



# **ENSAYOS SOBRE ECONOMÍA REGIONAL**

Centro Regional de Estudios Económicos  
CREE Medellín

COLOMBIA: GASTO PÚBLICO SOCIAL REGIONAL 1997 -2003

Con breves comparaciones internacionales.

Gerardo A. Villa D.\*

Junio de 2005

\*Economista del Centro Regional de Estudios Económicos del Banco de la República – Sección de Finanzas Públicas Territoriales-, Sucursal Medellín. Para comentarios favor dirigirse al autor al correo electrónico [gvilladu@banrep.gov.co](mailto:gvilladu@banrep.gov.co) ó al teléfono 576 74 00. Las opiniones y posibles errores contenidos en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

## **Resumen**

En términos prácticos la descentralización fiscal hace parte de una estrategia para la orientación y movilización de recursos en tal forma que se obtenga un beneficio neto al momento de entregar servicios sociales a una comunidad. En consecuencia, gasto social y descentralización son dos caras de un mismo fenómeno: intervenir la economía de manera eficiente, ofreciendo, además, bienes y servicios de óptima calidad. Como efecto de la Constitución Política de 1991, aumentó el gasto social, realizado en gran proporción a través de los gobiernos subnacionales, aunque la satisfacción de los resultados aún resulta controversial. Estas notas propenden por dar una visión regional sobre la situación del gasto social en 2003.

Palabras clave: Finanzas públicas territoriales, gasto público social, descentralización fiscal.

## Tabla de contenido

1. Presentación .....	2
2. ¿Qué comprende el gasto público social?.....	3
3. Estudios de incidencia para Colombia. ....	3
4. Bienestar social versus gasto.....	7
4.1. Crecimiento económico versus pobreza. ....	7
4.2. Descentralización y gasto público.....	9
4.3. Transferencias versus gasto. ....	11
4.4. Descentralización, incentivos y gasto. ....	12
5.. Del gasto público social en 2003. ....	13
5.1. ¿Cómo se hace el gasto público social en Colombia?.....	13
5.2. Comportamiento de los ingresos regionales .....	14
5.3. Del énfasis del gasto público social. ....	18
5.4. Comparaciones .....	23
6. Consideraciones finales .....	26
Anexo .....	27
Bibliografía.....	30
Notas .....	32

## **1. Presentación**

En términos prácticos la descentralización fiscal hace parte de una estrategia para la orientación y movilización de recursos en tal forma que se obtenga un beneficio neto al momento de entregar servicios sociales a una comunidad. En consecuencia, gasto social y descentralización son dos caras de un mismo fenómeno: la búsqueda de eficiencia y calidad de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado al momento de intervenir en la economía. Finalmente, lo que busca el Estado es, por medio de un mecanismo eficiente y costo efectivo, llegar a quienes lo necesitan. En Colombia, este camino se consolidó con la Constitución Política de 1991. El efecto que se obtuvo consistió en un aumento del gasto social realizado, en gran proporción, a través de los gobiernos subnacionales.

La medición de los efectos de tal gasto es bastante sensible a la metodología utilizada. En general no se puede negar que los indicadores sociales, para 2003, han mejorado. Asunto muy controversial es qué tanto y si son satisfactorios. Una medida internacional, la de la Organización de las Naciones Unidas, ubica a Colombia desde 1975 hasta 2000, por debajo del promedio de los países de América Latina y el Caribe<sup>i</sup>. Cabe resaltar de manera particular que los resultados de 2003 se vieron afectados por la contracción económica de 1999.

En este documento se procede a documentar el patrón de gasto social realizado a través de los gobiernos subnacionales. La manera como se realiza comprende, en la sección dos, una precisión de lo que se considera gasto público social. Seguido, en la tres, se realiza una corta revisión de alguna bibliografía pertinente, que además propende por proveer de una visión retrospectiva sobre la situación de interés. En la sección cuatro se revisa, a manera de referente, lo sucedido en promedio para el país en términos de gasto social y sus resultados. En la quinta se reseña cómo se ha llevado a cabo el gasto social a través de las regiones, se compara con la tendencia de los ingresos propios y por transferencias, así como con países de ingreso similar a los de Colombia. La sección seis recoge las principales características encontradas.

## **2. ¿Qué comprende el gasto público social?**

El gasto público, atendiendo al aspecto conceptual, alude a la participación del gobierno en la economía, en cumplimiento de una función económica. Atendiendo al aspecto práctico, el gasto público hace referencia a la disminución del patrimonio neto resultado de una transacción<sup>ii</sup>.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD por sus siglas en inglés, para efectos de comparaciones, define el gasto social como proporción del PIB a la medida que mensura qué tanto un gobierno asume su responsabilidad para garantizar los niveles de vida de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

El gasto público social comprende beneficios en dinero, provisión de bienes y servicios en especie y las exenciones propias en los impuestos relevantes. Para que sea considerado social, los beneficios tienen que estar dirigidos a una o más metas u objetivos sociales. Éstos pueden estar orientados a hogares de bajos ingresos, ancianos, discapacitados, enfermos, desempleados o jóvenes. Así mismo, aquellos programas que regulan bienes públicos sociales deben tener un mecanismo de redistribución entre los hogares o una participación obligatoria. Se entiende que los bienes son públicos cuando el gobierno general (el gobierno central, los estados y los gobiernos locales cuando los hubiere, incluyendo los fondos para la seguridad social) controla flujos financieros relevantes.

Para efectos de comparaciones internacionales, el indicador comúnmente aceptado es el gasto público social, antes de impuestos, expresado como proporción del PIB<sup>iii</sup>.

Esta clasificación del gasto público es armonizada y se corresponde con la *clasificación funcional* del gasto expuesta en el Manual del FMI, que sirve como base a las respectivas estadísticas del Banco de la República.

## **3. Estudios de incidencia para Colombia**

Marcelo Selowsky<sup>iv</sup> en su estudio realizado para 1974 y financiado por el Banco Mundial, investiga la distribución de los subsidios públicos en educación y salud, así como la distribución de los servicios públicos domiciliarios –agua, energía eléctrica y alcantarillado. También incluye una información adicional de menor peso relacionada con el gasto público en agricultura, recolección de basura y alumbrado público. En relación con la metodología, se parte de una muestra de 4.000 elementos conteniendo resúmenes sobre el uso de los servicios públicos ya mencionados. Para salud y educación, como costo de provisión del servicio público, se utilizó el valor del subsidio neto de cualquier contribución privada. Para los servicios domiciliarios, dado que los subsidios no tenían una participación significativa en relación con el costo de proveer el servicio, estimó la distribución de cuánto usaban los hogares de cada uno de los servicios y por medio de una regresión procedió a distinguir entre factores de oferta y demanda en la determinación de aquella distribución. Los datos se toman anualmente y se dividen por grupos de ingresos tanto para las áreas rurales como urbanas.

Los resultados –presentados en términos de ingreso por habitante y no en términos de ingreso por hogar- le permitieron establecer que el gasto en educación primaria es pro-pobre; la educación secundaria es neutral y la educación post secundaria es fuertemente pro-ricos. Similar distribución se registra para el gasto en salud. El bienestar está asociado al uso de más servicios públicos domiciliarios, debido en parte, a que están concentrados en las áreas urbanas y en parte, a que la demanda por estos servicios es elástica con respecto al ingreso. La vivienda sigue la misma suerte. No hay en este estudio referencia a una distribución racial o geográfica.

Este estudio empírico tiene como límites: no discute las implicaciones de sus resultados; la definición de gasto considera únicamente el gasto corriente. Se le censura<sup>v</sup> el tamaño muestral, demasiado pequeño para un estudio de esta naturaleza; así mismo, la información obtenida de encuestas fundadas en entrevistas personales, lo cual no genera confiabilidad. En consecuencia, estos aspectos no permiten credibilidad de los resultados. Aún más importante, resulta que la metodología de trabajo no es lo suficientemente fuerte como para permitir una interpretación útil con propósitos de política económica. Estas dificultades relacionadas con estudios sobre el gasto público tienden a producir resultados sobre una base *ad hoc*, sin precisar de manera específica las preguntas que deberían hacerse; terminando finalmente en preguntas del tipo de si el gasto se distribuye de manera igual o no entre diferentes grupos de ingreso, preguntas que resultan de poco interés, es decir, generan soluciones triviales.

De otro lado<sup>vi</sup>, también se sugiere utilizar en lugar de ingreso corriente por habitante, medidas de ingreso permanente, que muestran mejores resultados, especialmente cuando el lapso considerado es corto. Así mismo, incluir factores de ciclo de vida. Finalmente, se sugiere para futuras investigaciones presentar la información en términos de indicadores de bienestar.

El artículo de Thomas F. Rutherford, y Miles k. Light<sup>vii</sup> documenta el desarrollo de un modelo de equilibrio general para Colombia basado en las cuentas nacionales de 1996. Es una guía para el desarrollo, especificación y aplicación de un modelo computable para el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Para ilustrar cómo funciona calculan el costo marginal de aumentar los ingresos del gobierno nacional para la economía, a partir de las diferentes fuentes de impuestos.

Es un modelo de equilibrio general de corte neoclásico<sup>viii</sup> que permite el estudio de diferentes aspectos de política económica, como aquellos relacionados con la política comercial y la reforma a los impuestos, entre otros. La aproximación teórica se fundamenta en una base de datos multisectorial, que es proveída por una tabla de entradas y salidas de contabilidad nacional (SAM, por sus siglas en inglés). El modelo permite la presencia tanto de trabajo formal como informal y los respectivos impuestos. Para la producción se utiliza una función de elasticidad constante entre bienes domésticos e importados; una función de demanda de inversión constante y una función de elasticidad de transformación constante entre la oferta de trabajo formal e informal. Partiendo de estas condiciones se realizan algunos cálculos del *rendimiento*<sup>ix</sup> de cada uno de los impuestos<sup>x</sup>, así como de la *incidencia*<sup>xi</sup> de los mismos.

Los resultados a corto plazo son: los impuestos de mayor rendimiento son los indirectos, aquellos gravámenes sobre el consumo, con 75.0%; seguido de los impuestos al trabajo, 71.0%; del IVA, 70.0%; de los aranceles, 66.0% y del impuesto al capital, 62.0%. En términos de incidencia los más onerosos para el consumidor son los indirectos, 1.30. Esto significa que por cada unidad que se incrementa la tasa de impuesto impactan en una magnitud de 1.30 unidades al consumidor. El segundo impuesto más oneroso es el IVA, 1.27; seguido de los impuestos a los factores de la producción, 1.1 para cada uno de ellos y, finalmente, los indirectos al consumo, 1.09. A largo plazo, el impuesto al capital resulta el más oneroso para los consumidores, 1.86 y el de menor rendimiento, 57.0%; seguido del IVA, con un factor de 1.72 y un rendimiento de 67.0%; los indirectos al consumo, con un factor de 1.56 y un rendimiento de 73.0%; los aranceles, 1.32 y 64.0% de rendimiento. Finalmente, los impuestos al trabajo, 1.20 y un rendimiento de 70.0%.

El informe de Carlos E. Velez y Vivien Foster<sup>xiii</sup> es la actualización del estudio de Velez de 1992, que se había realizado con información de la *Encuesta Nacional de Hogares*. El actual se realiza con información de la *Encuesta de Calidad de Vida* –DANE. El informe constituye una evaluación de la incidencia del gasto social durante la década de 1990, considerando que un *conjunto de reformas estructurales* se realizaron durante los años 1993 – 1994. En consecuencia, pretende evaluar el impacto de las reformas. En relación con la metodología, es igual a la utilizada en el reporte de 1992, que es compatible con la utilizada en el *World Development Report*<sup>xiii</sup> de 1990. Define el *gasto público social*, GPS, como aquel gasto corriente que se hace en salud, educación, vivienda, servicios públicos y seguridad social.

Establece que la tendencia de largo plazo del GP durante la década fue de un rápido crecimiento 60.0%; pasando de significar 27.0% a 43.0% del PIB, por oposición a los 20 años anteriores donde fue casi nula. Tal cambio se explica por las modificaciones introducidas en la Constitución de 1991. Incluso el GPS, que se incrementó en un 90.0% en el lapso, creció más rápido que el GP en conjunto, lo que le permitió pasar de 30.0% al 35.0% del gasto público total. De manera particular, el crecimiento en los gastos en salud, vivienda y servicios públicos se triplicaron en el lapso, no obstante la salud y la seguridad social continuaron como las áreas donde mayor gasto se realizó. El límite de esta situación la impondría la disponibilidad de fondos públicos para financiar gasto más allá de seguridad social, como los de educación y salud. Paralelo a este derrotero del GPS, a partir de la nueva Constitución, la descentralización fiscal y administrativa posibilitó que el gasto en los niveles subnacionales creciera aún más rápidamente que el gasto público nacional. Los gobiernos locales para 1997 llegaron a disponer de recursos hasta por el 14.0% del PIB nacional, equivalentes al 30.0% de todo el crecimiento del gasto público.

Los programas a través de los cuales se desarrolla el GPS se resumen en la tabla siguiente, donde se precisa, además, el grado de descentralización de los mismos.

**Tabla 1. GPS en Colombia: Estructura institucional según nivel de descentralización.**

Grado de autonomía del gobierno	Sector Privado	EPS, ARS			
	Empresas públicas controladas por entes privados			Subsidio Familiar	
	Entidades autónomas del gobierno	ICBF, SENA, ISS			Acueducto, alcantarillado, electricidad y gas.
	Gobierno	EDUCACIÓN	Salud		
		Nacional	Regional	Por región o sector	Municipal/ Departamental
Nivel de descentralización					

Fuente: Velez, C. E. 2002

Encuentran los autores que entre 1992 y 1997 la tasa de cobertura aumentó en todos los programas, exceptuando aquellos relacionados con tratamientos de salud y cuidado infantil, en los que disminuyó. Relacionado con la seguridad en salud se duplicó la cobertura, siendo adicionalmente muy progresiva.

Con respecto a educación, la cobertura en la primaria y secundaria aumentó en 10.0%. La terciaria aumentó significativamente, al doblar la cobertura, pero fundamentada en la oferta privada. La pública alcanzó una expansión del 20.0%. La protección a la infancia es uno de los sectores donde el trabajo está por hacerse. Así como en el reporte de 1992, la demanda es significativamente superior a la oferta. Los servicios denominados públicos domiciliarios se muestran, en el lapso, más progresivos, aumentando la cobertura en una tercera parte.

En relación con el efecto distributivo o incidencia, si bien los pobres resultaron favorecidos, en general el GPS resultó ser neutral. El GPS total es equivalente a un 5.0% del ingreso de los hogares, del cual el 80.0% se localiza a través del sistema educativo. Los subsidios son, para todo fin práctico, distribuidos de manera uniforme entre los quintiles de ingreso. Los programas que resultaron más progresivos fueron las guarderías del ICBF, la educación primaria y los subsidios en los seguros en salud.

Resulta de particular interés que durante los años en estudio, aquellos programas que funcionaron de manera descentralizada, resultaron más sensibles a las prioridades sociales. No obstante, la descentralización no parece haber tenido ningún efecto en sí misma, en lo que tiene que ver con la cobertura y la progresividad de la oferta de los servicios de salud y educación.

El estudio realizado para la MERPD<sup>xiv</sup>, financiado parcialmente por el BID, analiza el impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción



de la pobreza a nivel nacional. La fuente de información es la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 (ECV 2003). Utiliza la definición del FMI sobre GPS como proporción del PIB total nacional. Para el aspecto específico de la incidencia utiliza el coeficiente de Gini. En cuanto al principal resultado establece que el GPS compensó parcialmente el deterioro de los ingresos de la población motivado por la crisis económica de 1999. De manera particular creció la cobertura en educación primaria y secundaria; algo similar ocurrió en el aseguramiento en salud, aunque no así la consulta médica. Los servicios públicos domiciliarios elevaron su cobertura, mientras los subsidios a éstos disminuyeron. El GPS para 2003, \$24.2 billones, implicó una leve mejoría en el coeficiente de Gini, donde la mayor contribución la aportó la educación primaria, seguida de la secundaria. A diferencia de Vélez 2002, el GPS se muestra levemente progresivo, dependiendo de la magnitud del gasto y de la focalización.

#### **4. Bienestar social versus gasto**

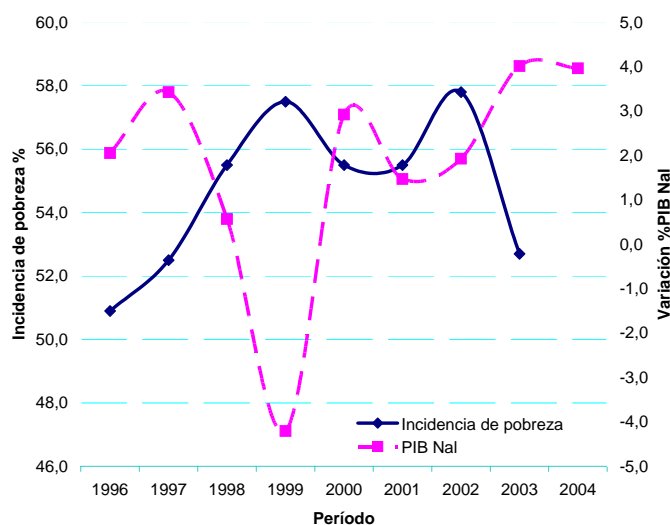
Al examinar los principales rasgos del gasto público por regiones aparece la tentación de trasplantar el análisis nacional al nivel local, obviando las diferencias entre el análisis macro y el pertinente para unidades inferiores de gobierno, presuponiendo que los principios que se aplican para el análisis agregado son oportunos para el nivel subnacional y, de esta forma, considerando una región como un pequeño agregado. Pero, de otro lado, no se puede negar que el comportamiento macro agregado aparece como tendencia del comportamiento de las diferentes partes. Sin olvidar este hecho, se repasan en forma breve, a continuación, los grandes lineamientos en relación con el gasto público nacional para 2003, antes de proceder a documentar los patrones de gasto regional.

##### **4.1. Crecimiento económico versus pobreza**

Los resultados que se puedan obtener de la medición de la pobreza dependen de la metodología utilizada para tal fin; no obstante, aquellas realizadas para Colombia siguen la misma tendencia. La gráfica 1 ilustra la *incidencia de la pobreza antes de subsidios* frente al *crecimiento agregado de la economía*.

En particular sobre esta relación, Leibovich (2005) aclara que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza. Es necesario, además, "políticas que propendan por mejorar la distribución del ingreso", y, en general, podría anexarse, que es la *equidad* un factor de primordial importancia en la lucha contra la pobreza, al lado de la transparencia y la responsabilidad en la prestación de los servicios. La tendencia que se aprecia es que, comparando los resultados económicos de 2003 con 1997, el crecimiento del PIB nacional resultó similar, pero las condiciones de pobreza sí desmejoraron, aunque comparadas con las del año inmediatamente anterior son mejores.

**Gráfica 1. Relación entre pobreza y crecimiento**



Fuente: Dane, MDERP

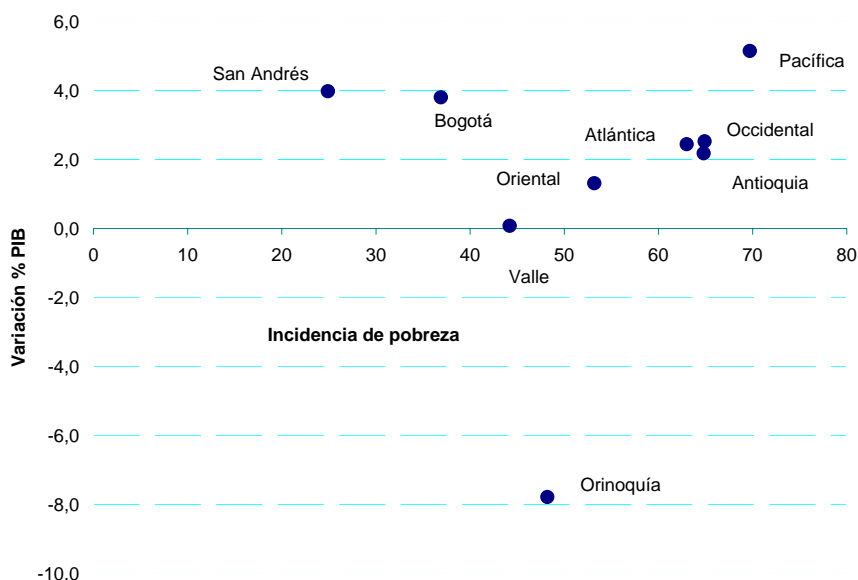
La apreciación que hace la Contraloría General de la Nación para este lapso establece que desde la óptica del país "(se) redujo de manera grave su tasa de crecimiento del producto; la pobreza aumentó en forma tal que se perdieron los avances de dos décadas; el desempleo ha elevado los estados de privación; el subempleo y la informalidad se han generalizado como fuente de autoayuda en la consecución de ingresos de los trabajadores desplazados del sector formal...(el país) se halla en la encrucijada de lograr, al mismo tiempo, crecimiento económico y una mejora sustancial en las condiciones sociales..."<sup>xv</sup>

De otra parte, atendiendo al *gasto público social* se acepta que para Colombia éste ha sido procíclico, aumentando en los años en que el crecimiento del producto de la economía ha crecido: 6.8% y 15.3% de 1990-1991 a 1996-1997, y decreciendo en períodos de crisis, 13.6% de 2000-2001<sup>xvi</sup>.

Una aproximación a esta realidad desde la perspectiva de las regiones para 2003 se tiene en la gráfica 2. No se debe pasar por alto que sobre lo que recae el *gasto* es sobre la economía como un todo, y ésta no discrimina entre regiones. Así mismo resulta prudente no asociar de manera directa y mecánica el crecimiento con un nivel dado de pobreza.

En el eje horizontal se mide la incidencia de la pobreza<sup>xvii</sup> y en el vertical el crecimiento económico a través de la variación anual del PIB. San Andrés es el departamento con menor nivel de pobreza, 24.9%, y con el segundo mayor crecimiento de todas las zonas ilustradas, 3.98%. De otro lado, la región Pacífica obtuvo el mayor nivel de pobreza, 69.7%, y crecimiento de 5.15%. Por su parte, la Orinoquía con un nivel de pobreza de 48.2%, contrajo su PIB en 7.78%.

**Gráfica 2. Relación pobreza y crecimiento del PIB. Según regiones, 2003**



Fuente: Dane, MDEPD  
 Nota: el crecimiento del PIB corresponde al año 2002.

#### **4.2. Descentralización y gasto público**

Para el caso de los gobiernos subnacionales en Colombia, es conocido el estado del proceso de descentralización política y administrativa<sup>xviii</sup>. Un punto de partida es preguntarse si de alguna manera tal descentralización ha conducido a una mejora significativa en el bienestar de los ciudadanos. Un posible indicador es el número de pobres según el NBI. Los cuadros 1 y 2 describen esta situación para 1997 y 2003<sup>xix</sup>.

Si se compara el indicador de pobreza de 2003 con 1997 se tiene que en conjunto el número de personas pobres disminuyó de 27.0% a 20.86%. Sobresale el crecimiento en la región Pacífica, que incluye el Valle del Cauca, donde se multiplicó por poco más de dos al pasar de 25.10% a 57.30%. De otro lado en la región Oriental se redujo casi a la mitad al pasar de 32.20% a 18.31%.

Así mismo para 2003 en la región Caribe se ubicó el 29.32% del total de personas pobres, 13.79% menores de 18 años y 15.48% mayores de esta edad. Le sigue en orden descendente la región Pacífica donde se ubicó el 25.23% del total de personas pobres, 13.39% menores de 18 años y 11.84% mayores de 18 años. De manera descendente le sigue la Orinoquía y Amazonía, que aglutinó el 23.41% de personas pobres, la Oriental, 13.31 % y finalmente la Andina, 15.53%.

**Cuadro 1: Distribución porcentual del número de personas según la metodología del NBI por regiones, 1997 y 2003**

Región	1997	2003
Atlántica	36,70	29,32
Oriental	32,20	18,31
Central	24,30	20,09
Pacífica	25,10	57,30
Bogotá Distrital	14,90	7,82
Antioquia	24,60	20,52
San Andrés y Providencia	20,90	21,73
Orinoquía y Amazonía	23,80	23,41
NACIONAL	27,00	20,86

Fuente: Para 1997, MORENO GUERRERO, HERNANDO. La nueva metodología del NBI: una propuesta para discusión. Bogotá 1999. Para 2003 DANE.

**Cuadro 2. Total de personas que habitan en hogares pobres por NBI. 2003**

Región	Personas pobres por NBI			Población total		
	De 0 a 17 años	De 18 años y más	TOTAL	De 0 a 17 años	De 18 años y más	TOTAL
Caribe	1.317.400	1.479.498	2.796.898	3.768.007	5.786.862	9.554.869
Oriental	732.452	712.864	1.445.316	3.000.564	4.895.156	7.895.720
Andina	1.413.316	1.370.217	2.783.533	6.353.746	11.572.838	17.926.584
Pacífica	1.049.949	928.545	1.978.494	3.022.989	4.819.206	7.842.195
Orinoquía y amazonía	67.836	48.779	116.615	214.312	283.898	498.210
Nacional	4.580.953	4.539.903	9.120.856	16.359.618	27.357.960	43.717.578

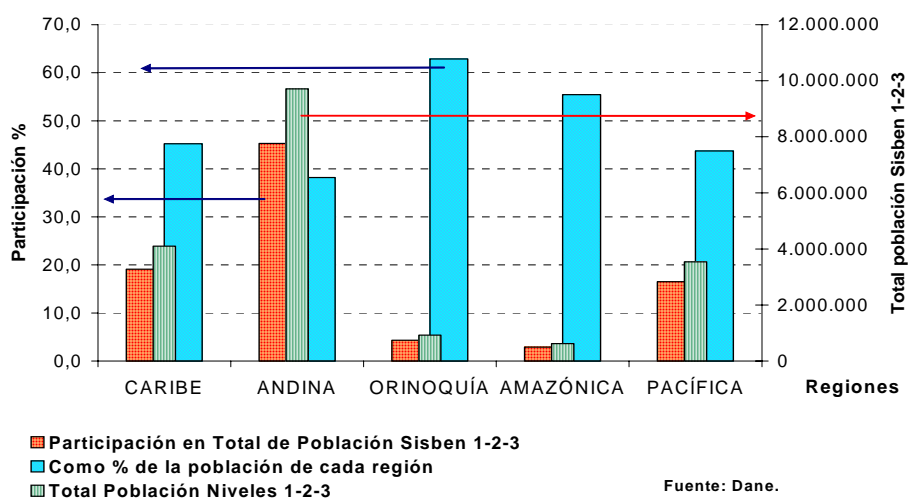
NBI: Necesidades básicas insatisfechas  
Fuente : DANE – Encuesta de Calidad de Vida 2003  
Cálculos: CID - Universidad Nacional de Colombia

Recurriendo a otro indicador: la población según Sisbén en estratos 1, 2 y 3, se tiene el siguiente panorama:

Esta relativa manera de observar la situación social de las regiones muestra cómo la región Andina, poseyendo el mayor volumen de población en estratos 1, 2 y 3, (9.707.062 en total, para un 45.28% del total de la población de estas categorías), el volumen de pobres sólo corresponde al 38.21% de la población de su región. El caso al otro extremo corresponde a la región de la Orinoquía donde el volumen total de tal población alcanza 927.798 habitantes, el 4.33% del total de la población bajo estas características, correspondiendo al 62,87% de la población de la región. En situación bastante similar se encuentra la región amazónica, mientras que en la región Caribe se asienta el 19.12% de la población Sisbén 1-2-

3 y corresponde al 45.21% de la población de la región. Finalmente, la región Pacífica registra una situación intermedia con 16,51% y 43,73% respectivamente (Gráfica 3).

**Gráfica 3: Población según Sisbén 1-2-3, por Regiones para 2004**



Wiesner (2002)<sup>xx</sup> aborda la relación entre descentralización y bienestar para algunos países de América Latina –incluida Colombia, y encuentra que, al menos para 1998, se debió tener algún incremento de bienestar. No obstante, esclarecer la relación entre descentralización y bienestar no es fácil, y basado en dos estudios<sup>xxi</sup>, reconoce que, dado el nivel de investigación, a la fecha no hay resultados concluyentes; además la medida del gasto no es suficiente para responder tal cuestión.

#### **4.3. Transferencias versus gasto**

Resulta obligado, dada la situación por la que atraviesa la economía, saber si el gasto, que se dice, actualmente excesivo, ha sido *mejor* que si se hubiera realizado a través del gobierno central. Es el dilema de las transferencias. Wiesner<sup>xxii</sup> aclara parcialmente este aspecto al abordar el marco conceptual de la descentralización. Establece que la descentralización es un proceso cuya meta es la búsqueda de la eficiencia del "sistema económico" en conjunto y que las transferencias son, en tanto parte consustancial del proceso de descentralización, instrumentos de política, utilizadas para igualar condiciones iniciales locales o territoriales, inducir cambios en las políticas territoriales y locales y capitalizar externalidades interjurisdiccionales. Es decir, ubica el problema del gasto de los gobiernos subnacionales –en los términos que son pertinentes aquí, como parte constituyente del proceso de descentralización.

Es necesario hacer énfasis en que los gobiernos subnacionales realizan gasto público social a partir de las transferencias, las que están definidas y diseñadas para que se realice de esta manera y no para que se destinen a gastos de funcionamiento de administración.

Bajo esta perspectiva, continúa el autor, las transferencias hay que compararlas con los recursos propios de los gobiernos subnacionales. Es necesario, al menos teóricamente, que el comportamiento del gasto se vea acompañado no sólo de transferencias de un nivel superior de gobierno, sino que el financiamiento propio juegue papel creciente.

Desde otra óptica, complementaria a la anterior, Clavijo (2004)<sup>xxiii</sup> plantea que la magnitud de las transferencias, cerca del 50.0% de los ingresos corrientes de la nación, así como la forma como se ha venido a dar el proceso de descentralización en Colombia, son una de las tres principales causas del gran desequilibrio fiscal de la economía nacional. Sostiene este autor, además, que ese volumen de transferencias no se ha visto compensado con un esfuerzo fiscal y tributario por parte de los gobiernos subnacionales. Resumiendo, resulta oneroso para el gobierno central enfrentar crecimientos reales de 2.5% en las transferencias. De igual manera, reconoce que aunque las últimas disposiciones en materia de gasto han ayudado un poco a mejorar la situación de los gobiernos subnacionales, el panorama no es del todo claro.

En el mismo sentido se expresa el Conpes al afirmar que "hasta el momento se desconoce si el uso de los recursos de transferencias por parte de los departamentos y municipios está afectando positivamente la salud, la nutrición o la escolaridad de la población, y en qué medida", argumentando que gran parte de esto se debe a la precariedad de la información<sup>xxiv</sup>.

#### **4.4. Descentralización, incentivos y gasto**

En una tesis compartida por Wiesner y J. A. Ocampo<sup>xxv</sup>, entre otros, se establece que el gasto público en los gobiernos subnacionales está muy ligado a un problema de incentivos. De alguna manera, el gasto local debe estar unido a los ingresos propios de cada región y a las transferencias, pero la garantía de un desarrollo regional sostenible radica en la existencia de un mecanismo adecuado de incentivos.

"no hay incentivos suficientes que premien o castiguen el logro de los objetivos de política macroeconómica, sectorial o regional que se hayan establecido. Como resultado, la efectividad y calidad del gasto descentralizado, en términos del logro de objetivos de eficiencia y equidad, no están aumentando al ritmo que sí lo están haciendo las transferencias. (...) La efectividad del gasto descentralizado depende excesivamente de las transferencias y no encuentra suficiente apoyo en los incentivos y en los mercados propios territoriales."<sup>xxvi</sup>

## **5. Del gasto público social en 2003**

También estarían los no menos complejos aspectos relativos a si mayor crecimiento significa menor pobreza. Mejor aún, habría que plantearlo desde la perspectiva de las condiciones en que el crecimiento favorece a los pobres. Aquí se entrecruzan variables de género, predominancia de grupos de edades y, posiblemente, ubicación geográfica.

De acuerdo con información del DNP en Colombia el GPS como proporción del PIB era 13.83% en 1997, y, según datos proyectados, ascendió a 14.83% en 2003, porcentaje, este último, relativamente alto comparado con los de los países de América Latina. El mayor gasto se encuentra en educación y salud y seguridad social, lo que se explica por el énfasis dado por la Ley 60 de 1993 y posteriormente la 715 de 2001.

De otro lado, los resultados parecen no ser los esperados. La Cepal se refiere a este caso como un país en transición hacia las coberturas mínimas, al lado de Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela.

### **5.1. ¿Cómo se hace el gasto público social en Colombia?**

El hito que marca, en el pasado reciente, el comportamiento del gasto público social es la Constitución Política de 1991. Los cambios introducidos en ella afectaron este gasto tanto en la medida en que aumentó los recursos de los gobiernos subnacionales, como las fuentes de financiación y la manera como se venía realizando el gasto público social, es decir, las *competencias*. De manera específica, el comportamiento del gasto social estaba signado por la Ley 60 de 12 de agosto de 1993, que establecía las competencias y recursos. En cuanto a las primeras, estaban definidas en el artículo 2 de dicha ley y abarcaban: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y vivienda de interés social. En relación con los recursos, éstos correspondían al *situado fiscal*<sup>xxvii</sup> que era un porcentaje de los *ingresos corrientes de la nación*<sup>xxviii</sup>. El capítulo 2, artículo 11, establece los criterios de distribución del *situado*.

A partir del Acto Legislativo 01 de 30 de julio de 2001 se modificó la Constitución Política, y se creó el Sistema General de Participaciones. Tal Acto se reglamentó a través de la ley 715 de 21 de diciembre de 2001. Se definió, de acuerdo con aquella, las competencias y los recursos, de tal forma que correspondía a los gobiernos subnacionales, departamentos, municipios y distritos, la prestación de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

De otro lado, en cuanto a los ingresos, los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecen los recursos del Sistema General de Participaciones; y el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 715 define las asignaciones especiales. Por su parte, los artículos 3 y 4 de la misma establecen las participaciones y sus porcentajes que conforman el SGP, así:

<b>Concepto</b>	<b>Porcentaje</b>
<i>Distribución especial</i>	4.00
Fondo de Pensiones Territoriales FONPET	2.90
Resguardos indígenas	0.52
Alimentación escolar	0.50
Municipios ribereños al Río Magdalena	0.08
<i>Distribución por sectores</i>	96.0
Educación	58.5
Salud	24.5
Propósito general	17.0

## 5.2. Comportamiento de los ingresos regionales

La preocupación, en este aspecto, es si los gobiernos subnacionales efectivamente participan en forma responsable en el proyecto de país, a través de la imposición, en un ejercicio racional y responsable con el Estado y con sus ciudadanos. Esto se ha mirado a través de la *eficiencia del recaudo*.

El cuadro 3 ilustra la situación de los ingresos tributarios y las transferencias. Sobresale la región Andina en cuanto a que sus ingresos tributarios como proporción de sus ingresos corrientes son los mayores, 37.98% para 1997 y 38.56% para 2003; lo que en términos reales corresponde a un crecimiento medio anual de los tributos de 0.41%. Por su parte las transferencias, que representaron el 49,59% para 1997 y 53.17% para 2003, crecieron a razón de -0.13% promedio anual<sup>xxix</sup>.

**Cuadro 3: Ingresos tributarios y transferencias según regiones.**

Regiones	Ingresos tributarios					
	Millones de \$		% Ingresos Corrientes		% del PIB	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
<b>Caribe</b>	354.817,53	828.852,82	16,50	21,31	2,03	2,24
<b>Andina</b>	2.558.959,11	4.987.469,62	37,98	38,56	5,27	5,40
<b>Orinoquía</b>	83.713,99	166.060,00	1,31	0,92	1,45	1,44
<b>Amazonía</b>	31.638,03	69.742,83	9,52	11,03	1,80	2,33
<b>Pacífica</b>	482.645,25	908.736,10	23,21	25,54	2,60	2,57

Regiones	Ingresos por transferencias					
	Millones de \$		% Ingresos Corrientes		% del PIB	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
<b>Caribe</b>	1.519.652,86	2.696.427,87	70,66	69,33	8,67	7,27
<b>Andina</b>	4.127.019,69	7.784.800,51	49,59	53,17	8,49	8,42
<b>Orinoquía</b>	485.795,37	1.393.684,51	75,80	77,10	8,39	12,11
<b>Amazonía</b>	264.715,55	519.251,48	79,67	82,11	15,02	17,35
<b>Pacífica</b>	1.175.866,99	2.120.729,74	56,55	59,59	6,32	6,01

Fuente: Finanzas Públicas Medellín.



Continuando con este criterio de comparación siguen en orden descendente la región Pacífica, la Caribe, la Amazónica y finalmente la Orinoquía. La respectiva tasa de crecimiento media anual de los ingresos tributarios y las transferencias se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2. Dinámica de algunos ingresos por regiones. 1997-2003**

Regiones	Variación %	
	Ingresos tributarios	Ingresos por transferencias
<b>Caribe</b>	1,66	-2,89
<b>Andina</b>	0,41	-0,13
<b>Orinoquía</b>	-0,02	6,32
<b>Amazonía</b>	4,45	2,43
<b>Pacífica</b>	-0,14	-0,86

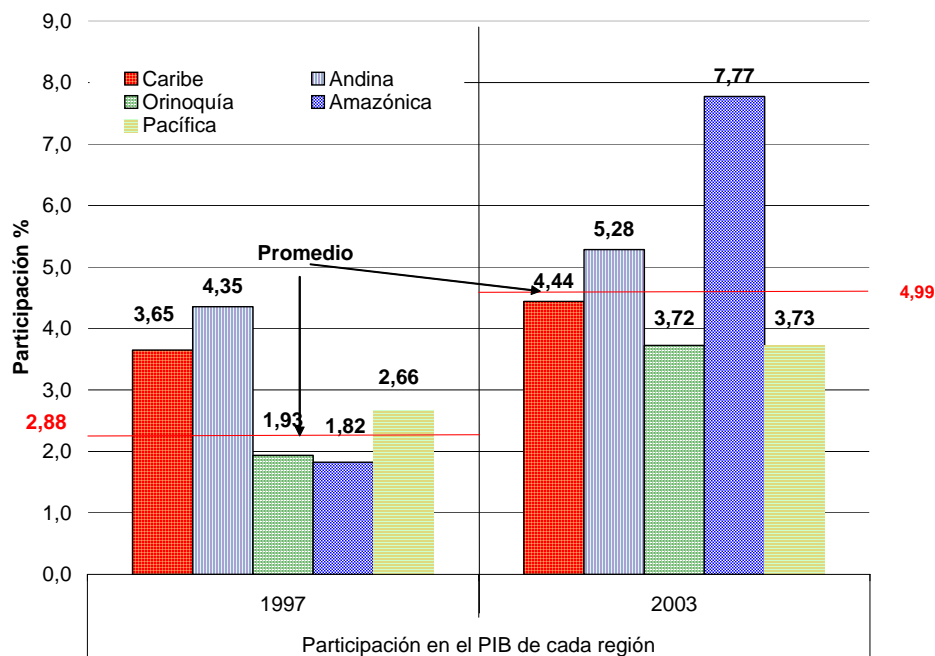
Fuente: FPPP Medellín. Cálculos del autor

Finalmente aparece el aspecto relacionado con el adecuado proceso de ejecución del gasto. Es decir, una vez asignada por ley una determinada magnitud de recursos -transferencias, así mismo unas responsabilidades, la cuestión que se plantea es si los gobiernos subnacionales hacen o no lo que tienen que hacer.

### 5.2.1. Gasto en educación

Aquí se agrupan el gasto administrativo en educación, gasto en educación primaria, secundaria, superior y otras. En promedio, para las cinco regiones en consideración pasó de 2.88% del respectivo PIB para 1997 a 4.99% en 2003, que implica un crecimiento medio anual de 9.56% (Gráfica 4). La región Amazónica obtuvo el mayor crecimiento medio anual en el gasto total como proporción de su PIB, 27.33%; correspondiendo a un gasto por habitante de \$36,219 para 1997 y \$205,089 en 2003, lo que equivale a un crecimiento medio anual por habitante de 33.51%. Seguido, la Orinoquía, con un crecimiento del gasto como proporción de su PIB de 11.53%, al pasar de \$97,833 a \$290,226 por habitante; lo que corresponde a un crecimiento anual medio de 19.87%. La Pacífica, con crecimiento de 5,78%, pasó de \$72,151 a \$162,585 de 1997 a 2003, para un crecimiento medio anual de 14.50%. El gasto en la Caribe creció 3.32%, al pasar su gasto por habitante de \$78,113 a \$181,400 en los mismos años en consideración. Finalmente la Andina, 3.28%, con gasto por habitante de \$133,808 y \$192,188, respectivamente. (Anexo 1).

#### Gráfica 4. Gasto en educación

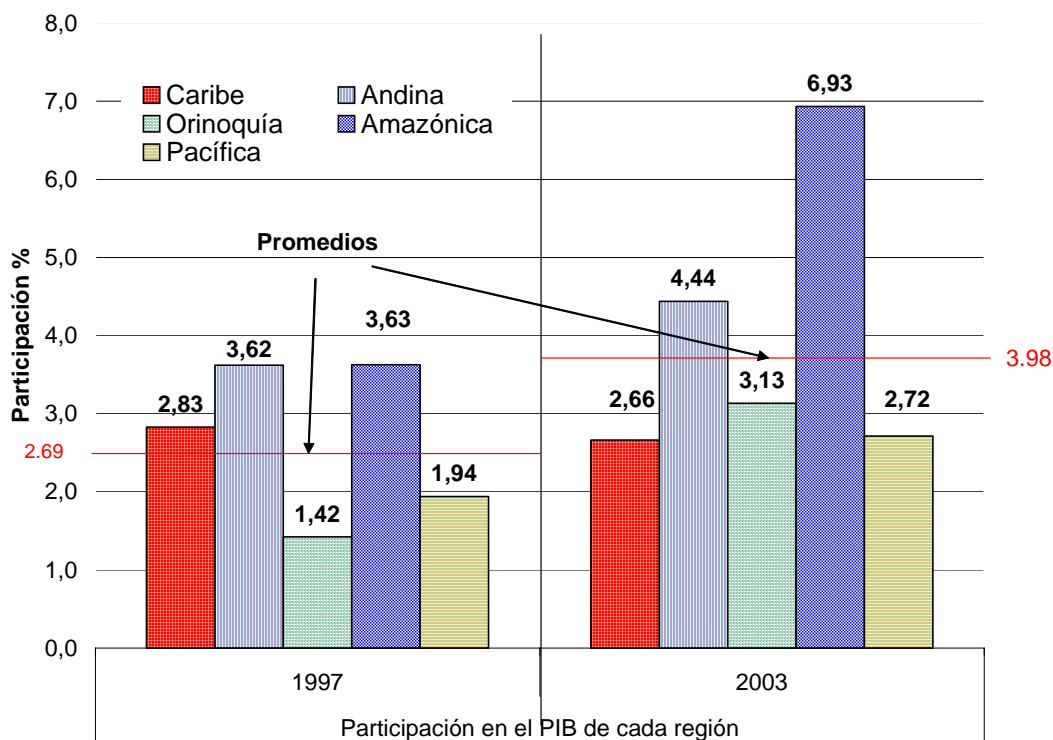


Fuente: FFPP Medellín. Cálculos del autor.

#### 5.2.2. Gasto en sanidad

Se agrupa aquí el correspondiente gasto en administración de la misma, el gasto en hospitales, clínicas y análogos, así como el gasto en servicios de salud y saneamiento específicos. En promedio, el gasto total para las cinco regiones en consideración pasó de 2.69% del respectivo PIB para 1997 a 3.98% en 2003, que implica un crecimiento medio anual de 6.75% (Gráfica 5). En el mismo orden de ideas la región de la Orinoquía obtuvo el mayor crecimiento medio anual, 14.06%; correspondiendo a un gasto por habitante de \$71,960 para 1997 y \$244,188 en 2003; equivalente a un crecimiento medio anual por habitante de 22.59%. Seguido, la amazónica, con un crecimiento del gasto como proporción de su PIB de 11.42% al pasar de \$71.990 a \$182,989 por habitante, lo que corresponde a un crecimiento anual medio de 16.82%. La Pacífica, con crecimiento de 5.78%, pasó de \$52,560 a \$118,458 de 1997 a 2003, para un crecimiento medio anual de 14.50%. El gasto en la Andina creció 3.45%, al pasar su gasto por habitante de \$111,277 a \$164,335 en los mismos años en consideración. Finalmente, en la Caribe el gasto como proporción del PIB respectivo se redujo 1.00%, cuando el gasto por habitante pasó de \$60,574 a \$108,897, respectivamente. (Anexo 1).

**Gráfica 5. Gasto en sanidad**

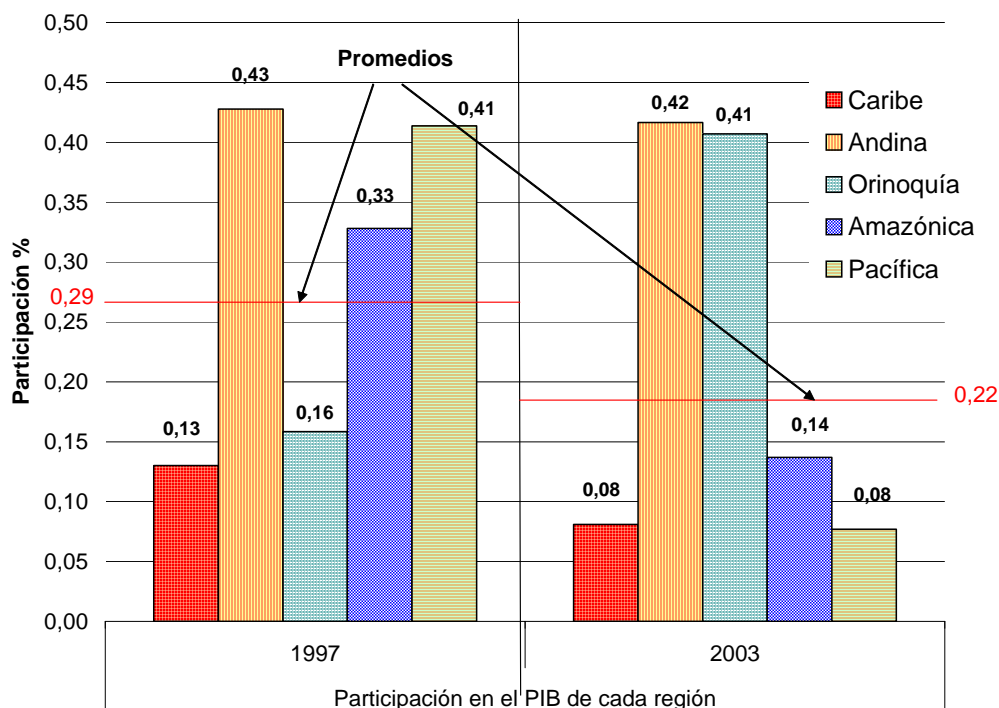


Fuente: FFPP Medellín. Cálculos del autor.

### 5.2.3. Gasto en Seguridad, asistencia y bienestar social

Se agrupa aquí el correspondiente gasto en administración del bienestar social, cuidado a los ancianos, cuidado a los incapacitados y enfermos mentales, cuidado a los niños y otros. En promedio, el gasto total para las cinco regiones en consideración, se redujo de 0.29% en 1997 a 0.22% en 2003, del PIB respectivo; que implica un crecimiento medio anual de -4.32% (Gráfico 6). La región de la Orinoquía obtuvo, para el gasto total, el mayor crecimiento medio anual, 17.03%, correspondiendo a un gasto por habitante de \$8,017 para 1997 y \$31,742 en 2003, equivalente a un crecimiento medio anual por habitante de 25.78%. Seguido, en orden descendente, se ubicaron la región Andina, Caribe, Amazónica y Pacífica, con decrecimientos respectivos de 0.44%, 7.64%, 13.55% y 24.69%. No obstante este resultado, el gasto medio por habitante ascendió de \$9.446 a \$13.058 equivalente a una tasa anual media de 1.2%. (Anexo 1).

**Gráfica 6. Gasto en Seguridad, asistencia y bienestar social**



Fuente: FFPP Medellín. Cálculos del autor.

### 5.3. Del énfasis del gasto público social

Al observar los registros de gasto (Tabla 3), en 1997 como en 2003, se aprecia que la mayor parte del gasto se centra en *Educación* y *Sanidad*, tanto para el conjunto de las regiones como para cada una de ellas. En 1997, el gasto en estos dos aspectos representó 52.5% en promedio, y ascendió a 59,32% para 2003. En la región Amazónica aumentó 7.92% promedio anual; en la Orinoquía 3.69%; y en la Andina 3.68%. Se redujo el énfasis en este gasto en la región Caribe y en la Pacífica, 1.72% y 4.43% de manera respectiva.

La explicación de esta orientación está fundamentada en el énfasis que imprimieron las Leyes 715 y 60 antes mencionadas. Éstas y el conjunto de disposiciones legales que determinan la manera contemporánea de realizar el gasto público están enmarcadas en el ámbito de las reformas de la década de mitades del 80 y la década del 90. Inicialmente, en la segunda mitad de la década del 80, con las llamadas *reformas de primera generación*, se realizaron cambios que tendían a ser estructurales y se buscaba impulsar el crecimiento económico. Eran reformas donde se privilegiaban las condiciones de mercado. Reformas de este tipo fueron la laboral (1990), pensional y de salud (1993), educación básica (1993) y educación superior (1992). De alguna manera esta orientación política era la respuesta a la situación de pérdida de dinamismo económico dado en los 80. El diagnóstico reconocía que los mercados domésticos estaban muy protegidos y el Estado tenía demasiada participación

en la economía, lo que era fuente de ineficiencias y desequilibrios económicos. Pero el resultado que se esperaba de tal procedimiento de liberalización no fue satisfactorio de manera particular en lo social.

En consecuencia se reorientó el proceso que se venía haciendo hacia un conjunto de reformas de mayor gasto social y de mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, conocidas como *reformas de segunda generación*. El objetivo era corregir las desigualdades sociales existentes a través de la introducción de criterios de racionalidad microeconómica en la oferta de los servicios. Prevalece la presencia de mayor competencia en la oferta, presencia de agentes privados en la oferta de servicios, y cambio de la actitud del Estado frente a los mercados, particularmente, cambio de subsidios de oferta, tradicionalmente utilizados, hacia subsidios de demanda. Así mismo, de igual importancia resultó la estrategia de la oferta descentralizada de servicios, la generación de más autonomía en los agentes públicos locales y los mecanismos de participación ciudadana. Tales mecanismos tenían el claro objetivo de subsanar los vacíos gubernamentales en la prestación de servicios públicos, que se reflejaban en ineficiencia y baja calidad de la presencia del Estado.

Específicamente estos cambios se manifestaron en la *Red de apoyo social*, creada en 2000, con sus programas *Empleo en acción*, *Familias en acción* y *Jóvenes en acción*. De igual manera, el plan de desarrollo *Hacia un estado comunitario, 2002 - 2006*, que tiene como uno de sus objetivos construir equidad social. Dentro de esta orientación se creó la Red de protección social, con objetivos como mejorar la eficiencia del gasto social, la focalización y generar protección social ante situaciones de crisis. Algunas de las respectivas estrategias son la reasignación del gasto social, el ajuste al Sisbén y la descentralización.

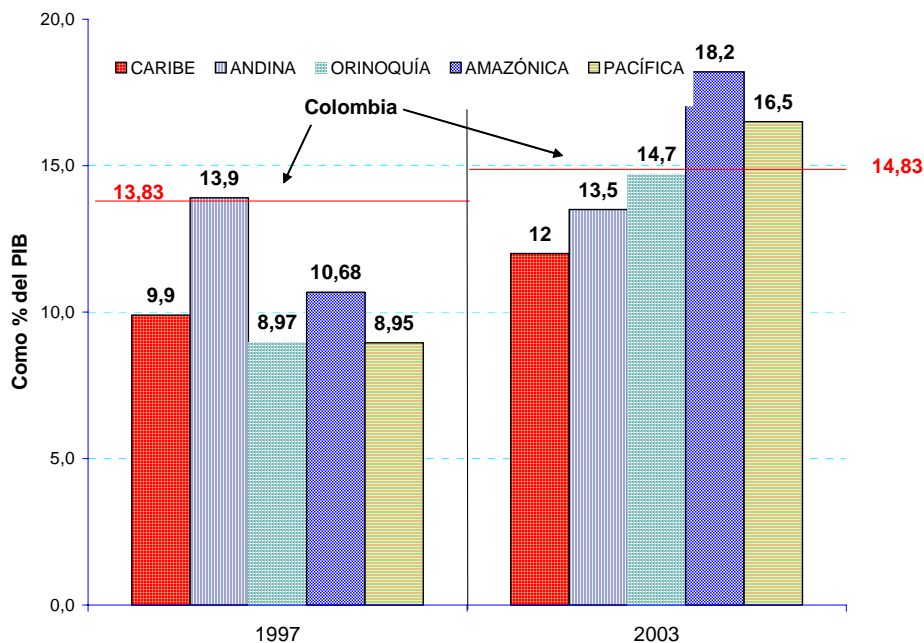
**Tabla 3: Colombia. Composición del GPS por regiones. 1997 - 2003**

<i>Región</i>	<i>Finalidad</i>	<i>1997</i>	<i>2003</i>
Caribe	Educación	36,91	36,91
	Sanidad	28,62	22,16
	Seguridad, asistencia y B. S.	1,32	0,67
	Vivienda	6,39	1,89
	Otros servicios	1,46	1,29
	Servicios económicos	15,57	6,52
	Otras finalidades	9,73	4,48
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Andina	Educación	31,32	38,41
	Sanidad	26,04	32,85
	Seguridad, asistencia y B. S.	3,08	3,03
	Vivienda	3,56	1,89
	Otros servicios	3,00	2,42
	Servicios económicos	21,74	14,19
	Otras finalidades	11,26	7,20
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Orinoquía	Educación	21,56	25,26
	Sanidad	15,86	21,25
	Seguridad, asistencia y B. S.	1,77	2,76
	Vivienda	4,04	10,20
	Otros servicios	2,81	3,41
	Servicios económicos	39,91	34,47
	Otras finalidades	14,06	2,65
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Amazónica	Educación	17,08	42,61
	Sanidad	33,96	38,02
	Seguridad, asistencia y B. S.	3,07	0,75
	Vivienda	4,65	4,35
	Otros servicios	2,34	10,71
	Servicios económicos	28,55	1,63
	Otras finalidades	10,35	1,94
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Pacífica	Educación	29,73	22,65
	Sanidad	21,66	16,50
	Seguridad, asistencia y B. S.	4,62	0,47
	Vivienda	4,62	1,08
	Otros servicios	3,41	1,22
	Servicios económicos	16,92	2,84
	Otras finalidades	19,04	55,24
	<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Finanzas Públicas Medellín. Cálculos del autor

Las regiones donde el GPS total estuvo por encima del promedio nacional, 14.83%, son la Amazónica, 18.20%, y la Pacífica, 16.50%. De otro lado, entre aquellas donde estuvo por debajo del promedio nacional sobresale, por su crecimiento, la Orinoquía, al pasar de 8.97% a 13.27% en el período en estudio (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Total Gasto Público Social, como % del PIB de cada región. 1997 - 2003**

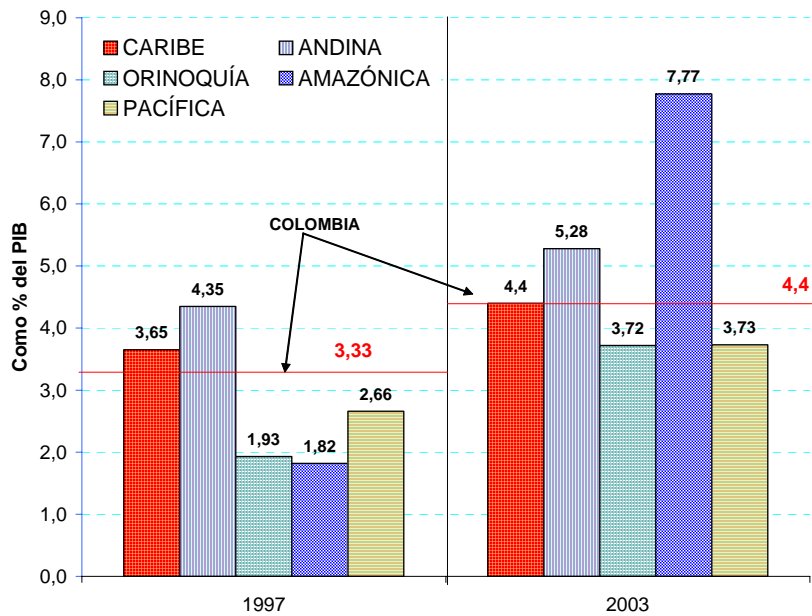


Fuente: FF PP Medellín

El gasto en educación, finalidad de mayor impacto sobre la pobreza, en la región Amazónica, fue superior al promedio nacional, 7.77%, frente a 4.4%. La región Andina sobresale además, pues su gasto pasó de 4.35% del PIB respectivo a 5.28%. De manera relativa pierde participación la región Caribe, espacio ganado por las regiones de la Orinoquía y la Pacífica (Gráfica 8).

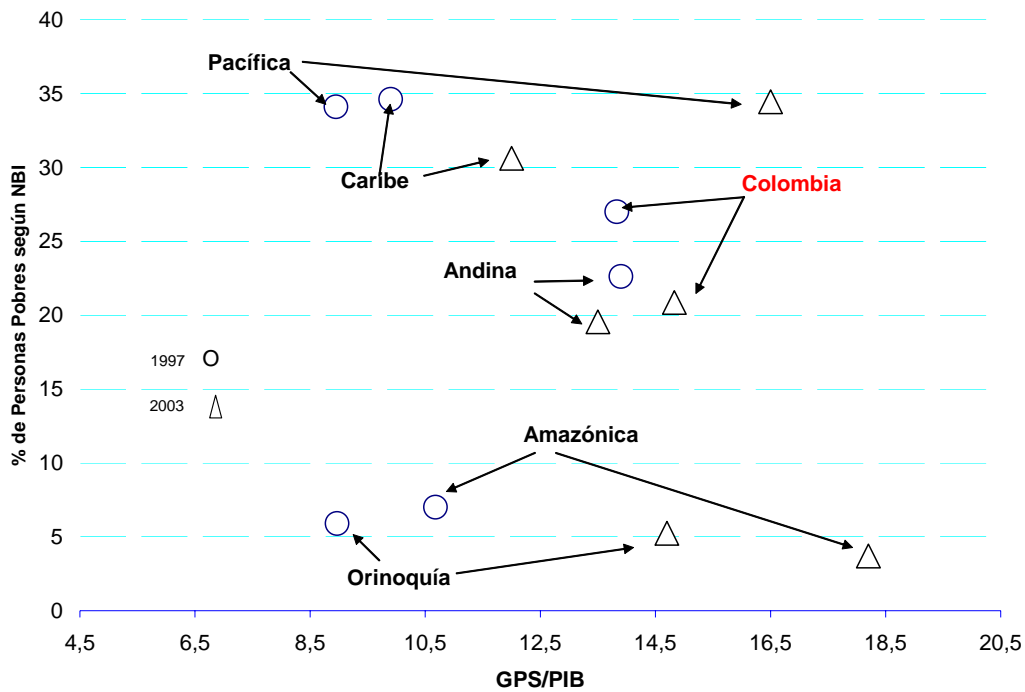
Al observar a nivel regional la evolución del gasto frente a una medida de pobreza (Gráfica 9) no parece apreciarse una tendencia clara. En la región Pacífica el GPS se multiplicó por 1.84 veces en todo el lapso mientras que los niveles de pobreza se mantuvieron casi que inamovibles, 34.11% y 34.45%, respectivamente. En la región Caribe se incrementó 1.2 veces, mientras que el indicador de pobreza reaccionó levemente a la baja, 34.62% y 30.63%, respectivamente. Las regiones Amazónica y Orinoquía se comportaron de manera similar, el GPS se multiplicó por 1.70 y 1.64 veces, mientras que el indicador de pobreza disminuyó a la mitad en el primer caso y 11.11% en el segundo.

**Gráfica 8. Gasto Público en Educación**



Fuente: FF PP Medellín

**Gráfica 9. Relación entre el gasto público y la pobreza, según regiones**



Fuente: Dane, cálculos del autor.

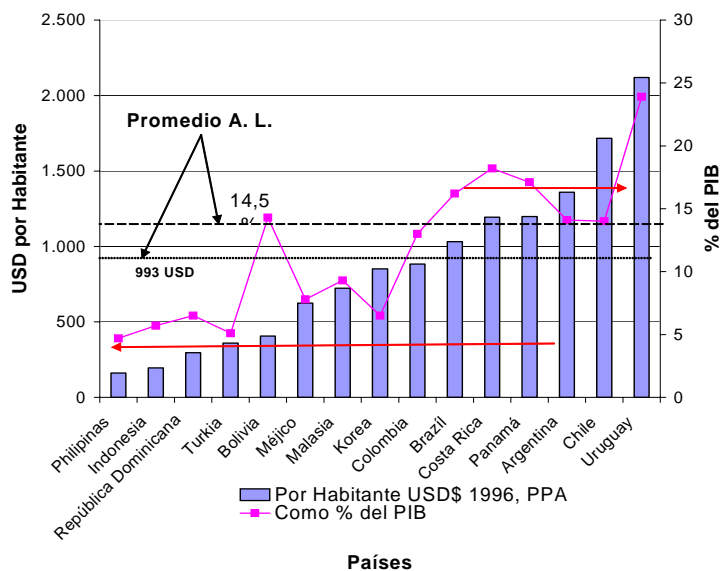


## 5.4. Comparaciones

Desde la segunda mitad de la década del 90 Colombia se vio comprometida con un gran esfuerzo en la ampliación de la gestión social del Estado. No obstante los resultados son poco claros. Para visualizar esta situación se compara la situación de Colombia con algunos países de condición económica similar, atendiendo tanto al gasto como al comportamiento de la situación tributaria, incluyendo las transferencias.

El crecimiento económico medido por el PIB, fue inferior al promedio de América Latina, mientras que el gasto público fue creciente como proporción del PIB, aunque evolucionó de manera procíclica y, además, cercano al promedio de A.L. (Gráfica 10, Cuadro 4). El gasto social resultó medianamente benéfico, especialmente si se mide por niveles de pobreza por NBI o por el Índice de calidad de Vida, mas no así si se observa la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza. Medido de manera agregada, el índice del PIB por habitante, según la última información disponible<sup>xxx</sup>, creció más que el índice de desarrollo humano. Así mismo, según el PNUD, para 2002, Colombia ocupa el puesto 73 entre 177 países con un IDH de 0.773. El mejor ubicado de los países de América latina y el Caribe es Barbados, posición 29, y el peor correspondió a Haití, en el lugar 153.

**Gráfico 10. Niveles de Gasto Público Social. 1996**



Fuente: Tomado de VELEZ, CARLOS EDUARDO Y VIVIAN, FOSTER. Public social expenditure in Brazil: an international comparison. World Bank, mimeo, 1999.

**Cuadro 4. Niveles de Gasto Público Social 1996**

	Por Habitante USD\$ 1996, PPA*	Como % del PIB	Como % del Gasto Público Total
Argentina	1.359	14,10	64,00
Bolivia	406	14,30	40,90
Brazil	1.032	16,20	40,00
Chile	1.716	14,00	67,30
<b>Colombia</b>	<b>884</b>	<b>13,00</b>	<b>13,50</b>
Costa Rica	1.194	18,20	59,70
República Dominicana	296	6,50	41,50
Indonesia	195	5,70	39,10
Korea	851	6,50	34,90
Malasia	724	9,30	42,50
Méjico	625	7,80	50,00
Panamá	1.199	17,10	62,60
Philipinas	161	4,70	25,20
Turkia	360	5,10	19,00
Uruguay	2.120	23,90	76,10
Promedio Mercosur	1.568	17,30	69,20
Promedio A. L.	993	14,50	51,60

Fuente: FMI.

\*PPA: Paridad del poder adquisitivo

**Cuadro 5. Gasto Público Social Según Finalidad, 1996.  
Como % del Gasto Público Social total.**

	Educación	Salud	Bienestar y Seguridad Social
Argentina	25,02	12,51	56,88
Bolivia	51,97	15,52	31,28
Brazil	18,22	10,47	67,83
Chile	22,90	17,95	50,47
<b>Colombia</b>	<b>41,52</b>	<b>15,27</b>	<b>37,78</b>
Costa Rica	28,14	37,02	34,34
República Dominican	30,41	27,03	11,15
Indonesia	23,08	6,67	18,46
Korea	56,87	2,47	33,61
Malasia	53,73	14,92	16,57
Méjico	48,48	6,56	38,24
Panamá	26,86	32,94	33,03
Philipinas	73,29	11,18	9,94
Turkia	58,89	11,94	23,33
Uruguay	8,73	7,88	59,95
Promedio Mercosur	19,52	13,71	71,43
Promedio A. L.	27,59	19,23	56,39

Fuente: FMI.

Desde la perspectiva de los ingresos, los tributarios como proporción del PIB son relativamente bajos (Cuadro 6), de igual manera el nivel de transferencias, Cuadro 7.

**Cuadro 6. Ingresos tributarios como % del PIB. 1998-1999**

País	
Argentina	15,4
Brasil *	32,1
Colombia	14,9
Chile	17,7
Peru	12,0
Costa Rica	17,0

Fuente: Cepal

\*Como % de los ingresos totales

Fuente: Tomado de Wiesner, 2002

### **Cuadro 7. Importancia relativa de las Transferencias, 1998.**

Transferencias como % del PIB	
Argentina	7,6
Brasil (ingresos totales)	nd
Colombia	4,9
Chile	5,2
Costa Rica	6,9
Fuente: Cepal	

### **6. Consideraciones finales**

Al observar el devenir de los indicadores sociales del país entre 1997 y 2003 se aprecia una tendencia hacia el mejoramiento; no obstante, esto es relativo toda vez que los indicadores de pobreza son muy sensibles a la metodología que se utilice. Sin embargo, en la secuencia temporal, lo sucedido durante 1999 tuvo efectos que alcanzaron hasta 2003.

Pero la tendencia es clara: desde 1991 hay mayor gasto público y más aún gasto público social. Resumiendo, no hay duda que el gasto social hacia los más pobres resultó prioritario.

Entre 1975 y 2000 según el IDH, Colombia siempre ha estado por debajo del promedio de América Latina y el Caribe.

El gasto social del Estado como porcentaje del PIB aumentó 7.2%, al pasar de 13.83% en 1997 a 14.83% en 2003. A nivel regional, para iguales fechas, en la región Pacífica 8.5% y 16.50%; la Amazónica 10.68% y 18.20%; la Orinoquía 8.97% y 14.70%; la Caribe 9.9% y 12.0%; finalmente la región Andina 13.9% y 13.50%.

De acuerdo con la composición del gasto social, el énfasis recae en educación y sanidad. En 1997, este gasto representó 52.5% del total del gasto social y para 2003, 59.32%, para un crecimiento de 13.0%. Por regiones, el mayor gasto, como proporción del respectivo PIB, correspondió a la región de la Amazonía, 7.7%, lo que significa \$ 205.089,4 de 2003 por habitante. Sigue en orden descendente la región Andina, 5.28% equivalente a \$ 192.188,04 de 2003. La Caribe 4.4%, y la Pacífica y la Orinoquía 3.73%, respectivamente, para \$162.585,33 de 2003 y \$205.089.4 en su orden.

## Anexo 1

### Gasto según finalidad 1997 2003

Región	Finalidad	Participación en el PIB de cada región*		Participación en el Total del Gasto de cada región		Gasto por habitante ** en \$	
		1997	2003	1997	2003	1997	2003
Caribe	Educación	3,65	4,44	36,91	36,91	78.113,21	181.400,05
	Sanidad	2,83	2,66	28,62	22,16	60.573,56	108.896,57
	Seguridad, asistencia y B. S.	0,13	0,08	1,32	0,67	2.787,65	3.303,94
	Vivienda	0,63	0,23	6,39	1,89	13.531,26	9.275,64
	Otros servicios	0,14	0,15	1,46	1,29	3.086,56	6.324,13
	Servicios económicos	1,54	0,78	15,57	6,52	32.951,36	32.028,70
	Otras finalidades	0,96	0,54	9,73	4,48	20.592,75	21.999,96
	<b>Total</b>		<b>9,9</b>	<b>12,0</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>211.636,35</b>
Andina	Educación	4,35	5,28	31,32	38,41	133.807,58	192.188,04
	Sanidad	3,62	4,44	26,04	32,85	111.277,26	164.334,80
	Seguridad, asistencia y B. S.	0,43	0,42	3,08	3,03	13.146,26	15.149,67
	Vivienda	0,50	0,26	3,56	1,89	15.222,09	9.465,91
	Otros servicios	0,42	0,33	3,00	2,42	12.829,10	12.125,32
	Servicios económicos	3,02	1,79	21,74	14,19	92.878,84	71.003,80
	Otras finalidades	1,57	0,99	11,26	7,20	48.131,20	36.040,12
	<b>Total</b>		<b>13,90</b>	<b>13,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>427.292</b>
Orinoquía	Educación	1,93	3,72	21,56	25,26	97.832,57	290.226,43
	Sanidad	1,42	3,13	15,86	21,25	71.960,40	244.187,86
	Seguridad, asistencia y B. S.	0,16	0,41	1,77	2,76	8.017,19	31.741,92
	Vivienda	0,36	1,50	4,04	10,20	18.311,13	117.177,49
	Otros servicios	0,25	0,50	2,81	3,41	12.753,72	39.168,36
	Servicios económicos	3,58	5,08	39,91	34,47	181.107,29	396.070,45
	Otras finalidades	1,26	0,39	14,06	2,65	63.799,50	30.441,10
	<b>Total</b>		<b>8,97</b>	<b>14,7</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>453.781,79</b>
Amazónica	Educación	1,82	7,77	17,08	42,61	36.218,86	205.089,40
	Sanidad	3,63	6,93	33,96	38,02	71.990,13	182.989,42
	Seguridad, asistencia y B. S.	0,33	0,14	3,07	0,75	6.514,12	3.612,46
	Vivienda	0,50	0,79	4,65	4,35	9.852,31	20.942,76
	Otros servicios	0,25	1,95	2,34	10,71	4.952,27	51.562,26
	Servicios económicos	3,05	0,30	28,55	1,63	60.524,96	7.838,74
	Otras finalidades	1,11	0,35	10,35	1,94	21.950,61	9.320,77
	<b>Total</b>		<b>10,68</b>	<b>18,2</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>212.003,27</b>
Pacífica	Educación	2,66	3,73	29,73	22,65	72.151,13	162.585,33
	Sanidad	1,94	2,72	21,66	16,50	52.560,15	118.458,33
	Seguridad, asistencia y B. S.	0,41	0,08	4,62	0,47	11.216,42	3.353,43
	Vivienda	0,41	0,18	4,62	1,08	11.216,42	7.771,19
	Otros servicios	0,30	0,20	3,41	1,22	8.269,19	8.756,70
	Servicios económicos	1,51	0,47	16,92	2,84	41.076,45	20.348,92
	Otras finalidades	1,70	9,09	19,04	55,24	46.221,49	396.458,71
	<b>Total</b>		<b>8,95</b>	<b>16,5</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>242.711,25</b>

\* En la región Andina no se incluye el PIB de Bogotá D.C. Fuente Dane.

\*\* Fuente población: DANE. Como proporción de la población de cada región.

## Anexo 2

### Colombia: Resumen del perfil educativo.

	Group Average, 2002						Lower middle income
	1985	1990	1995	2000	2002	LCR	
<b>Socio-economic context</b>							
Per capita GNI (US\$)	1,15	1,19	2,08	2,05	1,81	3,280	1,4
Adult literacy rate (%), (age 15 +)	86.5	88.4	90.1	91.6	92.1	<i>88.5</i>	<i>90.0</i>
<b>Structure and coverage of the system</b>							
<b>Duration of education (years)</b>							
Primary level	5	5	5	5	5	..	..
Secondary level	6	6	6	6	6	..	..
Compulsory schooling	..	..	5	10	10	..	..
<b>Gross enrollment ratio (%)</b>							
Primary level	101.9	102.2	108.9	112.4	110.3	<i>128.7</i>	<i>112.4</i>
Secondary level	43.6	49.8	61.3	69.8	70.8	<i>89.4</i>	<i>74.6</i>
Tertiary level	10.9	13.4	15.5	23.3	24.3	<i>22.6</i>	<i>20.4</i>
<b>Net enrollment ratio (%)</b>							
Primary level	65.5	68.1	80.7	88.5	87.4	<i>94.4</i>	<i>91.3</i>
Secondary level	..	<i>34.4</i>	45.6	56.5	<i>53.5</i>	<i>65.1</i>	..
<b>Grade 1 intake rate (%)</b>							
Gross intake rate	114.1	125.4	136.2	134.6	128.9	<i>121.7</i>	<i>101.4</i>
Net intake rate	..	..	..	58.7	<i>57.3</i>	..	<i>58.2</i>
<b>Student flow--primary level</b>							
Primary completion rate (%)	..	70.9	84.3	90.7	88.2	<i>96.5</i>	<i>95.3</i>
Pupils reaching grade 5 (% of cohort)	57.4	62.1	73.0	60.9	<i>69.4</i>	..	..
Repetition rate (%)	17.0	11.4	9.3	5.4	6.6	<i>13.0</i>	<i>4.7</i>
School life expectancy (years)	..	<i>9.0</i>	10.0	11.1	11.0	..	..
<b>Student flow--secondary level</b>							
Progression to secondary level (%)	60.0	<i>104.0</i>	..	89.6	<i>92.3</i>	..	..
Repetition rate (%)	19.7	..	<i>5.6</i>	4.0	<i>4.5</i>	..	..
<b>Public expenditure on education</b>							
Total spending as a % of GDP	2.8	<i>2.4</i>	3.1	4.3	5.2	<i>4.5</i>	..
<b>Current spending per student (% of p.c.GDP)</b>							
Primary level	..	..	..	15.0	15.9	..	..
Secondary level	13.9	<i>10.4</i>	9.8	16.4	17.9	..	..
Tertiary level	49.4	33.0	31.0	41.4	30.4	..	..
<b>Ratio of pupils to teachers</b>							
Primary level	30.4	29.9	24.8	26.5	26.8	<i>25.8</i>	<i>21.6</i>
Secondary level	..	..	..	19.2	20.9	..	..
<b>Gender parity index (GPI)</b>							
Gross enrollment ratio in primary and secondary	102.9	<i>104.1</i>	105.2	103.7	<i>103.4</i>	..	..
<b>Private sector enrollment share</b>							
Primary level (%)	13.5	15.2	18.0	18.7	17.1	..	..
Secondary level (%)	42.3	<i>38.6</i>	<i>39.4</i>	..	..	..	..

Note:

(1) Numbers in red italics refer to the most recent data available within two years of the year indicated.

(2) Break in series between 1997 and 1998 due to change from International Standard Classification of Education 1976 (ISCED76) to ISCED97. For information on ISCED, see ? What is this module? .

**Fuente: Banco Mundial.**

## Anexo 3

### Colombia: Resumen del perfil en Salud.

	Most Recent	
	Year	Data
<b>Socioeconomic context</b>		
Total population (000s)	2003	44,584
GNI per capita, Atlas Method (US\$)	2003	1,81
Expected years of schooling	2002	11
Adult literacy rate (% of population ages 15 +)	2002	92
<b>Demographic indicators</b>		
Average annual population growth rate (%)	1990-2003	1.9
Age dependency ratio (dependents as a proportion of working-age population)	2003	0.6
Total fertility rate (births per woman)	2003	2.5
Adolescent fertility rate (births per 1,000 women ages 15-19)	2003	70
Contraceptive prevalence rate (% of women ages 15-49), any method	2000	76.9
<b>Health status indicators</b>		
Life expectancy at birth (years)	2003	72
Infant mortality rate (per 1,000 live births)	2003	18
Under-5 mortality rate (per 1,000)	2003	21
Maternal mortality ratio (per 100,000 live births), modeled estimates	2000	130
Prevalence of child malnutrition--underweight (% of children under age 5)	2000	7
<b>Health care indicators</b>		
Child immunization rate, measles (% of ages 12-23 months)	2003	92
Child immunization rate, DPT3 (% of ages 12-23 months)	2003	91
Births attended by skilled health staff (% of total)	2000	86.4
Physicians (per 1,000 people)	2002	1.4
Hospital beds (per 1,000 people)	1996	1.5
Tuberculosis treatment success rate (% of registered cases)	2002	84
DOTS detection rate (% of estimated cases)	2003	7
<b>Health finance indicators</b>		
Health expenditure, total (% of GDP)	2002	8.1
Health expenditure, public (% of GDP)	2002	6.7
Health expenditure, public (% of total health expenditure)	2002	82.9
Health expenditure per capita (\$)	2002	151.0
<b>Risk factors and future challenges</b>		
Prevalence of HIV, total (% of population ages 15-49)	2003	0.70
Prevalence of HIV, female (% of population ages 15-24)	2001	0.20
Tuberculosis incidence (per 100,000 people)	2003	52
Tuberculosis death rate (per 100,000 people)	2002	7

**Fuente: Banco Mundial.**

## **Bibliografía**

BERRY, ALBERT, Journal of economic literature, Vol. 18 # 4, December 1980 page 1591.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación de la política social 2003. Marzo 2004.

DANE. Encuesta de calidad de vida. 2003

IMF. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Página 71.

LASSO, FRANCISCO. Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. MERPD, DICIEMBRE 2004.

LASSO, FRANCISCO. Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). 2004.

LE GRAND, JULIAN. The economic Journal, Vol. 91 # 362, June 1981 page 576.

LEIBOBICH, JOSÉ. Los desafíos institucionales para reducir la pobreza en Colombia. DNP. Bogotá, 2005. En: [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/Pobreza%20y%20Estrategias%20Seminario%20BLAA%20090205.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/Pobreza%20y%20Estrategias%20Seminario%20BLAA%20090205.pdf)

LÓPEZ C. HUGO. ¿Cuántos son los pobres en Colombia? MERPD. En: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=639](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=639)

LÓPEZ C. HUGO. ¿Quiénes y cuántos son los pobres en Antioquia y Colombia? MERPD. En: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=639](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=639)

LÓPEZ CASTAÑO, HUGO. ¿Quién se beneficia del gasto social? Marco Institucional de la Protección Social? MERPD. En: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=639](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=639)

MORENO GEUERRERO, HERNANDO. La nueva metodología del NBI: Una propuesta para discusión. Dane. Bogotá, 1999. Mimeo

OCAMPO, JOSÉ ANTOCIO. Income distribution, poverty and social expenditure in Latin America. Washington, 1998.

OCAMPO, JOSÉ ANTOCIO. Latin America's growth and equity frustrations during structural reforms. Journal of economic perspectives. Vo. 18, # 2 2004. Pág. 67-88.

OECD Factbook 2005. OECD Social and Welfare Statistics: [www.oecd.org/statistics/social](http://www.oecd.org/statistics/social).



Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un estado comunitario.2002-2006. DNP.

RUTHERFORD, THOMAS F. Y MILES K. LIGHT. A general equilibrium model for tax policy. Analysis in Colombia: the megatax model. Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, 33(2): 193-228, Abr-Jun 2002.

SELOWSKY, MARCELO. Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia. Oxford: Oxford University press for the World Bank, 1979

THE WORLD BANK. World development report. 1990. Washington, D.C.

VELEZ, CARLOS EDUARDO and FOSTER, VIVIEN. Public social expenditure in Colombia: incidence and sector priorities in 1990s. World Bank, mimeo 2002.

VELEZ, Carlos Eduardo y Foster Vivian. Public social expenditure in Brazil: an international comparation. World Bank, mimeo, 1999.

WIESNER DURÁN, EDUARDO. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Archivos de economía, DNP, enero de 2002.

CONPES 3294. Renovación de la administración pública: gestión de resultados y reforma al sistema nacional de evaluación. DNP, Bogotá, 2004.

DNP. Reactivación social. Siete herramientas de equidad. Resultados 2003. Bogotá, 2004.

## Notas

---

i Un resumen de los principales indicadores para Colombia con respecto a educación y salud se presenta en los anexos 2 y 3.

ii Véase IMF. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Página 71.

iii OECD Factbook 2005. OECD Social and Welfare Statistics: [www.oecd.org/statistics/social](http://www.oecd.org/statistics/social).

iv SELOWSKY, MARCELO. Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia. Oxford: Oxford University press for the World Bank, 1979.

v LE GRAND, JULIAN. The economic Journal, Vol. 91 # 362, June 1981 page 576.

vi BERRY, ALBERT, Journal of economic literature, Vol. 18 # 4, December 1980 page 1591.

vii RUTHERFORD, THOMAS F. Y MILES K. LIGHT. A general equilibrium model for tax policy. Analysis in Colombia: the megatax model. Revista de Planeación y Desarrollo. Bogotá, 33(2): 193-228, Abr-Jun 2002.

viii Las condiciones de equilibrio del modelo son cero beneficios, el mercado iguala la oferta a la demanda tanto para el nivel de actividad agregada como para los precios y para cada individuo su gasto es igual a su ingreso.

ix Respuesta del recaudo total a cambios en las tasas de impuesto.

x Reconocen que los cinco principales impuestos son el IVA, al consumo, arancelarios, al trabajo y los directos al capital.

xi Se asume como la disminución del bienestar de un individuo producto del menor consumo de bienes a los que se le ha incrementado la tasa impositiva.

xii VELEZ, Carlos Eduardo y Foster Vivian. Public social expenditure in Brazil: an international comparation. World Bank, mimeo, 1999.

xiii THE WORLD BANK. World development report. 1990. Washington, D.C.

xiv LASSO, FRANCISCO. Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). 2004.

xv CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación de la política social 2003. Marzo 2004. Págs. 37, 38.

---

<sup>xvi</sup> LASSO, FRANCISCO. Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. MERPD, DICIEMBRE 2004, Página 5.

<sup>xvii</sup> Es la proporción de la población cuyo consumo o ingreso está por debajo de la línea de pobreza.

<sup>xviii</sup> Una revisión detallada de este proceso se encuentra en CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación de la política social 2003. Marzo 2004.

<sup>xix</sup> Dado que se utilizan diferentes fuentes de información a lo largo del documento, se ha tratado de mantener un agrupamiento que permita comparaciones.

<sup>xx</sup> WIESNER DURÁN, EDUARDO. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Archivos de economía, DNP, enero de 2002.

<sup>xxi</sup> Los informes de GANUZA, LEÓN ARTURO y SAUMA, PABLO. Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe, PNUD, CEPAL y UNICEF, 1999; y COMINETTI, ROSELLA y RUÍZ, GONZALO, 1998. Evolución del gasto público social en América Latina, 1980 - 1995. Cuadernos de la CEPAL.

<sup>xxii</sup> *Ibid.*

<sup>xxiii</sup> CLAVIJO, SERGIO. Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda. Mimeo, 2004.

<sup>xxiv</sup> Conpes 3294. Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma al sistema nacional de evaluación. Bogotá, junio 2004.

<sup>xxv</sup> Citado por Wiesner 2002. Ocampo J. A. La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana, Cepal, Santiago de Chile, 1998.

<sup>xxvi</sup> WIESNER DURÁN, EDUARDO. Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial. Archivos de economía, DNP, enero de 2002.

<sup>xxvii</sup> El artículo 9º de la mencionada ley reza: Naturaleza del situado fiscal. El situado fiscal, establecido en el artículo 356, de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El Situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

<sup>xxviii</sup> El parágrafo 1º del artículo 9º antes mencionado reza: Definición de los ingresos corrientes de la nación. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos 356 y 358

---

constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y los definidos por el artículo 19, de la Ley 6a de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional.

<sup>xxix</sup> Aquí se asimila el crecimiento real al valor nominal como proporción del PIB de la correspondiente región.

<sup>xxx</sup> PNUD. Human Development Report. 2004. Country Fact Sheets