observación del profesor Rodrik Dani, (2000) "el debate sobre el supuesto conflicto entre crecimiento económico y reducción de la pobreza no tiene sentido y distrae la atención de lo verdaderamente importante: ¿cuál es?, ¿qué funciona?, ¿cómo y bajo qué circunstancias?".

VII. Nuevas fuentes de financiamiento para programas sociales urbanos

Dentro del contexto macroeconómico e institucional examinado en las páginas anteriores, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para atacar la pobreza urbana tendría que apartarse de un enfoque convencional en el cual la consecución de recursos y su gasto para ayudar a los pobres constituye la esencia de la política. Si bien este "modelo" nunca ha existido y sería

²² Uno de los expertos de mayor prestigio en el mundo de educación observó que "la fortaleza de los incentivos radica en su habilidad para manejar la diversidad y la complejidad".

una simplificación describirlo en forma tan restringida, es importante señalar que sin innovaciones conceptuales y sin cambios en los marcos de política la efectividad del gasto para reducir la pobreza urbana podría resultar comprometida. Y así mismo la consecución de recursos adicionales. En la coyuntura actual, cuando el compromiso multilateral e individual de muchos países, expresado en los objetivos del Milenio, es reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso, corresponde fortalecer los marcos conceptuales y orientar las políticas más hacia los incentivos que mejoran la efectividad del gasto social que a la simple búsqueda de más recursos²³. Si no fuera por otras razones, porque la experiencia de muchos países sugiere que los simples aumentos del gasto social no parecen haber contribuido, como se esperaba, a aliviar la pobreza. "No es esta acaso, en una gran medida, la experiencia de muchos países de América Latina?"

El desafío consiste, entonces, más en encontrar el como cambiar las políticas -y en el como evaluarlas- que en hallar más recursos. De otra parte, hay estudios serios y recientes de varias fuentes que muestran que dentro de un entorno de crecimiento económico y de globalización bien aprovechados por muchos países "el número de personas viviendo en extrema pobreza ha bajado de 430 millones en 1970 a 52 millones en 1998" (Sala-i-Martin, 2002).

No solo ha bajado dramáticamente el número de personas viviendo en extrema pobreza

sino que, en el frente aún más complejo de mejorar la distribución del ingreso, también se han logrado grandes avances. Xavier Sala-i-Martin (2002) señala que bajo nueve de las formas más aceptadas de medir cambios en la distribución del ingreso, éste ha mejorado particularmente en la década de los noventa.

Quiere esto decir que se puede cantar victoria o que los objetivos del Milenio ya están cumpliéndose? Claro que no. Todavía en 1998 había 350 millones de personas viviendo bajo pobreza extrema y otro billón apenas por encima del nivel de US\$2 de ingreso por día. Lo que las cifras de Sala-i-Martin sugieren es que sí ha habido progreso y que éste tiene mucho que ver con i) el crecimiento económico, ii) el desarrollo institucional y iii) el aprovechamiento de la globalización.

Pero una vez dicho esto, sobre el agregado total, para el mundo como si fuese un país (Bhalla, 2002) las preguntas que subsisten son: "¿qué hacer específicamente a nivel de un país dado?" A nivel de un grupo de países? Qué hacer, por ejemplo, para el caso de América Latina y el Caribe? Una primera aproximación para responder estas preguntas no podría estar separada de los siguientes factores:

- ❑ El origen del financiamiento del gasto municipal.
- ❑ El gasto sectorial específico en educación y salud básica.

²³ Este es el enfoque estratégico que tendría la recientemente creada Millenium Challenge Corporation que para el 2006 suministrará US\$5 billion en "grant funding" a un número reducido de los países más pobres del mundo. Serán recursos del gobierno americano.

- Los sistemas de evaluación que vinculen resultados específicos con la disponibilidad de recursos adicionales.

Respecto al primer punto, lo más positivo es que en América Latina la tendencia que se observa es un ingreso tributario municipal en aumento en términos relativos al *PIB* y dentro del total (Cuadro 10). Como, por lo general, entre menor distancia haya entre el recurso y el gasto más alta es la probabilidad de que el gasto sea efectivo en el logro de sus objetivos, se podría ser optimista sobre la capacidad de las jurisdicciones descentralizadas para reducir la pobreza y para mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos.

La principal implicación de política de este entorno favorable es que habría que buscar fortalecer los incentivos en las transferencias entre niveles de gobierno para premiar tanto un mejor desempeño fiscal municipal como una mayor efectividad del gasto social o redistributivo a nivel local.

La importancia del segundo factor difícilmente puede ser exagerada. Es quizá el aspecto central de la discusión sobre la equidad y sobre la justicia distributiva. Se trata nada menos que contestar la pregunta sobre en qué sector o sectores se deben focalizar los esfuerzos para reducir la pobreza y para mejorar la distribución del ingreso. ¿En programas asistenciales "targeted" a los pobres? ¿En subsidios directos o indirectos de vivienda? ¿En programas de empleo? ¿En renovación urbana?

La respuesta que ofrece el presente escrito es que la prioridad debe recaer en el gasto sectorial en educación y salud básica. Más específicamente en los niños pobres. En los hijos de los pobres.

Después de todo, parece que la mayoría de los pobres son niños y que la mayoría de los niños son pobres. Este es el grupo que estratégicamente debería ser escogido para focalizar allí la lucha contra la pobreza urbana. Este grupo combina lo urgente con lo importante. Si a los niños no se les educa a tiempo se les pasa la ventana de oportunidad que tienen para maximizar su aprendizaje y rendimiento. Y si se les educa bien tendrán rápida capacidad de entrar a la fuerza laboral y permanecer en ella mejorando su ingreso y posiblemente la distribución del ingreso en general.

En breve, la prioridad debe recaer en el gasto sectorial en educación y salud básica. Es allí donde se encuentra un alto multiplicador para cambiar las "condiciones iniciales" de los más pobres y para igualar oportunidades en el punto de partida del proceso social. Siguiendo los aportes de Solimano Andrés (2000), Rodrik Dani (2000), Rawls John (1971, 1993), Harsanyi John (1991) y muchos otros, lo que en verdad reduce la pobreza y mejora la distribución del ingreso a largo plazo se encuentra más en el asegurar igualdad de oportunidades que en el buscar igualdad de resultados.

La estrategia de focalizar las políticas en los niños pobres no ha pasado desapercibida para la Cepal. En su Panorama Social (2001-2002, p. 13) esta entidad hace hincapié en que para alcanzar las metas del Milenio:

"Es imprescindible el rápido incremento de los índices de cobertura de la educación y el mejoramiento sustancial de su calidad, lo que permitiría reducir las brechas existentes entre los niños y jóvenes de distintos estratos socioeconómicos".

Compartiendo este enfoque, el Fondo Monetario Internacional subraya que el gasto social en educación primaria, debidamente gerenciado, tiene grandes dividendos en términos de reducir la pobreza. Mucho más significativos que simplemente dar empleo burocrático o subsidios globales.

En cuanto al tercer determinante del contexto de la efectividad del gasto social, el principio básico es que el gasto social debe ser evaluado con gran rigor técnico y conceptual. Inclusive con más atención que a otro tipo de gastos. Uno de los propósitos fundamentales de estas evaluaciones sería precisar si los marcos institucionales favorecen la eficiencia y la efectividad del gasto.

En América Latina estos marcos institucionales (en Colombia, Bolivia, Ecuador, Chile, Brasil y otros) favorecen esquemas rígidos, inflexibles, donde hay pocas evaluaciones reales y donde los que salen ganando son los intereses organizados desde el lado de la oferta educativa o de salud básica (Vélez, 1996). En la mayoría de los casos hay rentas de destinación específica para financiar insumos específicos, limitando severamente la capacidad de procesos que, desde el lado de la demanda, podrían generar grandes ganancias en eficiencia y en equidad. Esas rentas de destinación específica acaban siendo "capturadas"²⁴ por quienes, como dice A. Downs (1957), están más cerca de ellas. Los llamados "rent-seekers"²⁵.

Resumiendo, podría decirse que si bien el entorno fiscal municipal en América Latina es propicio y que, en principio, podría haber más recursos para combatir la pobreza urbana, ésta es solamente la mitad de la solución del problema. Quizás menos de la mitad. La otra parte tiene que ver con las características institucionales, es decir, con los incentivos y con sus consecuencias -buscadas y no buscadas- en cada país, en cada sector y en cada nivel de gobierno. En breve, se trata de un problema mucho más complejo que la sola obtención de recursos. Se trata, nada menos, que de asegurar los resultados redistributivos de corto y largo plazo.

VIII. Conclusiones, implicaciones de política y recomendaciones

A. Hallazgos y conclusiones

- Aunque durante los años noventa muchos países en América Latina mejoraron su desempeño tributario, los montos y el ritmo del gasto total crecieron aún más rápido. El resultado de conjunto fue el surgimiento de déficits fiscales y de sobreendeudamiento. Dentro de la rápida expansión del gasto total, el gasto social y las transferencias asociadas con este tipo de gasto y con la descentralización, fueron las que más rápidamente crecieron.
- Aunque hubo un mayor gasto público social, en la mayoría de los países ello ocurrió den-

²⁴ El tema "captura" corresponde a los beneficios que extraen -sin la acción del mercado- quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales.

²⁵ El concepto de "rent-seeking" y de "rent-seekers" fue introducido en la literatura económica principalmente por Gordon Tullock (1967) y por Krueger, A., (1974). Para un excelente examen del tema ver Tollison Robert (1997).

tro de un contexto institucional donde prevalecieron los incentivos "equivocados" y donde la estructura de la organización se mantuvo centralizada, favoreciendo la oferta y debilitando las opciones de demanda por parte del usuario o del consumidor del bien público final.

- Como consecuencia de los déficits fiscales y del sobreendeudamiento la mayoría de los países experimentaron i) una alta volatilidad macroeconómica, ii) crisis cambiarias, iii) pérdidas en su ingreso real; y iv) desmejoraron en su bienestar social.
- En países como Brasil, Colombia, México, Chile, Ecuador y Bolivia, el desempeño tributario del nivel subnacional, y en particular el municipal, creció como proporción del PIB y dentro del total. Aunque con distintas intensidades este desarrollo sugiere que los procesos de descentralización podrían estar virando hacia la dirección correcta.
- Según la Cepal y otros observadores durante la década de los años noventa algunos países lograron importantes avances en términos de equidad, reducción de la pobreza y ampliación de las oportunidades iniciales. Sin embargo, desde comienzos de la presente década esta situación podría estar cambiando y, en algunos países, Colombia, Venezuela y Argentina, por ejemplo, se están presentando desmejoras en las condiciones sociales de los grupos y de ingresos medios y más pobres. Es fundamental, por lo tanto, identificar rápidamente qué cambios de política se deberían introducir para proteger a estos grupos.

B. Implicaciones de política

- La primera implicación de política es que la inestabilidad macroeconómica tiene profundos y muy negativos efectos sobre la equidad, la pobreza y la distribución del ingreso. Finalmente, las ampliaciones del gasto social si no son sostenibles y no contienen los incentivos "correctos" pueden tener efectos deplorables sobre el empleo y sobre la calidad de vida de los grupos más pobres y de la sociedad en su conjunto. Mientras prevalezca un entorno de permisividad fiscal es muy difícil que los "incentivos correctos", i.e. los que premian la efectividad en términos de los resultados que busca la política, tengan capacidad para prevalecer.
- La segunda implicación de política es que, si bien podría haber mayores recursos fiscales a nivel municipal, lo que determina la efectividad del gasto social y su resultado en términos de equidad es el contexto institucional que rodea ese gasto. Si se quiere fortalecer la gobernabilidad democrática municipal, la secuencia de las políticas públicas debería comenzar por establecer incentivos que premien el desarrollo fiscal propio y que den prioridad a la calidad de los resultados del gasto público local. Esa gobernabilidad es más el producto de la negociación política sobre lo fiscal que de la disponibilidad absoluta de recursos. En síntesis, la gobernabilidad democrática proviene más del "proceso" y de la restricción fiscal que enfrenta intereses entre sí, que de la facilidad con que, por ejemplo, se exporten impuestos o se eluda la restricción presupuestal.

C. Recomendaciones de política

- Desde la perspectiva de cómo reducir la pobreza en el corto plazo y mejorar la distribución del ingreso a largo plazo, la recomendación central de este documento es que el gasto social debe focalizarse en la educación y en la salud de los niños pobres. Este es el grupo que merece la máxima prioridad. Para lograr ganancias en equidad ese gasto debe ser hecho bajo incentivos que eleven su efectividad y garanticen que en realidad son iguales las oportunidades iniciales para los más pobres.
- Aunque la estabilidad macroeconómica y el balance fiscal sostenible no son una garantía de que se incrementará la tasa de crecimiento de un país, o de que se lograrán mejoras significativas en términos de reducción de la pobreza, o de que se alcanzaran ganancias en gobernabilidad, su ausencia sí genera pérdidas de bienestar en particular dentro de los grupos de ingreso más bajo. Por esta razón, la recomendación que está obteniendo amplio respaldo desde distintas vertientes políticas y teóricas es que América Latina debe recuperar y mantener un contexto macroeconómico más estable.
- La tercera recomendación tiene que ver con la importancia de mejorar todo el marco de información que hace falta para "completar" los mercados políticos y sociales y para evitar que el gasto con fines redistributivos siga "capturado" por monopolios de oferta y por "public-sector rent seekers". Sin mayor divulgación a los potenciales "ganadores" de las reformas sociales será muy difícil que el "conflicto distributivo" se resuelva en favor de la mayoría de los pobres y de la sociedad en general.

Bibliografía

- Aghon, Gabriel (1996), "Descentralización Fiscal en América Latina: Un Análisis Comparativo", Cepal-GTZ.
- Baldacci, Emanuela; Mello, Luiz de, y Inchauste, Gabriela (2002), "Financial Crisis, Poverty and Income Distribution", *Finance and Development*, IMF, Junio, página 24.
- Bevilaqua, Afonso (2002), "State Government Bailouts in Brazil", *Research Network Working Paper*.
- Bhalla, Surjit (2002), *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*, Institute for International Economics.
- Bird, Richard (2000), "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Designs and Policy Outcomes", Inter-American Development Bank, Washington D.C., page 35.
- Birdsall, Nancy, and Juan Luis, Londoño (1997), "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review* (May): 32-37.
- Brakarz, José (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank, Report No. 5.
- Campbell, Tim; Peterson, George and Brakarz, José (1991), "Decentralization to Local Governments in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, World Bank, Report No. 5.
- Cepal, (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, página 75.
- Cowan, Kewin y Gregorio de, José (1999), "Distribution and Poverty in Chile Today: Have we Gained or Lost Ground?", *Distributive Justice and Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, editado por
- Solimano, Andrés; Aninat, Eduardo y Birdsall, Nancy The University of Michigan Press, página 129.
- Cox, Christian y Lemaitre, Jose Mario (1999), "Market and State Principles of Reform in Chilean Education: Policies and Results", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipziger, World Bank Institute página, 171.
- Di Gropello, Emanuela y Rosella, Cominetti (1998), "La Descentralización de la Educación y la Salud: Un Análisis Comparativo de la Experiencia Latinoamericana".
- Dillinger, William y Webb, Steven (1999), "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina y Brasil", *Policy Research Working Paper No. 2121*, The World Bank, página 14.
- Donahue, John (1997), "Tiebout? Or not Tiebout? The Market Metaphor and America's Devolution Debate", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. II, No. 4 Fall, página 74.
- Downs, Anthony (1957), *An Economics Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Dreze, Jean y Sen, Amartya (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford University Press.
- Easterly, William (1999), "When is Fiscal Adjustment an Illusion?", *Economic Policy* No. 28.
- Easterly, William y Levine, Ross (2001) "What Have we Learned from a Decade Empirical Research on Growth?", *The World Bank Economic Review*, Volume 15, No. 2, página 193.
- Espinosa, Consuelo (2002), "Descentralización Financiera en el Sector de la Salud: La Política y su Implementación", *Descentralización: Nudos Críticos*, editado por Raczynski Dagmar y Serrano Claudia, Cieplan y Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile, página 296.
- Finot, Ivan (2001), "Decentralization en America Latina: Teoría y Práctica", Cepalilpes, Naciones Unidas, Serie Gestión Pública, No. 12.
- Giugale, Nguyen Rojas and Webb (2000), "Overview", in *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, edited by Marcelo Giugale and Steven Webb, World Bank, Washington D.C.
- Graham, Carol (2000), "From Safety Nets to Social Sector Reform: Lessons from the Developing Countries for the Transition Economies", *Social Development Latin America: The Politics of Reform*, edited by Joseph S., Tulchin & Allison M. Garland, Lynne Rienner Publishers, página 71.
- Grindle, Merilee (2000), "The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America", *Social Development in Latin America*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison.
- Harsanyi, John C., (1991), "Value Judgements", *The World of Economics*, edited by John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman, W.W. Norton, página 702.
- Hausmann, Ricardo, (1996), "Cómo Organizar con Exito los Servicios Sociales", *Progreso Económico y Social en América*

- rica Latina, página vii, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- IMF (2002), "Fiscal Dimensions of Sustainable Development", Prepared for the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, August 26-September 2, 2002, Fiscal Affairs Department, Washington D.C., page 19.
- Krause-Junk, Gerold, (1996), "La Descentralización Fiscal en América Latina: Una Perspectiva Institucional", Cepal-GTZ.
- Krueger, A. (1974), "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Economic Review*, (June), 291-303.
- Larrañaga, Osvaldo, (1999), "Health Sector Reform in Chile", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Perry and Leipziger, World Bank Institute página, 223.
- Leibovich, José (2003),
- Lopez-Murphy, Ricardo (1994), "Estudios del Caso: Argentina, Chile, Colombia y Perú", *Progreso Económico y Social en América Latina*, Inter-american Development Bank, IDB, Informe 1994, Capítulo II.
- Lusting, Nora (1995), *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Medici, Andre (2002), *El Desafío de la Descentralización: Financiamiento Público de la Salud en Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, página 117.
- Mueller, Dennis (1997), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press. Ver en particular el capítulo I.
- Musgrave, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, N.Y: McGraw-Hill.
- Navarro, Juan Carlos (2000), "The Social Consequences of Political Reforms: Decentralization and Social Policy in Venezuela", *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison, Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner Publishers, página 212.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, N.Y: Hartcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, September 1999) pp.1120-1149.
- Palackova, Hana; Schick, Allen (2002), *Government at Risk*, Oxford University Press.
- Posada, Carlos Esteban (2002), "Crecimiento Económico y Gasto Público: Un Modelo para el Caso de Colombia", Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 218, página 41.
- Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, April, 1993, vol. XXXVI (1) (PT2).
- Pritchett, Lant (1997), "Divergence, Big Time", *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 3-17.
- Proud'home, Remy (1994), "On the Danger of Decentralization", World Bank Policy Research Paper No. 1252.
- Raczynsky, Dagmar (2000), "Overcoming Poverty in Chile", *Social Development in Latin America: The Politics of Reform*, editado por Tulchin Joseph y Garland Allison, Lynne Rienner Publishers, página 119.
- Ravallion, Martin (1992), "On Hunger and Public Action: A Review Article on the Book by Dreze and Sen", *The Research Observer*, Volume 7, No. 1, January, The World Bank, página 1.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, p.61.
- Rawls, John (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.
- Rentería, Carolina; Echavarría, Juan José y Steiner, Roberto (2002), "Decentralization and Bailouts in Colombia", Inter-American Development Bank, IDB's Research Network Project, Washington D.C.
- Rodrik, Dani (1994), "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". In Albert Fishlow et al., eds., *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington D.C: Overseas Development Council.
- Rodrik, Dani (2000), ver su "Growth Versus Poverty Reduction: A Hollow Debate", *Finance and Development*, I.M.F., Diciembre, 2000, página 9.
- Roemer, J. (1996), *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roemer, J. (1998), *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), "The World Distribution of Income", NBER, Working Paper No. 8933.
- Sánchez, Fabio (2001), *Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia Descentralización y Macroeconomía*, Archivos de Economía, Documento 160, Departamento Nacional de Planeación, páginas 21 y 22.

- Sen, Amartya (1992), *Inequality Re-examined*. Oxford: Oxford University Press.
- Solimano, Andrés; Aninat, Eduardo and Nancy, Birdsall (2000), *Distributive & Economic Development: The Case of Chile and Developing Countries*, The University of Michigan Press, página 20.
- Solimano, Andrés (2000), *Distributive Justice and Economic Development*, Edited by Nancy Birdsall, Eduardo Aninat and Andrés Solimano, The University of Michigan Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1995), *Whither Socialism?*, The MIT Press, página 197.
- Tanzi, Vito (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", World Bank, *Annual Conference on Development Economics 1995*, edited by Michael Bruno y Boris Pleskovic, Washington D.C.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, October.
- Tollison, Robert (1997), "Rent-seeking", *Perspectives on Public Choice*, edited by Dennis C. Mueller, Cambridge University Press, page 506.
- Tullock, Gordon (1967), "The Welfare Cost of Tariffs, Monopolies, and Theft", *Western Economic Journal* (now *Economic Inquiry*) 5, 224-32.
- Valdés, Alberto (1999), "Poverty and Income Distribution in a High-Growth Economy: Chile, 1987-95", *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, edited by Guillermo Perry y Danny M. Leipziger. The World Bank, Washington D.C., página 260.
- Veléz, Carlos Eduardo (1996), *Gasto Social y Desigualdad: Logros y Extravíos*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá Colombia.
- Webb, Steven (2001), "Descentralización", *Mexico a Comprehensive Development Agenda: for the New Era*, editado por Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, and Vinh H. Nguyen, The World Bank, Washington D.C., página 709.
- Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Misión para la Descentralización*, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, Colombia.
- Wiesner, Eduardo (1995), "The Political Economy of the Environment in Developing Countries: Market Failure and Institutional Response", *Public Economics and the Environment in an Imperfect World*, editado por Bovenberg Lans y Cnossen Sijbren, Kluwer Academic Publishers, página 199.
- Wiesner, Eduardo (1995), "La Visión Global y la Reforma del Marco de Política", *La Descentralización, el Gasto Social y la Gobernabilidad en Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, DNP, página 12,13, Bogotá, Colombia.
- Wiesner, Eduardo (1998), "Transaction Cost Economics and Public Sector Rent Seeking in Developing Countries", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, edited by Picciotto and Wiesner, The World Bank.
- Wiesner, Eduardo (2000), *Ecuador: La Descentralización, el Ajuste Fiscal y el Desarrollo Municipal*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, Región 3.
- Wiesner, Eduardo (2002), "Bank Lending for Subnational Development: The Policy and Institutional Challenges", Working Paper No. , Inter-American Bank Development, IDB and Office of Evaluation and Oversight, OVE.
- Wiesner, Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*, Banco Interamericano de Desarrollo, The John's Hopkins University Press, Washington D.C.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, página 11.

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA SOCIAL

La revista Coyuntura Social de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas sociales, especialmente el análisis económico de las mismas.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo.

Los artículos propuestos deben presentarse en duplicado en cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto escrito en **WORD**, a doble espacio, con un máximo de 50 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
 - a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
 - b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 50 palabras.
 - c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
 - d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
 - a. **Libros:** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
 - b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
 - c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volumen y número de la revista.
5. Las notas de pie de página deben ser de carácter aclaratorio.

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores**, para consideración del Comité Editorial de la revista a:

Felipe Barrera O. Editor Revista Coyuntura Social
Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C

FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

*El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de **Coyuntura** asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en **Coyuntura Económica** y en **Coyuntura Social** o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por **Fedesarrollo** implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.*

*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de **Fedesarrollo** deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Fedesarrollo** aparece una opinión sin firma, como es el caso del Editorial en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

EDITORIAL

INDICADORES

Empleo: buenas noticias

ANÁLISIS COYUNTURAL

Educación en Bogotá 1998-2003:
logros obtenidos y lecciones aprendidas
Francisco Pérez C.

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

Los costos de la exclusión social por raza o etnia en
América Latina y el Caribe
Carmen Elisa Flórez N.
Carlos Medina D.
Fernando Urrea G.

Descentralización y salvamentos (*bail outs*) en Colombia
Juan José Echavarría S.
Carolina Rentería R.
Roberto Steiner S.

Descentralización y equidad en América Latina:
enlaces institucionales y de política
Eduardo Wiesner D.