

República de Colombia  
**Comisión de racionalización  
del Gasto y de las Finanzas Públicas**

*EL SANEAMIENTO FISCAL,  
UN COMPROMISO DE LA SOCIEDAD*

**TEMA III**

**DESCENTRALIZACIÓN**

- El proceso de descentralización • Seguridad social en salud • Educación Básica • Educación superior

## Contenido

### RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN</b>                                  | <b>19</b> |
| A. Bases Políticas de la Descentralización                                 | 19        |
| B. La Constitución de 1991   | 20        |
| C. Características del modelo de Descentralización                         | 21        |
| D. Problemas de la Descentralización                                       | 24        |
| E. La visión política de la Descentralización                              | 26        |
| <b>II. MARCO GENERAL PARA LA ORGANIZACIÓN DE<br/>LA DESCENTRALIZACIÓN</b>  | <b>28</b> |
| A. Simplificar el Sistema de Transferencias                                | 30        |
| B. Definir claramente las responsabilidades<br>(o competencias) regionales | 37        |
| C. Evitar la 'fragmentación territorial'                                   | 40        |
| <b>III. FORTALECIMIENTO FISCAL TERRITORIAL</b>                             | <b>42</b> |
| A. El nivel intermedio de la administración regional                       | 45        |
| B. Reestructuración del sistema tributario regional                        | 46        |
| 1. Impuestos   | 46        |
| 2. Eficiencia en el recaudo  | 47        |
| 3. Contribuciones  | 48        |

|   |            |
|---|------------|
| 4. Tasas y sobretasas   | 49         |
| 5. Control a la evasión y simplificación de procedimientos  | 49         |
| C. Regalías   | 50         |
| D. Cofinanciación   | 54         |
| E. Endeudamiento territorial  | 57         |
| 1. Ordenamiento institucional   | 58         |
| 2. Corregir la rigidez de las transferencias  | 58         |
| 3. Promover una regulación coherente de la oferta de recursos   | 59         |
| 4. Operatividad de los mecanismos de control  | 60         |
| <b>IV. DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b>   | <b>61</b>  |
| A. Consideraciones generales  | 61         |
| B. Acciones   | 65         |
| <b>ANEXO 1 SIMULACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LAS<br/>TRANSFERENCIAS TERRITORIALES BAJO SU<br/>CONSOLIDACIÓN Y VINCULACIÓN AL PIB<br/>SOBRE TRANSFERENCIAS TERRITORIALES</b> | <b>77</b>  |
| <b>ANEXO 2 MATRIZ DE FUNCIONES ESTATALES</b>  | <b>89</b>  |
| <b>RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD</b>   |            |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>143</b> |
| <b>I. SITUACIÓN ANTERIOR A LA LEY 100</b>   | <b>144</b> |
| A. Cobertura y aseguramiento  | 144        |
| B. Infraestructura en salud y oferta de recursos humanos  | 146        |
| C. Eficiencia del sistema   | 147        |
| D. Perfil epidemiológico  | 151        |
| <b>II. ESQUEMA ACTUAL</b>   | <b>156</b> |

|  |            |
|--|------------|
| A. Características principales del nuevo esquema   | 156        |
| 1. Aseguramiento de la población   | 156        |
| 2. Homogenización de los planes de beneficios  | 158        |
| 3. Mejoramiento de la calidad en los servicios de salud  | 158        |
| 4. Atención descentralizada de la salud  | 159        |
| B. Avances de la reforma   | 159        |
| 1. Régimen Subsidiado  | 160        |
| 2. Régimen Contributivo  | 161        |
| C. Contención de costos  | 162        |
| <b>III. PROBLEMAS DE IMPLANTACIÓN DE<br/>LA DESCENTRALIZACIÓN Y DE LA LEY 100</b>  | <b>164</b> |
| A. Asignación de recursos  | 166        |
| 1. Criterios equivocados de asignación de recursos   | 166        |
| 2. Diversidad en las fuentes de financiación   | 167        |
| 3. Transición de subsidios a la oferta a subsidios a la demanda  | 169        |
| B. Problemas institucionales: competencias y<br>responsabilidades por niveles  | 174        |
| C. Pasivo prestacional   | 177        |
| D. La inequidad en las excepciones al Sistema de<br>Seguridad Social   | 178        |
| E. Sistema de Información en Salud (SIS)   | 179        |
| F. Instituto de Seguros Sociales   | 180        |
| 1. El ISS no ha separado por completo los<br>negocios de EPS e IPS en salud  | 181        |
| 2. La relación existente entre la IPS y la prestación y<br>facturación de servicios de salud al seguro de<br>riesgos profesionales | 182        |
| 3. La planta de personal en salud  | 182        |
| 4. Compensación al Fosyga  | 184        |
| G. Gasto en medicamentos   | 185        |
| H. Conclusiones  | 186        |
| <b>IV. PROPUESTAS DE AJUSTE</b>  | <b>186</b> |

|  |            |
|--|------------|
| A. Garantizar la afiliación al Régimen Subsidiado y los servicios del PAB            | 187        |
| B. Conversión de hospitales en empresa Sociales del Estado                           | 194        |
| C. Competencias y responsabilidades  | 195        |
| D. Los recursos del Fosyga   | 196        |
| E. Instituto de Seguros Sociales   | 196        |
| 1. Separación de los negocios de EPS e IPS en salud                                  | 196        |
| 2. Relación existente entre la IPS y la prestación y facturación de servicios de ARP | 197        |
| 3. La planta de personal en salud  | 198        |
| 4. Sistema de información y compensación al FOSYGA                                   | 198        |
| <b>V. RECOMENDACIONES</b>  | <b>199</b> |
| <b>ANEXO SIGLAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD</b>                         | <b>211</b> |
| <br>   |            |
| <b>GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA</b>   |            |
| <br>   |            |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>  | <b>217</b> |
| <br>   |            |
| <b>I. EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN</b>  | <b>218</b> |
| <br>   |            |
| <b>II. LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA</b>                     | <b>221</b> |
| A. El estatuto docente   | 229        |
| <br>   |            |
| <b>III. LA CALIDAD Y EL ACTUAL ESQUEMA DE ASIGNACIÓN DEL GASTO EDUCATIVO</b>         | <b>232</b> |
| <br>   |            |
| <b>IV. UN SISTEMA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS LIGADO A LOS RESULTADOS</b>              | <b>239</b> |
| A. Las tipologías de establecimientos educativos                                     | 239        |
| B. Las unidades de pago por capitación, UPC  | 240        |
| C. Calidad, eficiencia interna y cobertura   | 242        |
| D. Organización institucional  | 243        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>V. COSTOS DEL NUEVO ESQUEMA Y LA TRANSICIÓN</b>   | <b>244</b> |
| <b>VI. RECOMENDACIONES</b>   | <b>247</b> |
| <b>ANEXO DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO E INVERSIÓN DEL SECTOR CENTRAL EDUCACIÓN POR NIVELES. EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES. EN MILLONES DE PESOS DE 1996. CRECIMIENTO REAL</b> | <b>257</b> |

## **GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

|   |            |
|---|------------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>263</b> |
| <b>I. LOS RECURSOS DESTINADOS A LA UNIVERSIDAD</b>  | <b>264</b> |
| A. Estructura de ingresos de las universidades  | 267        |
| B. Estructura de gastos   | 270        |
| <b>II. TIPOS DE PROGRAMAS ACADÉMICOS OFRECIDOS</b>  | <b>270</b> |
| <b>III. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR</b>   | <b>277</b> |
| <b>IV. EL MODELO DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y LA SITUACIÓN FINANCIERA ACTUAL</b>                 | <b>282</b> |
| A. El modelo actual de asignación de recursos   | 282        |
| 1. Ajustes recientes en los regímenes salariales, de pensiones y de cesantías                   | 285        |
| B. Elementos de la propuesta  | 289        |
| 1. Crédito educativo  | 289        |
| 2. Nuevos criterios para transferir recursos del Gobierno Nacional a las universidades públicas | 292        |
| 3. Estatuto financiero de las universidades públicas  | 294        |
| C. Un nuevo modelo de financiación del pregrado en las universidades públicas colombianas       | 297        |

|  |            |
|--|------------|
| 1. Ejemplo de una opción de implantación de la reforma a la financiación de la educación superior  | 300        |
| <b>VI. RECOMENDACIONES</b>   | <b>302</b> |
| <b>ANEXOS</b>  | <b>305</b> |
| <b>ANEXO 1 EJEMPLO MODELO DE FINANCIACIÓN: SISTEMA DE CRÉDITO BANCA DE SEGUNDO PISO</b>            | <b>306</b> |
| <b>ANEXO 2 COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN UNIVERSIDADES NACIONALES (PESOS DE 1995)</b>   | <b>308</b> |
| <b>ANEXO 3 UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN COLOMBIA. PERFIL DE LA OFERTA 1994</b>                        | <b>309</b> |
| <b>ANEXO 4 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DE C Y T E INNOVACIÓN COLCIENCIAS A LAS UNIVERSIDADES 1995</b> | <b>310</b> |
| <b>ANEXO 5A DOCENTES UNIVERSITARIOS POR EDUCACIÓN 1995</b>   | <b>311</b> |
| <b>ANEXO 5B DOCENTES UNIVERSITARIOS POR NIVEL DE FORMACIÓN - 1995</b>                              | <b>311</b> |
| <b>ANEXO 6 PNB PER CÁPITA Y ESCOLARIZACIÓN TERCIARIA</b>   | <b>312</b> |
| <b>ANEXO 7 EL COSTO POR ESTUDIANTE</b>   | <b>312</b> |
| <b>ANEXO 8 SUPUESTOS DEL MODELO</b>  | <b>314</b> |