

¿Cómo va la descentralización en el país?

I. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES 1990-1999

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

Fuente: Ministerio de Hacienda, Confis.

² Aghon, Gabriel (1999). Op. cit.

Cuadro 2

PAGOS EFECTIVOS DEL GOBIERNO CENTRAL

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

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

Fuente: Confis, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

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

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

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

³ Aghon, Gabriel (1999). Op. cit.

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

Cuadro 3

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

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

Participación sobre el total

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

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

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

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

Cuadro 4

DESEQUILIBRIO VERTICAL TERRITORIAL

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

Fuente. Cuadro 3.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

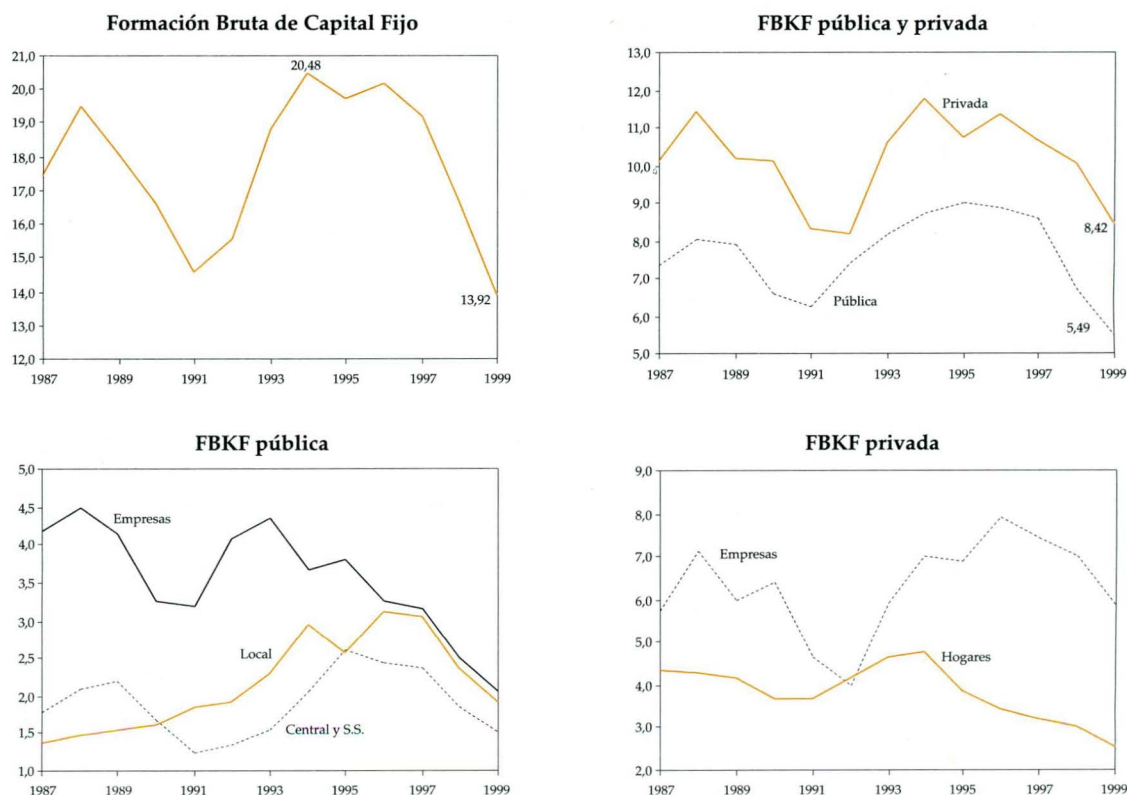
⁵ Al respecto véase Acosta, Fainboim, Gutiérrez, Zuluaga (1999), "Relaciones fiscales entre el Distrito Especial de Bogotá y la Nación. Publicado en este número de Coyuntura Social.

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

⁷ Se utiliza aquí información de Cuentas Nacionales del Dane.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO



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

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

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

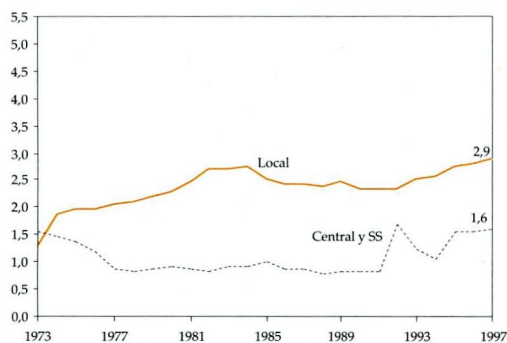
han sido transferidos los recursos. Es el caso de educación y salud, muy especialmente, (páneos A y B) y en menor medida en vivienda (pánel E).

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

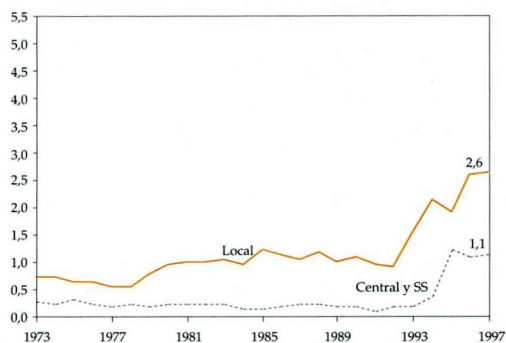
Gráfico 2

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

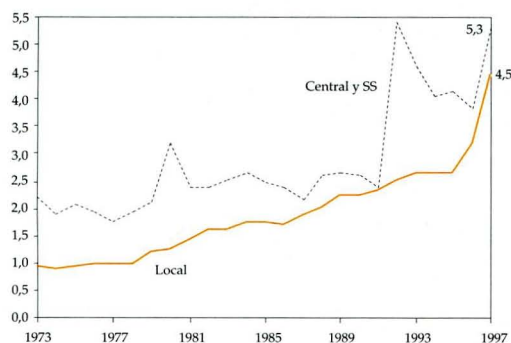
A. Gasto público en educación



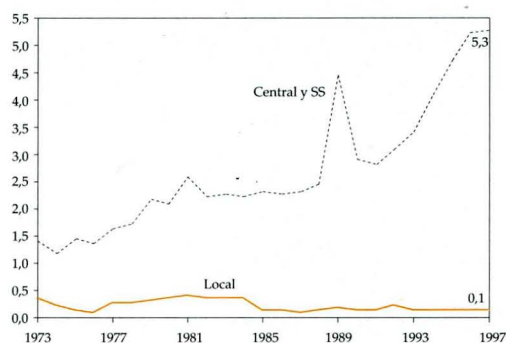
B. Gasto público en salud



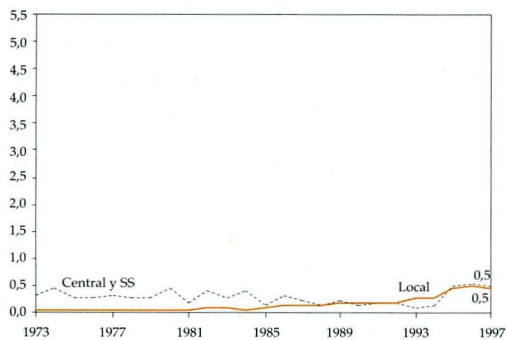
C. Gasto público en administración pública general



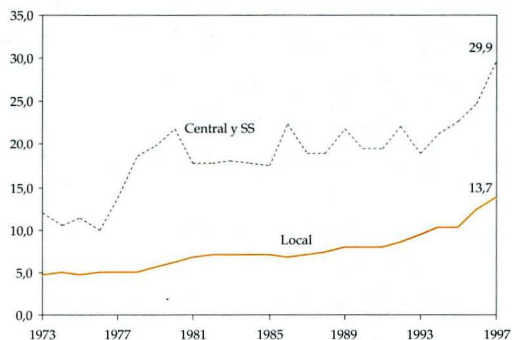
D. Gasto público en seguridad social



E. Gasto público en vivienda



F. Gasto público total



^a Administraciones públicas.

Fuente: Anexo 1, Dane Formulario F. 400.

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

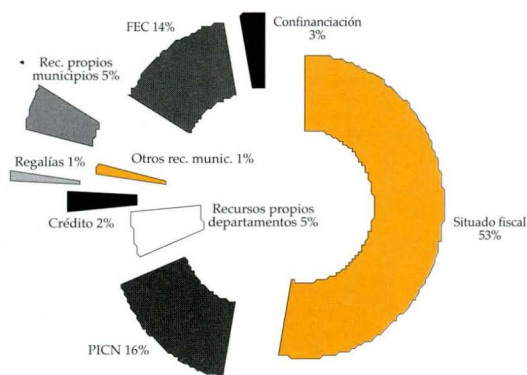
Por otra parte sin desconocer la importancia de una buena administración pública y la necesidad de que esta cuente con remuneraciones adecuadas, el panel c muestra el mayor incremento en el gasto tanto en el nivel nacional como en el local en el rubro "administración pública general" que comprende las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

Legislativa y Judicial en los tres niveles de gobierno.

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

Gráfico 3

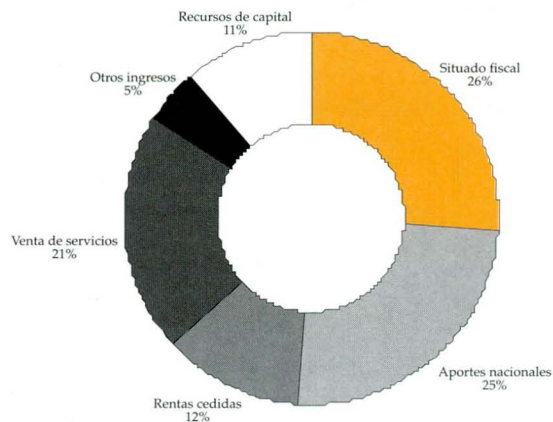
EDUCACIÓN. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: UDT - DNP.

Gráfico 4

SALUD. PARTICIPACIÓN DE LAS DISTINTAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO



Fuente: UDT - DNP.

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

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

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

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

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL CONSOLIDADO DE GOBIERNOS CENTRALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Educación

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

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

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

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

B. Salud

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

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

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

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

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

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

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

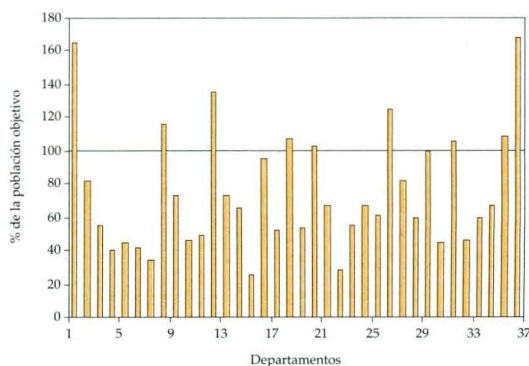
Se ha argumentado que los recursos del sector serían suficientes si se asignaran de manera eficiente¹⁷. Un aspecto fundamental es, en este contexto, la asignación equitativa en términos territoriales. En efecto, sostenemos que los recursos son suficientes siempre y cuando se logre una mayor equidad en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

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

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

Gráfico 5

COBERTURA POTENCIAL DEPARTAMENTAL 1998



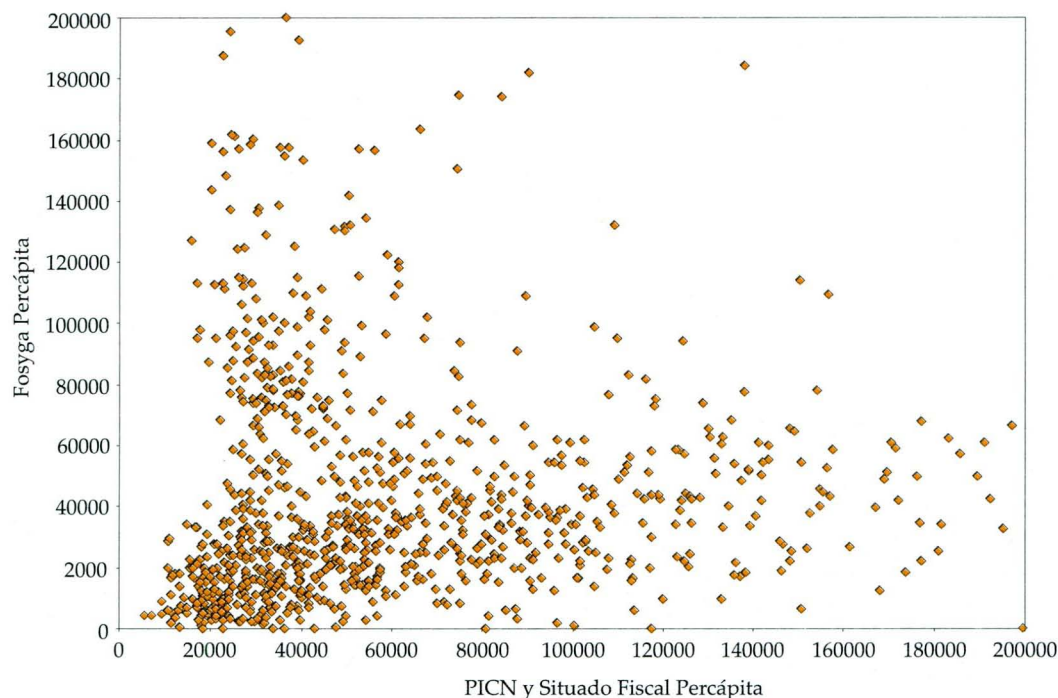
Fuente: Ministerio de Salud.

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

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

Gráfico 6

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



Fuente: Ministerio de Salud.

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

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

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

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

C. Agua potable y saneamiento básico

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Reformas propuestas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Ministerio de Hacienda (1999) op. cit.

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

E. Proyecto de Ley de Racionalización del Gasto Público.

Este proyecto:

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

V. Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anexo 1

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

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

C Central y Seguridad Social

L Local

T Total

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

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

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

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

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

Anexo 2

DESCRIPCIÓN DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO POR FINALIDAD

Educación

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

Salud y Sanidad

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

Seguridad Social y Asistencia Social

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

Servicios Públicos Generales

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

Vivienda

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

Defensa

Ministerio de Defensa, Indumil, Fondos Rotatorios Militares.

Servicios Económicos

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

Anexo 3

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Administraciones Públicas

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

Administraciones Públicas Centrales: Organismos de competencia y financiamiento nacionales

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

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

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

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

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

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