

**GASTO PÚBLICO SOCIAL Y ARQUITECTURA FINANCIERA
CÓMO LAS CONDICIONES FISCALES EXISTENTES Y ESPERADAS AFECTAN LA
PROVISIÓN DE SERVICIOS SOCIALES EN COLOMBIA**

Elaborado por: Olga Lucía Acosta

Para el Banco Mundial

Informe Final

Mayo de 2001

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
1. EVOLUCIÓN TENDENCIAS Y PROYECCIONES EN EL GASTO PÚBLICO SOCIAL	4
1.1. GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL	4
1.1.1. <i>Por qué aumentó el gasto social en los noventa?</i>	6
1.1.2. <i>Gasto público social en otros sectores</i>	7
1.1.3. <i>Perspectivas del Gasto Público Social</i>	8
1.2. NUEVOS RESPONSABLES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: LOS GOBIERNOS LOCALES	12
2. ANÁLISIS DE LAS MAYORES REFORMAS REALIZADAS Y PROPUESTAS EN LOS SECTORES SOCIALES	17
2.1. REFORMAS REALIZADAS	17
2.2. REFORMAS PROPUESTAS	26
2.2.1. <i>Reformas aprobadas recientemente</i>	26
2.2.2. <i>Reformas Pendientes</i>	28
3. CONCLUSIONES	30
4. APENDICE TÉCNICO: FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES. FLUJOS DE FONDOS, ASIGNACIÓN Y CONTROL POR NIVEL DE GOBIERNO.	31
4.1. RÉGIMEN ACTUAL DE TRANSFERENCIAS: PARTICIPACIÓN EN INGRESOS CORRIENTES Y SITUADO FISCAL	32
4.2. ASIGNACIÓN TERRITORIAL DE LAS TRANSFERENCIAS	32
4.3. LAS REGALÍAS	34
4.4. PROPUESTA DE REFORMA DEL RÉGIMEN DE TRANSFERENCIAS	36
ANEXO	40

INTRODUCCIÓN

El gasto público social, GPS, fue uno de los más dinámicos rubros de gasto durante los noventa. La Constitución de 1991 dispuso su incremento y su prioridad sobre otro tipo de gasto. La crisis económica y los programas de ajuste nacional y local frenaron su tendencia alcista y no se prevé en lo sucesivo mayores incrementos.

Los sectores salud y seguridad social, pero particularmente el primero registraron las más altas tasas de crecimiento durante los noventa. El gasto en educación, aunque registró altas tasas de crecimiento, perdió participación dentro del conjunto del gasto social. Las disposiciones constitucionales y legales que pretendieron mediante mayor gasto en estos sectores aportar en la formación de capital humano, como principal instrumento contra la pobreza, se cumplieron a cabalidad. Sin embargo, existe evidencia de la falta de correspondencia entre los incrementos del gasto y las coberturas y calidades logradas en estos servicios.

Por otra parte, la crisis prolongada que vive el país mostró la necesidad de instrumentos complementarios de política social, que permitan garantizar la asistencia escolar o mantenerse como afiliado al sistema de salud y pensiones, cuando la familia pierde ingresos por un largo período.

Este documento muestra la imposibilidad de mantener el ritmo de crecimiento de los recursos para gasto en educación y salud. Por el contrario se plantea que hacia el futuro estos sectores perderán participación dentro del gasto social, debido principalmente a que el gasto en pensiones absorberá montos crecientes por muchos años.

Las reformas recientes para ajustar las finanzas nacionales y locales, así como los proyectos en marcha son medidas necesarias. Hace falta sin embargo un mayor compromiso para adelantar la reforma pensional así como una revisión integral de la estructura impositiva del país. La primera debe realizarse con el objetivo de mejorar la equidad del sistema pensional y moderar sus costos exorbitantes. La segunda para definir la forma como se va a pagar la deuda, así como los mecanismos que evitarán una situación de insostenibilidad de las finanzas. Esta última, pasa necesariamente por revisar el sistema impositivo nacional y local del país, así como por el análisis del esquema de transferencias vigentes. Los resultados de este esquema, documentados en este trabajo, muestran la ausencia de incentivos para un sano manejo de las finanzas públicas.

1. EVOLUCIÓN TENDENCIAS Y PROYECCIONES EN EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

1.1. Gasto Público Social Total

1. En la década de los noventa el gasto público social (GPS) avanzó algo más de 4,5 puntos del PIB frente al promedio logrado en los ochenta (Cuadro 1). Este gasto, orientado a educación, salud, seguridad social, vivienda y agua potable principalmente, pasó de representar cerca de 7% del PIB en promedio en los ochenta, a un monto equivalente a 11,6% del PIB en la década de los noventa¹. El GPS registró durante esta década tasas de crecimiento real anuales mayores al 12%, y pasó de representar el 31% del gasto público total en los ochenta al 34,6% en los noventa. En 1996 el gasto social, alcanzó un valor equivalente al 16,7% del PIB, duplicándose en términos del PIB, frente al valor registrado en los ochenta, pero la crisis económica y los intentos de ajuste para reducir el desequilibrio fiscal, frenaron esta tendencia.
2. Es necesario sin embargo, realizar una distinción en el comportamiento de esta variable durante los noventa. Entre 1990 y 1996 el gasto social el GPS logró crecer a tasas cercanas al 20% real anual, como consecuencia de las disposiciones constitucionales, en particular de las transferencias crecientes para financiar educación y salud, así como de las reformas que se derivaron, especialmente la de seguridad social. Por el contrario en los últimos tres años de la década de los noventa se registra un decrecimiento promedio de este gasto cercano a 1,5% real anual. No obstante las tasas negativas de crecimiento en los últimos años, explicadas por la recesión económica, y gracias precisamente a las rígidas asignaciones de la Constitución Nacional y a la prioridad que se concede al GPS, éste mantiene su participación dentro del gasto público. Esta participación se ha mantenido durante los noventa, alrededor de 36% del gasto total, luego de representar 31% en la década anterior.
3. Al registrar tasas de crecimiento mayores a las de la población el gasto social per cápita avanzó, valorado en pesos de 1998, de algo más de 174 mil pesos en 1980 a 581 mil pesos en 1996 y a \$ 523 mil pesos en 1999 (Cuadros A-6 y A-7 y Gráfico 2). Los esfuerzos de focalización de los programas de salud, aumentaron el porcentaje de pobres a los cuales debió llegar el GPS.
4. Los sub-sectores de salud y seguridad social fueron los más beneficiados en materia de gasto. En conjunto absorbían alrededor del 43% del GPS en los ochentas y pasaron a significar el 54% del GPS. La educación, que representa el sector más importante en el gasto social perdió cerca de 10 puntos de participación en el gasto social, no obstante su crecimiento real anual cercano al 9% en promedio en los noventa.

¹ Todos los porcentajes del PIB de este documento fueron recalculados con relación al PIB, base 94. En el año base, esta serie es cerca de \$ 3 mil millones de pesos superior al PIB base 75, por lo cual los porcentajes del PIB cambian una vez de calculan con la serie del PIB base 94. En el anexo se incluye el cuadro A 21 con los principales indicadores macroeconómicos.

5. Este documento analizará las causas de este gran incremento, y mostrará el impacto negativo que tuvo sobre el gasto social, el menor recaudo de impuestos, resultado de la recesión económica, así como los esfuerzos de ajuste fiscal. Antes de examinar este rubro, es necesario advertir que se ha señalado una gran laxitud del concepto de gasto social, debido a disposiciones Constitucionales, una que obliga a darle prelación sobre cualquier otro tipo de gasto y otra que impide una reducción de la inversión social en porcentaje del PIB. (Coyuntura Social, 1998; Perotti, 2000)

Cuadro 1

GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR FINALIDAD

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
En % del PIB										
prom 80's	2,9	1,1	2,0	0,4	0,3	0,1	0,2	7,0	15,6	22,5
prom 90's	3,8	2,5	3,7	0,6	0,4	0,3	0,4	11,6	19,6	31,2
prom 90-96	3,4	1,9	3,3	0,5	0,4	0,2	0,3	10,1	17,3	27,4
prom 97-99	4,7	3,8	4,5	0,7	0,6	0,3	0,4	15,0	25,1	40,1
Composición										
								100,0	<i>gasto social/gasto total</i>	
prom 80's	42,1	15,5	27,8	6,0	4,7	1,3	2,7	100,0	31,0	
prom 90's	33,9	20,2	31,5	5,3	3,9	2,3	3,1	100,0	36,4	
prom 90-96	35,1	17,9	32,3	5,5	3,8	2,4	3,2	100,0	35,9	
prom 97-99	31,0	25,5	29,6	4,9	4,1	2,0	2,8	100,0	37,6	
Tasa de crecimiento real anual, deflactadas IPC 1998= 100										
prom 80's	4,0	4,8	7,6	2,3	0,4	20,4	6,4	5,0	3,6	4,0
prom 90's	8,7	19,0	12,7	8,1	9,7	13,6	8,8	12,1	8,9	9,9
prom 90-96	14,8	23,6	23,6	11,6	17,2	25,5	20,4	19,6	7,2	11,7
prom 97-99	-2,5	10,1	-6,3	1,5	-3,8	-6,9	-11,1	-1,5	12,3	6,5

s A1 a A6 Anexo Estadístico

Grafico 1

GASTO PUBLICO SOCIAL Y TOTAL EN PORCENTAJE DEL PIB

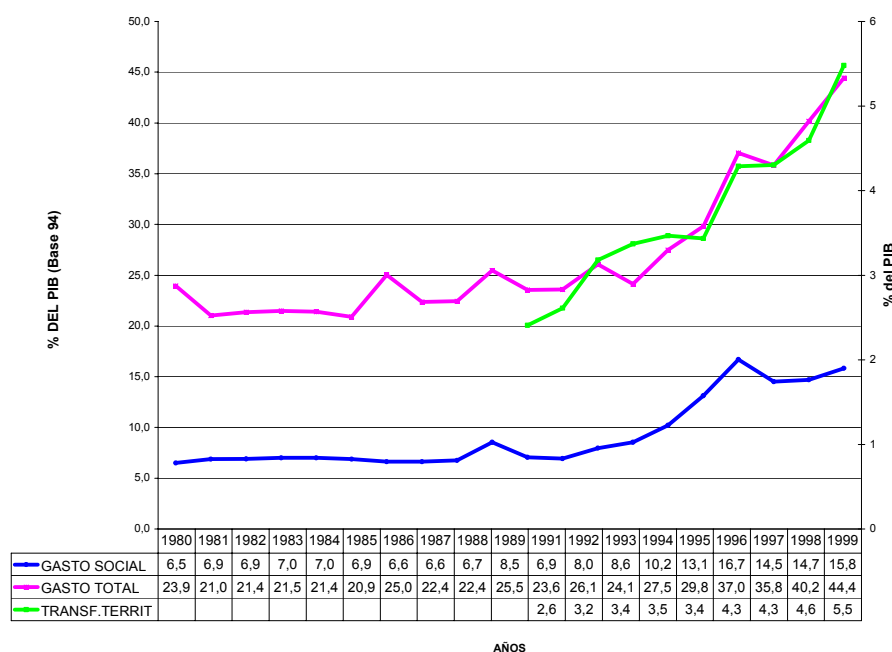
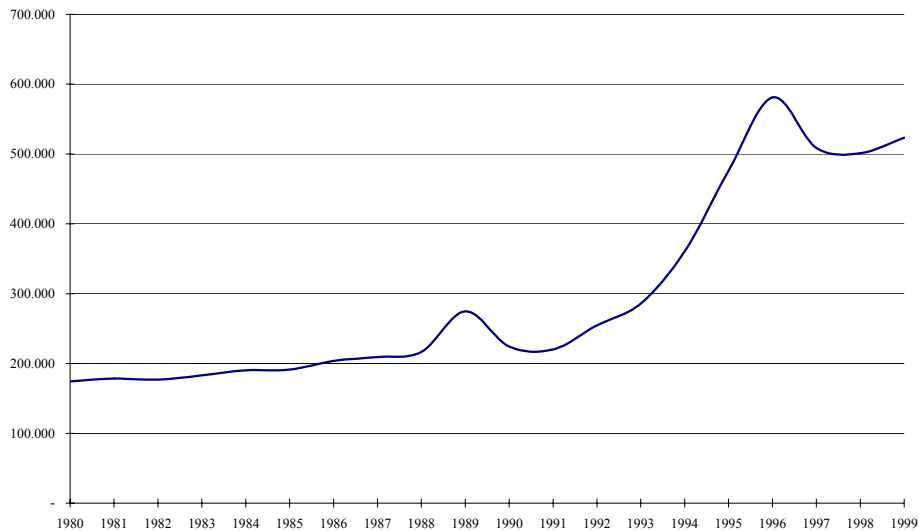


Gráfico 2
GASTO SOCIAL PER CAPITA EN PESOS DE 1998



1.1.1. Por qué aumentó el gasto social en los noventa?

6. **Cambios legales que aceleraron el proceso de descentralización (Ley 60 de 1993) y Ley de Reforma a la Seguridad Social (Ley 100 de 1993).** El importante crecimiento del gasto en los principales sectores sociales fue consecuencia de las reformas originadas en la Constitución de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en los recursos asignados a educación y salud (principalmente Ley 60 de 1993). Así mismo, la Reforma a la Seguridad Social (Ley 100 de 1993) significó un notable incremento en el gasto público y privado en salud, explicado principalmente por el incremento aprobado de las contribuciones para salud y pensiones. El reconocimiento de las deudas anteriores por concepto del pasivo pensional constituirán hacia el futuro el rubro más importante de GPS. De esta forma, los tres principales sectores que comprende el GPS: educación, salud y seguridad social han representado en promedio el 85% del total durante las dos décadas. Las rígidas asignaciones constitucionales y legales para educación, salud y seguridad social, así como el crecimiento acelerado de los pagos por concepto de pensiones ha elevado ligeramente la participación de estos sectores en el GPS, en el período de crisis 1997-1999, estrechando aún más los recursos para otros objetivos sociales.
7. Aunque en general, entre 1990 y 1996, el gasto en todos los sectores sociales presentó altas tasas de crecimiento real, el gasto en educación perdió terreno frente al gasto en salud, especialmente a partir de 1994, a raíz de la reforma al sistema de seguridad social (Cuadro 1). Además del mayor gasto derivado de la reforma, los gastos en enfermedad general y maternidad del Instituto de Seguros Sociales, que hacían parte del rubro Seguridad Social, pasaron a ser incluidos en el sector en salud. La nivelación salarial del sector público en 1994, que benefició con incrementos reales del 33% a cerca de 100 mil empleados de la salud, también explica el mayor gasto en este sector (Coyuntura Social 1998). Más recientemente,

se ha observado un avance muy lento del proceso de transición de una financiación basada principalmente en la oferta, a otra basada en los subsidios a la demanda ordenados por la Ley 100 de 1993. El aseguramiento que promueve esta última, se ha realizado en una proporción muy importante con recursos nuevos, pues se sigue financiando la oferta de hospitales públicos.

8. ***La reforma a la Seguridad Social incrementó el costo laboral del Sector Público.*** Otro elemento que explica el notorio incremento del GPS en la década de los noventa es el rubro de seguridad social. El mayor gasto por este concepto resulta de las obligaciones de la Ley 100 de 1993, que aumentaron el gasto del Estado en las contribuciones por cuenta de sus empleados, tanto por el incremento aprobado en la tasa, como por el mayor porcentaje que la Ley ordenó cubrir al empleador. Aunque existieron varios regímenes, en general las cotizaciones para pensiones del sector público pasaron de representar 5%² del salario a 13,5% del salario. Antes de la Ley el empleador, en este caso el estado, cubría el 66.6% (dos terceras partes de la misma) y luego de la Ley 100 pasó a cubrir el 75% de la cotización.
9. Así mismo desde los primeros años de la década, el Presupuesto general de la Nación debió asumir el pago de las obligaciones pensionales de los Ferrocarriles Nacionales y de Colpuertos, empresas que se liquidaron. También se contabilizaron como gasto en seguridad social varios planes de retiro en entidades públicas, así como, las cuantiosas indemnizaciones para eliminar la retroactividad de las cesantías e grupos de funcionarios beneficiarios de esta prestación, especialmente en la rama judicial. Adicionalmente, el pensionamiento en el sector público ha venido creciendo a tasas cercanas al 7%, lo que ha elevado considerablemente el gasto por este concepto.

1.1.2. Gasto público social en otros sectores

10. El gasto en ***vivienda*** permaneció relativamente constante como proporción del PIB hasta 1994 (alrededor de 0,4% del PIB) y ha venido incrementándose en los años posteriores. La liquidación del Instituto de Crédito Territorial, entidad que construía y financiaba vivienda de interés social, y el nuevo diseño de un esquema de subsidios para la compra de vivienda administrado por el Inurbe, logró un gasto más efectivo para solucionar los problemas de vivienda. Sin embargo, la crisis también afectó el crecimiento de este rubro y la Ley de vivienda recientemente aprobada no logra aún promover este sector, principalmente porque los subsidios resultan insuficientes ante el desplome del ingreso de los hogares.

² En el sector público existían antes de la Ley 100 gran cantidad de regímenes, con diferencias en contribuciones y beneficios. La cotización más común era 5% sobre el salario, e incluso varios grupos de trabajadores, que fueron exceptuados de la Ley 100 no cotizan, es el caso de los maestros y de los trabajadores de Ecopetrol. La contribuciones de los trabajadores, en su mayoría del sector privado, al ISS era de 6,5% cuando se presentó el proyecto de reforma a la Seguridad Social en 1992. En los cerca de dos años que duró su trámite en el Congreso se aprobó un incremento a 8% de la contribución sobre el salario.

11. Así mismo, el gasto en **asistencia social**, que registró altas tasas de crecimiento en la primera parte de los noventa, se desaceleró con la crisis. La reciente evaluación realizada en el contexto de la Misión Alesina (Perotti, 2000) señala que el énfasis otorgado a educación y salud, ha dejado sin atención la pobreza rural extrema, por lo cual este autor recomienda redirigir gasto social hacia programas de asistencia social focalizados.
12. Como se aprecia en el cuadro A9, de acuerdo con la medición tradicional del GPS³, Colombia habría logrado en la presente década un nivel similar al de países considerados con alto gasto público social. Como se verá más adelante en la evaluación reciente de las reformas una parte importante del nuevo gasto se empleó en mejorar las remuneraciones de los maestros y del personal del sector salud, así como en atender deudas pensionales e indemnizaciones a empleados del sector público.

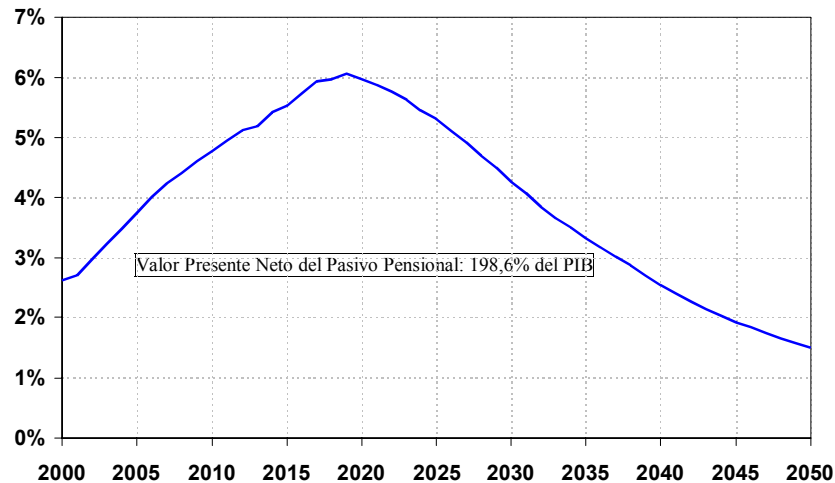
1.1.3. Perspectivas del Gasto Público Social.

13. El gasto en pensiones será hacia el futuro el gasto de mayor crecimiento y seguramente exigirá recortes en el resto del gasto público social. No parece viable fiscalmente que el gasto en educación, salud, vivienda, agua potable y otros servicios, continúe observando las tasas de crecimiento de los años noventa, aún luego de superada la crisis. Antes bien es probable que se produzca una recomposición del mismo para atender pagos crecientes en materia pensional, como se examinará en el siguiente punto.
14. El número de pensionados viene creciendo al 8% anual y se prevé un fuerte pensionamiento en los próximos 5 años. Distintos trabajos (Ayala 1999, 2000; Perfetti, 2000, Restrepo, 2000, Ayala y Acosta, 2001) han advertido el riesgo que representa el pasivo pensional. En primer lugar, porque no se ha definido el sistema para su pago (ahorros, deuda o una combinación de los dos) del costo de la transición de un sistema de reparto simple al de un sistema capitalizado. En segundo lugar el alto costo que representa el sistema reformado del sector público, por los altos subsidios que requiere este sistema definido por beneficios. Finalmente, los sectores que fueron excluidos de la reforma que representan cerca del 50% de sus funcionarios (maestros, militares y empleados petroleros) exigirán grandes transferencias para pagos de pensiones, pues la Caja de Prestaciones del Magisterio y las Cajas de Retiro de Militares y Policía no cuentan con reservas para atender el pasivo de sus afiliados, el cual depende de transferencias directas del Presupuesto Nacional. El pasivo pensional de Ecopetrol ha comenzado a fondearse en un programa a 10 años, que significará menores ingresos al gobierno central por concepto de utilidades de Ecopetrol.

³ La definición tradicional del GPS incluye todos los gastos de las entidades que tienen por finalidad la educación, la salud, la nutrición, la seguridad social pensional, la vivienda, el saneamiento ambiental, el agua, la capacitación laboral la cultura y la recreación

15. De acuerdo con los cálculos que viene realizando el equipo de gobierno y sus asesores encargado de estudiar el proyecto de reforma pensional, el valor presente del déficit operacional por concepto de pasivos pensionales, a cargo del Presupuesto Nacional, representa 198,6% del PIB con la trayectoria que se presenta en el gráfico 3 y con la descomposición que se observa en el cuadro 2. Como se aprecia en este último, el pasivo pensional del ISS representa un 32,7% de este pasivo, las Cajas Públicas Nacionales un porcentaje de 29,3% y el Magisterio y la Fuerza Pública juntos otro 29,3% del total. Es necesario aclarar que en este cálculo, no se tienen en cuenta las obligaciones pensionales de los gobiernos locales, a cargo de los fiscos territoriales, y tampoco los beneficios derivados de convenciones colectivas en entidades descentralizadas del sector público.

Gráfico 3
Déficit Operacional del Pasivo Pensional
En % del PIB



Fuente. DNP-Ministerio de Hacienda. Compilación Información Proyecto de Reforma. 2001

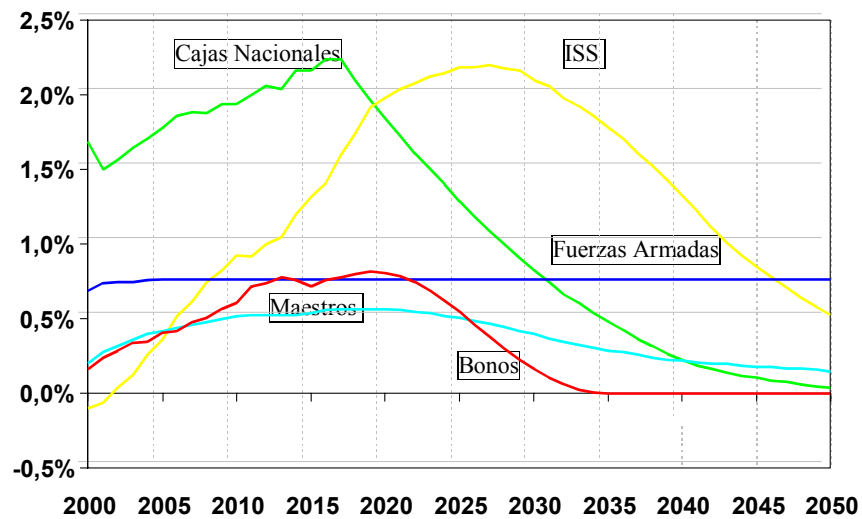
Cuadro 2.
PARTICIPACIÓN EN EL DÉFICIT TOTAL

Entidad o sector	Valor Presente Neto del déficit en % del PIB	Participación en el total
ISS	65,5%	32,7%
Cajas Públicas Nacionales	58,2%	29,3%
Bonos	17,1%	8,6%
Magisterio	19,5%	9,8%
Fuerzas Armadas	38,8%	19,5%
TOTAL	198,6%	100,0%

Fuente. DNP-Ministerio de Hacienda. Compilación Información Proyecto de Reforma. 2001

16. Se prevé que el pago de obligaciones por pensiones constituirá la carga fiscal más difícil de asumir en los próximos 15 años. El gráfico 4 presenta la trayectoria de los principales componentes de esta deuda. Solo desde el 2007, de acuerdo con algunos supuestos plausibles, el ISS habrá agotado sus reservas, y el costo fiscal que representará la atención de sus obligaciones se añadirá desde entonces a la carga por concepto de atención de pensiones de funcionarios públicos, hasta hacer insostenibles las finanzas públicas. Los llamados costos de transición hacia un sistema de capitalización solo asumirán el papel principal desde mediados de la próxima década. Hasta esa fecha, las principales dificultades de carácter fiscal serán el resultado de no haber capitalizado ni reformado al sistema para el sector público y de haber perdido un tiempo valioso en el ajuste de beneficios a estos trabajadores. El principal problema en el caso colombiano no son en lo inmediato los costos de transición al sistema predominantemente capitalizado, sino cómo financiar la cuenta de los exagerados beneficios concedidos a distintos sectores del sector público, cuando no existen reservas, y en algunos casos ni siquiera había cotizaciones para lograrlo.

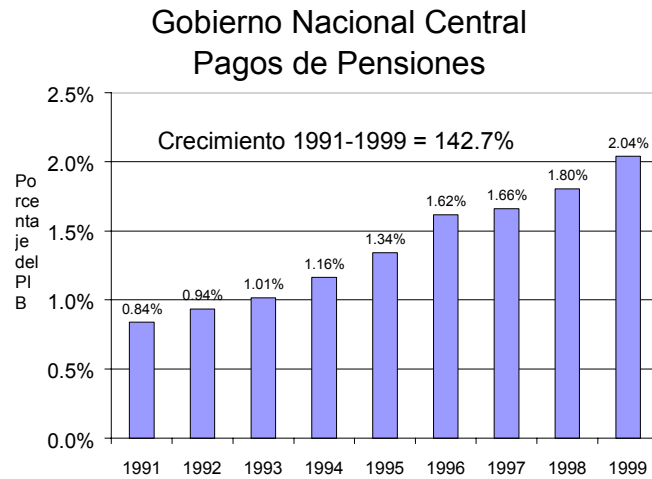
Gráfico 4
DESCOMPOSICIÓN DEL DEFICIT OPERACIONAL EN % DEL PIB



Fuente. DNP-Ministerio de Hacienda. Compilación Información Proyecto de Reforma. 2001

17. Las apropiaciones destinadas al pago de mesadas pensionales vienen registrando un acelerado crecimiento (Gráfico 5). En 1999 representaron 17,4% de los ingresos corrientes del Presupuesto General de la Nación, y para el año 2000, los \$ 4.0 billones de pesos (millones de millones) apropiados en el presupuesto absorben el 19% de los ingresos corrientes estimados. Aquí no se incluyen las partidas de los Establecimientos Públicos, ni de las Empresas Públicas, ni las entidades territoriales.

Gráfico 5



Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

18. Uno de los ejemplos sobre el gasto creciente en materia de pensiones es el caso de los maestros. Ejercicios recientes, con ocasión del proyecto de Reforma pensional que prepara el gobierno, han mostrado que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio creado en 1989 tendría reservas para atender el pago de pensiones sólo hasta el año 2000. En 1999 los pagos por pensiones representaron un monto cercano a los 400 mil millones, mientras las cotizaciones al fondo para pensiones (3% del salario, pagadas por la Nación) alcanzaron \$ 80 mil millones. El fondo cerró el 2000 con reservas insuficientes para atender el total del pago de pensiones en el 2001. A partir de este año, la Nación tendría que aportar del presupuesto corriente, para los pagos de mesadas pensionales de los docentes. El Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta que una tercera parte de los 300 mil maestros que existen en la actualidad tienen más de 50 años, prevé un crecimiento de los pagos por este concepto del 15% anual, para los próximos años.
19. Las perspectivas en el corto plazo señalan una reducción del gasto social distinto de pensiones. El efecto de la recesión económica sobre los recaudos de ingresos corrientes en 1999 y en el 2000 ha significado una desaceleración de las transferencias a las regiones atadas a los ingresos corrientes. Además como se explicará más adelante, se ha propuesto ahorrar los incrementos de origen constitucional previstos para las transferencias en los dos próximos años para constituir reservas que atiendan las deudas por pensiones. Estos hechos, aunados a la precaria situación financiera de una parte importante de entidades territoriales limitarán sin duda la asignación de nuevos recursos para GPS. Es importante por lo tanto otorgar la mayor prioridad a evaluar la focalización y la eficiencia de estos recursos porque en lo sucesivo no será posible comprometer mayores recursos públicos.
20. Lo anterior se refleja en las proyecciones oficiales del gasto social (Cuadro A10). En ellas, hasta el 2007 el GPS alcanzaría en promedio un valor equivalente al 14,5% del PIB, presentándose un menor gasto en educación y salud y un gasto en

pensiones que se duplicaría, al pasar de 2,4% del PIB en el 2002 a 5.1% del PIB en el 2007. El gasto en educación y salud, financiado principalmente con el Situado Fiscal y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación pierde participación producto de dos hechos. En primer lugar en el 2001 se llega al máximo porcentaje de ingresos corrientes definido por la Constitución Nacional. En segundo término, todo indica que se aprobaría el Proyecto de Acto Legislativo No 12 que busca desatar las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación y hacerlas crecer como máximo 2,5 puntos por encima de la inflación. Como resultado, entre el 2001 y el 2007, el gasto público en educación perdería cerca de un punto del PIB y el gasto en salud medio punto. Se proyecta mantener el gasto ICBF, SENA en montos equivalentes en porcentaje del PIB al alcanzado en 1998.

1.2. Nuevos responsables del Gasto Público Social: los gobiernos locales

21. De acuerdo con cifras consolidadas de gasto público elaboradas por el Banco de la República⁴, el sector público total habría aumentado el gasto total en 17,3 puntos de PIB, de los cuales 10,8 puntos serían responsabilidad del gobierno central y los gobiernos territoriales (Cuadro 3). El gasto de los gobiernos locales aumentó 5,7 puntos del PIB, de los cuales más del 50% estuvo financiado por transferencias del gobierno central. Estas transferencias representaron en promedio en los noventa más del 60% de los gastos en educación y salud, de manera que los gobiernos locales son hoy responsables de la ejecución de la mayor parte del gasto social en estos sectores.
22. Las principales transferencias realizadas por el Gobierno Central a los gobiernos locales en aplicación de los principios constitucionales (situado fiscal, participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación –PICN- y fondo de compensación educativo, cuyo diseño se explica en el apéndice) alcanzaron al finalizar el año 2000 un monto de 5 puntos del PIB, 2,6 puntos del PIB adicionales a su valor en 1990, con un crecimiento promedio real anual de 10,5% durante la década. En su evolución, se observan también dos períodos, el primero entre 1990 y 1996 donde se alcanzaron para el total de las transferencias, tasas de crecimiento reales de 14% por año; y el segundo desde 1997 cuando se han moderado sus tasas de crecimiento real, alcanzando un promedio anual de 5,5% (Cuadro A 11).

⁴ La información territorial presenta múltiples inconvenientes. En primer lugar la existencia de más de 4000 entidades territoriales dentro de las cuales están los 33 Departamentos y los 1070 municipios representa graves problemas de recolección. Por otra parte distintas entidades con diferentes objetivos, y por lo tanto distinta metodología recolectan información territorial: Contraloría General de la República; Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación DNP, Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y más recientemente la Contaduría General de la Nación. Los resultados varían generalmente según la fuente.

Cuadro 3
Gasto Total del Sector Público No Financiero
en % del PIB

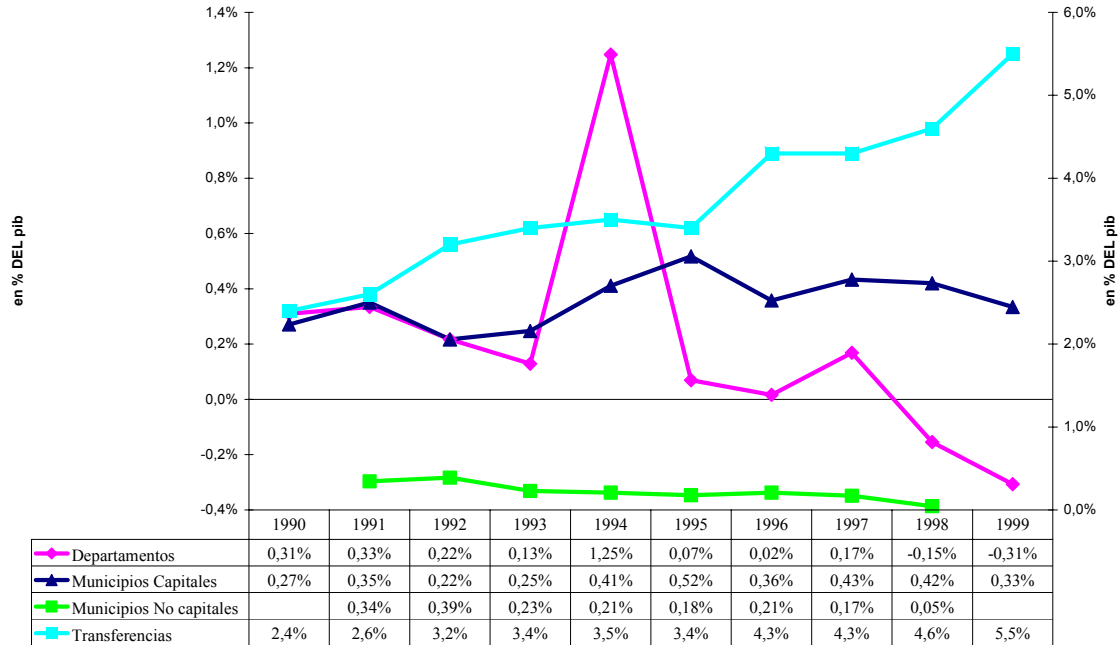
AÑO	GOBIERNO			SEGURIDAD SOCIAL	ENTIDADES Y EMPRESAS DESCENTR.	TOTAL
	Central	Deptos y municipios	total			
1990	5,4	8,1	13,5	2,6	4,3	20,4
1991	6,4	8,1	14,5	2,7	4,5	21,7
1992	7,5	8,1	15,6	2,7	4,8	23,1
1993	6,6	8,8	15,4	3,3	5,7	24,4
1994	6,6	9,5	16,1	3,9	6,0	26,0
1995	6,8	9,7	16,5	4,7	6,9	28,1
1996	7,7	11,8	19,5	5,6	7,6	32,7
1997	8,2	12,4	20,6	6,1	7,3	34,0
1998	8,2	12,3	20,5	6,8	6,7	34,0
1999	8,9	14,2	23,1	7,7	5,8	36,6
2000	10,7	13,6	24,3	6,5	6,9	37,7
Incremento en puntos del PIB						
1990-2000	5,3	5,5	10,8	3,9	2,6	17,3

Fuente: Banco de la República (2001) Borradores de Economía No. 174

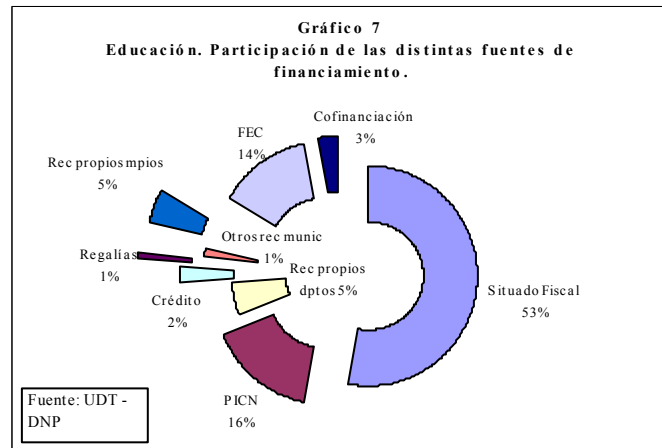
23. En términos de las operaciones efectivas de caja, calculadas por el Ministerio de Hacienda, el gasto del Gobierno Central habría aumentado 9,5 puntos del PIB entre 1990 y 2000⁵ (Cuadro A12). Las transferencias territoriales (Situado Fiscal, y Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, y más recientemente Fondo de Compensación Educativa) constituyen, junto con el pago de intereses, los rubros de gasto que contribuyeron en mayor proporción al aumento del gasto del gobierno central en los noventa. Las transferencias territoriales explican el 27,3% del incremento del gasto y constituyen en el concepto más importante que explica el crecimiento del gasto, razón por la cual corrientemente se señalan como la causa del desequilibrio del Gobierno Central. El otro rubro que explica el incremento de los gastos del gobierno son los intereses de deuda, que contribuyeron con 26.1% en este incremento. En las finanzas locales, el mayor volumen de transferencias no logró cubrir el incremento del gasto territorial, pero permitió apalancar recursos mayores por la vía del crédito. Hoy, departamentos y municipios presentan déficit más altos que a comienzos de los noventa y una delicada situación de endeudamiento, que se extendería al 70% de los gobiernos locales. En el gráfico 6 se observa que el incremento en las transferencias se presentó de manera simultánea con un deterioro del ahorro corriente en departamentos, municipios capitales y no capitales, profundizado por la crisis de los últimos tres años.

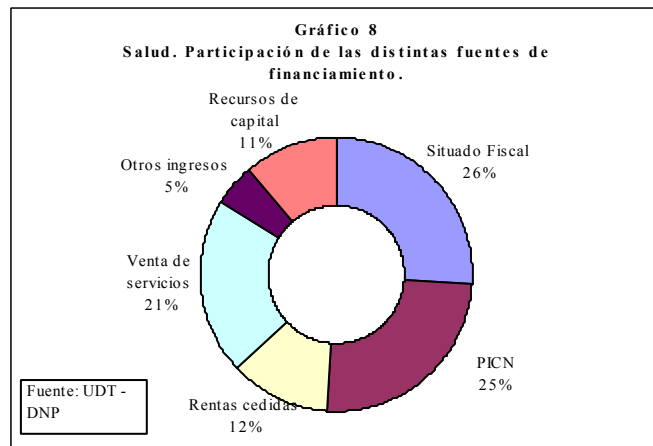
⁵ En esta metodología de operaciones efectivas de caja, el incremento del gasto del gobierno es mayor porque se contabilizan las transferencias territoriales, que aparecen como gasto de los gobiernos subnacionales, cuando se consolidan las cuentas del gobierno.

Gráfico 6
EVOLUCIÓN DEL AHORRO CORRIENTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y DE LAS TRANSFERENCIAS

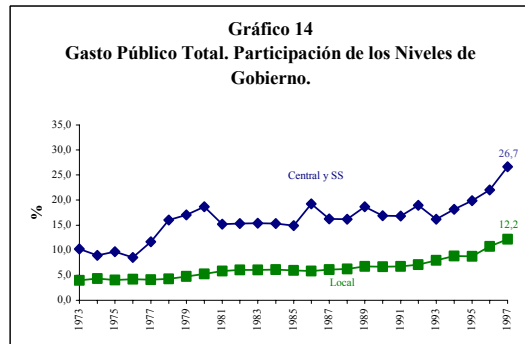
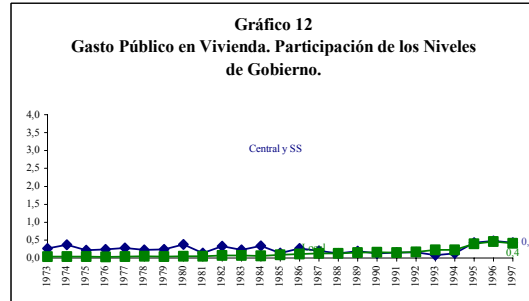
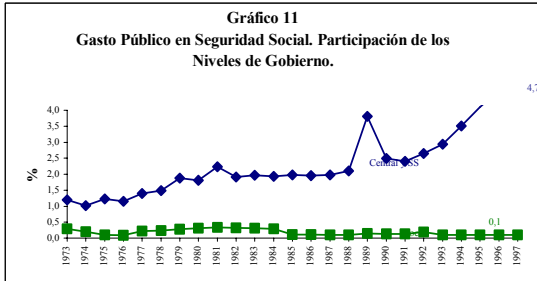
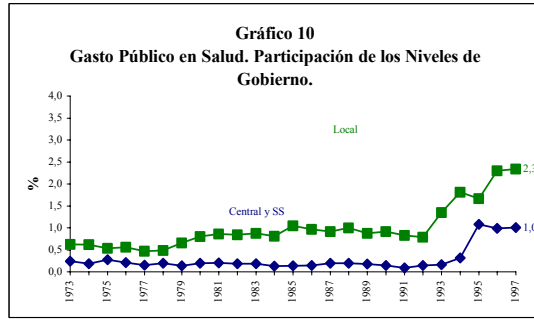
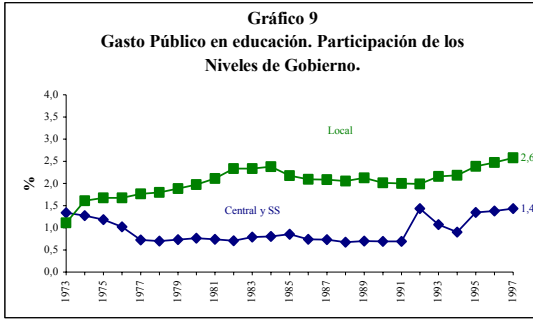


24. En términos de asignación sectorial del gasto, los crecientes recursos de los departamentos y municipios se invirtieron en educación, salud, y en menor proporción en saneamiento básico y otros objetivos sociales. De acuerdo con las cifras del seguimiento a la descentralización del DNP, las entidades 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 26.0% 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 7 y 8). Sin embargo la contribución de las transferencias o de los recursos propios varía sensiblemente dependiendo del tamaño del municipio.





25. Aunque menos actualizada, la información de Cuentas Nacionales proporciona la mejor visión global sobre el gasto realizado en el nivel central y local del sector público en diferentes sectores. Como se aprecia en el anexo estadístico, cuadro A13 y en los gráficos 9 a 14 a continuación, se observa una preocupante tendencia del gasto del sector público tanto en el nivel central como en el local. El gasto público central y local aumenta en todos los sectores, especialmente a partir de 1990. En contravía de todas las recomendaciones para evitar problemas fiscales en los procesos de descentralización, en Colombia se registra un aumento del gasto del gobierno central, en algunos casos en mayor proporción que el gasto local, cuando la competencia ha sido trasladada a los niveles subnacionales y además le han sido transferidos los recursos para ello. Es el caso de educación y salud muy especialmente y en menor medida de vivienda.
26. Dado el mandato legal para incrementar el gasto en educación, salud, seguridad social y servicios públicos básicos, no sorprenden los resultados de mayor gasto en estos sectores. Por el contrario no constituye un buen signo, la dinámica del gasto en administración pública general, que comprende las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Este rubro en el nivel nacional, como lo han explicado las exposiciones de motivos de las cinco reformas tributarias desde 1990, es el resultado del mayor gasto en remuneraciones de los sectores justicia rama legislativa y organismos de control y especialmente de los intereses de la deuda. Menos conocido es el caso territorial, en donde el aumento en el rubro administración pública general fue más importante que el del gasto conjunto en sectores sociales. Ello ha sido recientemente documentado a través de casos de entidades territoriales en la 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", convertida en la Ley de Ajuste Fiscal, o Ley 617, en donde se afirma que una parte importante del incremento en gasto local se explica por "el crecimiento en burocracias, inversiones no prioritarias, despilfarro y corrupción" (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999).



2. ANÁLISIS DE LAS MAYORES REFORMAS REALIZADAS Y PROPUESTAS EN LOS SECTORES SOCIALES

2.1. Reformas Realizadas

27. Aunque el proceso de descentralización es anterior a la Constitución de 1991, la Ley 60, o Ley de Competencias y Recursos; la Ley 100 o Reforma a la Seguridad Social; y la Ley 142 de 1994 o Ley de Servicios Públicos, representaron un cambio en el esquema administrativo del Estado. Buscaron reemplazar la estructura centralista en materia de decisiones que conciernen directamente a las regiones, por un sistema de manejo autónomo de los recursos que permitiera obtener las ganancias en eficiencia propias de la provisión local de bienes públicos, (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997). La puesta en marcha del modelo ha comprendido un conjunto de decisiones que no siempre han sido coherentes y los resultados tampoco los esperados.
28. En términos fiscales como se mostró en la sección anterior, a pesar del aumento de las transferencias, no hay señales de mayor autonomía fiscal de las regiones. Estudios recientes sobre la descentralización en el país, señalan que Colombia presentaría actualmente el problema clásico de los procesos de descentralización en los que se aumentó el gasto de los gobiernos locales sin un fortalecimiento de su base tributaria.(Aghon, 1999 y Wiesner, 2000, Coyuntura Social No. 20).
29. Por otra parte en términos de las finanzas públicas del país, el amarre de las principales transferencias a los ingresos corrientes de la Nación ha eliminado la posibilidad de usar los impuestos como instrumento de estabilización. Las sucesivas reformas tributarias durante los noventa, no cerraron el déficit del gobierno central y mantuvieron un alto ritmo de gasto, a todas luces insostenible hacia el futuro. Aunque hoy se discute una reforma a la Constitución, para desligar las transferencias de los ingresos corrientes (proyecto de Acto legislativo No. 12), también se vislumbra como necesaria, una gran reforma fiscal que examine la estructura tributaria total del país y busque formas más eficientes de asignación de los recursos.
30. Por otra parte, como se puede observar en el apéndice técnico, el esquema colombiano no es solamente un esquema rígido en cuanto a los porcentajes transferidos, sino también respecto a su asignación sectorial. Los recursos se dirigen prioritariamente a los sectores de educación y salud y en menor proporción a la provisión de servicios públicos y de bienes públicos de equipamiento urbano. Cuando quiera que el costo local de prestación de estos servicios supera el monto transferido, los gobiernos locales pasan la cuenta a la Nación y ésta por lo general la atiende. Los ejemplos más destacados de esta política parcial de descentralización son por una parte, la creación del Fondo de Compensación (hoy de crédito) educativo para complementar las transferencias para educación, cuyo monto asciende a 0,6 del PIB. Así mismo, los recursos que cubren déficits recurrentes en

los hospitales públicos que alcanzaron cerca de 500 mil millones entre 1996 y el 2000 (Cuadro A 14).

31. Antes de la Ley 60 de 1993, las transferencias para educación y salud se basaban en el criterio de población de la entidad territorial. Con esta importante reforma se adoptan criterios como el de los recursos necesarios para garantizar la cobertura. Sin embargo, éstas no se han venido asignando principalmente con base en necesidades (relacionadas con la población objetivo), sino con el gasto histórico y, en consecuencia, con base en la distribución preexistente de maestros y médicos. Como se analizará enseguida de manera más específica para cada uno de estos sectores, la decisión de mayor impacto sobre los gastos de educación y salud es tomada por el gobierno central cuando se decreta el incremento de salarios. (Cerquera, Jaramillo, Salazar, 2000; Revista Coyuntura Social, 2000a)
32. Así mismo en el caso de las transferencias para la provisión de bienes y servicios públicos, la distribución se hacía teniendo en cuenta principalmente la población, criterio que ha cambiado por el de Necesidades Básicas Insatisfechas. (NBI). El criterio de esfuerzo fiscal sigue teniendo muy poco peso en la distribución de recursos. Tan solo se utilizó en el Sistema de Cofinanciación. Vale la pena advertir en este caso la inconsistencia entre los criterios de asignación global de recursos a los municipios con base en el indicador NBI, que puede considerarse como un indicador de disponibilidad y calidad de servicios públicos, cuando según la Ley 60 estos recursos deben destinarse de manera prioritaria a educación y salud y no al gasto en servicios públicos.
33. Una evaluación del régimen de transferencias definido por la Ley 60 de 1993 requiere estudiarlo a la luz de los criterios de equidad y eficiencia. De manera muy simple la función de equidad en los sistemas de transferencias, buscaría igualar las bases tributarias entre entidades territoriales, de tal forma que, dada una capacidad para generar recursos propios, todas las entidades puedan ofrecerle a sus habitantes el mismo paquete de servicios públicos. Desde el punto de vista de la eficiencia, por su parte, la función básica de los esquemas de transferencias sería corregir los problemas de externalidades y contribuir a la provisión de bienes y servicios públicos y de infraestructura al menor costo posible.
34. Un ejercicio realizado para las siete ciudades más importantes del país evaluó el criterio de equidad implícito en el desarrollo de la Ley 60 (Acosta, Fainboim, Gutierrez y Zuluaga, 1999).⁶ En primer lugar, estimó su base tributaria⁷, a esta base tributaria le aplicó una tarifa promedio. A este resultado se suman las transferencias

⁶ También se evaluó el esfuerzo fiscal y se concluyó que el régimen de transferencias no premia en forma adecuada el esfuerzo fiscal, ni tampoco lo castiga.

⁷ Para estimar la base tributaria total de las ocho ciudades se utilizó la metodología descrita en el Anexo 16 del Anexo. Se escogieron los impuestos con mayor participación en los recaudos totales: industria y comercio, avisos y tableros, predial, circulación y tránsito, sobretasa a la gasolina y delimitación urbana, que en el agregado, responden por más del 96% de los ingresos tributarios del grueso de las ciudades y por el 84% en el caso de Bogotá.

recibidas de la Nación y su resultado se divide por la población total y la población pobre, para obtener respectivamente el gasto potencial per cápita y el gasto potencial per-cápita pobre. Los resultados de este ejercicio, reportados en el cuadro A 15 del Anexo, muestran a Cúcuta como la ciudad con posibilidades de ofrecer el más alto gasto per-cápita, cuando sólo se considera la población pobre, el resultado cambia y es Bogotá la ciudad que tiene posibilidades de ofrecer el mayor gasto por cada pobre. Santa Marta sólo podría ofrecer una tercera parte del paquete que puede ofrecer Bogotá.

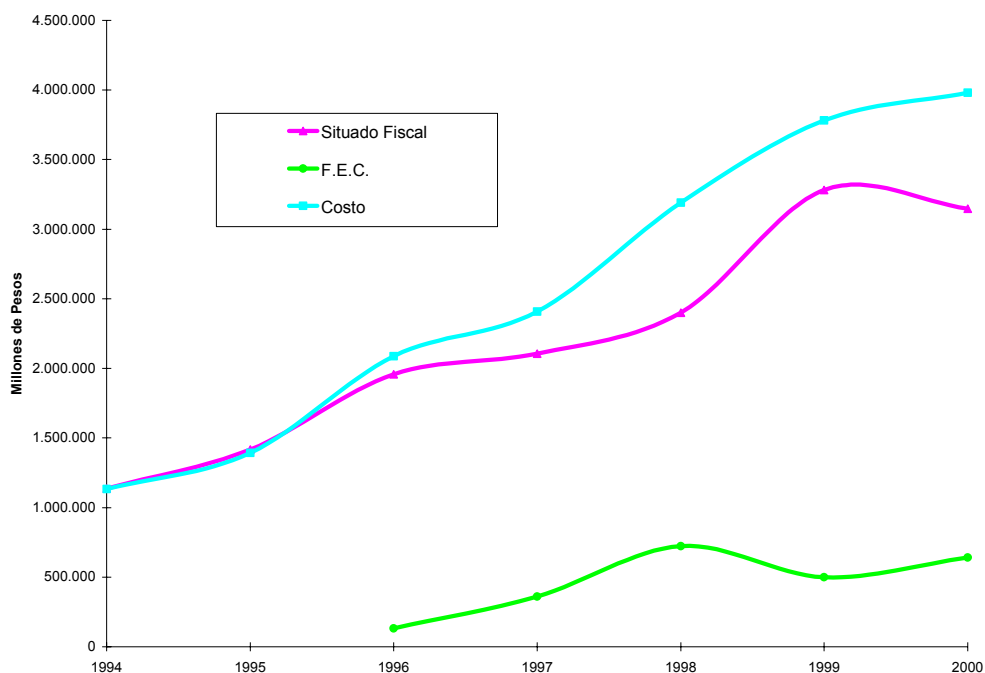
2.1.1. Educación

35. La reorganización del sistema educativo se ha desarrollado en el contexto de una descentralización general de la administración pública, con iniciativas contradictorias sobre cual es el nivel de gobierno más adecuado para administrar el sistema de educación pública. Ley 29 de 1989 favoreció la municipalización de la educación pública; la Constitución de 1991 le dio amplias competencias a los departamentos y paulatinamente a los municipios; la Ley 60 de 1993, que reglamentó los mandatos constitucionales enfatizó el papel de los municipios; finalmente la Ley 115 de 1994 amplió el rol de los departamentos. Esta confusión de roles se alimenta en primer lugar de las decisiones en materia de salario de los docentes, tomadas en el nivel nacional. Adicionalmente la excepción que otorgó la Ley 100 de 1993 al régimen pensional de los maestros se convirtió en otro obstáculo para avanzar en una verdadera descentralización de la provisión de este servicio. Finalmente, otro de los factores que ha impedido una mejor asignación de los recursos, por ejemplo el avance hacia sistemas de capitación, es la ausencia de mecanismos para promover una redistribución de la planta docente.
36. En términos generales, varios estudios coinciden en señalar que, durante los noventa, como resultado de la Ley 60 de 1993, se registraron aumentos en la cobertura en educación, particularmente en secundaria, sin embargo éstos no corresponden con el monto de recursos invertidos (Sarmiento y Caro 1998; Sanchez y Nuñez, 1999), (Cuadro Anexo estadístico A-17). En particular los avances en focalización en los más pobres fueron mínimos (Sanchez y Nuñez, 1999). Uno de los problemas que afronta hoy este sector es la concentración de todos sus recursos en la atención de los salarios de los maestros y personal administrativo, descuidando la inversión en ayudas pedagógicas que mejoren la calidad de la educación. La transferencia municipal (PICN), originalmente concebida para el pago de la inversión en el sector, hoy se aplica al pago de la nómina docente.
37. Subsisten problemas de equidad y eficiencia en la distribución de los recursos y de confusiones y de incoherencias entre Nación, Departamentos y Municipios, así como de falta de incentivos en las entidades territoriales para avanzar en el proceso de descentralización. La distribución del situado fiscal 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 docentes. Esto se ha convertido en demandas crecientes de recursos a la Nación a través del Fondo Educativo de Compensación (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

Este fondo complementa lo que hace falta para el pago de la nómina de maestros (Gráfico 15).

Gráfico 15

Evolución del Costo de la Educación Pública y de sus fuentes de financiación



38. Evaluaciones más específicas sobre los resultados de este conjunto contradictorio de reformas y del importante esfuerzo en materia de recursos, disponibles por ahora solo para los grandes centros urbanos del país muestran avances muy modestos en cobertura, pero con mayor alcance en los estratos socioeconómicos bajos; una mejoría notable en los salarios de los docentes; una propensión menor a migrar de este grupo de profesionales y signos evidentes de convergencia entre los grandes centros urbanos ⁸ (Borjas, Acosta, 2000).

39. La cobertura total aumentó especialmente entre 1991 y 1994 y se presenta un ligero descenso en 1998. Sin embargo hay variaciones alrededor de esta tendencia general que se recogen en el cuadro 4. La cobertura aumentó sostenidamente más de 10 puntos para los niños más jóvenes entre 1991 y 1998. Para todos los otros grupos aumentó entre 1991 y 1994 y luego descendió en 1998.

⁸ En este estudio se trabajaron las Encuestas Nacionales de Hogares de Junio de 1991, Junio de 1994 y Junio de 1998, que cubren los siete principales centros urbanos del país

Cuadro 4
Tasa de Matrícula de niños entre 15 y 16 años

Rango de edad	1991	1994	1998
5-6	76.2	83.9	87.3
7-8	95.8	96.6	95.4
10-13	95.1	95.8	93.7
14-16	80.3	82.2	81.9
Todas las edades	88.6	90.6	90.1

Fuente. Borjas, Acosta (2000) con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares Junio.

40. También se presentaron importantes variaciones en las tendencias de matrícula en diferentes estratos socioeconómicos, siendo más bajas en todas las edades para el estrato bajo; sin embargo el mayor incremento en la tasa de cobertura tuvo lugar en este estrato para el grupo de niños más jóvenes (Cuadro 5)

Cuadro 5
Tasas de Cobertura por Estrato Socioeconómico

Cuadro 12. Tasas de cobertura según el estrato socioeconómico (%)									
Grupos de edades	Bajo			Medio			Alto		
	1991	1994	1998	1991	1994	1998	1991	1994	1998
5-6	66.4	76.7	80.9	81.2	87.8	90.5	92.7	96.9	98.2
7-8	93.5	94.5	92.2	97.1	97.9	97.3	99.4	98.2	97.3
10-13	92.6	93.5	90.2	96.4	97.0	95.7	98.3	97.6	96.0
14-16	70.2	73.8	73.1	85.4	86.5	86.9	84.3	89.6	85.6
Todas las edades	83.4	86.2	85.0	91.4	93.0	93.0	93.9	95.1	94.0

Fuente. Borjas, Acosta (2000) con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares Junio.

41. El análisis de las Encuestas de Hogares durante los noventa permite apreciar el efecto que tuvieron varias medidas tendientes a mejorar la remuneración de los maestros durante los noventa ⁹. El conjunto de medidas en materia de salario,

⁹ En esta década los docentes se beneficiaron de varias medidas. En primer lugar, los ascensos de su escalafón aprobados por la Ley 30 de 1992. El decreto 707 de 1996 les concedió bonificaciones y primas

favorables a los docentes elevó su remuneración hasta sobrepasar, en 1998, en un 11% a un trabajador con iguales características individuales de otro sector de la economía. Este mayor costo para la educación no se acompañó sin embargo de medidas que permitieran una mejor redistribución de la planta docente. Por el contrario, las encuestas muestran que en 1998, el porcentaje de docentes que migraron es más bajo que en el caso de los docentes privados y aún más bajo que en el caso de cualquier otro trabajador. Esto se explicaría, en primer lugar, porque la carrera docente no permite diferencias regionales en la remuneración de los maestros; en segundo lugar porque los maestros tienen en promedio cerca de 10 años más que los otros trabajadores, lo que disminuye su posibilidad de establecerse en otro sitio. Ante la imposibilidad de distribuir mejor las plantas docentes, las regiones que requieren más maestros, simplemente contratan más. (Borjas, Acosta, 2000).

42. Un resultado quizá un poco más favorable en materia de los efectos de las reformas sobre la educación es que para estas grandes ciudades cubiertas por las etapas de Junio de la Encuesta Nacional de hogares se observa fuerte evidencia de convergencia en las oportunidades educativas en estos centros urbanos.
43. Las recomendaciones siguen apuntando a lograr una mayor descentralización y a una mayor vinculación de las regiones en la provisión de este servicio. A la primera se opone el sindicato de los docentes, FECODE, porque ello implicaría modificar la carrera docente y permitir diferencias regionales de salario, que se traducirían en últimas en una fragmentación su organización. Esta difícil reforma encuentra además un obstáculo importante en el régimen pensional de los maestros, a cargo casi por completo de la Nación. La definición del nuevo régimen de pensiones del magisterio es uno de los primeros pasos que facilitaría un manejo descentralizado de los maestros, porque permitiría que la decisión de contratar maestros, se tomara con el pleno conocimiento de su verdadero costo para cada región.
44. Lo anterior está unido a una segunda posibilidad de reforma consistente en modificar las fuentes de financiación de la educación, dirigida a que aquellas regiones que tengan capacidad fiscal, asignen directamente recursos para la educación, el predial por ejemplo (Mora, Ayala, Gutierrez y Velasco, 1999). Esto es todavía una idea en borrador que requiere un examen detallado y cuidadoso de la estructura fiscal del país.
45. Las experiencias de algunas ciudades señalan también otras alternativas posibles en proceso de evaluación. En especial es importante resaltar el caso de Bogotá, ciudad que logró en los últimos 3 años, un aumento considerable en cobertura sin expandir la nómina docente. Ello fue posible gracias a una inversión considerable de recursos para construcción y adecuación de infraestructura escolar en zonas periféricas, que

adicionales. A partir de 1997 se estableció la prima de vacaciones y el ascenso por profesionalización docente. Para el período 1995 y 1998 se acordó un aumento de salarios de los docentes públicos de más de 4 puntos reales por año.

fue adjudicada a instituciones educativas privadas con desempeño notable, para brindar el servicio de educación.

2.1.2. Salud

46. Los recursos asignados por la Ley 60 de 1993 para educación y salud no permitieron la adopción de sistemas de costeo per-cápita y persistieron en privilegiar el financiamiento de la oferta de estos servicios. En el caso de la salud mediante la ley 100 de 1993 se introdujo una financiación per-cápita, pero su implementación ha sido accidentada, y permanecen aún rezagos y contradicciones derivados de la manera como se ha hecho la transición. Los principales logros en este sector fueron el aumento en cobertura, aunque esta se resintiera como resultado de la crisis, los mayores recursos asignados y el nuevo esquema institucional que propende por una cobertura universal (Cuadro 6).

Cuadro 6
Impacto de la reforma en salud en los principales indicadores

Indicadores	Antes de la Reforma (1993)	7 años después (2000)
% Población total afiliada	24%	53%
% Población pobre afiliada	0%	55%
Número de aseguradores régimen contributivo*	20	29
Número de aseguradores régimen subsidiado	0	237
Recursos Públicos total para salud en millones de pesos corrientes de 1998	1'512.127	3'043.840
Recursos de demanda (% del total de recursos públicos para salud)	-	47%

*Incluye el Seguro Social para los trabajadores del sector privado y las cajas públicas para empleados públicos

47. La ley 100 de 1993 cambió radicalmente el sistema de salud vigente hasta ese momento en el país. Se partió de dos principios básicos: el acceso universal a los servicios de salud y el aumento de la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios. Para lograr estos dos objetivos se cambió el sistema anterior, que combinaba el aseguramiento de la población ocupada en el sector formal con el sistema público de asistencia, y se implementó un mecanismo de aseguramiento universal obligatorio en el que entran a participar, en forma coordinada, entidades

públicas y privadas en un sistema de competencia regulada que garantizaría un aumento de la eficiencia y de la calidad en la prestación de los servicios¹⁰.

48. Los usuarios de los servicios de salud quedaron segmentados en dos: el grupo de personas con capacidad de pago y el de los más pobres. Los primeros, trabajadores dependientes o independientes pertenecen al denominado *régimen contributivo*. Estas personas se aseguran en una Empresa Promotora de Salud, EPS y cotizan 12% de sus ingresos laborales. Si son trabajadores dependientes el patrono cotiza el 66,6% de ese valor y el trabajador el 33,4% restante. Si son trabajadores independientes realizan solos su cotización. En este último caso, el salario base de cotización no puede ser inferior a dos salarios mínimos legales vigentes. Uno de esos 12 puntos de cotización va a la cuenta de solidaridad en el Fosyga, con la cual se cofinancia el aseguramiento de las personas pobres.
49. El *régimen subsidiado* de salud debe cubrir a la población pobre. En este nuevo esquema, el municipio selecciona a los beneficiarios del régimen subsidiado de salud mediante una encuesta realizada a la familia denominada "Sistema de Identificación de Beneficiarios", SISBEN, en la que indaga sobre las condiciones de la vivienda y de los ingresos del hogar. Las personas seleccionadas deben escoger libremente la entidad aseguradora, ARS y se afilian como beneficiarios del régimen subsidiado de salud.
50. En la actualidad, un primer problema del Sistema General de Seguridad Social reside en la posibilidad de lograr una expansión de la cobertura del régimen contributivo mediante el control de la evasión así como mediante el diseño de subsidios parciales que incentiven el aseguramiento de los trabajadores del sector informal. De estos la porción más dinámica en aseguramiento ha sido aquella que se afilia con aportes de la empresa. El trabajador independiente que debe asumir todo el valor de la cotización registra modestas tasas de afiliación (Lopez, 1999). Un estudio de Fedesarrollo y la Fundación Corona (Giedion y Morales 1998) mostró que la pérdida de recursos resultante de la no afiliación del sector informal urbano y rural podrían estar ocasionando una pérdida de recursos que permitiría afiliar cerca de 2,4 millones de pobres adicionales. Este mismo estudio identificó que por sub-declaración y no afiliación en el sector formal se estarían dejando de afiliar cerca de 800 mil pobres más.
51. El Instituto de Seguros Sociales, la entidad que tradicionalmente cubrió el riesgo de salud, no ha podido adaptarse a la reforma. Sus problemas financieros derivados de

¹⁰ El principio general es el siguiente: cada persona se afilia a una empresa aseguradora de salud, la cual debe elegir libremente, y pagarle una cotización, que sería el equivalente a la prima de aseguramiento. Esa cotización le da derecho, a él y a su familia, a acceder a un plan básico de salud, denominado Plan obligatorio de Salud, POS, el cual depende del régimen al que esté afiliado: contributivo o subsidiado. Los dineros recaudados por las cotizaciones pertenecen al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, quien paga a cada entidad aseguradora un dinero que cubre los costos promedios de ese POS. Esta suma de dinero recibida por la aseguradora es la Unidad de Pago por Capitación, UPC. A su turno, las aseguradoras hacen contratos con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, para lograr la atención médica de los afiliados y sus familias.

un mayor gasto per-capita del acordado en la UPC, así como excesos en gastos de personal, lo hicieron acreedor a una sanción de la Superintendencia de Salud, que le ha impedido desde 1.999 realizar nuevas afiliaciones. El gobierno discute actualmente un paquete que consiste en realizarle un cuantioso crédito, siempre y cuando los sindicatos del ISS, cedan en sus beneficios convencionales, y se inicie un riguroso plan de reestructuración.

52. Por su parte, en el régimen subsidiado se mantienen problemas derivados de la superposición de esquemas de prestación de servicios de salud. Mientras se ha producido el aseguramiento de más del 50% de la población pobre, persiste el esquema de prestación tradicional a la población no asegurada de la red hospitalaria pública. Actualmente 53% de los recursos del régimen subsidiado de salud son subsidios a la oferta, es decir, son directamente girados a los hospitales públicos por los gobiernos nacional, departamental y municipal y 47% restante van a asegurar población pobre mediante subsidios a la demanda, cuando se suponía que para el año 2.001 todos los subsidios a la oferta debían estar convertidos en subsidios a la demanda. Se ha producido un nefasto círculo vicioso por el cual no se avanza en el aseguramiento, porque se requiere financiar a los hospitales que atienden a los no asegurados!.
53. Las fuentes de financiación del régimen subsidiado durante 1999 aportaron recursos por valor de \$ 1, 2 billones, utilizados para la afiliación de población pobre. En su orden la subcuenta de solidaridad del Fosyga aporta el 38%, le sigue con un 34% la participación en los ingresos corrientes de la Nación. La tercera fuente en importancia es el situado fiscal que aporta el 16% y el resto de rentas cedidas, propias y otras el 12% restante. La evolución de las principales fuentes en la financiación del régimen subsidiado de salud, (cuadro A 18 del Anexo) muestra que los recursos del fosyga han caído dos años consecutivos, en razón del descenso en las cotizaciones de solidaridad del régimen contributivo, como efecto del aumento del desempleo y a la caída en los aportes del presupuesto nacional a esta cuenta. Cabe destacar el bajo peso que aún tiene el esfuerzo propio de las entidades territoriales en la financiación del régimen subsidiado de salud, lo que está indicando que no se han creado incentivos para que las regiones dediquen recursos crecientes a la afiliación de su población pobre.
54. El 80% de los ingresos de los hospitales son para pagar nómina Giedion (1999), pues a través del tiempo se han otorgado grandes prebendas a sus empleados. El factor salarial promedio del grupo de hospitales investigados era 1.93 (Giedion 2000) y, a pesar de la caída de los ingresos de los últimos años, los costos salariales han continuado creciendo debido a la inflexibilidad de las plantas de personal.
55. Una de las principales restricciones para avanzar en el aseguramiento es la capacidad de las pequeñas empresas para realizar el aporte patronal que complementa el del empleado. Adicionalmente los asalariados de microempresas tampoco pueden acceder al aseguramiento que ofrece el régimen subsidiado puesto que sus ingresos son superiores a 1 salario mínimo, ingreso que registran en promedio los que se benefician del subsidio (niveles 1 y 2 del SISBEN), pero

menores de dos salarios mínimos, ingreso básico para afiliarse al régimen contributivo. Como esta es una parte de la población vinculada que es atendida en la red hospitalaria pública, una posible reforma para la afiliación de los independientes sería la de proponer unos subsidios parciales a cargo de los recursos de oferta que financian los hospitales públicos y del trabajador independiente.

56. El sector salud presenta perspectivas más favorables que el sector educación, por el sistema de costeo per-cápita que se introdujo para la asignación de una parte de los subsidios, así como por la entrada de nuevos agentes y esquemas de provisión de los servicios. Se impone sin embargo acelerar el proceso de conversión de hospitales en prestadores de servicios, comprados por las Empresas Promotoras de Salud (EPS) o por las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS). Así mismo las evaluaciones sobre la sostenibilidad del sistema y el avance hacia lograr cobertura universal comienzan a señalar como un obstáculo el valor del paquete obligatorio de salud, POS. El logro de la ambiciosa meta de lograr el aseguramiento de toda la población parece depender de un ajuste en esta importante variable.

2.2. Reformas Propuestas

57. Como se presentó anteriormente, la mayor capacidad de gasto de los gobiernos locales no parece haber consolidado un proceso sostenible. Existe en la actualidad un enorme desafío para recuperar la estabilidad macroeconómica sin abandonar el proceso de descentralización. Se prevén drásticas reducciones en el gasto en los sectores sociales, si no se avanza en una reforma territorial que profundice la capacidad de los gobiernos locales de generar ingresos propios que complementen las transferencias de la Nación. Se han aprobado varias iniciativas legales y otras se encuentran en proceso de trámite legislativo. Sobre otras aún no existe acuerdo en el gobierno.
58. Entre las iniciativas legales de reciente aprobación están la Ley 549 o de creación del Fondo de Pasivos Territoriales, la Ley 617 racionalización del gasto público, y la Ley de juegos de suerte y azar. El proyecto de Acto legislativo que modifica el sistema de transferencias está surtiendo trámite en el Congreso y si éste se aprueba debe presentarse inmediateamente un proyecto de reforma de la Ley 60 de 1993. Recientemente se presentó también, el proyecto de una reforma tributaria territorial, cuyo debate aún no se inicia. Finalmente, y pese a su urgencia, todavía no existe acuerdo en el Gobierno sobre la reforma al sistema pensional.

2.2.1. Reformas aprobadas recientemente

59. **Ley 549 o Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales** 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. Es 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. El sistema ya está operando, ya está recibiendo los

recursos del situado fiscal y ha realizado anticipos a aquellas regiones que presentaban mayores atrasos en el pago a sus pensionados. Hasta la fecha, se han realizado anticipos sobre estos recursos por valor de \$ 32 mil millones, que han beneficiado cerca de 8 mil pensionados. (Ministerio de Hacienda - D.A.F., 2001a) El cuadro A 19 del Anexo muestra las fuentes de financiamiento del FONPET.

60. Ley 617 o de Racionalización del Gasto Público en las Entidades Territoriales.

Esta Ley argumentó 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 departamentos.¹¹ Para enfrentar la crisis financiera por la que atraviesan las entidades territoriales se ordenó en primer lugar una recategorización de los Municipios y Departamentos, en 7 categorías, en función del porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, ICLD de que disponga la entidad territorial y de la población. De esta categoría depende las remuneraciones del alcalde, de los órganos de representación y de los organismos de control. El Cuadro A 20 del Anexo compara los criterios de esta Ley con los de la Ley 134 de 1994.

61. 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 periodos 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. Se ordenaron 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.

62. En la actualidad existe un gran desfase entre los ICLD, es decir aquellos que no están asignados legalmente a algún propósito y los gastos de funcionamiento (Cuadro 7). Un ejercicio recientemente realizado (Contraloría General de la República, 2001), muestra que el ajuste que deben realizar los departamentos para mantenerse en la categoría en que se encuentran, supera los 670 mil millones de pesos. La recategorización en la categoría inferior exige, de todas formas, un ajuste en los departamentos cercano a los 575 millones de pesos. Así mismo los municipios capitales para mantener su categoría actual deben reducir gastos de funcionamiento en una suma cercana a los 250 mil millones de pesos, y si descienden a la categoría anterior el ajuste es de 143 mil millones. Estos valores son otra muestra del desajuste de las finanzas locales. Las asociaciones de municipios y departamentos se han opuesto a esta medida, pues calculan que saldrían cerca de 80 mil funcionarios, de cerca de 400 mil empleados públicos locales. Cuando se incumplan los límites de gasto determinados en la Ley, las entidades territoriales deben someterse a un programa de saneamiento fiscal y financiero con el Ministerio de Hacienda. En el marco de las negociaciones del proyecto de acto legislativo

¹¹ Lozano, Ignacio (1998), Junguito (1995)

sobre transferencias, se ha propuesto suavizar el ajuste ordenado por la Ley 617, Ley por la que cursan varias demandas de inconstitucionalidad.

Cuadro 7
Gastos de Funcionamiento vs. Ingresos Corrientes de libre Destinación, ICLD

CATEGORIA (DATOS A 1999)	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO/ ICLD	LIMITE DE GASTOS
Especial	65%	61%
Primera	91%	80%
Segunda	97%	85%
Tercera	119%	85%
Cuarta	122%	95%
Quinta	122%	95%
Sexta	123%	95%

Fuente Rodríguez, 2001

63. **Ley de juegos de suerte y azar.** Esta Ley busca garantizar recursos para la salud obtenidos de la explotación del juego de azar. Se argumentó que 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%. Esta Ley le otorgó la titularidad del monopolio rentístico a los departamentos, distritos y municipios y proyecta obtener recursos cercanos a los 4 billones de pesos entre el 2000 y el 2005.

2.2.2. Reformas Pendientes

Desligar las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación

64. **Proyecto de Acto Legislativo No 12 por el cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991.** Este reforma busca en primer lugar desligar las transferencias del monto de los ingresos corrientes de la Nación, y limitar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, distintos de los pagos de pensiones, al crecimiento de la inflación. En el año 2001 se transfieren por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, PICN el 22% de los ingresos corrientes; el 24.5% por concepto de situado fiscal y el 0,8% de Fondo de Compensación Educativa (FEC).
65. En primer lugar este proyecto se propone unificar las transferencias que se realizan hoy en una sola denominada Sistema General de Participaciones, que se repartiría primero sectorialmente: el 60% para educación, el 22% para salud y el 18% para propósito general. Esta crecería entre el 2002 y el 2005 a inflación más 2%; entre el 2006 y 2007 al 2,25% real y el 2008 al 2,5% real. A partir de este año crecería al promedio móvil de los últimos cuatro años. Se prevé un ahorro de 2,5 billones con

esta propuesta, que tiene entre los más fuertes opositores a los maestros y a los trabajadores del sector salud. El costo de estos servicios, no podría crecer en ningún caso por encima de los porcentajes definidos constitucionalmente.

66. Inmediatamente se apruebe esta reforma constitucional, el gobierno debe presentar la reforma de la Ley 60 de 1993. Esta modificaría esencialmente las competencias de los distintos niveles de gobierno en materia de los principales servicios. Se conoce la intención del gobierno de definir la transición hacia una municipalización de la educación, así como la creación de una Comisión de Regulación Educativa, con facultades para racionalizar las plantas docentes territoriales con criterios más equitativos. Así mismo se precisarían las competencias en materia de salud, asignando al departamento la función de prestación de servicios y al municipio el aseguramiento. La salud pública sería responsabilidad de los dos niveles de gobierno.

Reforma Pensional.

67. Sin acuerdo aún entre el equipo de gobierno, se ha venido trabajando hace más de dos años en un proyecto de reforma a la Ley 100 de 1993 en materia pensional. Como se presentó en secciones anteriores, la atención de las obligaciones corrientes de pensiones absorberá en los próximos recursos de los otros sectores sociales. Esta reforma buscaría atenuar en primer lugar, la inequidad existente que favorece a los trabajadores del sector público y generar mecanismos para avanzar hacia un único régimen en materia pensional. Para ello se ha propuesto una modificación de los parámetros más importantes que inciden en el costo: el aumento en las semanas de cotización, y en la edad de jubilación; una menor tasa de reemplazo para calcular la mesada pensional, entre otros. También se ha discutido la reducción del amplio período de transición que permitió la Ley 100; la limitación de traslados entre subsistemas y la reforma a sectores exceptuados como el magisterio y los militares. Así mismo se contempla utilizar algunos puntos de los actuales impuestos a la nómina que financian el Sena y las Cajas de Compensación para financiar el costo de las pensiones.

Reforma Tributaria Territorial

68. Aunque el gobierno ha realizado varios ajustes a los impuestos locales para mejorar los recaudos de estas entidades, (5% de la sobretasa de la gasolina y 50% de la del ACPM para departamentos; unificación de los impuestos de timbre y rodamiento como impuesto departamental), es necesario adelantar una reflexión integral sobre la estructura impositiva del país, comparando la carga tributaria existente con alternativas deseables a la luz de parámetros tales como la eficiencia económica, la simplicidad administrativa, la flexibilidad ante las variaciones en la coyuntura económica y la equidad. La rápida expansión del gasto total y territorial no resultan sostenibles y menos aún cuando el gasto territorial se ha financiado esencialmente con transferencias y sólo en pocas administraciones locales con mayor tributación. Por ello, “no es fácil disociar el severo desequilibrio fiscal y macroeconómico que

vive Colombia desde fines de la pasada década, de esta “modalidad” de descentralización” (Wiesner 2000). En consecuencia, una de las recomendaciones de los expertos para garantizar la consolidación del proceso de descentralización es una mayor contribución de los impuestos locales en los ingresos tributarios del país.

3. CONCLUSIONES

69. Aunque las reformas recientemente aprobadas apuntan en la dirección de corregir los desequilibrios estructurales de las finanzas territoriales, la de mayor impacto sobre el gasto Público Social será la reforma constitucional (proyecto de acto legislativo No 12) que desligará las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación. Esta reforma, aunque asegurará crecimientos reales y previsibles para el financiamiento de la educación y la salud y los demás servicios de competencia territorial, estos serán menores que los obtenidos en los noventa. Ello exigirá ganancias en eficiencia en la provisión de estos servicios y ello será el producto de una verdadera descentralización en donde gobiernos locales y comunidades asuman la responsabilidad por la provisión de educación, salud y servicios sociales básicos.
70. La reforma pensional se requiere con carácter urgente. Sin embargo, no parece posible que el gobierno encuentre un consenso, a cuya construcción ha convocado sectores con intereses muy precisos en contra de esta reforma. De no concretarse esta iniciativa, la situación de las finanzas sería insostenible muy rápidamente pues los pagos de pensiones presionarían aún más los recursos destinados a otros sectores. El país adolece de una evaluación de lo que costará la atención de estas obligaciones pensionales en la inversión en infraestructura y en capital humano.
71. Es urgente revisar la estructura tributaria del país para adecuarla a las necesidades de largo plazo, las cuales han quedado sacrificadas ante las afugias fiscales en cada una de las 6 reformas tributarias de la presente década. También se considera necesario estudiar alternativas de financiación del gasto en algunos sectores (educación, salud, asistencia social). La forma de financiar la provisión de estos servicios, en cuanto a la proporción de recursos locales y de transferencias, afecta los resultados en materia de eficiencia, equidad, y control ciudadano.

4. APENDICE TÉCNICO: FINANZAS PÚBLICAS SUBNACIONALES. FLUJOS DE FONDOS, ASIGNACIÓN Y CONTROL POR NIVEL DE GOBIERNO.

72. No obstante la profundización del proceso de descentralización, distintos niveles de gobierno comparten las competencias en materia de monto, distribución, ejecución y supervisión en los principales sectores (Cuadro 8).

Cuadro 8
Competencias por Nivel de Gobierno

SERVICIO PUBLICO	Monto	Distribución	Ejecución	Supervision
Seguridad Nacional	N	N	N	N
Recursos Naturales (Petróleo)	N	N		N
Educación				
Primaria	N,D,M	N,D	N,D,M	N
Bachillerato	N,D	N,D	N,D	N
Universidades	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
Agua y alcantarillado	M	M	M	N
Transporte Público	M	M	M	M
Vías	M	M	M	M
Basuras y Aseo	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

N: Nación

D: Departamento

M: Municipio

Fuente. Echavarría, J.J, Rentería, C and R. Steiner (1999)

4.1. Régimen Actual de Transferencias: Participación en Ingresos Corrientes y Situado Fiscal

73. Con la Ley 60 de 1993, que reglamenta los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional, se redefine el esquema de transferencias de la Nación hacia los departamentos y municipios. Las nuevas normas establecen dos tipos de transferencias. La primera, que corresponde al Situado Fiscal dirigida a los departamentos y al Distrito Capital y Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, destinada a financiar los servicios de salud y educación. La segunda dirigida a los municipios, para el financiamiento de inversión social, incluyendo dentro de esta definición la nómina de docentes y profesionales de la salud.
74. El Situado Fiscal tradicionalmente ha sido la principal fuente de financiación de salud y educación. La Ley 60 de 1993, lo definió como un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que sería cedido a los departamentos y los Distritos Capital y Especiales. Para 1993 el situado fiscal fue de 22.1% de los ingresos corrientes de la Nación. Para los años siguientes se estipuló que sería un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación, pasando de 23% en 1994 hasta 24.5% en 1996. Cada cinco años, a partir de julio de 1991, y a iniciativa del Congreso, se podrá revisar el nivel del Situado Fiscal y las reglas y procedimientos para la aplicación de los criterios constitucionales.
75. El segundo tipo de transferencia reglamentado por la Ley 60 de 1990 es la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación. Se estableció que esta participación crecería en un punto adicional anualmente desde el 15% en 1994 hasta el 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación en el 2001 (Cuadro 9).

Cuadro 9
Transferencias en proporción de los Ingresos Corrientes de la Nación

Trasferencia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN)	14.0	15.0	16.0	17.0	18.0	19.0	20.0	21.0	22.0	22.0
Situado Fiscal	22.5	23.0	23.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5	24.5
Total	36.5	38.0	39.5	41.5	42.5	43.5	44.5	45.5	46.5	46.5

Fuente.- Constitución de 1991

4.2. Asignación territorial de las transferencias

76. El situado fiscal se distribuye de la siguiente forma (Cuadro 10):

- 15% en partes iguales entre los 32 departamentos y el Distrito Capital y los Distritos especiales.
- El 85% restante se asigna en la forma siguiente: un porcentaje determinado debe asegurar junto con el 15% la atención de las necesidades de salud y educación de los actuales usuarios del sistema; el resto se asigna de acuerdo a la población potencial por atender y al esfuerzo fiscal propio.

Cuadro 10
Destino de los Recursos del Situado Fiscal

CONCEPTOS	PORCENTAJE MÍNIMO Y TIPOS DE GASTO		
Aportes Patronales	Corresponde a un porcentaje variable destinado al pago de los aportes al sistema general de salud pensiones y cesantías, certificado por los Ministerios de Salud y Educación		
Prestación de Servicios	Salud	20%	Prestación de servicios de primero, segundo y tercer nivel de atención. Prevención y fomento de la salud
	Educación	60%	Prestación de servicios de preescolar, básica primaria y secundaria, y media.
	Salud y/o Educación	20%	Del valor correspondiente a prestación de servicios, se distribuye libremente entre sectores de acuerdo a las necesidades de cada entidad territorial La Ley 188 de 1995 estableció que durante los años 1996, 1997 y 1998 no menos del 75% de los recursos de libre asignación se destinaron a gastos en educación A partir de 1999 las entidades territoriales programarán la destinación de dichos recursos de acuerdo con sus necesidades y prioridades de cada sector en coordinación con los Ministerios correspondientes
Asignación del Situado Fiscal para Prestación de Servicios del Sector Salud			
Primer Nivel de Atención	45%	Transferencia a los municipios, cuando éstos asuman la competencia, para prestaciones y prestación del servicio	
	5%	Para prevención y fomento de la salud en los municipios	
Segundo y Tercer nivel de atención	45%	Para prestaciones y prestación del servicio en los departamentos	
	5%	Para prevención y fomento de la salud	

Fuente. Departamento Nacional de Planeación

77. Recientemente la Ley 549 de 1999 que creó el FONPET, le asigna a este fondo los recursos del situado fiscal originados en el impuesto a las transacciones financieras (Cuadro A 19 del Anexo), recursos que deben destinarse a fondar las obligaciones pensales en los sectores de salud y educación.

78. Las participaciones municipales, PICN, se distribuyen así (Cuadro 11):

El 93.5% de los recursos de esta transferencia se distribuyen entre municipios de acuerdo con los siguientes criterios:

- 40% por Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI)
- 20 % por la relación entre el INBI municipal sobre el índice nacional.
- 22% por la participación de la población municipal sobre la población total
- 6% por la variación en la tributación per cápita
- 6% por eficiencia administrativa¹²
- 6% por progreso en calidad de vida y en NBI.

¹² Medida por indicadores de costos administrativos per cápita, gastos de funcionamiento y cobertura de servicios públicos.

El restante 6.5% se distribuye de la forma siguiente:

- 1.5% para los municipios aledaños al río Magdalena proporcional a su extensión sobre la ribera del río.
- 5% para municipios con menos de 100,000 habitantes
- 0.01% para la Federación de Municipios. (Recientemente la Corte Constitucional declaró inconstitucional esta asignación por considerar a la Federación una entidad privada)

Cuadro 11
Criterios para la Distribución de la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN)

CRITERIO		FORMA MEDICIÓN	FUENTE
FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES 549 de 1999 (FONPET)		Los recursos que se produzcan por razón del incremento porcentual en la Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación - PICN que se realice a partir del año 2000, incluido este último, son para cubrir el pago de pasivos pensiones, a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales Su distribución se realizará entre las cuentas de las Entidades Territoriales, en la misma forma en que se realiza la distribución de la PICN	
BÁSICA		Según el Acto Legislativo #01 de 1995, a partir de 1996 y hasta el año 1999 se distribuirá la participación "BÁSICA" en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia IVA en 1992 (Básica), siendo asignado por este concepto: el 50% en 1996; el 40% en 1997, el 30% en 1998 y el 15% en 1999 del total de las Participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el artículo 24 de la Ley 60 de 1993.	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DISTRIBUCIONES ESPECIALES	RESGUARDOS INDÍGENAS	Se calcula determinando la participación per cápita nacional, que resulta de dividir el monto total de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación entre la población total del país para la vigencia respectiva, multiplicando por la población indígena que habita en los resguardos indígenas.	DANE y Ministerio de Hacienda y Crédito Público
	MUNICIPIOS RIBEREÑOS DEL RIO MAGDALENA (1.5%)	Una vez descontada la asignación "Básica" del total de La Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, se calcula el 1.5%, valor que se distribuye entre los municipios ribereños del Río Magdalena en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio.	IGAC
	MUNICIPIOS CON MENOS DE 50,000 HABITANTES (5%)	Una vez descontada la asignación "Básica" del total de La Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, se calcula el 5%, valor que se distribuye de acuerdo con los criterios establecidos en el parágrafo 1° del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 (fórmula)	DANE
FÓRMULA	DE ACUERDO CON EL PARÁGRAFO 1° DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY 60 DE 1993	Una vez descontada la participación "Básica" y las asignaciones especiales (La participación de los resguardos indígenas, Municipios ribereños del Río Magdalena y Municipios con menos de 50,000 habitantes), del total de La Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, se realiza la distribución municipal de acuerdo con los criterios establecidos en el parágrafo 1° del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 (fórmula), como se describe a continuación:	
	40% Población con necesidades básicas insatisfechas	Se calcula por municipio multiplicando el NBI municipal por su población total, para luego determinar la participación en el total de la población pobre del país, indica el porcentaje de personas pobres que tiene determinado municipio con relación al total Nacional	DANE
	20% Nivel relativo de pobreza	Se mide teniendo en cuenta el NBI municipal, frente al total Nacional del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	DANE
	22% Población	Mide la participación que tiene la población del municipio con relación al resto del país	DANE
	6% La eficiencia fiscal	Se determina por la diferencia positiva que exista entre los ingresos tributarios municipales per cápita de dos vigencias consecutivas, ponderando la variación en forma inversa por el índice de necesidades básicas insatisfechas.	Municipio y DANE
	6% La eficiencia administrativa	Se mide como la relación entre los gastos de funcionamiento per cápita y el porcentaje de habitantes con servicios públicos domiciliarios (Acueducto, Alcantarillado y Aseo)	Municipio y DANE
	6% El progreso de calidad de vida	Se determina sobre los municipios que tengan una variación positiva en su nivel relativo de pobreza mediante la comparación del INBI reportados en los dos últimos Censos (Vigencia 1997 Censo 1985 y Censo 1993).	DANE

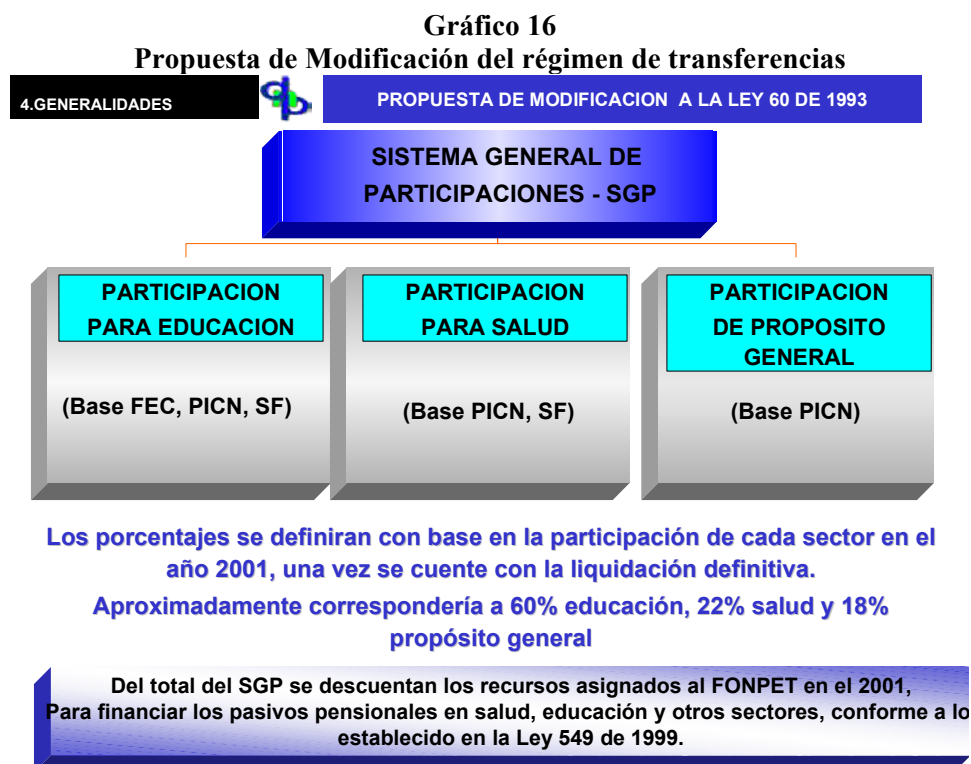
Fuente. Departamento Nacional de Planeación

4.3. Las Regalías

79. Las regalías constituyen la renta que pagan las compañías que explotan recursos naturales no renovables, siendo los más importantes el petróleo y el carbón. Según la Ley 141 (1994) por medio de la cual se implementan los Artículos 360 y 361 de la Constitución, el ingreso de las regalías se divide así: el 47.5% deben transferirse a los departamentos donde se lleva a cabo la producción de los minerales, un 12.5% a los municipios en donde se extraen los minerales, el 8% a los municipios donde están localizados los puertos y el 32% a un Fondo (El Fondo Nacional de Regalías). La suma total de las regalías distribuidas en 1999 representa aproximadamente el 7% de los ingresos corrientes
80. En el caso de las transferencias de petróleo a los departamentos productores, la participación establecida del 47.5% se lleva a cabo solamente cuando la producción no sobrepasa los 180 mil barriles por día. Una vez superado este límite, las transferencias descienden al 10% (en el caso de niveles de producción que lleguen a los 600 mil barriles diarios y por encima de este tope las transferencias descienden al 5%). En el caso de las transferencias a los municipios, estas descienden del 12.5% al 10% cuando los niveles de producción sobrepasan los 100 mil barriles diarios. El resto se adjudica al FNR (65%) y a los departamentos no productores en la misma región (tratándose de las transferencias a los departamentos). En cuanto a los municipios, el 60% del remanente se destina al FNR y al resto a los municipios no productores en el mismo departamento.

4.4. Propuesta de Reforma del Régimen de Transferencias

81. El proyecto de Acto Legislativo No. 12, recoge algunas propuestas en materia de transferencias analizadas en varios trabajos (Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Pública, 1997), relacionadas con la necesidad de agrupar en una sola bolsa las transferencias territoriales. Se propone la creación del sistema nacional de participaciones que agruparía el situado fiscal, la PICN y el FEC, y repartiría los recursos primero sectorialmente: 60% para educación, 22% para salud y 18% de libre destinación (Gráfico 16).



Fuente. DNP. Proyecto de Reforma de la Ley 60

82. La reforma a la Ley 60, luego de precisar competencias, fijará los criterios para asignación territorial de la financiación sectorial definida por el Sistema General de Participaciones.

Bibliografía

Acosta, Olga, Israel Fainboim, Catalina Gutierrez y Blanca Zuluaga (1999) "Relaciones Fiscales Nación-Distrito" en Coyuntura Social No. 20. Mayo.

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.

Ayala Ulpiano y O.L. Acosta, (1999) "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Consolidación y Modernización", Fedesarrollo, Informe de Investigación, Bogotá.

Ayala Ulpiano y O.L. Acosta, (2001) "Reformas Pensionales y Costos Fiscales" Informe para la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Ayala, U., Soto, C., Hernández, L., "La remuneración y el mercado de trabajo de los docentes públicos en Bogotá".

Banco Mundial (1995) Making Decentralization Work, noviembre.

Caro, B., Sarmiento, A., 1997. "La educación en cifras: avances en el período 1985-1997". Santa Fé de Bogotá, Colombia.

Cerquera Daniel, Paula Jaramillo y Natalia Salazar (2000), "La Educación en Colombia: Evolución y Diagnóstico". En Boletines de Divulgación Económica No. 6. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Julio.

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

Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. 2000. "Plan financiero 1001 y revisión 2000".

Contraloría General de la República (2001), "Ajustes de Ley 617 de 2000". En Revista Gestión Fiscal. Informe Financiero No.2 febrero.

Coyuntura Social (1999). Análisis Coyuntural: Cómo va la descentralización en el país? No. 20, Fedesarrollo, mayo.

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

Departamento Nacional de Planeación. 1999. "Gasto social 1980-1997". Colombia: Quebecor/Impreandes Colombia S.A. Publicación Seriada N°21.

Departamento Nacional de Planeación. 1999. "La Educación en cifras". Colombia: Quebecor/Impreandes Colombia S.A. Publicación Seriada N°19.

Departamento Nacional de Planeación. 1999. "Balance macroeconómico y perspectivas para el año 2000". Documento CONPES. 23 de Diciembre. Bogotá, DC., Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. 1999. "Informe de Desarrollo humano para Colombia 1999". Bogotá, DC, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Departamento Nacional de Planeación. 2000. "Indicadores de coyuntura social". Colombia: Quebecor/Impreandes Colombia S.A. Publicación Seriada N°24.

Duarte – Agudelo, J. 1996 " La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal". Fedesarrollo. Coyuntura Económica No. 14.

Duarte-Agudelo, J., 1995. "State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)". Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el grado de D. Phil. En Ciencias Políticas en la Facultad de Estudios Sociales de la Universidad de Oxford.

Echavarría, J.J, Rentería, C and R. Steiner (1999) "Decentralization and Bailouts in Colombia" Fedesarrollo, Working Paper, Agosto

Fedesarrollo. Proyecto Agenda Colombia (1998) "Sector educativo: diagnóstico y recomendaciones".

Fedesarrollo.1999. "¿Cómo va la descentralización en el país?". Análisis Coyuntural Coyuntura Social: 20 Mayo 59-80.

Fundación Corona. 1999. Afiliación de población pobre al sistema de salud: el caso colombiano. Bogotá, DC., Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Fundación Corona. 1999. *La evasión de aportes obligatorios al sistema de salud en Colombia*. Bogotá, DC., Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A.

Gideon Ursula, y Acosta, Olga (1998) "Cómo reorientar el sector salud: Retos y Desafíos para los próximos 4 años" En Debates de Coyuntura Social No.11. Fedesarrollo.

Giedion, U y Molina, C. 1994. "El Sector de la Salud: Desafíos Futuros". *Revista Coyuntura Social*, N°11. Bogotá, DC, Colombia: Fedesarrollo.

Giedion, U. y Morales, L. 1997. "Aproximación a la medición de la eficiencia en los hospitales públicos del Distrito Capital", mimeo. Bogotá, DC, Colombia: Fedesarrollo, Secretaría Distrital de Salud.

Giedion, Ursula. López, Raúl y Marulanda John (2000) "*Estructura política y organizacional del distrito capital de Santafé de Bogotá*", FEDESARROLLO. Mimeo

Giedion, Ursula. Morales, Luis y Acosta, Olga (2000) "*Efectos de la reforma en salud sobre las conductas irregulares en los hospitales públicos*", FEDESARROLLO-BID.
Gómez Buendía Hernando y Rodrigo Losada-Lora (1984) "Organización y conflicto: la educación primaria oficial en Colombia".

Gómez Buendía Hernando, Rocío Londoño, Guillermo Perry (1986) "Sindicalismo y política económica". Fedesarrollo Cerec.

Mora, H., Ayala, U., Gutiérrez, C., Velasco, A., "Financiamiento de la educación: evaluación de la viabilidad del sistema de capitalización". Trabajo presentado en el foro convocado por la Fundación Corona y El Tiempo.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal (2001a). "Fonpet, Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales". Ley 549 de 1999.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Apoyo Fiscal (2001b). "Racionalización del Gasto Público en las Entidades Territoriales". Ley 617 de 2000.

Restrepo Juan Camilo (2000) "Nuevos Rumbos para la Descentralización". Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Revista Coyuntura Social (1998), Análisis Coyuntural. "Evolución del Gasto Público Social en Colombia". Noviembre.

Rodriguez Sosa Henry (2001) "La Política de Ajuste Territorial: Contextos y Efectos de la Ley 617 de 2000". Mimeo.

Sánchez Fabio et al. (1999) Quién se benefició del gasto social en los noventa. En Coyuntura Social No. 20, Fedesarrollo. Mayo.

Sanchez Fabio, Jairo Núñez (1999) "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. Quién se benefició del Gasto Público en los noventa? En Revista Coyuntura Social No. 20 Mayo.

Sarmiento, A., Caro, B., 1997. "El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo". Planeación y Desarrollo. Vol. XXVIII: 11-24.

Sarmiento, A., 1999. "La educación en el Plan Nacional de Desarrollo: cambio para construir la paz 1998-2002". Debates de Coyuntura Social. 12: 90-98.

ANEXO

Cuadro A 1
Gasto de las administraciones públicas por finalidad. Millones de pesos

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980	50471	18440	29118	9914	7771	558	3469	119741	320684	440425
1981	65759	24547	45653	13940	4455	1131	3541	159026	326673	485699
1982	88480	30009	49899	15095	11609	1207	4749	201048	420265	621313
1983	111468	37911	63204	17677	10818	2337	6206	249621	514508	764129
1984	142809	42009	79228	20613	17614	5422	7700	315395	646622	962017
1985	175472	68372	105047	15866	13219	9867	10721	398564	809705	1208269
1986	224492	87958	142551	21022	29687	4293	14385	524388	1455739	1980127
1987	290477	113955	184993	28320	33795	12703	17411	681654	1615827	2297481
1988	374035	163473	255786	45730	35227	17026	30965	922242	2144033	3066275
1989	498008	185055	621720	75130	59053	21601	43868	1504435	2981019	4485454
1990	637882	250246	513954	105335	68480	30417	54901	1661215	3888297	5549512
1991	817787	278982	635948	133539	91069	84253	66655	2108233	5066242	7174475
1992	1338225	365159	923497	184265	126341	85185	88095	3110767	7067578	10178345
1993	1655236	769945	1316990	238973	158417	92014	140518	4372093	7961810	12333903
1994	2086053	1443423	2416062	331046	248434	133694	243509	6902221	11665015	18567236
1995	3014409	3106212	3571339	574396	348893	183790	298655	11097694	14090482	25188176
1996	5068108	3098832	6338374	704643	615545	412524	578711	16816737	20487605	37304342
1997	5470559	4139847	5438596	888736	740127	428334	576846	17683045	25917773	43600818
1998	6809352	5696987	5311793	1058077	1002265	303643	554435	20736552	35868889	56605441
1999	7056833	6211367	7814644	1105148	821326	498987	609879	24118184	43567656	67685840

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A 2
Gasto de las administraciones públicas por finalidad.
En % del PIB

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	TOTAL GASTO SOCIAL	Otro Gasto	TOTAL GASTO PUBLICO
1980	2,7	1,0	1,6	0,5	0,4	0,0	0,2	6,5	17,4	23,9
1981	2,8	1,1	2,0	0,6	0,2	0,0	0,2	6,9	14,1	21,0
1982	3,0	1,0	1,7	0,5	0,4	0,0	0,2	6,9	14,4	21,4
1983	3,1	1,1	1,8	0,5	0,3	0,1	0,2	7,0	14,5	21,5
1984	3,2	0,9	1,8	0,5	0,4	0,1	0,2	7,0	14,4	21,4
1985	3,0	1,2	1,8	0,3	0,2	0,2	0,2	6,9	14,0	20,9
1986	2,8	1,1	1,8	0,3	0,4	0,1	0,2	6,6	18,4	25,0
1987	2,8	1,1	1,8	0,3	0,3	0,1	0,2	6,6	15,7	22,4
1988	2,7	1,2	1,9	0,3	0,3	0,1	0,2	6,7	15,7	22,4
1989	2,8	1,1	3,5	0,4	0,3	0,1	0,2	8,5	16,9	25,5
1990	2,7	1,1	2,2	0,4	0,3	0,1	0,2	7,1	16,5	23,6
1991	2,7	0,9	2,1	0,4	0,3	0,3	0,2	6,9	16,7	23,6
1992	3,4	0,9	2,4	0,5	0,3	0,2	0,2	8,0	18,1	26,1
1993	3,2	1,5	2,6	0,5	0,3	0,2	0,3	8,6	15,6	24,1
1994	3,1	2,1	3,6	0,5	0,4	0,2	0,4	10,2	17,3	27,5
1995	3,6	3,7	4,2	0,7	0,4	0,2	0,4	13,1	16,7	29,8
1996	5,0	3,1	6,3	0,7	0,6	0,4	0,6	16,7	20,3	37,0
1997	4,5	3,4	4,5	0,7	0,6	0,4	0,5	14,5	21,3	35,8
1998	4,8	4,0	3,8	0,8	0,7	0,2	0,4	14,7	25,4	40,2
1999	4,6	4,1	5,1	0,7	0,5	0,3	0,4	15,8	28,6	44,4
prom 80's	2,92	1,07	1,96	0,42	0,32	0,09	0,19	6,98	15,56	22,54
prom 90's	3,77	2,48	3,67	0,59	0,45	0,25	0,35	11,56	19,65	31,21
prom 90-96	3,39	1,90	3,33	0,53	0,37	0,23	0,32	10,08	17,31	27,39
prom 97-99	4,65	3,84	4,46	0,74	0,62	0,30	0,42	15,02	25,11	40,14

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A 3
Gasto de las administraciones públicas por finalidad. Millones de pesos constantes de 1994

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980	1119732	409099	646006	219957	172402	12376	76968	2656540	7114629	9771169
1981	1188375	443612	825019	251918	80502	20432	64000	2873858	5903514	8777372
1982	1281573	434658	722758	218644	168155	17477	68781	2912046	6087263	8999309
1983	1340956	456063	760345	212653	130144	28108	74660	3002929	6189489	9192418
1984	1406101	413621	780084	202955	173431	53386	75815	3105393	6366684	9472077
1985	1383456	539054	828208	125087	104225	77795	84528	3142353	6383872	9526225
1986	1370251	536879	870101	128313	181202	26204	87802	3200752	8885516	12086268
1987	1437067	563765	915212	140105	167192	62843	86137	3372321	7993925	11366246
1988	1448493	633068	990562	177094	136420	65937	119915	3571489	8303007	11874496
1989	1546761	574761	1931000	233347	183413	67090	136249	4672621	9258736	13931357
1990	1544993	606112	1244830	255129	165863	73672	132974	4023573	9417715	13441288
1991	1565440	534037	1217356	255625	174328	161281	127594	4035661	9698000	13733661
1992	2076148	566516	1432731	285872	196008	132158	136672	4826105	10964776	15790881
1993	2066156	961088	1643938	298299	197745	114857	175402	5457485	9938365	15395850
1994	2086053	1443423	2416062	331046	248434	133694	243509	6902221	11665015	18567236
1995	2536293	2613536	3004889	483291	293555	154639	251285	9337488	11855590	21193078
1996	3648767	2230994	4563291	507305	443160	296995	416641	12107153	14749982	26857135
1997	3370862	2550901	3351166	547623	456053	263932	343352	10883889	15982168	26866057
1998	3620003	3028650	2823872	562498	532827	161424	245930	10975204	19117558	30092762
1999	3418484	3008922	3785584	535358	397868	241720	175225	11563161	21225339	32788500

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A 4
Gasto de las administraciones públicas por finalidad
Composición

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Gasto Soc/ Gasto Pub. Total	Total Gasto Público
1980	42,2	15,4	24,3	8,3	6,5	0,5	2,9	100,0	27,2	
1981	41,4	15,4	28,7	8,8	2,8	0,7	2,2	100,0	32,7	
1982	44,0	14,9	24,8	7,5	5,8	0,6	2,4	100,0	32,4	
1983	44,7	15,2	25,3	7,1	4,3	0,9	2,5	100,0	32,7	
1984	45,3	13,3	25,1	6,5	5,6	1,7	2,4	100,0	32,8	
1985	44,0	17,2	26,4	4,0	3,3	2,5	2,7	100,0	33,0	
1986	42,8	16,8	27,2	4,0	5,7	0,8	2,7	100,0	26,5	
1987	42,6	16,7	27,1	4,2	5,0	1,9	2,6	100,0	29,7	
1988	40,6	17,7	27,7	5,0	3,8	1,8	3,4	100,0	30,1	
1989	33,1	12,3	41,3	5,0	3,9	1,4	2,9	100,0	33,5	
1990	38,4	15,1	30,9	6,3	4,1	1,8	3,3	100,0	29,9	
1991	38,8	13,2	30,2	6,3	4,3	4,0	3,2	100,0	29,4	
1992	43,0	11,7	29,7	5,9	4,1	2,7	2,8	100,0	30,6	
1993	37,9	17,6	30,1	5,5	3,6	2,1	3,2	100,0	35,4	
1994	30,2	20,9	35,0	4,8	3,6	1,9	3,5	100,0	37,2	
1995	27,2	28,0	32,2	5,2	3,1	1,7	2,7	100,0	44,1	
1996	30,1	18,4	37,7	4,2	3,7	2,5	3,4	100,0	45,1	
1997	30,9	23,4	30,8	5,0	4,2	2,4	3,3	100,0	40,6	
1998	32,8	27,5	25,6	5,1	4,8	1,5	2,7	100,0	36,6	
1999	29,3	25,8	32,4	4,6	3,4	2,1	2,5	100,0	35,6	
prom 80's	42,06	15,49	27,80	6,03	4,67	1,29	2,67	100,0	31,05	
prom 90's	33,86	20,16	31,46	5,29	3,90	2,27	3,06	100,0	36,45	
prom 90-96	35,08	17,85	32,26	5,46	3,79	2,39	3,17	100,0	35,95	
prom 97-99	31,01	25,55	29,59	4,90	4,14	1,99	2,82	100,0	37,61	

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A 5
Gasto de las administraciones públicas por finalidad. Millones de pesos de 1998

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980	2.042.842	746.369	1.178.567	401.275	314.536	22.585	140.410	4.846.583	12.979.863	17.826.446
1981	2.104.739	785.672	1.461.209	446.176	142.591	36.200	113.336	5.089.923	10.455.778	15.545.701
1982	2.283.284	774.402	1.287.676	389.536	299.578	31.147	122.551	5.188.175	10.845.213	16.033.387
1983	2.466.198	838.770	1.398.371	391.099	239.345	51.705	137.306	5.522.795	11.383.346	16.906.141
1984	2.671.215	785.770	1.481.945	385.562	329.467	101.417	144.027	5.899.404	12.094.943	17.994.347
1985	2.680.404	1.044.409	1.604.634	242.359	201.925	150.722	163.767	6.088.222	12.368.563	18.456.785
1986	2.835.303	1.110.897	1.800.399	265.505	374.943	54.220	181.681	6.622.948	18.385.782	25.008.730
1987	2.958.100	1.160.472	1.883.894	288.399	344.155	129.362	177.307	6.941.688	16.454.928	23.396.616
1988	2.972.908	1.299.317	2.033.040	363.472	279.992	135.326	246.116	7.330.171	17.041.221	24.371.392
1989	3.138.424	1.166.208	3.918.051	473.466	372.149	136.129	276.454	9.480.881	18.786.246	28.267.127
1990	3.036.921	1.191.408	2.446.907	501.494	326.030	144.814	261.381	7.908.954	18.511.970	26.420.924
1991	3.069.960	1.047.294	2.387.339	501.303	341.872	316.285	250.222	7.914.276	19.018.598	26.932.874
1992	4.014.672	1.095.476	2.770.489	552.795	379.023	255.555	264.285	9.332.294	21.202.718	30.535.012
1993	4.050.039	1.883.905	3.222.417	584.720	387.615	225.140	343.820	10.697.658	19.480.995	30.178.653
1994	4.163.407	2.880.827	4.822.049	660.712	495.832	266.831	486.003	13.775.661	23.281.389	37.057.049
1995	5.035.884	5.189.250	5.966.294	959.588	582.862	307.040	498.934	18.539.853	23.539.617	42.079.470
1996	6.960.594	4.255.969	8.705.191	967.764	845.396	566.565	794.808	23.096.287	28.137.896	51.234.183
1997	6.384.310	4.831.328	6.347.008	1.037.182	863.751	499.879	673.197	20.636.655	30.246.835	50.883.490
1998	6.809.352	5.696.987	5.311.793	1.058.077	1.002.265	303.643	554.435	20.736.552	35.868.889	56.605.441
1999	6.460.426	5.686.414	7.154.191	1.011.747	751.912	456.815	558.335	22.079.840	39.885.543	61.965.384

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A 6
Gasto de las administraciones públicas por finalidad. Tasa de crecimiento real anual, deflactadas IPC 1998= 100

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980										
1981	3,0%	5,3%	24,0%	11,2%	-54,7%	60,3%	-19,3%	5,0%	-19,4%	-12,8%
1982	8,5%	-1,4%	-11,9%	-12,7%	110,1%	-14,0%	8,1%	1,9%	3,7%	3,1%
1983	8,0%	8,3%	8,6%	0,4%	-20,1%	66,0%	12,0%	6,4%	5,0%	5,4%
1984	8,3%	-6,3%	6,0%	-1,4%	37,7%	96,1%	4,9%	6,8%	6,3%	6,4%
1985	0,3%	32,9%	8,3%	-37,1%	-38,7%	48,6%	13,7%	3,2%	2,3%	2,6%
1986	5,8%	6,4%	12,2%	9,6%	85,7%	-64,0%	10,9%	8,8%	48,6%	35,5%
1987	4,3%	4,5%	4,6%	8,6%	-8,2%	138,6%	-2,4%	4,8%	-10,5%	-6,4%
1988	0,5%	12,0%	7,9%	26,0%	-18,6%	4,6%	38,8%	5,6%	3,6%	4,2%
1989	5,6%	-10,2%	92,7%	30,3%	32,9%	0,6%	12,3%	29,3%	10,2%	16,0%
1990	-3,2%	2,2%	-37,5%	5,9%	-12,4%	6,4%	-5,5%	-16,6%	-1,5%	-6,5%
1991	1,1%	-12,1%	-2,4%	0,0%	4,9%	118,4%	-4,3%	0,1%	2,7%	1,9%
1992	30,8%	4,6%	16,0%	10,3%	10,9%	-19,2%	5,6%	17,9%	11,5%	13,4%
1993	0,9%	72,0%	16,3%	5,8%	2,3%	-11,9%	30,1%	14,6%	-8,1%	-1,2%
1994	2,8%	52,9%	49,6%	13,0%	27,9%	18,5%	41,4%	28,8%	19,5%	22,8%
1995	21,0%	80,1%	23,7%	45,2%	17,6%	15,1%	2,7%	34,6%	1,1%	13,6%
1996	38,2%	-18,0%	45,9%	0,9%	45,0%	84,5%	59,3%	24,6%	19,5%	21,8%
1997	-8,3%	13,5%	-27,1%	7,2%	2,2%	-11,8%	-15,3%	-10,6%	7,5%	-0,7%
1998	6,7%	17,9%	-16,3%	2,0%	16,0%	-39,3%	-17,6%	0,5%	18,6%	11,2%
1999	-5,1%	-0,2%	34,7%	-4,4%	-25,0%	50,4%	0,7%	6,5%	11,2%	9,5%
prom 80's	4,04	4,79	7,58	2,25	0,36	20,42	6,41	5,02	3,61	4,01
prom 90's	8,75	18,97	12,66	8,11	9,73	13,62	8,80	12,08	8,90	9,93
prom 90-96	14,82	23,64	23,55	11,58	17,21	25,53	20,36	19,56	7,23	11,67
prom 97-99	-2,46	10,14	-6,33	1,49	-3,83	-6,93	-11,10	-1,49	12,33	6,54

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A -7
Gasto per capita de las administraciones públicas por finalidad. Millones de pesos

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980	1.817	664	1.048	357	280	20	125	4.311	11.545	15.856
1981	2.303	860	1.599	488	156	40	124	5.570	11.442	17.012
1982	3.015	1.023	1.700	514	396	41	162	6.851	14.321	21.171
1983	3.695	1.257	2.095	586	359	77	206	8.275	17.057	25.332
1984	4.606	1.355	2.555	665	568	175	248	10.172	20.855	31.028
1985	5.506	2.145	3.296	498	415	310	336	12.506	25.407	37.913
1986	6.904	2.705	4.384	647	913	132	442	16.127	44.770	60.898
1987	8.756	3.435	5.576	854	1.019	383	525	20.547	48.706	69.253
1988	11.050	4.830	7.557	1.351	1.041	503	915	27.247	63.343	90.589
1989	14.421	5.359	18.003	2.175	1.710	625	1.270	43.563	86.320	129.883
1990	18.104	7.102	14.586	2.989	1.944	863	1.558	47.147	110.353	157.500
1991	22.750	7.761	17.691	3.715	2.533	2.344	1.854	58.649	140.938	199.586
1992	36.485	9.956	25.178	5.024	3.445	2.322	2.402	84.811	192.688	277.499
1993	44.231	20.574	35.192	6.386	4.233	2.459	3.755	116.830	212.753	329.583
1994	54.635	37.804	63.278	8.670	6.507	3.502	6.378	180.772	305.512	486.285
1995	77.379	79.736	91.676	14.745	8.956	4.718	7.666	284.876	361.700	646.576
1996	127.511	77.965	159.471	17.728	15.487	10.379	14.560	423.101	515.458	938.560
1997	134.901	102.086	134.112	21.916	18.251	10.562	14.225	436.053	639.116	1.075.169
1998	164.606	137.716	128.405	25.577	24.228	7.340	13.403	501.275	867.076	1.368.351
1999	167.227	147.192	185.185	26.189	19.463	11.825	14.452	571.533	1.032.430	1.603.963

Cuadro A -8
Gasto per capita de las administraciones públicas por finalidad. Millones de pesos de 1998

AÑOS	Educación	Salud	Seguridad Social	Asistencia Social	Vivienda	Agua Potable	Otros Serv. Sociales	Total gasto social	Otro Gasto	Total Gasto Público
1980	73.544	26.870	42.430	14.446	11.324	813	5.055	174.482	467.288	641.769
1981	73.718	27.518	51.179	15.627	4.994	1.268	3.970	178.274	366.213	544.487
1982	77.804	26.388	43.878	13.274	10.208	1.061	4.176	176.789	369.554	546.342
1983	81.758	27.806	46.358	12.965	7.935	1.714	4.552	183.088	377.374	560.463
1984	86.154	25.343	47.797	12.435	10.626	3.271	4.645	190.271	390.093	580.364
1985	84.106	32.772	50.350	7.605	6.336	4.729	5.139	191.037	388.103	579.140
1986	87.198	34.165	55.370	8.165	11.531	1.668	5.587	203.685	565.443	769.128
1987	89.166	34.980	56.786	8.693	10.374	3.899	5.345	209.243	496.001	705.244
1988	87.831	38.387	60.064	10.738	8.272	3.998	7.271	216.561	503.462	720.023
1989	90.878	33.769	113.453	13.710	10.776	3.942	8.005	274.533	543.983	818.516
1990	86.190	33.813	69.445	14.233	9.253	4.110	7.418	224.463	525.385	749.848
1991	85.403	29.135	66.413	13.946	9.511	8.799	6.961	220.167	529.078	749.245
1992	109.455	29.867	75.534	15.071	10.334	6.967	7.205	254.433	578.064	832.496
1993	108.224	50.341	86.108	15.625	10.358	6.016	9.187	285.859	520.565	806.424
1994	109.042	75.450	126.292	17.304	12.986	6.988	12.729	360.791	609.751	970.542
1995	129.270	133.207	153.154	24.632	14.962	7.882	12.808	475.915	604.258	1.080.173
1996	175.125	107.078	219.018	24.348	21.270	14.255	19.997	581.092	707.936	1.289.028
1997	157.433	119.138	156.513	25.576	21.300	12.327	16.601	508.887	745.868	1.254.755
1998	164.606	137.716	128.405	25.577	24.228	7.340	13.403	501.275	867.076	1.368.351
1999	153.094	134.752	169.534	23.976	17.818	10.825	13.231	523.230	945.175	1.468.404

Fuente. DNP. Misión Social. 1980-1997 Formulario F 400 Cuentras Nacionales Dane. 1999 Ejecuciones Presupuestales

Cuadro A9.			
COMPARACION INTERNACIONAL DEL GASTO SOCIAL			
EN % DEL pib			
	1990-1991	1994-1995	1996-1997
Gasto social alto	11,6	13,0	
Uruguay	18,9	23,6	
Costa Rica	19,8	20,8	
Panamá	17,1	20,0	
Argentina	17,1	18,3	
Chile	13,1	13,4	
México	8,4	13,1	
Gasto social moderado	9,0	12,2	
Colombia	9,2	13,0	15,2
Nicaragua	10,8	10,6	
Ecuador	7,8	10,4	
Gasto social bajo	4,6	5,6	
Honduras	7,8	7,6	
Bolivia	4,6	6,3	
El Salvador	5,5	5,3	
Guatemala	3,3	3,7	

Fuente: Tomado de Ocampo (1997). Actualizado con Información del DNP.

Cuadro A 10
Proyecciones gasto social
% del PIB

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Total Salud	1.8	2.1	2.2	2.6	2.7	3.5	4.4	4.3	4.4	4.5	4.4	4.4	4.3	4.4	4.3	4.1	4.0	3.9
Salud1/	0.9	1.1	1.2	1.6	1.6	2.0	2.6	2.5	2.5	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0
ISS	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.3	1.5	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3
Caprecom	-	-	-	-	-	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Cajanal	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Magisterio	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
2. Pagos Pensiones	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.5	1.9	2.1	2.4	3.0	3.5	3.7	3.9	4.9	5.0	5.1	5.1	5.1
ISS	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2	1.5	1.6	1.7	1.8	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4
Caprecom	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Cajanal	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.6	0.7	0.8	1.0	1.4	1.5	1.5	1.9	1.8	1.8	1.8	1.9
Magisterio	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
3. Educación Pública	2.3	2.5	2.8	2.9	3.2	3.3	4.2	4.4	4.5	4.2	4.1	4.0	3.8	3.7	3.5	3.4	3.2	3.1
4. ICBF	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
5. SENA	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
6. Otros Sectores	1.6	1.6	1.6	1.3	1.4	1.3	1.5	1.5	1.2	1.4	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
TOTAL	7.3	7.8	8.3	8.6	9.2	10.5	12.9	13.3	13.4	14.1	14.1	14.3	14.1	15.1	14.9	14.7	14.4	14.2

1/ No incluye ISS, CAPRECOM, Magisterio y Cajanal.

2/ Incluye recreación

Fuente: Ministeriode Hacienda -DGP-Confis,DNP-UDT-Umacro-UDS

Cuadro A 11
Evolución de las transferencias territoriales 1990 - 1999
(Millones de pesos corrientes)

	Situado Fiscal (1)	Fondo Educativo de Compensación (2)	Subtotal (3) = (1+2)	Participaciones Municipales (4)	Total (5) = (3+4)
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	4,660,213	473,600	5,133,813	3,216,800	8,350,613
2000	4,397,000	1,113,000	5,510,000	3,222,000	8,732,000
Crecimiento real anual					
1991	3.0		3.0	28.6	10.3
1992	20.0		20.0	35.0	25.0
1993	9.9		9.9	19.0	13.2
1994	14.7		14.7	4.3	10.8
1995	1.7		1.7	7.4	3.7
1996	17.9		23.9	19.8	22.4
1997	-3.9	103.9	1.2	6.4	3.1
1998	-4.9	86.7	3.9	9.4	5.9
1999	29.3	-37.5	17.6	18.7	18.1
2000	-13.2	116.1	-1.3	-7.9	-3.8
Prom 90-00	6.7		9.2	13.4	10.5
prom 90-96	11.0		11.9	18.5	14.0
prom 97-00	0.6	50.6	5.1	6.2	5.5
Porcentaje del PIB					
1990	1.7		1.7	0.7	2.4
1991	1.7		1.7	0.9	2.6
1992	2.0		2.0	1.1	3.2
1993	2.1		2.1	1.3	3.4
1994	2.2		2.2	1.2	3.5
1995	2.2		2.2	1.3	3.4
1996	2.6	0.1	2.7	1.5	4.3
1997	2.4	0.3	2.7	1.6	4.3
1998	2.3	0.5	2.8	1.8	4.6
1999	3.1	0.3	3.4	2.1	5.5
2000	2.5	0.6	3.2	1.9	5.0
INCR.1990-00	0.8	0.6	1.5	1.2	2.6

Fuente: Ministerio de Hacienda - CONFIS.

Cuadro A 12
OPERACIONES EFECTIVAS DE GOBIERNO CENTRAL
Porcentaje del PIB

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1990-2000		
												Incremento en % del PIB	Crecimiento real anual prom	contribución al crecimiento
PAGOS TOTALES	9,4	10,0	10,6	11,8	12,6	13,4	15,3	16,1	16,7	18,6	19,0	9,5	10,1	100,0
INTERESES	1,1	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,9	2,0	2,9	3,3	3,9	2,8	16,4	26,1
FUNCIONAMIENTO	6,6	6,8	7,6	8,8	9,4	10,1	11,1	11,4	12,1	14,0	13,5	6,9	10,2	71,7
Servicios personales	1,6	1,9	2,0	2,3	2,4	2,5	2,3	2,3	2,5	2,7	2,9	1,2	8,6	13,9
Transferencias	4,2	4,2	4,9	5,7	6,1	6,8	8,0	8,0	8,7	10,4	9,7	5,5	11,5	55,2
<i>Subtotal transferencias territoriales</i>	<i>2,4</i>	<i>2,6</i>	<i>3,2</i>	<i>3,4</i>	<i>3,5</i>	<i>3,4</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,6</i>	<i>5,5</i>	<i>4,9</i>	<i>2,5</i>	<i>10,5</i>	<i>27,3</i>
Situado Fiscal	1,7	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,1	2,4	0,7	6,7	10,4
Participaciones Municipales	0,7	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9	1,2	13,4	11,4
Fondo de Compensación Educ (FEC)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,5	0,3	0,6	0,6	50,5	5,5
Pensiones	0,8	0,8	0,9	1,0	1,2	1,3	1,6	1,7	1,8	2,2	2,3	1,5	14,0	14,1
Otras	1,0	0,8	0,8	1,3	1,5	2,0	2,1	2,0	2,3	2,2	2,5	1,5	12,2	14,8
Gastos generales y otros	0,7	0,7	0,6	0,8	0,9	0,9	0,8	1,1	0,9	0,8	0,9	0,1	4,4	2,6
Militares	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1	0,3	0,3	16,3	2,5
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	-4,1	4,9
INVERSION	1,7	2,0	2,0	1,9	2,0	2,1	2,3	2,6	1,6	1,3	1,6	-0,1	1,8	2,2

* Para el FEC, corresponde a crecimiento promedio anual 1996 - 2000

Fuente: Confis, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A 13 PRINCIPALES SECTORES DE GASTO PUBLICO POR NIVEL QUE REALIZA EL GASTO

	Educación			Salud			Seg.Social			Ad. Pública General			Vivienda			Defensa			Total		
	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total	Central Seg.Soc	Local	total
1973	1,3	1,1	2,5	0,2	0,6	0,9	1,2	0,3	1,5	1,9	0,8	2,7	0,3	0,0	0,3	0,8	0,0	0,8	10,3	4,0	14,2
1974	1,3	1,6	2,9	0,2	0,6	0,8	1,0	0,2	1,2	1,6	0,8	2,4	0,4	0,0	0,4	0,7	0,0	0,7	9,0	4,4	13,4
1975	1,2	1,7	2,9	0,3	0,5	0,8	1,2	0,1	1,3	1,8	0,8	2,6	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,7	9,7	4,1	13,8
1976	1,0	1,7	2,7	0,2	0,6	0,8	1,2	0,1	1,2	1,7	0,9	2,5	0,2	0,0	0,3	0,7	0,0	0,7	8,6	4,2	12,8
1977	0,7	1,8	2,5	0,2	0,5	0,6	1,4	0,2	1,6	1,5	0,8	2,4	0,3	0,0	0,3	0,7	0,0	0,7	11,7	4,2	15,9
1978	0,7	1,8	2,5	0,2	0,5	0,7	1,5	0,2	1,7	1,7	0,8	2,5	0,2	0,1	0,3	0,8	0,0	0,8	16,0	4,3	20,3
1979	0,7	1,9	2,6	0,1	0,7	0,8	1,9	0,3	2,1	1,8	1,0	2,9	0,2	0,0	0,3	0,8	0,0	0,8	17,0	4,8	21,8
1980	0,8	2,0	2,7	0,2	0,8	1,0	1,8	0,3	2,1	2,8	1,1	3,9	0,4	0,0	0,4	1,0	0,0	1,0	18,7	5,3	23,9
1981	0,7	2,1	2,8	0,2	0,9	1,1	2,2	0,3	2,6	2,1	1,2	3,3	0,1	0,1	0,2	0,9	0,0	0,9	15,2	5,8	21,0
1982	0,7	2,3	3,0	0,2	0,8	1,0	1,9	0,3	2,2	2,1	1,4	3,4	0,3	0,1	0,4	0,9	0,0	0,9	15,3	6,1	21,4
1983	0,8	2,3	3,1	0,2	0,9	1,1	2,0	0,3	2,3	2,2	1,4	3,6	0,2	0,1	0,3	1,2	0,0	1,2	15,4	6,1	21,5
1984	0,8	2,4	3,2	0,1	0,8	0,9	1,9	0,3	2,2	2,3	1,5	3,8	0,3	0,1	0,4	1,0	0,0	1,0	15,3	6,1	21,4
1985	0,9	2,2	3,0	0,1	1,0	1,2	2,0	0,1	2,1	2,1	1,5	3,6	0,1	0,1	0,2	1,1	0,0	1,1	14,9	6,0	20,9
1986	0,7	2,1	2,8	0,1	1,0	1,1	2,0	0,1	2,1	2,0	1,5	3,5	0,3	0,1	0,4	0,9	0,0	0,9	19,2	5,8	25,0
1987	0,7	2,1	2,8	0,2	0,9	1,1	2,0	0,1	2,1	1,9	1,6	3,5	0,2	0,1	0,3	1,0	0,0	1,0	16,3	6,1	22,4
1988	0,7	2,1	2,7	0,2	1,0	1,2	2,1	0,1	2,2	2,2	1,7	4,0	0,1	0,1	0,3	1,1	0,0	1,1	16,2	6,3	22,4
1989	0,7	2,1	2,8	0,2	0,9	1,1	3,8	0,1	4,0	2,3	1,9	4,2	0,2	0,1	0,3	1,2	0,0	1,2	18,7	6,8	25,5
1990	0,7	2,0	2,7	0,1	0,9	1,1	2,5	0,1	2,6	2,2	1,9	4,2	0,1	0,2	0,3	1,2	0,0	1,2	16,9	6,7	23,6
1991	0,7	2,0	2,7	0,1	0,8	0,9	2,4	0,1	2,5	2,1	2,0	4,1	0,1	0,2	0,3	1,1	0,0	1,1	16,8	6,8	23,6
1992	1,4	2,0	3,4	0,1	0,8	0,9	2,6	0,2	2,8	4,6	2,2	6,8	0,2	0,2	0,3	1,2	0,0	1,2	18,9	7,1	26,1
1993	1,1	2,2	3,2	0,2	1,3	1,5	2,9	0,1	3,0	4,0	2,3	6,3	0,1	0,2	0,3	1,4	0,0	1,4	16,2	8,0	24,1
1994	0,9	2,2	3,1	0,3	1,8	2,1	3,5	0,1	3,6	3,5	2,3	5,8	0,1	0,2	0,4	1,4	0,0	1,4	18,2	8,8	27,0
1995	1,4	2,4	3,7	1,1	1,7	2,7	4,1	0,1	4,2	3,6	2,3	5,9	0,4	0,4	0,8	1,5	0,0	1,5	19,9	8,8	28,7
1996	1,4	2,5	3,9	1,0	2,3	3,3	4,6	0,1	4,7	3,4	2,8	6,2	0,5	0,5	0,9	2,0	0,0	2,0	22,1	10,8	32,8
1997	1,4	2,6	4,0	1,0	2,3	3,3	4,7	0,1	4,8	4,8	4,0	8,8	0,4	0,4	0,8	2,7	0,0	2,7	26,7	12,2	38,8

Fuente.DNP.A15 Misión Social, con base en formulario de Cuentas Nacionales F400.

Cuadro A 14
GIROS A LOS HOSPITALES 1996-1999 1/

	1996	1997	1998	1999
SOLIDARIDAD	110,000,000,000	41,829,482,000		63,780,000,000
ECAT		75,357,906,000	117,885,968,000	
MEJORAMIENTO Y FORTALECIMIENTO IPS PUBLICAS DE II Y III NIVEL- ECAT				87,497,006,301
TOTAL EXCEDENTES FINANCIEROS FOSYGA DESTINADOS A LA OFERTA	110,000,000,000	117,187,388,000	117,885,968,000	151,277,006,301
TOTAL PERIODO 1996-1999				496,350,362,301

1/ Estos recursos se han destinado para financiar deficit de tesoreria de los hospitales públicos, sin embargo aparecen en el presupuesto de inversion como financiacion a población vinculada, es la manera de poder adicionar los recursos y gastarlos en este objetivo, dado que por ley 100 solo sería posible gastarlos en aseguramiento.

Cuadro A 15

GASTO POTENCIAL PERCAPITA TOTAL Y PERCAPITA POBRE					
GASTO POTENCIAL PERCAPITA (\$)					
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI
Cúcuta	198.037	272.117	290.979	1	6
Cali	123.685	176.857	226.954	2	4
Bogotá	137.879	192.257	224.471	3	2
Bucaramanga	129.173	177.647	219.397	4	3
Medellín	90.696	133.915	165.726	5	1
Santa Marta	113.641	147.937	161.414	6	8
Cartagena	104.931	139.372	160.279	7	7
Barranquilla	88.354	113.926	145.750	8	5
GASTO POTENCIAL PERCAPITA POBRE (\$)					
	1995	1996	1997	Ranking 97	Ranking NBI
Bogotá	792.406	1.104.928	1.290.061	1	2
Bucaramanga	721.639	992.440	1.225.680	2	3
Cali	600.414	858.530	1.101.717	3	4
Medellín	563.329	831.769	1.029.356	4	1
Cúcuta	640.897	880.637	941.678	5	6
Barranquilla	317.821	409.807	524.281	6	5
Cartagena	317.013	421.064	484.227	7	7
Santa Marta	331.314	431.303	470.596	8	8

Fuente: Cálculos propios

Anexo 16: ESTIMACIÓN DE LAS BASES TRIBUTARIAS MUNICIPALES

- 1. IMPUESTO PREDIAL.** Para la estimación de la base de este impuesto se utilizaron los avalúos catastrales reportados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, desagregados según predios urbanos y predios rurales. Para los correspondientes a Cali, Medellín y Bogotá, se contó con la información de las respectivas Secretarías de Hacienda. Es importante aclarar que el avalúo catastral no corresponde exactamente al valor comercial de los predios. Si se contara con esta información, se podría incorporar el efecto que tiene la sub-valoración de los predios en la capacidad fiscal municipal y sería posible obtener una estimación más acertada del recaudo potencial del impuesto predial para cada municipio y estimar que porcentaje no está siendo recaudado debido a ineficiencias en el avalúo real de los predios. Este punto es especialmente importante para las ciudades que disponen de auto-avalúo, ya que en estos casos, el valor estimado de la base, está más cercano al valor comercial, que en los casos en los cuales se cuenta con el avalúo del IGAC. En estos, si bien el sistema de auto-avalúo genera un mayor esfuerzo fiscal con respecto a la base comercial, puede aparecer con un menor esfuerzo relativo con respecto a aquellos municipios que no cuentan con este sistema y que por lo tanto, la única alternativa es utilizar como base tributaria el avalúo catastral del IGAC.
- 2. IMPUESTO DE CIRCULACIÓN Y TRÁNSITO.** El cálculo de la base de este impuesto se estimó sobre el valor del parque automotor municipal. Para estimar el valor del parque automotor se estimó primero el número de vehículos según tipo y clase (oficial, público particular – automóvil, moto, campero, camión, etc). Posteriormente se estimó el valor de ese parque imputando un precio promedio a por tipo de vehículo. Para estimar el número de vehículos que componen el parque automotor se realizaron dos aproximaciones. En primer lugar, se solicitó a las respectivas Secretarías de Tránsito Municipal la información sobre parque automotor desagregada por tipo y clase de vehículo. En segundo lugar, se realizó una estimación del número de vehículos según clase y tipo para contrastarlo con la información enviada por las secretarías. Para este último procedimiento se utilizó el censo de vehículos a nivel municipal para los años de 1992 a 1994¹³ realizado al Ministerio del Transporte y actualizado según el crecimiento del parque automotor nacional registrado en las cifras de importaciones y producción nacional de ACOLOFA. En los casos en los cuales se consideró apropiado se ajustaron las cifras enviadas por las Secretarías municipales, con base en las estimaciones mencionadas. En el caso de Bucaramanga no se obtuvo respuesta alguna de la Secretaría por lo cual se utilizó el valor estimado mencionado. Para encontrar el valor del parque automotor, fue necesario conocer algún tipo de patrón del mercado colombiano automotriz, para esto se trabajó con base en las estadísticas de Acolfa que posee datos globales sobre las marcas más vendidas, el crecimiento de las mismas y algún patrón de antigüedad y cilindraje. El número de vehículos de cada tipo (automóvil, campero, motos, bus, buseta, tractocamión, etc.) se multiplicó por el avalúo comercial de la categoría de vehículo (según cilindraje y/o capacidad) con mayor participación en el mercado. La información sobre avalúo comercial de los vehículos automotores se obtuvo a partir de las resoluciones que cada año expide el Ministerio de Transporte.
- 3. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO.** La base teórica del debe ser el PIB municipal. Sin embargo, no se dispone de esta variable (solo para Cali y Bogotá). Por esta razón se utilizaron como base las ventas industriales y comerciales por ciudad registradas por CONFECAMARAS para 1995 a 1997.
- 4. IMPUESTO DE DELINEACIÓN URBANA.** Para la base de este impuesto se utilizó también la información de CONFECAMARAS acerca de las ventas en el sector construcción por ciudades.

¹³ División de Programación Global del INTRA.

Esta base está sobre estimada en la medida en que el impuesto se cobra sobre el valor de la obra. Sin embargo, es de esperarse que la sobre estimación sea proporcional en todas las ciudades y dado que la metodología utilizada para analizar la capacidad fiscal es “relativa”, (en referencia la promedio), esta sobre estimación no afecta los resultados.

5. **SOBRETASA A LA GASOLINA.** La base de esta sobretasa corresponde al consumo de este producto por ciudad. En Ecopetrol fue posible conseguir el consumo por departamentos para 1994 y 1998; se estimó el consumo municipal asumiedo que la participación en el consumo total departamental equivalía a la participación de la población del municipio en el total.

Cuadro A 17							
EVOLUCION DE LOS COMPONENTES DEL GASTO EN EDUCACIÓN							
	Administra ción	Primaria	Secundaria	Superior	Otras	Auxiliares	TOTAL
EN % DEL PIB							
1990	0,31%	0,88%	0,71%	0,53%	0,28%	0,00%	2,71%
1991	0,22%	0,93%	0,71%	0,53%	0,29%	0,00%	2,69%
1992	1,00%	0,96%	0,68%	0,49%	0,29%	0,00%	3,43%
1993	0,67%	0,99%	0,72%	0,57%	0,28%	0,01%	3,24%
1994	0,47%	0,95%	0,71%	0,68%	0,27%	0,01%	3,09%
1995	0,51%	1,10%	0,77%	0,83%	0,36%	0,01%	3,57%
1996	0,73%	1,68%	1,18%	1,04%	0,38%	0,02%	5,03%
1997	0,87%	1,13%	1,30%	0,83%	0,33%	0,02%	4,49%
1998	0,94%	1,23%	0,91%	1,25%	0,49%	0,02%	4,83%
1999	0,78%	1,39%	1,08%	0,93%	0,42%	0,01%	4,63%
PROM 70'S	0,21%	0,83%	0,80%	0,48%	0,31%	0,02%	2,64%
PROM 80'S	0,28%	0,95%	0,70%	0,60%	0,37%	0,01%	2,92%
PROM 90'S	0,65%	1,12%	0,88%	0,77%	0,34%	0,01%	3,77%
TASAS DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL							
PROM 70'S	-4,5%	8,4%	4,6%	9,6%	6,3%	19,9%	6,3%
PROM 80'S	10,8%	2,7%	4,9%	2,6%	2,1%	-22,0%	3,7%
PROM 90'S	-0,5%	6,5%	7,6%	9,8%	6,4%	21,1%	5,7%
ESTRUCTURA							
PROM 70'S	7,85%	31,70%	29,92%	18,25%	11,70%	0,58%	100,00%
PROM 80'S	9,60%	32,70%	24,03%	20,53%	12,69%	0,45%	100,00%
PROM 90'S	16,93%	30,12%	23,40%	20,15%	9,15%	0,24%	100,00%

Cuadro A 18
Sostenibilidad Financiera del Régimen Subsidiado

Fuentes de financiación del régimen subsidiado	Millones de pesos de 1999				Crecimiento real anual		
	1997	1998	1999	2000 ^a	1998	1999	2000
Situado fiscal	1,046,661	1,088,756	1,218,765	1,067,939	4.0	11.9	(12.4)
Participación Ingresos Corrientes	566,438	608,771	735,812	690,582	7.5	20.9	(6.1)
PICN transformado a demanda ^b	331,292	331,687	426,637	414,349	0.1	28.6	(2.9)
PICN transformado a oferta	235,146	277,084	309,174	276,233	17.8	11.6	(10.7)
Rentas cedidas	343,693	467,864	439,441	312,368	36.1	(6.1)	(28.9)
Cajas de compensación ^c	35,903	59,147	59,917	59,917	64.7	1.3	0.0
Fosyga - cuenta de solidaridad	530,435	661,382	563,900	456,529	24.7	(14.7)	(19.0)
Punto de cotización	303,332	305,948	336,363	298,400	0.9	9.9	(11.3)
Cajas de compensación	3,374	-	2,629	2,332	-	-	(11.3)
Aporte de la Nación (pago de la deuda) ^d	-	148,042	84,500	87,818	-	(42.9)	3.9
Impuestos a las armas, multas y sanciones	2,939	2,872	910	807	(2.3)	(68.3)	(11.3)
Rendimientos	21,955	46,806	75,718	67,173	113.2	61.8	(11.3)
Excedentes financieros ^e	198,835	157,714	63,780	213,448	(20.7)	(59.6)	234.7
Total recursos	2,523,130	2,885,920	3,017,835	2,587,335	14.4	4.6	(14.3)

^a Preliminar

^b La Ley 100 estableció que el 15% del PICN debe destinarse a subsidios de demanda

^c Son los recursos de las Cajas de Compensación destinados a financiar subsidios a la demanda y que son manejados directamente por estas entidades

^d Esta información corresponde al monto de recursos previstos anualmente para el pago de la deuda del Paripassu de 1994 - 1996

^e Cada año se adiciona a este fondo los recursos recaudados en la vigencia anterior que el tope presupuestal no le permite incorporar

Fuente: DNP - UDS

Cuadro A 19
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL FONPET

DEL NIVEL NACIONAL		DEL NIVEL TERRITORIAL	
Fondo Nacional de Regalías:	7% de sus recursos que no comprometan las sumas con destinación específica y a partir del año 2000.	Departamental, Distrital y Municipal:	15% de la enajenación de acciones o activos a favor del sector privado a partir del 1° de enero de 2000.
Privatizaciones y Capitalizaciones de empresas públicas:	10% en los términos de los numerales 4 y 5 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999.	Departamental y Distrital:	Situado Fiscal año 2000 por concepto de impuesto a las transacciones financieras, destinado a pasivo pensional en salud y educación.
	En el caso de Carbocol, es 5% del producto de la venta del interés de la Nación y de sus Entidades descentralizadas en Cerrejón Zona Norte.		20% del impuesto de registro a partir del 1° de enero de 2001.
Bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997:	20% a partir del año 2000.	Departamental:	5% de los ingresos de libre destinación a partir del 1° de enero de 2001.
Loto único nacional:	La totalidad de sus ingresos a partir de su organización por el Gobierno Nacional.	Municipal:	El incremento porcentual en la Participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación, a partir del 1° de enero de 2000.
Impuesto de Timbre Nacional:	70% a partir del 1° de enero de 2001.		

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal. FONPET, Ley 549 de 1999. Página 12.

Cuadro A 20
CATEGORIZACIONES ESTABLECIDAS EN LA LEY 136 DE 1994 Y EN LA
LEY 617 DE 2000

CONCEPTO	LEY 136/94	LEY 617/2000
Variables Básicas	Población Recursos Fiscales (Incluye impuestos de destinación específica)	Población Ingresos Corrientes de Libre Destinación
Variable Predominante	Población	Ingresos
Recursos no alcanzan	Baja a categoría inmediatamente inferior	Se clasifica en la categoría de los ingresos
Recursos de Libre Destinación no alcanzan para sufragar gastos de funcionamiento	Puede acudir a la DAF para solicitar la certificación sobre categorización (Ley 617/2000 Par 9, Art 2)	Baja a categoría inmediatamente inferior
Límite máximo entre una categoría y otra	Una (1) categoría hacia arriba o hacia abajo, según el caso	Dos (2) categorías hacia arriba o hacia abajo, según el caso

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Apoyo Fiscal.
Racionalización del gasto público en las Entidades Territoriales Ley 617 de 2000. Página 14.

Cuadro A 21
Indicadores Macroeconómicos

	PRODUCTO INTERNO BRUTO									IPC		POBLACION		Tasa de Cambio	
	BASE 75					BASE 94					Indice 1998=100	Var. %	var%	TRM	Var%
	CORRIENTES	VAR %	CONSTANTES	VAR%	DEFL.	CORRIENTES	VAR %	CONSTANTES	VAR%	DEFL.					
			DE 1975		DEL PIB			DE 1994		DEL PIB					
1973	243,160					283,212					0.534318		22,915,229		24.65
1974	322,384	32.6				375,486	32.6				0.675113	26.4	23,553,832	2.8	28.26
1975	405,108	25.7				471,835	25.7				0.795092	17.8	24,210,231	2.8	32.84
1976	532,270	31.4				619,943	31.4				0.999931	25.8	24,884,923	2.8	36.2
1977	716,029	34.5				833,970	34.5				1.287270	28.7	25,578,418	2.8	37.72
1978	909,487	27.0				1,059,293	27.0				1.524138	18.4	26,291,239	2.8	40.79
1979	1,188,817	30.7				1,384,633	30.7				1.963089	28.8	27,023,924	2.8	43.79
1980	1,579,130	32.8	525765			1,839,237	32.8	40,772,090			2.470627	25.9	27,777,029	2.8	50.56
1981	1,982,773	25.6	537736	2.3	22.8	2,309,366	25.6	41,700,418	2.3	22.8	3.124330	26.5	28,551,120	2.8	58.64
1982	2,497,298	25.9	542836	0.9	24.8	2,908,641	25.9	42,095,914	0.9	24.8	3.875120	24.0	29,346,785	2.8	69.59
1983	3,054,137	22.3	551380	1.6	20.4	3,557,200	22.3	42,758,485	1.6	20.4	4.519831	16.6	30,164,623	2.8	87.83
1984	3,856,584	26.3	569855	3.4	22.2	4,491,823	26.3	44,191,187	3.4	22.2	5.346218	18.3	31,005,252	2.8	112.76
1985	4,965,883	28.8	587561	3.1	24.9	5,783,840	28.8	45,564,254	3.1	24.9	6.546476	22.5	31,869,308	2.8	169.19
1986	6,787,956	36.7	621781	5.8	29.2	7,906,036	36.7	48,217,951	5.8	29.2	7.917743	20.9	32,515,698	2.03	216.97
1987	8,824,408	30.0	655154	5.4	23.4	10,277,923	30.0	50,805,964	5.4	23.4	9.819715	24.0	33,175,198	2.03	262.08
1988	11,731,348	32.9	681791	4.1	27.7	13,663,681	32.9	52,871,614	4.1	27.7	12.581452	28.1	33,848,074	2.03	332.97
1989	15,126,718	28.9	705068	3.4	24.7	17,618,320	28.9	54,676,701	3.4	24.7	15.868093	26.1	34,534,598	2.03	429.3
1990	20,228,122	33.7	735259	4.3	28.2	23,560,004	33.7	57,017,957	4.3	28.2	21.004231	32.4	35,235,046	2.03	563.38
1991	26,106,698	29.1	749976	2.0	26.5	30,406,871	29.1	58,159,232	2.0	26.5	26.638357	26.8	35,946,702	2.02	630.38
1992	33,515,046	28.4	780312	4.0	23.4	39,035,488	28.4	60,511,732	4.0	23.4	33.333359	25.1	36,678,852	2.04	733.42
1993	43,898,166	31.0	822335	5.4	24.3	51,128,867	31.0	63,770,537	5.4	24.3	40.869627	22.6	37,422,791	2.03	803.53
1994	57,982,290	32.1	870851	5.9	24.7	67,532,862	32.1	67,532,862	5.9	24.7	50.104464	22.6	38,181,819	2.03	829.19
1995	73,391,885	26.6				84,439,109	25.0	71,044,571	5.2	18.9	59.858587	19.5	38,956,242	2.03	988.18
1996	88,827,760	21.0				100,711,389	19.3	72,508,089	2.1	16.9	72.811431	21.6	39,746,373	2.03	1000.55
1997	108,682,629	22.4				121,707,501	20.8	74,995,116	3.4	16.8	85.687554	17.7	40,552,529	2.03	1296.87
1998	124,709,665	14.7				140,953,206	15.8	75,355,093	0.5	15.3	100.000000	16.7	41,367,635	2.01	1520.48
1999						152,358,877	8.1	72,122,360	-4.3	12.9	109.231697	9.2	42,199,124	2.01	1887.47
2000						172,996,035	13.5	74,148,998	2.8	10.4	118.787500	8.8	43,047,327	2.01	2187.34

Fuente: Dane, DNP. Banco de la República