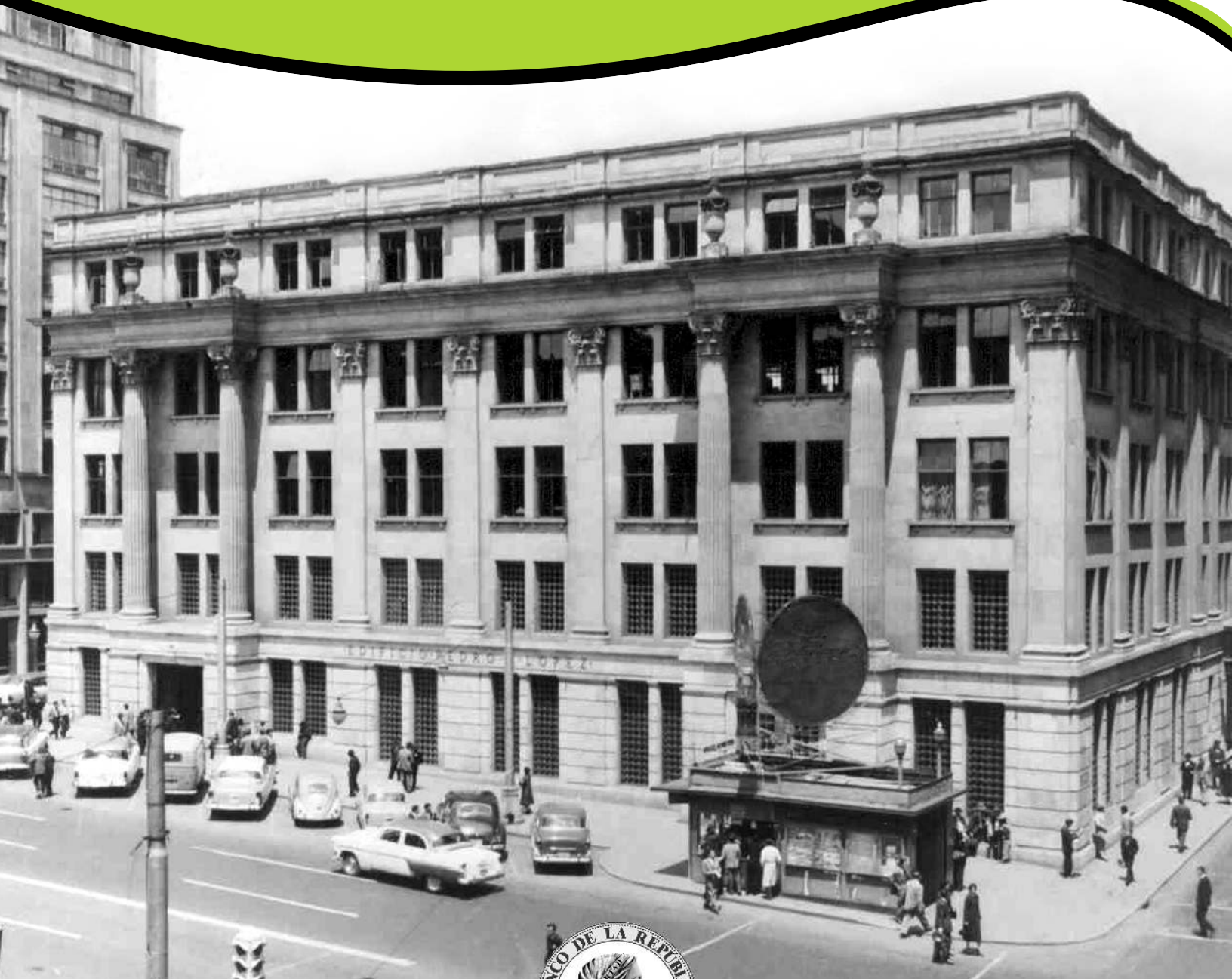


Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma  
a las Transferencias Territoriales en Colombia □□□□

Por: Ignacio Lozano  
Jorge Ramos  
Hernán Rincón

No. 437  
2007

# Borradores de ECONOMÍA



tá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá -



Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Col

# **Implicaciones Fiscales y Sectoriales de la Reforma a las Transferencias Territoriales en Colombia**

**Ignacio Lozano  
Jorge Ramos  
Hernán Rincón \***

**Banco de la República  
Colombia**

**Abril de 2007**

## **Resumen**

En este documento se analizan las implicaciones fiscales y sectoriales de la reforma a las transferencias territoriales que actualmente se debate en segunda vuelta en el Congreso. La reforma ajusta los montos que el gobierno nacional deberá transferir a las regiones y considera marginalmente la discusión sobre su distribución sectorial y territorial. Las competencias de gasto no se consideran en el proyecto, por lo que el modelo de descentralización fiscal no sufrirá cambios sustanciales. Se concluye, en primer lugar, que el Sistema General de Participaciones establecido en 2001 ayudó a flexibilizar el manejo del presupuesto general de la Nación, y le ha permitido al gobierno nacional hacer ahorros importantes que, infortunadamente, no se han reflejado plenamente en sus resultados fiscales. Con lo aprobado en la primera legislatura, la administración central podría mantener en el mediano plazo su actual postura fiscal y usar los ahorros potenciales para reducir su deuda. En caso de hundirse el proyecto, se compromete la sostenibilidad de sus finanzas. En segundo lugar, las transferencias han permitido avances importantes en materia de cobertura, especialmente en la educación y la salud, aunque no se ha logrado su universalización. Entre tanto, pocos avances se registran en materia de eficiencia y calidad en la prestación de estos servicios. Los pronósticos sectoriales dependen, en buena parte, de los fondos públicos asignados en los próximos años. Con el texto aprobado en la primera legislatura, se logra cobertura plena en el nivel básico de educación y en el régimen subsidiado de salud.

Palabras clave: Gobiernos locales, relaciones intergubernamentales, gasto público en salud y educación, bienes públicos

Clasificación *JEL*: H75, H77, H51, H52, H41

---

\* Jefe de la Sección Fiscal y Profesional Experto en Finanzas Públicas de la Sección de Programación Macroeconómica, de Subgerencia de Estudios Económicos, e Investigador Principal de la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica, respectivamente. Los autores desean agradecer los valiosos comentarios de José Leibovich y Jorge Toro. También agradecen a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, al Ministerio de Protección Social, al DNP y a la Contraloría General de la República por la información suministrada. Finalmente expresan su gratitud a Carolina Ramírez, Federico Baquero y Alex Guarín por su colaboración con la documentación y trabajo de asistencia. Las opiniones, errores u omisiones contenidos en el documento son responsabilidad exclusiva de los autores. Comentarios dirigidos a [ilozanes@banrep.gov.co](mailto:ilozanes@banrep.gov.co), [jramosfo@banrep.gov.co](mailto:jramosfo@banrep.gov.co) y/o [hrincooca@banrep.gov.co](mailto:hrincooca@banrep.gov.co).

## **Fiscal and Sectorial effects of the Subnational Transfers Bill in Colombia**

**Ignacio Lozano  
Jorge Ramos  
Hernán Rincón**

**Banco de la República  
Colombia**

**April 2007**

### **Abstract**

This paper analyzes the fiscal and sectorial effects of the subnational transfers bill, which is currently in Congress in its second, and final, legislative period. The bill adjusts the resources that the national government will have to transfer to the subnational governments and discusses, marginally, their regional and sectorial distribution. The expenditure domains between the national and subnational governments are not considered in the bill. Thus, the country's fiscal decentralization process will not be substantially modified. The first conclusion is that the *Sistema General de Participaciones*, established in 2001, turned more flexible the budget of the government and allowed it to make substantial savings. However, they were not fully transferred into its fiscal figures. According to what has been approved in the first legislative period, the national government can keep stable its fiscal situation. The recommendation would be to use potential savings to reduce the government's debt. If the bill is not approved, the sustainability of the government finances will be at risk. The second conclusion is that subnational transfers have fostered important achievements in sectorial coverage, especially in education and health, though full sectorial coverage is not yet complete. Meanwhile, only few advances have been made in quality and efficiency. The sectorial projections depend, to a great extent, on the public funds. According to what has been approved up to the present, full coverage of primary school and public health would be reached by 2010.

**JEL Classification:** H75, H77, H51, H52, H41

**Keywords:** Local governments, intergovernmental relations, public expenditures on health and education, public goods

## **I. Introducción**

En el año 2008 termina el período de transición establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el régimen de las Transferencias Territoriales en Colombia (TT) y creó el Sistema General de Participaciones (SGP). De acuerdo con el Acto 01, a partir de 2009, los recursos del SGP deben crecer anualmente en una proporción igual al crecimiento promedio de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los últimos cuatro años. Sin embargo, de acuerdo con un párrafo transitorio del Acto Legislativo, al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP “será como mínimo” el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en 2001. Este porcentaje le podría representar al gobierno central un incremento en sus gastos de 1,3 puntos del PIB, con lo cual se reversará parcialmente el ahorro fiscal obtenido por la Nación durante los últimos años. Para afrontar este hecho, en septiembre de 2006 el ejecutivo presentó a consideración del Congreso un Proyecto de Ley que reforma el SGP, el cual se debe tramitar en dos legislaturas consecutivas, por tratarse de un ajuste a la Carta Constitucional.

En este documento se discuten tres aspectos de la reforma a las TT, que actualmente se debate en segunda vuelta en el Congreso. En primer lugar, se analiza el SGP desde el punto de vista de la restricción de recursos que afronta la Nación. A manera de antecedentes, se exponen las principales razones que llevaron a modificar el régimen de las TT en 2001 y se describen los principales cambios. También se valoran los efectos del SGP sobre las finanzas de la administración central y se estiman los recursos que le podrían costar a la Nación la finalización de la transición contemplada en el SGP.

En segundo lugar, se examinan los temas sectoriales relacionados con las TT. En particular, se evalúa si los montos transferidos a las regiones en los últimos años han permitido aumentar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios de la educación y la salud. Si bien estos dos sectores absorben la mayor parte de los recursos, una parte no despreciable de las TT se destinan a financiar los programas de agua potable y saneamiento básico, cuyos avances no se estudian en este trabajo. Por último, se analiza el texto de la reforma que fue aprobado en la primera legislatura en diciembre de 2006 y se comparan sus resultados con la propuesta que inicialmente presentó el ejecutivo y con el actual régimen del SGP. Estas comparaciones nos permiten evaluar los costos financieros de la negociación en el Congreso y las posibles consecuencias tanto sobre la sostenibilidad de las finanzas del gobierno nacional, como sobre las necesidades del financiamiento de los sectores educativo y de salud.

Conviene resaltar que la actual reforma a las TT se concentra en los ajustes a los montos que el gobierno nacional debe transferir a las regiones en los próximos años, y prácticamente no aborda la discusión sobre su distribución sectorial y territorial de los recursos ni sobre las competencias de los distintos niveles de gobierno en materia de educación, salud y propósito general. De esta manera, el modelo de descentralización fiscal resultante de las reformas de los años ochenta y noventa, no sufrirá cambios sustanciales. La mayor parte de los recursos se seguirán pre-asignando desde el nivel central, para financiar la educación básica y la salud, dos de los bienes meritorios que han sido prioritarios en el país, y un porcentaje relativamente pequeño constituirá apoyo a los presupuestos territoriales, para financiar diversos programas locales. Actualmente, con las TT se financia alrededor del 55% del gasto primario de los territorios en Colombia (gasto sin intereses de la deuda), lo cual representa un poco menos de lo

registrado en los países en desarrollo y en transición (del 60%) y más de lo registrado en los países industrializados (33%).

Luego de esta introducción, en la sección II se desarrollan los antecedentes de la reforma que actualmente se discute en el Congreso. En la sección III se describen los avances en la educación y la salud que se registraron a lo largo de Ley 60 de 1993 y del SGP. En la sección IV se evalúa el texto de reforma a las TT que fue aprobado en primer debate en el Congreso y sus posibles efectos fiscales y sectoriales. El documento finaliza con una sección de conclusiones.

## **II. Antecedentes**

### **1. La Creación del Sistema General de Participaciones (SGP).**

La reforma al sistema de transferencias territoriales efectuada a comienzos de esta década, Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001, unificó en una sola “bolsa” denominada SGP, las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales, y modificó fundamentalmente la regla de liquidación anual de los recursos girados a las entidades territoriales y su reparto sectorial. Estos dos aspectos eran de la mayor relevancia, puesto que se requería definir un sistema que, de un lado, fuera financieramente viable, al moderar su impacto sobre las finanzas de la Nación y, de otro, permitiera una mejor asignación de los recursos públicos.

Desde el punto de vista del manejo macroeconómico, el nuevo régimen avanzó en dos frentes importantes. Por una parte, desligó temporalmente el monto de las transferencias de los ICN entre 2002 y 2008. Así se aseguró que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales, o por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeran automáticamente en mayor gasto del gobierno, como venía ocurriendo en el pasado. Con esto, el gobierno sentó las bases para un eventual ahorro fiscal durante el período de transición, que podría reflejarse en menor déficit de la administración central. Por otra parte, al desligar las transferencias de los ICN, el gobierno logró contener una fuente de pro-ciclicidad de la política fiscal, que limitaba la labor de estabilización económica. Bajo el régimen anterior, cuanto mayor crecimiento registraré la economía y mayores ingresos recaudara la Nación, mayores recursos se giraban a las regiones, incentivando por esta vía la demanda. El crecimiento real de las transferencias giradas entre 1995 y 1997, período de expansión de la economía, es evidencia de este hecho. Lo contrario ocurriría en los tiempos de baja actividad económica, como sucedió entre 1999 y 2001. Desde el punto de vista de las regiones, dicha pro-ciclicidad también se le transmitía a sus finanzas.

Para definir la nueva regla de liquidación de las transferencias y corregir su dinámica, se acordó inicialmente un monto que ascendió a \$10,9 billones. Esa cuantía incluyó los recursos transferidos en 2001 por concepto de situado fiscal, participaciones municipales y asignaciones al Fondo de Compensación Educativa (FEC), que se creó en 1996 para complementar el presupuesto a la educación y que, como tal, no era parte del sistema. Se aseguró así el pago de la nómina de los sectores educativo y de la salud y los otros gastos que se financiaban con el régimen anterior. Adicionalmente, se incorporó en ese monto los costos de los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales, pagados con recursos propios al día primero de noviembre del año 2000.

Con base en ese monto inicial, el nuevo régimen estableció un período de transición entre 2002 y 2008, durante el cuál las TT debían aumentar en por lo menos 2% real hasta 2005 y 2,5% real entre 2006 y 2008. En caso de que el crecimiento de la economía excediera el 4%, el monto debería incrementarse en proporción a los puntos por encima de dicha tasa. A partir de 2009, las transferencias se atarán nuevamente a los ICN, bajo una regla que establece un aumento anual en un porcentaje equivalente al crecimiento promedio que registren los ICN de los últimos cuatro años<sup>1</sup>. Con este criterio se suaviza el efecto que pudiera generar la dinámica de las transferencias sobre las finanzas territoriales.

Sin embargo, en el actual régimen quedó un párrafo transitorio en el cual se señala que al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ICN destinados para el SGP sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se haya transferido en el año 2001. La aplicación de este párrafo no solo puede reversar en un solo año parte del ahorro fiscal que hizo la Nación durante la transición, sino que significaría una mayor apropiación de recursos en los años posteriores. Desde la perspectiva macro-fiscal, la aplicación del párrafo significa un revés en el proceso de reducción del déficit de la administración central, que de por sí aún mantiene niveles altos (entre 4,5% y 5% del PIB).

Desde el punto de vista sectorial, el SGP definió tres grandes destinos, una vez descontado el 4% del total que corresponde a asignaciones especiales: el sector educativo, al que se le destina el 58,5%, el sector de la salud al que se le asigna el 24,5%, el propósito general que recibe el 17%. Este último destino está compuesto por varios programas entre los que se encuentran los de agua potable y saneamiento básico, y los de cultura, deporte. De las destinaciones especiales se gira el 2,9% para aprovisionar recursos a las pensiones de las entidades territoriales (al Fonpet), el 0,52% para los resguardos indígenas, el 0,08% para los municipios ribereños al río Magdalena y el 0,5% para financiar programas de alimentación escolar.

En relación con los criterios para la distribución geográfica e intra-sectorial del SGP, no hubo cambios substanciales con respecto al régimen anterior, aunque se simplificó la fórmula empleada. La población sigue siendo la principal variable a la hora de asignar los recursos (población atendida y por atender en los servicios de salud y educación, urbana y rural, pobre, etc) y se mantienen algunos “premios” marginales por la eficiencia que muestren los municipios.

Con la distribución descrita se simplificaron las asignaciones sectoriales contempladas en el anterior régimen y además se revalidó el modelo de descentralización fiscal que venía rigiendo en el país. La mayor parte de los recursos (el 80%) se preasignaron, desde el nivel central, al financiamiento de la educación básica y la salud, dos de los bienes meritorios que han sido prioritarios en Colombia. Otro porcentaje no despreciable (el 10%), también se preasignó a la financiación del pasivo pensional de los territorios y a programas de agua potable y saneamiento básico, servicios en los que aún hay deficiencias y faltantes de cobertura en el país. Finalmente, el restante 10% del SGP realmente constituye apoyo a los presupuestos territoriales, para financiar diversos programas locales que van desde pagos de nómina (*libre destinación*) y obras de infraestructura (*libre inversión*), hasta programas de deporte y cultura ciudadana. Es

---

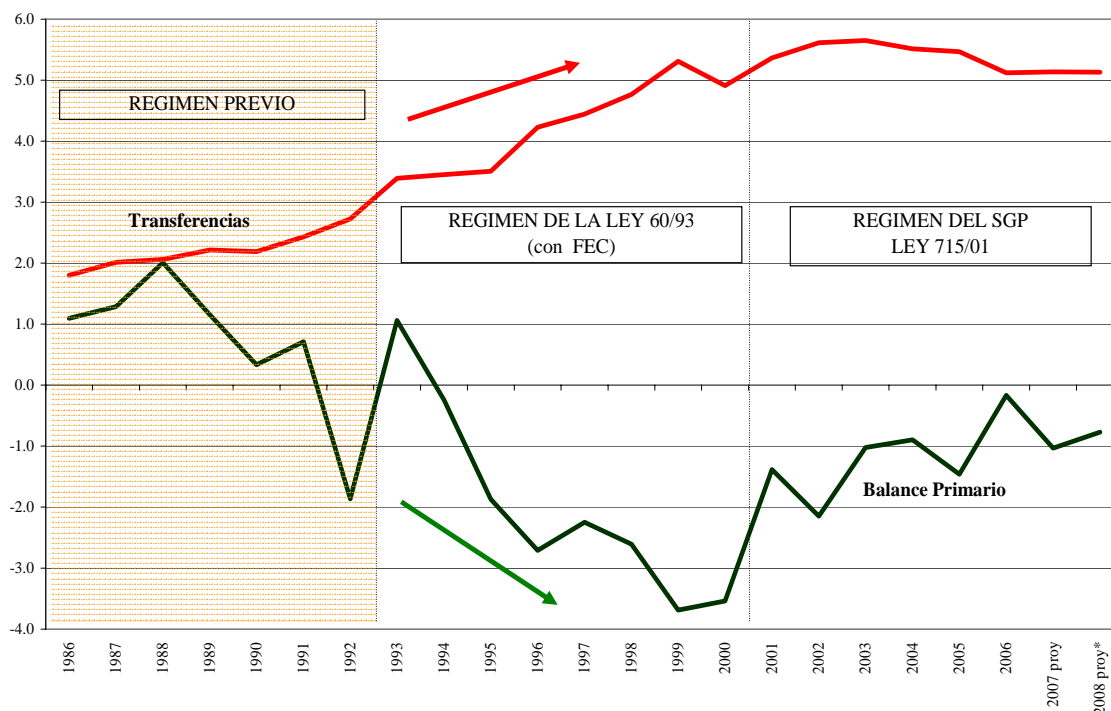
<sup>1</sup> Además se puntualiza que es necesario exceptuar de los ICN, aquellos recaudos que se logren mediante la figura de los “estados de excepción”, salvo que sean declarados permanentes por parte del Congreso

sobre este último porcentaje, o alrededor de él, porque al lograrse cobertura plena en agua y saneamiento básico se liberan recursos, sobre el que las autoridades locales tienen autonomía para fortalecer su gobernabilidad.

## 2. Giros del SGP frente a los Anteriores Regímenes.

Desde su creación, el SGP ayudó a flexibilizar el manejo del presupuesto general de la Nación, a pesar de que su monto siguió siendo importante en las cuentas fiscales del gobierno central. Como se aprecia en la Gráfica II.1, el monto que se le giró a las regiones continuó creciendo en términos del producto hasta el año 2003, año en que se revirtió esa tendencia. El aumento de recursos en 2002 y 2003 tuvo que ver fundamentalmente con la ampliación de la base de liquidación del nuevo sistema, que surge de incorporar el FEC y el costo de docentes y personal administrativo en el sector educativo, que antes se financiaban con recursos locales.

Gráfica II.1  
Transferencias Territoriales y Balance Primario del Gobierno Nacional  
(Porcentajes del PIB)



\* Proyección realizada con el proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara-011 de 2006 Senado. Diciembre 11 de 2006.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculo de los Autores

Al examinar la evolución de las TT durante las dos últimas décadas, la mayor expansión de recursos corresponde al período de la Ley 60 de 1993. Como proporción del producto, los giros aumentaron de 3,5% a 5,4% entre 1993 y 2001, luego de haberse incrementado entre 2% y 3% durante 1986 y 1993. Sólo bajo el SGP se observa un cambio en la tendencia expansiva de las transferencias. De cumplirse los pronósticos de

mediano plazo, dichos recursos representarán algo más de 5% del producto al finalizar el período de transición<sup>2</sup>.

Durante el régimen de Ley 60, existe una asociación entre el aumento de las TT y el deterioro del balance primario del gobierno central. Así, mientras los ingresos tributarios se incrementaron en 3 puntos del producto entre 1993 y 2001 (aumentaron de 9,9% a 12,9% del PIB), el gasto primario se incremento en 5,8 puntos (de 11,2% a 17% del PIB), con lo cual se deterioró el balance primario del gobierno. Dentro de la expansión del gasto primario, el aumento de las TT explica una tercera parte. Otra parte importante es explicada por el pago de pensiones (Rincón, Ramos y Lozano, 2004). El cambio de régimen en 2001 contuvo la expansión de las TT y permitió mejorar el balance primario del gobierno nacional.

Otros indicadores relacionados con las transferencias bajo la Ley 60 y el SGP, dan cuenta de la importancia en las cuentas del gobierno central y de los esfuerzos del país para proveer los servicios básicos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. En el Cuadro II.1 se muestra que los recursos para el sector educativo se incrementaron en 1,3 puntos del producto entre 1993 y 2001, al tiempo que los recursos para el sector salud aumentaron en 0,7 puntos. Por su parte, los fondos para agua potable y saneamiento básico, al igual que los de libre inversión, se mantuvieron en 0,3% y 0,2% del PIB, respectivamente.

Cuadro II.1  
Transferencias Territoriales: distribución sectorial y otros indicadores

Conceptos	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Miles de Millones de Pesos</b>															
<b>Total Transferencias</b>	516	1,785	2,330	2,962	4,259	5,409	6,698	8,051	8,589	10,121	11,423	12,911	14,220	15,637	16,308
Educación (Situado + Participación + FEC)	294	880	1,255	1,655	2,407	3,072	3,860	4,526	5,163	5,684	6,415	7,251	7,986	8,782	9,159
Salud	77	285	476	685	1,039	1,241	1,509	1,911	1,931	2,380	2,687	3,037	3,345	3,678	3,836
Otros Programas	145	620	599	621	814	1,095	1,330	1,613	1,495	2,056	2,321	2,624	2,890	3,178	3,314
Propósito General	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1,864	2,107	2,321	2,552	2,661
Libre Destinación	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	374	445	493	546	569
Agua Potable	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	611	681	749	823	858
Deporte y Cultura	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	149	166	128	140	147
Libre Inversión	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	730	814	777	855	894
Fonpet	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	173	189	194
Asignaciones Especiales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	457	516	569	625	652
<b>Porcentaje del PIB</b>															
<b>Total Transferencias</b>	2.2	3.5	3.5	3.5	4.2	4.4	4.8	5.3	4.9	5.4	5.6	5.7	5.5	5.5	5.1
Educación (Situado + Participación + FEC)	1.2	1.7	1.9	2.0	2.4	2.5	2.7	3.0	3.0	3.0	3.2	3.2	3.1	3.1	2.9
Salud	0.3	0.6	0.7	0.8	1.0	1.0	1.1	1.3	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2
Otros Programas (Propósito General + Asig. Especiales)	0.6	1.2	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9	1.1	0.9	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0
Propósito General	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
Libre Destinación	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Agua Potable	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Deporte y Cultura	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Libre Inversión	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
Fonpet	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.1	0.1	0.1
Asignaciones Especiales	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
<b>Otros indicadores</b>															
Transferencias (% de los ICN)	26.2	33.9	34.0	35.0	40.2	39.6	44.2	49.0	42.7	40.2	41.7	40.9	38.5	36.6	33.3
Transferencias (% de los Gastos Corrientes GNC)	28.4	35.2	32.5	31.0	32.6	33.0	31.6	31.1	29.2	29.2	30.7	30.6	29.8	28.5	26.3
Transferencias per cápita (pesos corrientes)	14,760	48,072	61,560	76,842	108,394	135,006	164,056	193,574	202,951	234,976	260,592	289,597	313,735	339,655	348,642
Transferencias per cápita (pesos constantes de 1994)	58,932	61,560	64,324	74,600	78,953	82,211	88,803	85,612	92,083	95,448	99,607	102,285	105,610	103,756	
Crecimiento real transferencias per cápita		34.1	4.5	4.5	16.0	5.8	4.1	8.0	-3.6	7.6	3.7	4.4	2.7	3.3	-1.8

Fuente: Cálculos propios con base en información del MHCP y el Dane

Si bien los mayores recursos permitieron avances en materia de cobertura, aún no se ha logrado la universalización de estos servicios. La provisión de recursos para estos

<sup>2</sup> Desde finales de los años sesenta se fijaba a nivel constitucional la participación de los gobiernos subnacionales dentro de los ingresos ordinarios de la Nación. Desde entonces, dicha participación ha aumentado progresivamente, lo cual evidencia el esfuerzo del país en este frente



programas y su racionalización, constituyen el mayor desafío para el Congreso y el gobierno a la hora de definir los ajustes al SGP, habida cuenta que el ejecutivo está comprometido con un mayor gasto social para los próximos años.

En el panel inferior del Cuadro II.1 se muestra que las TT como porcentaje de los ICN, se incrementaron del 34% al 40% entre 1994 y 2001<sup>3</sup>. En los dos últimos años, ese porcentaje se ha reducido a niveles cercanos al 36%. No cabe duda que el extraordinario comportamiento de los ingresos tributarios de los últimos dos años, con crecimiento real promedio de 12% asociado al ciclo alto de la actividad económica, a la mayor gestión en los recaudos y a los efectos de la reforma tributaria de 2003, ha sido fuente de ahorro fiscal del gobierno nacional, al no traducirse automáticamente en gasto, como ocurría en el pasado.

Por su parte, la participación de las TT dentro de los gastos corrientes de la Nación llegó a niveles del 33% durante el régimen de Ley 60, y se ha venido moderando en los últimos años. Finalmente, con dicha Ley las transferencias, en términos per-cápita y en pesos de 1994, aumentaron de \$58.932 en 1993 a \$92.083 en 2001, es decir registraron un crecimiento real promedio de 9%. En los últimos dos años, ese crecimiento se ha reducido a tasas cercanas al 3%.

### **3. Ahorros del SGP.**

Para cuantificar el ahorro fiscal que se ha generado en las finanzas del gobierno nacional, debido al cambio de régimen de las transferencias en 2001, se consideran tres conceptos. El primero es el flujo efectivo que le ha girado el gobierno nacional a las entidades territoriales a través del SGP. El segundo es el flujo que hipotéticamente le hubiera girado el gobierno nacional a las regiones, de haber continuado vigente la Ley 60. El tercero, corresponde a este último flujo hipotético, complementado con recursos adicionales para el sector educativo a través del FEC. Así las cosas, el ahorro fiscal se estima como la diferencia entre los giros hipotéticos de “Ley 60” y/o “Ley 60 + FEC” menos los giros efectivos a través del SGP. Ese ahorro se estima para el período completo de transición, precisando que, para el primer sub-período 2002-2005, es un ahorro ya realizado, mientras que para el segundo sub-período 2006-2008, es un ahorro proyectado<sup>4</sup>.

En la Gráfica II.2 se presenta la magnitud de este ahorro en porcentajes del PIB, bajo los dos escenarios descritos. Hay que resaltar que el escenario de ahorro que consideramos más relevante, es el que incluye los recursos del FEC dentro de los flujos hipotéticos, ya que desde su creación, estos recursos complementaban el pago de nómina del sector educativo. Así las cosas, teniendo en cuenta el escenario relevante, “Ley 60 + FEC”, el gobierno nacional generó un ahorro promedio anual de 0,45% del PIB durante el primer tramo de la transición (2002-05), lo cual equivale a un ahorro acumulado de 1,8% del PIB en los cuatro años. En la gráfica se muestra que la mayor parte de este ahorro se generó en los dos últimos años.

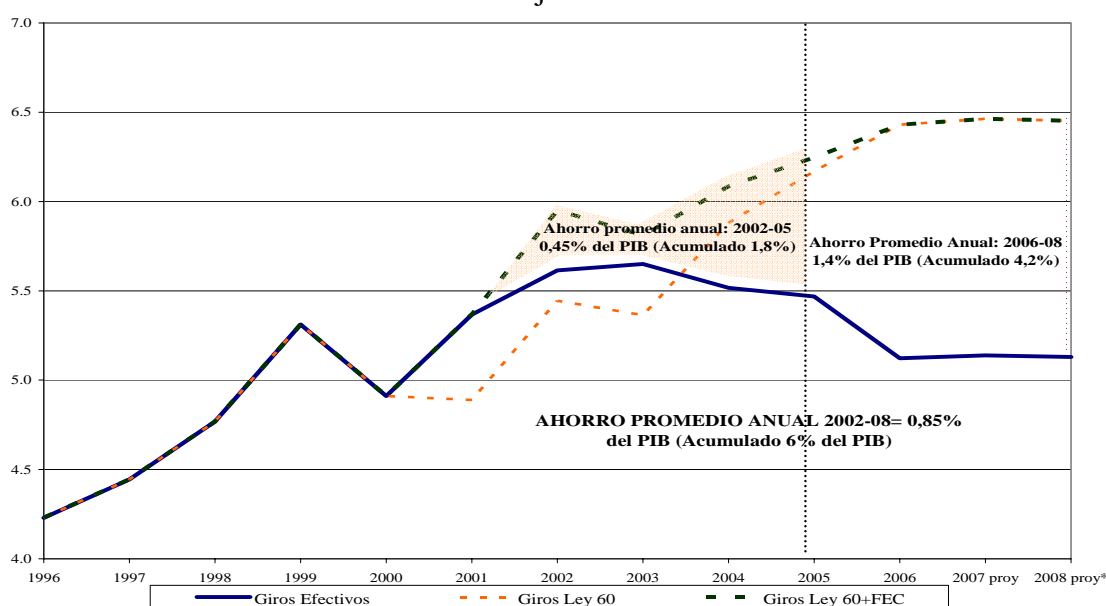
---

<sup>3</sup> De esos ingresos corrientes no se descuentan ciertos conceptos que contempló la Ley.

<sup>4</sup> Los escenarios fueron elaborados a partir de: (i) la construcción y proyección de las tasas efectivas de transferencias que se registraron entre 1997 y 2001, y que se definen como situado fiscal/ICN y participaciones/ICN; (ii) los ICN que registró el gobierno nacional en 2002 y 2003, y que, por consiguiente, ya incorporan el mayor recaudo que obtuvo el Gobierno por la reforma tributaria de 2002.

Para el segundo tramo de la transición (2006-2008), y teniendo como base los pronósticos macro-fiscales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Ministerio de Hacienda, se estima que el ahorro fiscal ascenderá a 1,4% del PIB por año. Es decir, en los tres años que le restan a la transición, se espera acumular un ahorro equivalente a 4,2% del PIB. Si se tienen en cuenta el ahorro ya realizado (2002-2005), más el proyectado (2006-2008), los cálculos indican que la reforma al régimen de transferencias de 2001 significó un ahorro acumulado para el gobierno nacional cercano a 6 puntos del PIB. Este resultado confirma una de las premisas que sustentó dicha reforma, y que citamos al comienzo del documento, según la cual al desligar temporalmente las transferencias de los ICN, el gobierno se aseguraba que los mayores recaudos tributarios por reformas adicionales o mejor desempeño de la economía, no se tradujeran en mayor gasto.

Gráfica II.2  
Ahorro fiscal del SGP –Período de Transición  
Porcentajes del PIB



\* Proyección realizada con el proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara-011 de 2006 Senado. Diciembre 11 de 2006.  
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculo de los Autores

### III. Avances en Educación y Salud bajo la Ley 60 de 1993 y el SGP<sup>5</sup>

En esta sección se presenta una breve descripción de las fuentes de financiamiento de los sistemas públicos de educación y de salud y de la evolución de algunos de sus indicadores que dan cuenta de los avances que ha registrado el país en la provisión de estos servicios. Es conveniente precisar que el SGP constituye la principal fuente de

<sup>5</sup> En este apartado no se analizan los avances registrados en otros sectores que se financian con las TT. Por ejemplo, el suministro de agua potable y saneamiento básico han recibido atención especial. A estas finalidades se asigna entre el 30% (para municipios pequeños) y el 41% (para municipios grandes) del Propósito General del SGP. Allí se han registrado avances importantes, especialmente en la cobertura, pero aún subsisten problemas. De acuerdo con el estudio de Silva y Roza (2005), la cobertura en acueducto y alcantarillado ascendió en 2003 a 97% y 90% en las zonas urbanas, respectivamente, y a 66% y 58% en las zonas rurales. Sin embargo, concluyen los autores que de haberse utilizado de manera más eficiente los recursos, la cobertura en agua potable sería del 100% en el territorio nacional.

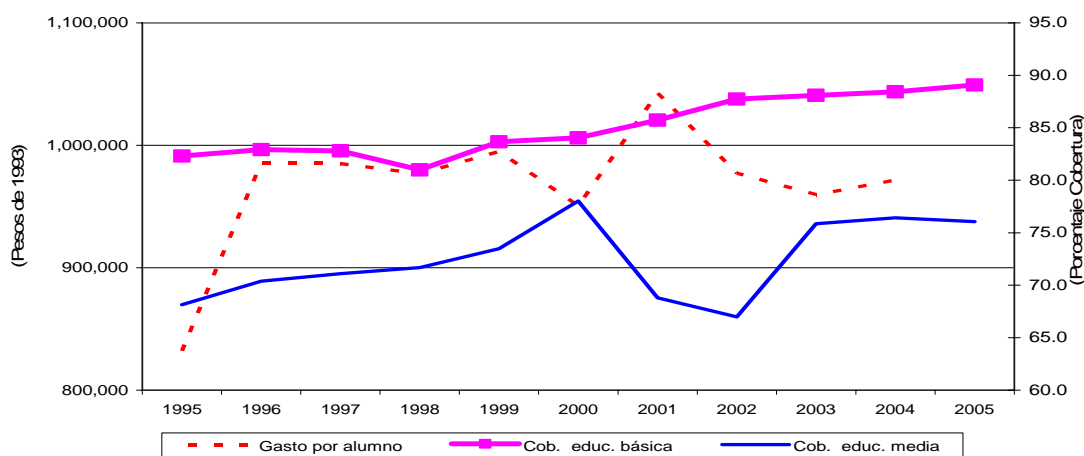
financiación, especialmente del sector educativo, toda vez que el sistema de salud dispone de recursos públicos a través del Fosyga y otras fuentes. El análisis de los indicadores de estos dos sectores nos permite identificar los principales problemas que aún subsisten y los retos que debe afrontar el Estado en los próximos años.

## 1. Sector Educativo

La política educativa en Colombia ha tenido como objetivos centrales la ampliación de los niveles de cobertura y el mejoramiento de la calidad de las instituciones de educación básica y media. Los diferentes gobiernos han trabajado en el diseño de estrategias y programas orientados a la consecución gradual de estos objetivos. Así, gran parte del esfuerzo estatal se ha dirigido al establecimiento de un esquema de financiación y de un marco normativo para regular la actividad docente y el funcionamiento de las instituciones educativas. En materia de gasto, desde finales de la década del sesenta se estableció un sistema de transferencias territoriales que se ha venido ajustando a lo largo del tiempo, tratando de asegurar el financiamiento sectorial y el uso más eficiente de los recursos públicos.

El fortalecimiento del proceso de descentralización, derivado de la Constitución política de 1991, generó un aumento en el monto de las transferencias del gobierno central a las regiones, que se tradujo en una ampliación importante de los servicios de educación básica y media a lo largo del territorio nacional. En efecto, el gasto de la Nación, a través del SGP y otros recursos nacionales, en estos niveles educativos ascendió de 2.4% del PIB en 1995 a 3.1% del PIB en 2004 y las tasas de cobertura bruta en educación básica y media pasaron de 82.3% y 68.1% en 1995 a 89.1% y 76.1% en 2005, respectivamente (Gráfica III.1). Así mismo, el gasto real anual por alumno financiado con recursos nacionales aumentó inicialmente de \$831.973 en 1995 a \$1.042.879 en 2000, disminuyendo posteriormente a \$971.481 en el año 2004. Debe tenerse en cuenta que estas partidas corresponden a un promedio nacional, por lo cual, el monto efectivamente transferido por alumno, pudo ser superior o inferior a este promedio, dependiendo de las diferencias en los costos de la nómina de los educadores a nivel regional.

Grafica III.1  
Cobertura Bruta y Gasto Público Real por Alumno



Fuente: Min. Educación y Procuraduría General de la Nación

Actualmente, los recursos nacionales para educación básica y media, que están constituidos por el SGP, más otros aportes realizados a través del Ministerio de Educación, cubren cerca del 90% de los gastos sectoriales y se dirigen, prioritariamente, al pago de la nómina y las prestaciones sociales de los docentes y el personal directivo y administrativo del sector. Los aportes territoriales son relativamente pequeños y se concentran en los departamentos y municipios con mayor capacidad fiscal. Las transferencias nacionales se giran directamente a los Distritos, municipios certificados y los departamentos. Con los recursos transferidos a los departamentos se realizan los pagos de la nómina de los docentes que laboran en los municipios no certificados.

Los criterios de distribución territorial de los recursos del SGP para educación son la población atendida, la población por atender en condiciones de eficiencia y la equidad. En general, la aplicación de estos criterios se ha reflejado en el diseño y ejecución de unas metodologías estadísticas por parte del gobierno nacional mediante las cuales se calcula una partida por alumno para cada una de las entidades territoriales. Como lo destacan Iregui, Melo y Ramos (2006), aun cuando la definición de una partida por alumno pareciera corresponder a un mecanismo de subsidios a la demanda, basado en una canasta educativa, las metodologías de distribución utilizadas a partir del año 2004 tienen como objetivo básico el aseguramiento de los costos de la nómina y las prestaciones de los docentes. Los recursos asignados para inversión y para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo público son residuales, y no representan un monto significativo del SGP.

Los recursos humanos disponibles en este sector, están representados por cerca de 280.000 educadores oficiales, contabilizados en el año 2004. Es importante anotar que en 1979 se expidió el primer estatuto para regular la actividad docente. Allí se establecieron los requisitos de ingreso y ascenso en el escalafón nacional para los educadores de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Este estatuto cobija actualmente a la mayor parte de los educadores oficiales. No obstante, con el propósito de mejorar la calidad y los incentivos de los maestros oficiales, en el año 2002 se expidió un nuevo estatuto de profesionalización docente aplicable a los educadores que se incorporaran al servicio a partir del mes de junio de ese año. La principal virtud de este nuevo estatuto es que el ingreso al escalafón nacional requiere la aprobación de un concurso de méritos y los ascensos, e incluso la permanencia en la carrera, están condicionados a la aprobación de evaluaciones periódicas de desempeño y de competencias.

De otro lado, es necesario destacar que, si bien el país ha registrado progresos en materia de cobertura, la calidad del sistema educativo no registra avances importantes, sobretudo en la educación oficial, que cobija al mayor número de estudiantes del país. Las instituciones oficiales forman el 84% de los 11,2 millones de estudiantes matriculados en Colombia (Cuadro III.1). Los resultados de las pruebas del ICFES realizadas en 2003 indican que mientras el 30% de los establecimientos privados se ubicó en las categorías muy superior, superior y alta, solo el 8.9% de los colegios oficiales se ubicaron en estas categorías. En este mismo año, el 29.4% de los colegios oficiales se situó en la categoría media y el 61.8% en las categorías baja, inferior y muy inferior. Por su parte, el 22.4% de los establecimientos privados se ubicó en la categoría media y el 46.6% en las categorías baja inferior y muy inferior.

Cuadro III.1  
Otros Indicadores del Sector Educativo

Años	Gasto Nal % del PIB	SGP % del PIB	Matricula total	Matricula (Oficial)	Partic. Matricula Oficial en la Total	Docentes (Oficial)	Relación Alumno/Docente
1995	2.4		8383831	6128427	73.1	260888	23.5
1996	2.9		8295545	6107981	73.6	260730	23.4
1997	2.8		8149879	6054730	74.3	267002	22.7
1998	3.0		8417589	6358192	75.5	274978	23.1
1999	3.4		9387415	7018961	74.8	312492	22.5
2000	3.2		9466722	7224583	76.3	294838	24.5
2001	3.4		9178266	7078429	77.1	290414	24.4
2002	3.3	3.0	9410982	7401671	78.6	292124	25.3
2003	3.2	3.2	9596565	7665541	79.9	283550	27.0
2004	3.1	3.1	9653906	7758037	80.4	279563	27.8
2005		3.0					
2006		2.9					

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Procuraduría General de la Nación. Cálculos propios.

Si bien, las pruebas del ICFES, que se aplican sobre los estudiantes del último grado y sirven de base para el ingreso a la universidad, constituyen una primera aproximación a la calidad del sistema educativo, sus resultados deben interpretarse cuidadosamente. En primer lugar, se puede advertir que la alta concentración de colegios oficiales y no oficiales en las categorías intermedias y bajas, no permite establecer claramente las diferencias de calidad entre los sistemas educativos público y privado. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que el rendimiento académico de los estudiantes está determinado fundamentalmente por factores socioeconómicos y, en menor medida, por las condiciones físicas de los colegios, la calidad de los docentes y las prácticas pedagógicas que estos desarrollan. (Piñeros y Rodríguez, 1998; Gaviria y Barrientos, 2001; Iregui et al, 2006). Esto significa que la comparación entre los colegios públicos y privados resulta inapropiada cuando no se toman en cuenta diversos factores asociados al alumno, como por ejemplo la educación y ocupación de los padres y la cantidad y calidad de interacciones entre padres e hijos (Gaviria y Barrientos, op.cit).

En general, se puede afirmar que la educación registra logros importantes en cobertura, que contrastan con los pocos avances en la calidad del sistema, a pesar de ser uno de los objetivos centrales de la política educativa. Con todo, los servicios de educación aún no han podido extenderse a la totalidad de la población colombiana en edad escolar, lo que constituye el primer reto de las autoridades durante los próximos años. En materia de calidad existe una gran brecha entre la educación pública y las mejores instituciones privadas, así como entre las propias instituciones de educación no oficial. Estas diferencias, como ya se anotó, se explican en gran parte por factores socioeconómicos ligados a los alumnos y sus familias. En este sentido, es importante establecer en qué medida y a través de qué mecanismos se puede mejorar la calidad de la educación oficial y privada, cuando existe gran escasez de recursos públicos y hay limitaciones de tipo socioeconómico que restringen el rendimiento académico de los estudiantes.

## 2. Sector Salud

La confluencia de la reforma de la seguridad social (Ley 100 de 1993) y del nuevo marco de descentralización fiscal (Ley 60 de 1993), discutido anteriormente, introdujo cambios sin precedentes al sistema de salud del país, tanto en términos institucionales y de objetivos, como de competencias y recursos. En el nuevo esquema creado, el Estado

colombiano, a partir de los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, aplicaría los recursos para salud que señalara la Constitución y la Ley (situado fiscal, participaciones municipales en los ICN y otros recursos) a la atención de la población más vulnerable. En particular, la Ley 100 delegó a los departamentos y municipios la administración del régimen subsidiado de salud.

Posteriormente, con el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2003, se dictaron nuevas normas y disposiciones en materia de recursos y competencias para el sector de la salud pública. En particular, la Ley 715 ordenó que la participación del sector salud (24.5% del SGP) se debía dedicar, en primer lugar, a la financiación de los subsidios a la demanda, para la continuación de los programas vigentes y para aumentar la cobertura hasta lograr un 100%; en segundo lugar, al cubrimiento de los programas de salud pública; y por último, a la atención de la población no cubierta con los subsidios a la demanda, o la llamada población vinculada, a través de subsidios a la oferta.

## **2.1 Fuentes y Usos de los Recursos en el Sistema de Salud Pública**

### **Régimen Subsidiado (subsidios a la demanda)**

Los recursos para el régimen subsidiado de salud, los llamados subsidios a la demanda, alcanzaron 1.4% del PIB en el año 2003 (Cuadro III.2). Las fuentes principales de financiamiento son el SGP, el FOSYGA, a través de la cuenta de solidaridad, y los aportes del gobierno (*pari passu* y deuda). Estas fuentes representaron el 90% del total en el año 2003, y se distribuyeron de la siguiente manera: 45% provenientes del SGP, 27% del FOSYGA y 18% de los aportes del gobierno. Nótese que en 1995, segundo año de vigencia de la Ley 100, los recursos del FOSYGA representaron el 60% del total de las fuentes del régimen subsidiado. Luego perdieron importancia y fueron compensados por los recursos provenientes del SGP.

Los otros recursos para el régimen subsidiado, como las rentas cedidas, los provenientes de las cajas de compensación, los aportes del gobierno y los rendimientos financieros por las inversiones de los recursos de la salud, especialmente en TES, perdieron importancia. El esfuerzo propio por parte de las entidades territoriales para financiar los gastos en salud, en vez de aumentar, ha disminuido. Esto, como se verá más adelante, se considera como uno de los principales problemas de la financiación del sector.

Los recursos han sido usados, fundamentalmente, para aumentar las coberturas, como lo evidencia el cuadro. Sin embargo, si se compara el número de afiliados con el número de personas asegurables para el año 2003, se obtiene una diferencia de 6 millones, con nuestros cálculos, y cerca de 5 millones, con las de Min-Protección social. Esto significa que, si se hubieran utilizado todos los recursos disponibles para financiar el régimen subsidiado de salud, el número de afiliados hubiera alcanzado la cifra de 18 millones de personas en 2003, usando nuestros cálculos. Este desfase entre fuentes y usos de los recursos, se encuentra explicado, por lo menos parcialmente, por la falta de “cupos de gasto” del sector salud en el presupuesto General de la Nación (Acosta y Gamboa, 2005, p. 27), y no necesariamente por falta de recursos.

**Cuadro III.2**  
**Fuentes y usos de los recursos de salud para la población del régimen subsidiado**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Fuentes de Recursos</b>									
<b>Millones de pesos</b>									
SGP 1/	109,065	165,835	332,409	416,588	609,653	685,186	716,108	1,207,542	1,453,555
Fosyga (1% de solidaridad)	163,730	338,067	326,374	467,946	498,716	510,002	727,988	744,619	880,984
Esfuerzo propio	---	---	41,498	50,613	48,244	63,696	73,476	84,758	41,712
Rentas cedidas demanda	---	36,853	42,568	42,833	43,944	42,945	51,793	54,383	68,600
Cajas de compensación	---	---	---	70,239	52,865	70,900	90,999	92,182	130,601
Aporte del gobierno 2/	---	---	---	310,106	384,052	386,317	500,676	515,947	590,453
Rendimientos financieros	---	---	---	87,599	58,880	49,397	65,069	79,474	96,609
Total	272,795	540,755	742,849	1,445,924	1,696,354	1,808,443	2,226,109	2,778,905	3,262,514
<b>Participación % en el PIB</b>	0.3	0.5	0.6	1.0	1.1	1.0	1.2	1.4	1.4
<b>Participación Porcentual</b>									
SGP	40.0%	30.7%	44.7%	28.8%	35.9%	37.9%	32.2%	43.5%	44.6%
Fosyga	60.0%	62.5%	43.9%	32.4%	29.4%	28.2%	32.7%	26.8%	27.0%
Esfuerzo propio	---	---	5.6%	3.5%	2.8%	3.5%	3.3%	3.1%	1.3%
Rentas cedidas demanda	---	6.8%	5.7%	3.0%	2.6%	2.4%	2.3%	2.0%	2.1%
Cajas de compensación	---	---	---	4.9%	3.1%	3.9%	4.1%	3.3%	4.0%
Aporte del gobierno 2/	---	---	---	21.4%	22.6%	21.4%	22.5%	18.6%	18.1%
Rendimientos financieros	---	---	---	6.1%	3.5%	2.7%	2.9%	2.9%	3.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Usos de Recursos</b>									
<b>Miles de personas</b>									
(1) Personas asegurables 3/	3,637	6,034	6,745	11,250	12,083	12,817	15,778	16,539	18,063
(2) Personas asegurables 4/	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	16,686
(3) Afiliados 5/	4,800	5,892	7,027	8,527	9,326	9,511	11,069	11,444	11,868
Diferencia: (3)-(1)	1,163	-142	282	-2,723	-2,757	-3,307	-4,709	-5,095	-6,195
Diferencia: (3)-(2)	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	-4,818

Fuentes:

- Grupo de Economía de la Salud-GES (2003). "Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia", *Observatorio de la seguridad social*, No. 7, Universidad de Antioquia.
  - Acosta, Olga Lucía y Luis F. Gamboa (2005). "Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia", *Borradores de Investigación*, No. 69, Junio, Universidad del Rosario.
  - Ministerio de la Protección Social (2006). *Informe de Actividades 2005-2006 e Informe Cuatrenio 2002-2006 al Honorable Congreso de la República*, Julio.
- 1/ Para los años anteriores a 2002, incluye los recursos para salud del situado fiscal y las participaciones municipales.  
 2/ Pari passu y deuda.  
 3/ Total de recursos/Valor UPC-S  
 4/ Ministerio de la Protección Social. Para los años 2003 y 2004 corresponde a la población pobre NBI y para 2005 a la población sisbenizada niveles 1 y 2, más la población indígena, menos los afiliados al régimen contributivo.  
 5/ Ministerio de la Protección Social. Incluye tanto población con subsidios totales como con subsidios parciales (en 2005 esta última representó el 11%).

### **Población Vinculada (subsidios a la oferta)**

Los subsidios a la oferta financian la cadena de hospitales públicos y la atención privada bajo convenios con el gobierno. Los recursos aumentaron de 0.7% del PIB en 1995 a 1% del PIB en 2003 (Cuadro III.3). La fuente principal de los recursos proviene del SGP, 53% en 2003, y de las rentas cedidas, 29%. La venta de servicios de salud por parte de la red hospitales públicos aporta apenas un 13% del total.

Por el lado de los usos, se estima que la población no asegurada del sistema de salud del país alcanzó 19 millones de personas en 2003, de los cuáles se supone que sólo el 50% usa los servicios (*Encuesta de Calidad de Vida*, 2003, DANE). Lo anterior implica, para el año 2003, un gasto per capita de la población vinculada de \$246 mil pesos, un 136% del valor de la UPC para el régimen subsidiado en ese año. Esto revela, de manera simple, el problema de eficiencia de la red hospitalaria pública, que los expertos en el tema han discutido y criticado ampliamente.

Pero los recursos públicos para salud del SGP no sólo financian la población subsidiada y vinculada, como vimos anteriormente, sino que también financian diferentes programas de salud pública, como las campañas de vacunación. El Cuadro III.4 resume el valor total de los recursos del SGP destinados a la salud pública, los cuales ascendieron a 1.2% del PIB en 2006, 0.1% menos que los de los años anteriores.

**Cuadro III.3**  
**Fuentes y usos de los recursos de salud para la población vinculada**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Fuentes de Recursos</b>									
<i>Millones de pesos</i>									
SGP 1/	618,035	809,665	913,144	1,112,884	1,274,039	1,251,672	1,594,177	1,414,796	1,243,000
Rentas cedidas	---	331,677	383,110	385,496	395,497	430,324	466,142	529,816	670,257
ETESA	---	---	---	---	---	---	---	---	110,000
Venta de servicios (10%: 1997-2000 y 15%: 2001-2003)	---	---	129,625	149,834	166,854	168,200	349,048	291,692	303,289
<b>Total</b>	<b>618,035</b>	<b>1,141,342</b>	<b>1,425,879</b>	<b>1,648,214</b>	<b>1,836,390</b>	<b>1,850,196</b>	<b>2,409,367</b>	<b>2,236,304</b>	<b>2,326,546</b>
<b>Participación % en el PIB</b>	<b>0.7</b>	<b>1.1</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.3</b>	<b>1.1</b>	<b>1.0</b>
<b>Participación Porcentual</b>									
SGP 1/	100.0%	70.9%	64.0%	67.5%	69.4%	67.7%	66.2%	63.3%	53.4%
Rentas cedidas	---	29.1%	26.9%	23.4%	21.5%	23.3%	19.3%	23.7%	28.8%
ETESA	---	---	---	---	---	---	---	---	4.7%
Venta de servicios (10%: 1997-2000 y 15%: 2001-2003)	---	---	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	14.5%	13.0%	13.0%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>
<b>Usos de Recursos</b>									
<i>Miles de personas</i>									
(1) Población no asegurada 2/	21,310	20,241	19,679	20,369	19,235	19,883	19,064	19,225	18,910
(2) Población no asegurada que consulta (50%) 3/	10,655	10,120	9,840	10,185	9,618	9,941	9,532	9,612	9,455
<b>Pesos</b>									
(3) Gasto per capita implícito=total de recursos/(2)	58,003	112,776	144,911	161,835	190,939	186,109	252,768	232,650	246,060

Fuentes:

- Acosta, Olga Lucía y Luis F. Gamboa (2005). "Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia". Borradores de Investigación, No. 69, Junio, Universidad del Rosario.

- Ministerio de la Protección Social (2006). *Informe de Actividades 2005-2006 e Informe Cuatrenio 2002-2006 al Honorable Congreso de la República*, Cuadro 10, Julio.

1/ Para los años anteriores a 2002, incluye recursos del situado fiscal y las participaciones municipales. Los datos de 2004 y 2005 son tomados de Min-Protección.

2/ Población total (DANE, no incluye la población del censo de 2005), menos los afiliados al régimen subsidiado, menos los cotizantes y beneficiarios del régimen contributivo.

3/ Según la ECV 2003 de los no afiliados sólo el 49.7% acude a un profesional o institución de salud.

**Cuadro III.4**  
**Distribución de los recursos para salud del Sistema General de Participaciones**  
**(Porcentajes del PIB)**

<b>Años</b>	<b>Subsidios a la demanda</b>	<b>Subsidios a la oferta</b>	<b>Salud Pública</b>	<b>Total recursos salud SGP</b>
2003	0.6	0.5	0.1	1.3
2004	0.6	0.5	0.1	1.3
2005	0.6	0.5	0.1	1.3
2006	0.6	0.5	0.1	1.2

Fuente: Ministerio de la Protección Social (2006). *Informe de Actividades 2005-2006 e Informe Cuatrenio 2002-2006 al Honorable Congreso de la República*, Cuadro 10.

## 2.2 Cobertura

El número de afiliados del régimen subsidiado aumentó en cerca de 14 millones entre 1995 y 2005, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Protección Social (Cuadro III.5). Es de resaltar el crecimiento del 31% en el número de afiliados entre 2003 y 2004, después de crecimientos anuales promedio del 13% entre 1996 y 2002. La cobertura relativa de este régimen también ha aumentado, alcanzando un 73% de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el año 2003 y un 40% de la población total del país en 2005. Sin embargo, como lo señalan estudios sobre el tema, la cobertura del régimen subsidiado no es homogénea a través de los diferentes niveles de ingreso. Por ejemplo, en 2003 “más de la mitad de las personas que pertenecían al 20% más pobre [de la población] no estaban afiliadas” (Campos et al, p. 21).

En cuanto a la población vinculada, y como se comentó anteriormente, ha venido disminuyendo, especialmente en los años 2004 y 2005. Esto se explica, por el comportamiento de las afiliaciones al régimen subsidiado y contributivo, incluyendo los beneficiarios en este último. Para el año 2005, el aumento de las afiliaciones al régimen subsidiado es la explicación principal de dicha disminución, ya que las afiliaciones al



régimen contributivo disminuyeron ese año, algo que llama la atención en una economía en plena recuperación. En términos relativos, la cobertura de la población vinculada representó un 13% de la población total en 2005, después de alcanzar coberturas del 28% a mediados de la década de los noventa.

Cuadro III.5  
Cobertura en salud del régimen subsidiado y vinculados

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Régimen Subsidiado (Subsidio Demanda)</b>											
Afiliados 1/	4,800	5,892	7,027	8,527	9,326	9,511	11,069	11,444	11,868	15,553	18,581
Cobertura específica (NBI) 2/	32.2%	40.1%	47.0%	57.0%	61.4%	62.0%	68.5%	69.7%	72.6%	ND	ND
Cobertura total	12.5%	15.0%	17.5%	20.9%	22.4%	22.5%	25.7%	26.1%	26.6%	34.3%	40.4%
<b>Vinculados (Subsidio Oferta)</b>											
Población no asegurada 3/	21,310	20,241	19,679	20,369	19,235	19,883	19,064	19,225	18,910	14,915	11,924
Población no asegurada que consulta (50%) 4/	10,655	10,120	9,840	10,185	9,618	9,941	9,532	9,612	9,455	7,457	5,962
Cobertura total	27.6%	25.8%	24.6%	24.9%	23.1%	23.5%	22.1%	21.9%	21.2%	16.5%	13.0%

Fuentes:

- Grupo de Economía de la Salud-GES (2003). "Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia", Observatorio de la seguridad social, No. 7, Universidad de Antioquia.

- Acosta, Olga Lucía y Luis F. Gamboa (2005). "Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia", Borradores de Investigación, No. 29, Universidad del Rosario, Junio.

- Ministerio de la Protección Social (2006). *Informe de Actividades 2005-2006 e Informe Cuatrenio 2002-2006 al Honorable Congreso de la República*, Julio.

1/ Ministerio de la Protección Social. Incluye tanto población con subsidios totales como con subsidios parciales (en 2005 esta última representó el 11%).

2/ NBI: población con Necesidades Básicas Insatisfechas.

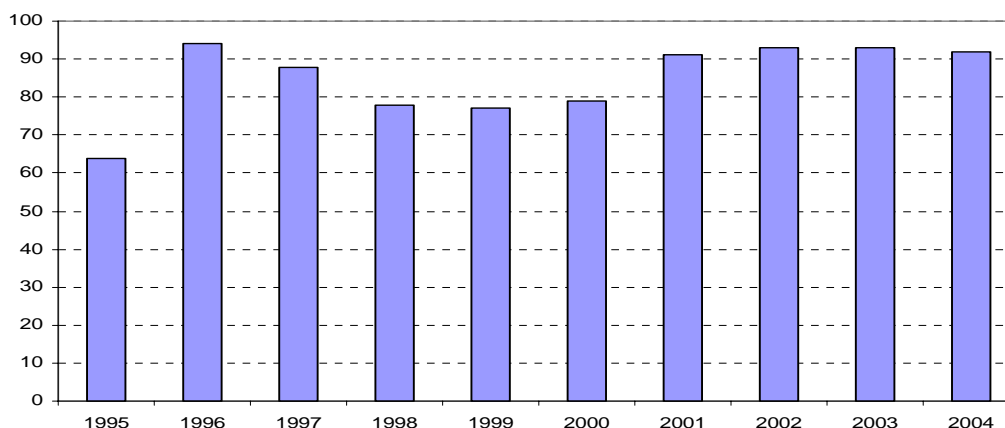
3/ Población total (DANE, no incluye la población del censo de 2005), menos los afiliados al régimen subsidiado, menos los cotizantes y beneficiarios del régimen contributivo.

4/ De acuerdo con la ECV de 2003.

ND: no disponible

En materia de programas de salud pública, la cobertura lograda a través de las campañas de vacunación ha beneficiado a más del 90% de los niños menores de un año (Gráfica III.2). Después de la crisis de finales de los noventa, cuando la población beneficiada fue inferior al 80%, ha habido una clara recuperación en este indicador.

Gráfica III.2  
Cobertura de vacunación niños menores de 1 año (porcentajes) 1/



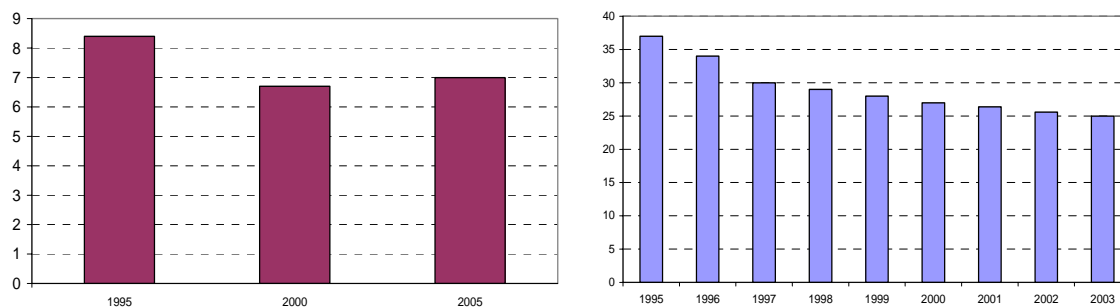
Fuente: Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno, página web <http://www.sigob.gov.co.est>  
1/ Porcentaje de la población total menor de 1 año vacunado contra polio, BCG, DPT, Hepatitis, Triple Viral y HIB

## 2.3 Otros Indicadores

En la Gráfica III.3 se muestra el porcentaje de desnutrición global en niños menores de 5 años y la tasa de mortalidad infantil, desde 1995. La desnutrición infantil disminuyó 20% entre el año 1995 y 2000; sin embargo, en el último año volvió a repuntar. Por su lado, la tasa de mortalidad infantil ha mostrado una caída continua desde mediados de la década de los noventa.

Gráfica III.3

(a) Desnutrición global niños < de 5 (%) 1/      (b) Tasa de mortalidad infantil /2



Fuente: Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno, página web <http://www.sigob.gov.co.est>

1/ Porcentaje de menores de 5 años con desnutrición global (relación peso/edad), crónica (relación talla/edad) y aguda (relación peso/talla) en formas severa o moderada con respecto al patrón internacional

2/ Tasa de mortalidad infantil: se define como el número de niños que mueren antes de alcanzar el primer año de vida por cada 1.000 niños nacidos vivos en un año dado

## 2.4 Principales Problemas del Sector

Entre los principales problemas que aquejan al sector de la salud pública se encuentra, en primer lugar, la falta de cobertura, que debió haberse logrado en un 100% en el año 2001, de acuerdo con las metas de la Ley 100 de 1993 (proyectaba una afiliación del 70% en el régimen contributivo y 30% en el régimen subsidiado). Como se anotó anteriormente, la falta de recursos no se podría señalar como la única razón para este desfase, ya que recursos importantes de la salud no se han podido ejecutar por la falta de espacio presupuestal. Como lo señala Sánchez (2006, p. 51), el crecimiento en la cobertura del régimen subsidiado está positivamente asociado con los recursos públicos del SGP, el grado de capacidad fiscal y técnica de las entidades territoriales, el esfuerzo propio y negativamente asociado con variables socioeconómicas como el grado de pobreza de los municipios, el desempleo, etc.

Segundo, la ineficiencia de la red hospitalaria pública, que atiende menos personas y a un costo mayor al del régimen subsidiado, y no hace los esfuerzos requeridos de autofinanciación. Esto mismo sucede con las entidades territoriales, que muestran un esfuerzo cada vez menor en la financiación de las necesidades del sector. El tercer problema está relacionado con los incentivos perversos del sistema de salud del país, que hace que muchas personas (familias) no coticen, teniendo capacidad de pago, con lo cual restan espacio a personas que realmente lo necesitan.

El cuarto aspecto hace referencia a la informalización de la economía, que conduce a la evasión de las afiliaciones al régimen contributivo y presiona el gasto público en salud. Finalmente, la baja calidad de los servicios de salud, comparado con indicadores internacionales. Una de las explicaciones se encuentra en la diferencia entre los planes de salud del régimen contributivo y subsidiado, que crea problemas de equidad, ya que se brinda menores servicios a las personas pobres, porque existen diferencias, a favor del primero, de la Unidad de Pago por Capitación, UPC (Campos et al., p. 20).<sup>6</sup>

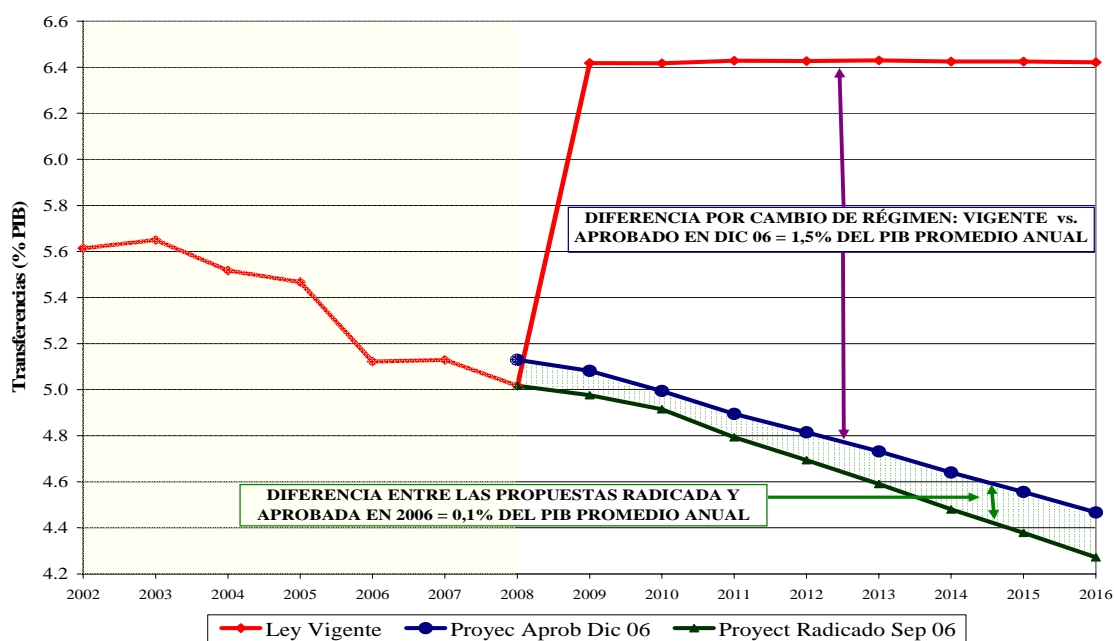
<sup>6</sup> Uno de los ejemplos señalado por estos autores en su estudio es el relacionado con los medicamentos: "...el 66% de los afiliados a los regímenes especiales recibieron todos los medicamentos formulados, lo mismo sucedió en el 53% de los casos del régimen contributivo, en el subsidiado se dio para el 44%,

## IV. La Actual Reforma a las Transferencias y sus Efectos Esperados

### 1. La Transición del SGP y las Alternativas de Ajuste

Como se mencionó en la introducción, la ley vigente ata de nuevo el SGP a los ICN a partir de 2009. Sin embargo, para entonces el SGP será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfería en el 2001. De no existir una reforma que modifique el párrafo que así lo contempla, se generará un gasto adicional a cargo del gobierno nacional de 1,3% del PIB, por cuanto las TT ascenderán de 5,1% en 2008 a 6,4% del PIB en 2009. De ahí en adelante, las TT aumentarán con el crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años. La línea superior de la Gráfica IV.1 muestra el sendero de las TT, como porcentaje del producto, bajo la ley vigente. Para evitar este aumento extraordinario en el gasto, en septiembre de 2006 el ejecutivo presentó al Congreso un Proyecto de Acto Legislativo que propone una nueva regla de liquidación de las transferencias, una vez culmine el período de transición.

Gráfica IV.1  
Ahorros Esperados con la Nueva Regla de Transferencias 2008-2016  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Cálculo de los autores

En la propuesta radicada por el ejecutivo se estableció que las TT se liquidaran con la inflación causada más 3,5% para el periodo 2009-2010 y la inflación causada más 2% de 2011 en adelante. El Proyecto de Ley argumentó, entre otras razones, que con esta regla se reducía el riesgo de incumplir las metas de universalización de los servicios de educación y salud, y que también se evitaban los desequilibrios fiscales que se registraron en el pasado, originados por el hecho de vincular las TT en un porcentaje creciente a los ICN. En la exposición de motivos, también se argumentó que con esa regla de liquidación se esperaba alcanzar en 2010 la cobertura total en educación y salud, y una cobertura del 93% en la provisión de agua potable. Sobre la distribución

mientras que para los no afiliados [vinculados] la entrega completa de medicamentos sólo se dio en el 2.6% de los casos” (*Ibid.*, p. 24).

sectorial y regional de las TT no se propusieron cambios, de manera que se seguirán los criterios establecidos con el SGP.

La proyección de las TT que surge de la propuesta radicada originalmente por el gobierno nacional, se representa en la línea inferior de la Gráfica IV-1. A pesar de que crecen en términos reales entre 2008 y 2016, en términos del producto se reducirían gradualmente al pasar de 5% a 4,3% del PIB durante este período. Vale la pena precisar que en las proyecciones se usa un crecimiento real de la economía de 4,5%, como tasa de crecimiento de largo plazo.

La propuesta del ejecutivo tuvo considerables ajustes durante las discusiones en primera vuelta en las dos cámaras del legislativo. Como resultado del segundo debate en la plenaria del Senado, se anticipó para 2007 el período de finalización de la transición del SGP. Por otra parte, en la última discusión en la Plenaria del Senado y de la Cámara, se aprobó una nueva regla de liquidación de las TT.<sup>7</sup> La regla señala que para 2008 y 2009 las TT se ajustarán con la inflación causada más 5%; para 2010 con la inflación causada más 4,5%; y de 2011 a 2016 se ajustarán con la inflación causada más 4%. Posteriormente se vinculará la liquidación de las TT al crecimiento promedio de los ICN de los últimos cuatro años. Adicionalmente, se aprobó que de las tasas de aumento de las TT, un punto se destinara a la educación y que, en el evento de que la economía crezca por encima del 4%, todo el excedente porcentual se sumara a las TT. Finalmente se definió que del monto total de las transferencias, 2% se distribuirá entre los municipios con poblaciones inferiores a 25 mil habitantes, cuyos recursos serán destinados a inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley.

La proyección de las TT que surge del texto aprobado por el Congreso en diciembre de 2006, se representa en la línea intermedia de la Gráfica IV-1. Las asignaciones por sectores coherentes con esos montos aprobados se presentan en el Cuadro IV.1. De acuerdo con nuestras estimaciones, las transferencias se reducirían gradualmente, como porcentaje del producto, al pasar de 5,1% en 2008 a 4,5% en 2016.

Cuadro IV.1  
Proyección de las Transferencias por Sectores: 2007-2016

SECTORES	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total (Miles de Millones de \$)</b>	<b>17,578</b>	<b>19,108</b>	<b>20,423</b>	<b>21,643</b>	<b>22,834</b>	<b>24,090</b>	<b>25,415</b>	<b>26,813</b>	<b>28,287</b>	<b>29,843</b>
Educación	9,872	10,580	11,309	11,984	12,645	13,340	14,074	14,848	15,664	16,526
Salud	4,134	4,364	4,664	4,942	5,214	5,500	5,803	6,122	6,459	6,814
Otros Programas (Prop Gral + Especiales)	3,572	4,165	4,451	4,716	4,976	5,250	5,538	5,843	6,164	6,503
<b>Total (Porcentajes del PIB)</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>4.9</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>	<b>4.6</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>
Educación	2.9	2.8	2.8	2.8	2.7	2.7	2.6	2.6	2.5	2.5
Salud	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0
Otros Programas (Prop Gral + Especiales)	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

Fuente: Cálculo de los Autores

En la gráfica también se muestra la diferencia en el monto de las TT entre las dos alternativas de reformas (la que radicó el gobierno y la que aprobó el Congreso en primera vuelta) y la ley vigente hoy día. Es claro que con el cambio de régimen, y a pesar de los ajustes introducidos por el Congreso, el gobierno dejará de hacer giros anuales a las regiones que, en promedio, equivalen a 1,5% del PIB, a partir de 2009. Sin

<sup>7</sup> La regla requiere ser aprobada en la legislatura que inicia el 16 de marzo de 2007.

dicha reforma, la sostenibilidad de las finanzas del gobierno nacional enfrentaría serias dificultades, como se pone de manifiesto en la siguiente sección.

## **2. Efectos sobre las Cuentas Fiscales del Gobierno Nacional**

El monto de las TT que surge del texto aprobado por el Congreso en diciembre de 2006, así como el monto que hipotéticamente tendría que girar la Nación, en el evento de que se caiga esta reforma, es decir, si sigue vigente el actual régimen, se tienen en cuenta, para pronosticar los posibles efectos de las TT sobre las finanzas del gobierno nacional. En particular, se evalúa el efecto que tendrán las TT sobre la evolución del balance primario y de la deuda del gobierno entre 2007 y 2011.

Antes de mostrar los resultados, hacemos algunas precisiones metodológicas. Los pronósticos de los ingresos y gastos del gobierno nacional para 2007 corresponden al último Plan Financiero del Ministerio de Hacienda (documento de Asesores N° 02 de 2007). Para el período 2008 a 2011, los ingresos y gastos (diferentes a las TT) se toman de las predicciones Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), publicado en 2006 por el mismo Ministerio. Es preciso señalar que en el MFMP, los ingresos tributarios de la Nación son proyectados, entre otras cosas, con una tasa anual de crecimiento de la economía de 4%. Dados los resultados de crecimiento en los últimos dos años y las correcciones en los pronósticos de las propias autoridades, fue necesario ajustar la proyección de los recaudos tributarios con una tasa de crecimiento de la economía de 4,5%.

La proyección de la deuda se desarrolla haciendo uso del principio de la Restricción Presupuestaria Inter-temporal (RPI), técnica que es de naturaleza contable y que identifica los principales factores macroeconómicos que determinan la evolución de la deuda pública. Para el uso de la RPI, se requiere pronosticar los flujos futuros de ingresos y gastos del gobierno, como los contenidos en el MFMP, y establecer los supuestos sobre las principales variables macroeconómicas (crecimiento económico, evolución de las importaciones, inflación, tipo de cambio y tasas de interés de la deuda pública interna y externa). Las variables utilizadas en este ejercicio corresponden al escenario macro más reciente de referencia para las autoridades económicas<sup>8</sup>.

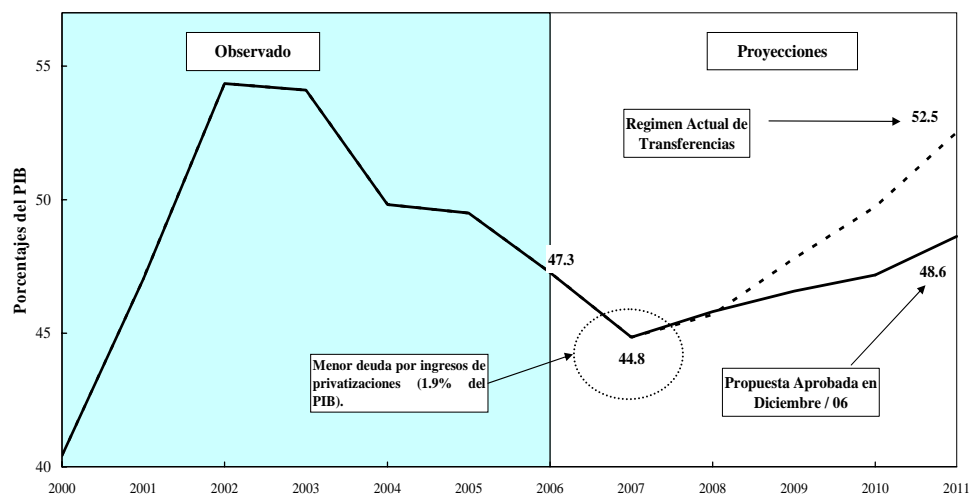
Los impactos que tendrán las TT sobre la evolución del balance primario y de la deuda del gobierno nacional en el mediano plazo, se presentan en la Gráfica IV.2. En el recuadro de la parte inferior de la gráfica se muestra que, de ratificarse en segunda vuelta el texto de reforma aprobado por el Congreso en diciembre de 2006, el balance primario del gobierno nacional pasará de una situación de equilibrio en 2006-2007 a un superávit de 0,8% del PIB en 2011. Con el cambio de régimen, el gobierno generará balances primarios positivos en los próximos años, aunque no suficientes para reducir su deuda. Como lo muestra la línea sólida de la gráfica, el coeficiente de deuda a PIB será ligeramente mayor en 2011 (48,6%) frente al registrado a finales de 2006 (47,3%).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ver detalles sobre la aplicación de la RPI para el caso Colombiano, y sobre los supuestos macroeconómicos, en la sección II de “La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas” en *Borradores de Economía*, Grupo Macroeconomía 2006, N° 429, Banco de la República

<sup>9</sup> En 2007 se presenta una caída excepcional del coeficiente de deuda, debido a que el Gobierno Nacional recibirá recursos extraordinarios (de 1,9% del PIB) por las privatizaciones de Gran-banco, Ecogas y por

Gráfica IV.2  
Reforma a las Transferencias Territoriales y sus Efectos sobre las Finanzas del Gobierno Nacional



Balan-Primario (% del PIB)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Regimen Actual de TT	-3.1	-1.1	-1.9	-0.8	-0.7	-1.3	0.1	0.1	0.6	-0.9	-0.8	-0.7
Prop-Aprobada Dic/06	-3.1	-1.1	-1.9	-0.8	-0.7	-1.3	0.1	0.1	0.5	0.4	0.6	0.8

Fuente: Cálculo de los autores

La situación de las finanzas del gobierno se tornará preocupante, de no aprobarse la reforma que se debate en segunda vuelta. De un lado, el balance primario será negativo, alrededor de -0,8% del PIB entre 2009 y 2011, retornando a los niveles registrados en 2003 y 2004. En ese sentido se retrocede en el proceso de ajuste fiscal que se viene adelantando desde finales de la década de los noventa. De otro lado, el desequilibrio en el balance primario influirá de manera determinante en la evolución de la deuda, la cual ascenderá en cerca de 7 puntos porcentuales del PIB, entre 2008 y 2011 (pasará de 45,7% a 52,5% del PIB). Si bien no se muestra explícitamente la evolución de la deuda en los años subsiguientes, no hay razones para esperar que el coeficiente de deuda a PIB se estabilice o reduzca, con lo cual este escenario de caída de la reforma a las TT crea problemas de sostenibilidad en el mediano y largo plazo en las finanzas de la administración central.

### 3. Efectos sobre el Sector Educativo

Los recursos del SGP para educación, que están dirigidos a una población de 9.467.720 estudiantes del sistema oficial con edad entre 5 y 17 años, ascienden a \$9.9 billones en 2007 (Cuadro IV.2).<sup>10</sup> Esta cifra arroja en promedio una transferencia de \$1.040.800 por alumno, que además de los costos del personal docente y administrativo, incluye una asignación por concepto de calidad. Como se destacó en la sección III.1, cada municipio

venta de su participación accionaría en varias electrificadoras regionales, lo cual hace que reduzca sus necesidades de deuda.

<sup>10</sup> Actualmente, la educación básica y media recibe otros recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) al igual que rentas propias de las entidades territoriales y regalías. En conjunto estos recursos financian aproximadamente el 12% del gasto sectorial. En año 2006, las partidas del PGN distintas al SGP, ascendieron a cerca de \$ 1 billón de los cuales \$700 mil millones correspondieron al aporte patronal, Ley del Plan Nacional de Desarrollo, dirigido al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

o distrito recibe una partida que puede ser superior o inferior a este promedio, dependiendo de los costos de la prestación del servicio en cada entidad territorial.

Como se argumentó, los recursos del SGP se asignan fundamentalmente al pago de los salarios y las prestaciones sociales de los docentes. Anualmente, se determina el monto de recursos por calidad que se distribuyen entre los distintos municipios del país mediante el establecimiento de una partida por alumno matriculado. Con estos recursos se atienden entre otros gastos, la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, la dotación de laboratorios y computadores, la capacitación de docentes, el pago de servicios públicos, y los programas de bilingüismo, transporte y alimentación escolar. En el año 2007 se apropiaron más de \$400 mil millones para atender este tipo de gastos, con unas asignaciones per-cápita de \$44.243 y \$60.532 para los municipios certificados y no certificados, respectivamente.

**Cuadro IV.2**  
**Proyección de la matrícula escolar y el SGP de Educación 2008-2015**

	Nuevos Cupos (# Alumnos)	Matrícula (# Alumnos)	Inflación	SGP- Educación (Billones de \$)	SGP por alumno (pesos)	Matrícula * SGP por alumno (Billones de \$)	Diferencia (d-f) (Billones de \$)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
<b>2007</b>	277,917	9,467,720	4.0	9.9	1,040,800	9.9	0.0
<b>2008</b>	385,128	9,852,848	3.5	10.6	1,077,228	10.6	0.0
<b>2009</b>	412,723	10,265,571	3.0	11.3	1,109,545	11.4	-0.1
<b>2010</b>	386,976	10,652,547	3.0	12.0	1,142,831	12.2	-0.2
<b>2011</b>		10,662,442	3.0	12.6	1,177,116	12.6	0.1
<b>2012</b>		10,673,091	3.0	13.3	1,212,429	12.9	0.4
<b>2013</b>		10,678,596	3.0	14.1	1,248,802	13.3	0.7
<b>2014</b>		10,674,701	3.0	14.8	1,286,266	13.7	1.1
<b>2015</b>		10,666,481	3.0	15.7	1,324,854	14.1	1.5

Fuente: DNP, Banco de la República y cálculos de los autores.

A partir de los recursos aprobados por el Congreso en diciembre de 2006, se estimó el monto de recursos del SGP disponibles para la educación entre 2008 y 2015. Estos recursos, expresados en valor nominal, ascenderán de \$10.6 billones en 2008 a \$15.7 billones en 2015.

Para evaluar el alcance de la reforma en términos de cobertura, se acudió a la exposición de motivos del proyecto de reforma, en la cual se provee información anual sobre los cupos adicionales requeridos en el sector oficial, con el fin de lograr la universalización educativa en el año 2010. Con estos cupos se proyectó la matrícula estudiantil oficial entre 2008 y 2010. A partir del año 2011, la población matriculada se calculó con base en el crecimiento poblacional, que se estima cercano a cero hasta 2013 y ligeramente negativo en 2014 y 2015.<sup>11</sup> Con estas consideraciones, se estima que la matrícula escolar ascienda de 9.852.848 a 10.666.481 alumnos entre 2008 y 2015.

Tomando como base la matrícula estudiantil proyectada, y suponiendo una transferencia anual por alumno equivalente en términos reales a la de 2007, se estimó la demanda de recursos para atender los servicios de educación pública entre 2008 y 2015. Al comparar dicha demanda de recursos con los fondos disponibles a través del SGP para educación, se observa un pequeño faltante de recursos en los años 2009 y 2010, que podría financiarse con recursos adicionales del presupuesto o rentas propias de las

<sup>11</sup> Estimaciones del DNP con base en el censo poblacional de 1993.

entidades territoriales (ver columna g del Cuadro IV.2). Entre los años 2011 y 2015, por el contrario, se registra de manera creciente un exceso de recursos.

Es importante enfatizar que el SGP proyectado permite asegurar la cobertura universal con una transferencia real por alumno igual a la de 2007. Los excedentes generados a partir de 2011, gracias al bajo crecimiento poblacional que se proyecta, dejarían un margen para dirigir nuevos recursos a los diferentes rubros de gasto incluidos bajo el concepto de calidad. Estos recursos, sin embargo, son residuales y no reflejan una política explícita y bien elaborada por parte del Estado para elevar significativamente la calidad del sistema educativo oficial y el rendimiento académico de los estudiantes. Valdría la pena que en el futuro, una vez se logre el objetivo de universalizar el servicio, se realice una evaluación técnica para identificar las necesidades presupuestales asociadas a la calidad del sistema educativo. Dadas las restricciones financieras que enfrenta el gobierno nacional, también es necesario identificar fuentes de recursos diferentes al SGP.

#### **4. Efectos sobre el Sector Salud**

De acuerdo a la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo radicado en septiembre del 2006, el gobierno alcanzaría cobertura universal en el régimen subsidiado de salud en el año 2010, lo cual significa darle acceso a este servicio a 24 millones de afiliados. En este apartado se analiza la posibilidad de conseguir esta meta, con los recursos aprobados por el Congreso en la primera vuelta a la Reforma a las TT, y con las demás fuentes de financiamiento presentadas en el Cuadro III.2. Con el fin de validar la predicción del gobierno, se requiere hacer unos supuestos básicos sobre las afiliaciones del régimen contributivo y sobre la atención a través de los subsidios a la oferta. Como se vio en la sección III.2, estos programas cubren buena parte de la población que actualmente accede al sistema de la salud pública. Veremos que la cobertura universal se podría lograr en 2009; sin embargo, poco se avanzaría en lo que resta de la década en el mejoramiento de la eficiencia y la calidad de los servicios de salud pública.

En las predicciones sobre la cobertura en salud es importante tener en cuenta no sólo los recursos que se van a asignar, sino también las variables poblacionales y otras de relevancia para el sector. La población que se utiliza en el ejercicio es la del Censo de 2005 del DANE, cuyos resultados indican un menor tamaño poblacional de 3.9 millones, frente a las proyecciones del Censo de 1993. La nueva tasa de crecimiento poblacional para 2006 es de 1,03%, tasa inferior a la que prevalecía antes del Censo de 2005 (1,58%).<sup>12</sup> Es preciso anotar que las proyecciones de cobertura en salud son muy sensibles a cambios en las estadísticas de población.

Respecto a los fondos públicos para la salud, en el Cuadro IV.1 se muestra que mediante el SGP se destinarán \$4,1 billones en 2007 (1,2% del PIB), recursos que, en proporción al PIB, se verán ligeramente reducidos en los años subsiguientes (hasta representar 1% del PIB en 2016). La distribución porcentual del monto asignado al SGP-Salud en 2006, entre los subsidios a la demanda, a la oferta y los programas de

---

<sup>12</sup> La tasa de 1,03% que usamos en nuestro ejercicio es la misma tasa asumida por el DNP para sus proyecciones de cobertura (“Reforma Constitucional al Sistema General de Participaciones”, DNP, 4 de diciembre de 2006).



salud pública, se mantiene para los siguientes años de la proyección (ver ponderaciones en el Cuadro III.4). De otro lado, se asume que estos recursos se gastan en cada vigencia, lo cual implica que los subsidios a la demanda serán completos, es decir, no existirán subsidios parciales, y que existirá pleno espacio presupuestal para su ejecución, es decir, que no existirán ineficiencias en su ejecución, como ha ocurrido en el pasado. Con esta información financiera, se halla la cantidad de afiliados al sistema subsidiado como la razón entre los recursos presupuestados y las UPC-s de cada año, las que, a su vez, se proyectan con la inflación más un punto porcentual, como se ha observado en los últimos cuatro años. Los supuestos sobre inflación y crecimiento del PIB corresponden a las proyecciones de mediano plazo del Ministerio de Hacienda y del Banco de la República.

Las restantes fuentes de financiación del régimen subsidiado, además del SGP (ver cuadros III.2), se proyectan manteniendo su participación en el PIB. Hay que recordar que, a partir de 2007, los recursos para el régimen subsidiado provenientes del FOSYGA aumentan, ya que la Ley 1122 de 2007, que reformó la Ley 100 de 1993, asignó el incremento del 0.5% de la cotización para salud a la financiación de dicho régimen.

La tasa de afiliación al régimen contributivo es un requisito no sólo para predecir la población afiliada a este sistema, sino también para proyectar la “población no asegurada” (ver notas 2 y 3 del Cuadro III.3). Se asume una tasa de crecimiento anual de las afiliaciones al régimen contributivo igual al promedio observado entre 2002 y 2006 (de 4.8%).

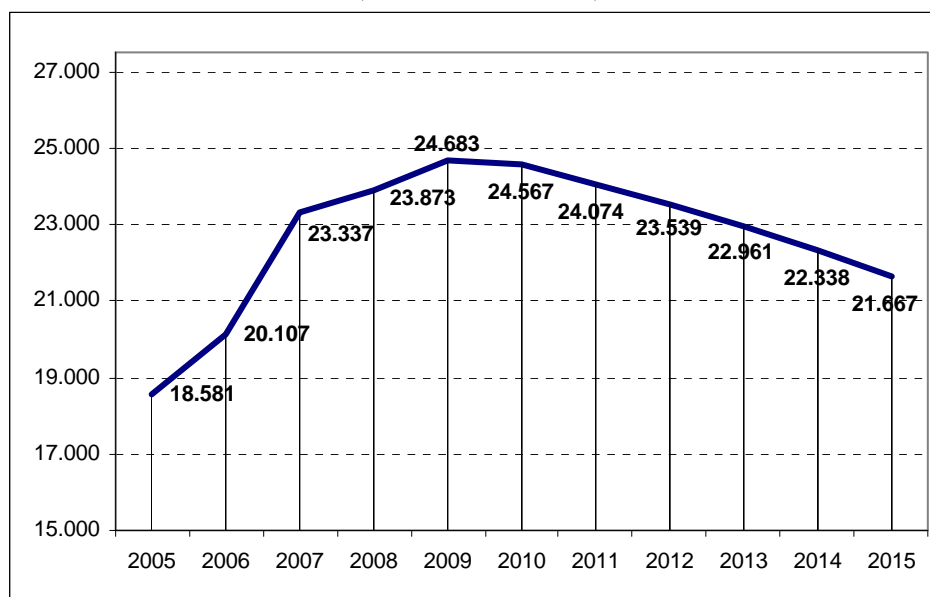
Así las cosas, al lograr la cobertura plena del régimen subsidiado en 2009, no existirá “población no asegurada” –gracias a que la absorbe dicho régimen, por lo que los recursos del SGP para subsidios a la oferta se podrían destinar a otro fin. Por ejemplo, al mejoramiento de la calidad de la salud pública. Sin embargo, cualquier incumplimiento del supuesto de afiliación al régimen contributivo, que se supone que crece a una tasa históricamente alta, deberá ser compensado por la atención de la población no cubierta a través de subsidios a la oferta, con lo que podríamos volver a una situación similar a la actual.

Usando los supuestos descritos, se procedió a proyectar la cobertura del régimen subsidiado. Dicha cobertura asciende de 18.5 millones de afiliados en el año 2005 (con el nuevo Censo) a 24.6 millones en 2009, año en que se alcanzaría la cobertura plena, es decir, un año antes de lo que pronostica el gobierno (Gráfica IV.3)<sup>13</sup>. Sin embargo, como se precisó en párrafos anteriores, este pronóstico se hace bajo supuestos exigentes, especialmente por el lado de las afiliaciones al régimen contributivo. En conclusión, los recursos que se asignarán al sistema público de salud se orientarán básicamente a lograr la cobertura plena del régimen subsidiado y no atenderán otros problemas fundamentales para el sector y que están asociados con la eficiencia y la calidad de los servicios de salud pública.

---

<sup>13</sup> Esta diferencia se debe a que nosotros incorporamos el valor observado de las afiliaciones en el año 2006, mientras que el gobierno utiliza proyecciones. Además, los supuestos usados como base de los cálculos es también diferente.

Gráfica IV.3  
Proyección de la cobertura del régimen subsidiado  
(Miles de afiliados)



## V. Conclusiones

En este documento se analizaron tres aspectos de la reforma a las TT, que actualmente se debate en segunda vuelta en el Congreso. Por una parte se evaluó el SGP desde el punto de vista de la restricción de recursos que afronta la Nación; luego se examinó si los montos transferidos a las regiones han permitido hacer avances significativos en la cobertura y calidad de los servicios de la educación y la salud y, finalmente, se vieron las implicaciones macro-fiscales y sectoriales del texto de reforma que fue aprobado en la primera vuelta en el Congreso.

La revisión de las cifras nos lleva a concluir que el SGP establecido en 2001 ayudó a flexibilizar el manejo del presupuesto general de la Nación y que su monto sigue siendo considerable dentro de las cuentas fiscales del gobierno central. Hoy en día esta partida representa alrededor de 5,1% del PIB, una cuarta parte de los gastos del gobierno, luego de que en 2003 ascendiera a 5,7%. Con respecto al régimen anterior, el SGP le permitió a la Nación hacer un ahorro fiscal importante, equivalente a 0,45% del PIB promedio anual durante el primer tramo de la transición (2002-2005). Usando los pronósticos macro-fiscales del MHCP, se estima que en el segundo tramo de la transición (2006-2008), el ahorro podría ascender a 1,4% del PIB por año. Para todo el período de transición, el ahorro acumulado podría ascender a 6% del PIB.

El SGP cumplió así con una de sus premisas básicas, ya que al desligar temporalmente las TT de los ICN, los mayores recaudos tributarios de la Nación, por mayor gestión, por reformas tributarias adicionales y por un mejor desempeño de la economía, no se tradujeron automáticamente en mayor gasto del gobierno. Esto contribuyó a reducir el déficit de la administración central. Sin embargo, consideramos que, infortunadamente, los ahorros logrados hasta 2006 no se reflejaron plenamente en el balance fiscal de la Nación, lo que hubiera redundado en un alivio sustancial en el manejo de sus finanzas. Se recomienda que hacia el futuro, los ahorros potenciales que surgen de la reforma sean utilizados para reducir la deuda del gobierno.

Si bien los mayores recursos girados a las regiones desde mediados de los 90's permitieron avances en materia de cobertura en la educación y la salud, aún no se ha logrado su universalización. Para el caso de la educación, los giros para los niveles básico y medio (a través del SGP y otros recursos nacionales) ascendieron de 2.4% del PIB en 1995 a 3.1% del PIB en 2004, al tiempo que la tasa de cobertura bruta en educación básica pasó de 82.3% a 89.1% entre 1995 y 2005 y la correspondiente a la educación media de 68.1% a 76.1%. Entre tanto la calidad del sistema educativo oficial no registró avances importantes.

Los recursos del Estado que se han asignado para atender el sistema de salud pública, provienen del SGP y de otras fuentes (FOSYGA, otros aportes del gobierno –*pari passu* y deuda–, de la cuenta de solidaridad, de las cajas de compensación, etc). Sin embargo, los recursos a través del SGP son los más cuantiosos, al explicar cerca del 50% del total. Mediante el SGP, en 2005 se le giraron al sector recursos equivalentes a 1,3% del PIB, luego de que en 1993, mediante las TT, sólo se le asignaban 0,6% del PIB.

Los recursos para salud se han orientado fundamentalmente a aumentar la cobertura. El número de afiliados del régimen subsidiado aumentó en más de 15 millones entre 1995 y 2006, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Protección Social. Este aumento fue especialmente importante entre 2003 y 2006, período en el que se registró, simultáneamente, una reducción en la atención de usuarios a través de los subsidios a la oferta. Sin embargo, a finales de este último año aún subsistía una población no asegurada cercana a los 6 millones de personas.

Si bien los sectores educativo y de la salud absorben la mayor parte de los recursos, una parte no despreciable de las TT se destinan a financiar los programas de agua potable y saneamiento básico. Aunque en este trabajo no se indaga sobre estos sectores, allí se han registrado avances importantes en cobertura y subsisten problemas de eficiencia en el uso de los recursos. De acuerdo con un estudio reciente, la cobertura en acueducto y alcantarillado ascendió en 2003 a 97% y 90% en las zonas urbanas, respectivamente, y a 66% y 58% en las zonas rurales.

Nuestros cálculos indican que de aprobarse en segunda vuelta la regla de liquidación de las TT aprobada en diciembre pasado, a partir de 2009 el gobierno nacional dejará de hacer giros anuales a las regiones que equivalen a 1,5% del PIB. Esto le permitirá en el mediano plazo (hacia 2011) generar un superávit primario de 0,8% del PIB y mantener su coeficiente de deuda a PIB alrededor de 48%. Por el contrario, en el evento hipotético de que se caiga la reforma, el balance primario sería negativo para entonces, en alrededor de -0,8% del PIB, retornando a los niveles registrados en 2003 y 2004. Adicionalmente, la deuda del gobierno ascendería en 7 puntos porcentuales del PIB, ascendiendo de 45,7% a 52,5% del PIB entre 2008 y 2011. Se retrocedería así en el proceso de ajuste fiscal que se viene adelantando desde finales de la década de los noventa.

Los pronósticos sobre el sector educativo dependen en buena parte de los recursos asignados, que según nuestras estimaciones ascenderán de \$10.6 billones en 2008 (2,8% del PIB) a \$15.7 billones en 2015 (2,5% del PIB). Tomando como base la transferencia real por alumno de 2007, estos recursos permiten asegurar la cobertura universal en los niveles básico y medio. Adicionalmente, las proyecciones indican que a partir de 2011,

se obtienen unos excedentes que podrían apoyar mejoras en la calidad del sistema público.

Las proyecciones sobre la cobertura en salud del régimen subsidiado, indican que dicha cobertura pasaría de 18.5 millones de afiliados en 2005 a 24.6 millones en 2009, año en que se alcanzaría la cobertura plena. Sin embargo, este pronóstico se hace bajo supuestos exigentes, especialmente por el lado de las afiliaciones al régimen contributivo. Con todo y esta circunstancia, los recursos que se asignarán al sistema público se orientan básicamente para lograr la cobertura y no parece que atiendan otros problemas fundamentales para el sector y que están asociados con la eficiencia y la calidad de los servicios de salud pública.

## Referencias

- Acosta, Olga Lucía y Luis F. Gamboa (2005). “Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia”, *Borradores de Investigación*, No. 69, Junio, Universidad del Rosario.
- Alesina, A.; Carrasquilla, A.; Echevarria, J. (2000). “Decentralization in Colombia”, *Working Paper Series*; Fedesarrollo.
- Banco Mundial (2004). *Colombia: public expenditure review*, Report No. 25163, March 31.
- Barón, Juan D. y Adolfo Meisel (2003). “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 36, Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Bird, Richard; Acosta, Olga (2002). “The dilemma of decentralization in Colombia”, Mission on Public Income, Fedesarrollo.
- Campos et al. (2004). “El malestar de la salud en Colombia”, *Economía Colombiana*, Edición 303 (informe especial), CGR, Julio/Agosto.
- Clavijo, Sergio (1998). *Política Fiscal y Estado en Colombia*, Banco de la República y Universidad de los Andes.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, *Informe Final* (1997).
- Contraloría General de la República (2004), “El sistema nacional de salud diez años después de la Ley 100”, *Economía Colombiana*, Edición 303 (informe especial), CGR, Julio/Agosto.
- Contraloría General de la República (2006). *Informe Social 2006*, Agosto.
- Dixit, A. (2000). “Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review”, Mimeo, Princeton University.
- Echeverry, Juan Carlos; Fergusson, Leopoldo; Querubin, Pablo (2004). “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”, *Documento CEDE 2004-01*, Universidad de los Andes.
- Finot, I. (2003). “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, *Serie Gestión Pública*, ILPES.
- FMI; Banco Mundial (2002). “Reforma de la función pública: fortalecimiento de la cooperación entre el Banco Mundial y el FMI”, Washington.
- García, Jorge (2004). “Porqué la descentralización fiscal? mecanismos para hacerla efectiva”, Tercer Simposio sobre Economía de la Costa Caribe, Paper No. 41; Barranquilla.
- Gaviria, A y Barrientos, J (2001). Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía 159, noviembre.
- Grupo de Economía de la Salud, GES (2003). “Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia”, *Observatorio de la seguridad social*, No. 7, Universidad de Antioquia.
- Grupo Macroeconomía 2006 (2006), La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas” en *Borradores de Economía*, N° 429, Banco de la República
- Iregui, A., Melo, L y Ramos J (2006). “Evaluación y Análisis de Eficiencia de la Educación en Colombia”, *Borradores de Economía*, 381, Banco de la República.
- Iregui, A.M., J. Ramos y L.A. Saavedra (2001). “Análisis de la Descentralización Fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, 175, Banco de la República.

- Melo, Ligia (2003). "Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública en Colombia", Manuscrito no publicado, Universidad de Sussex.
- Piñeros, L y Rodriguez, A. (1998) Los insumos escolares en la educación secundaria y su efecto sobre el rendimiento académico de los estudiantes: Un estudio en Colombia. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano. LCSHD Paper Series No 36, diciembre
- Procuraduría General de la Nación (2006). El Derecho a la Educación. La Educación en la perspectiva de los derechos humanos
- Rincón C., Hernán, Jorge Ramos, and Ignacio Lozano (2004). "Crisis Fiscal Actual: Diagnóstico y Recomendaciones", *Revista del Banco de la República*, September 2004.
- Sánchez, Fabio (2006). "Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado", *Documentos CEDE*, No. 15, Marzo.
- Silva J, y Rozo, J (2005). El Sistema General de Participaciones en el sector de agua potable y saneamiento básico. *Planeación y Desarrollo*, Vol XXXVII, N° 2.