

Evolución del gasto público social en el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla 1987-1996

Armando Yance Pérez

INTRODUCCIÓN

El país experimentó una mejoría en la distribución del ingreso durante los años 60's, la cual fue sucedida de dos décadas posteriores en las cuales dicha distribución sufrió un moderado deterioro compensado por "efectos redistributivos del gasto social" (Ocampo, José A., 1999). Simultáneamente esto se encontraba asociado a una mejoría de los niveles de pobreza. No existe ninguna duda que el principal instrumento redistributivo del Estado es el Gasto Público Social (GPS). Existe evidencia de que "los subsidios entregados por este medio representan en promedio el 8% de los ingresos de los hogares, llegando incluso a contabilizar más del 60% de los ingresos para el decil más pobre de la población" (Velez, C.E. 1995). Por consiguiente, salta a la vista que un gasto público social más eficiente redundará en mejores y mayores niveles de crecimiento, en la medida en que contribuya a mejorar las condiciones y formación del capital humano.

Dada la importancia que tiene, entonces, el GPS para el desarrollo nacional y, en particular, regional y local, dentro del contexto actual de recortar las transferencias resulta pertinente analizar su evaluación y tendencias en el distrito de Barranquilla.

El presente estudio tiene cuatro seccio-

nes, de las cuales la primera es esta breve introducción. En la segunda se mencionan algunos elementos sobre definición y medición. Posteriormente se examina a nivel agregado, como sectorial, las tendencias y evolución del GPS y finalmente, en la cuarta, se concluye que si bien ha habido un elevado incremento del GPS en el Distrito, este es financiado esencialmente con transferencias, mientras el esfuerzo final propio es escaso. Una limitante fundamental es el endeudamiento del Distrito.

DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Definición

En la literatura conocida, el GPS ha venido siendo definido a partir de objetivos de disminución de pobreza, provisión de bienes públicos o bien sobre consideraciones distributivas. Estas implicaciones teóricas son consideradas como "excesivamente generales" (*Coyuntura Social*, 1998), toda vez que involucran elementos que no tienen impactos sobre la equidad. En este estudio se sigue el criterio de considerar como GPS "aquel caracterizado por su capacidad para incidir en la distribución del ingreso de los colombianos" (*Coyuntura Social*, 1995). Es decir, el gasto sectorial en términos de educación, salud, seguridad social y vivienda. Se excluyen el gasto en agua potable y saneamiento ambiental.

Si bien la ley orgánica del presupuesto de diciembre 30 de 1994, incluye los sec-

tores arriba señalados, excluye otros derechos sociales contemplados por la Carta Magna de 1991.

Consideramos que el gasto sectorial en educación, salud, vivienda y seguridad social, responde a los criterios definitorios propuestos por la Contraloría General de la República, los cuales son: principio de exclusión, focalización del usuario y destinados a los hogares (Contraloría General de la República, 1996. Citado en *Coyuntura Social*, 1998).

Medición

Se han considerado las calificaciones de gasto registrados por la división de Presupuesto y la División Económica y Financiera Distritales, que permiten cuantificar el gasto social presupuestado y ejecutado.

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL 1987-1996

En esta sección se estudia la evolución del GPS a nivel agregado y sectorial durante el período en consideración. De modo general podemos observar que el GPS como porcentaje del PIB creció 13 veces, como un resultado de las obligaciones constitucionales que condujeron a aumentar las asignaciones en términos de educación y salud, en particular.

La información utilizada es derivada de trabajos recientes del Banco de la República y de la División Económica y Financiera del Distrito. El PIB utilizado es el departamental neto del sector agropecuario, silvicultura, caza, pesca y minería. Se toma como una *prox*y del PIB distrital.

Nivel Agregado

Tres fases se destacan en el comportamiento de la participación en el PIB (Tabla 1A y Gráfico 1). Una tendencia creciente entre 1987-1989, con participaciones de 0.13% y 0.41% respectivamente, es la primera. La segunda, con excepción del año

1991 muestra un descenso que va de 0.29% en 1990 a 0.26% en 1997. Finalmente, se observa una fuerte reversión entre 1994-1996 (Tabla 1A). Sin embargo, obsérvese que entre 1987 y 1996 el GPS duplicó su participación en el GPT, y como porcentaje del PIB el GPS de 1996 es 13 veces el de 1987.

Entre 1987-1990 la tasa real del GPS aumentó 76.1% en promedio anual, entre 1991-1994 fue de 58.25% mientras entre 1991-1996 alcanzó un aumento real promedio de 74.7%, cercano a la tasa de 1987-1990.

Lo anterior fue el resultado de reformas esenciales en la Constitución de 1991, las cuales exigían elevar notablemente el gasto en materia de educación y salud, en particular (Véase Ley 60/1993 y Ley 100 de 1993).

Entre 1987 y 1993 no se observan grandes fluctuaciones en el GPS como porcentaje del PIB. A partir de 1994 se evidencian incrementos mayores.

Adicionalmente, se puede observar que la tasa de crecimiento real promedio anual se ha mantenido en los noventa con relación a la presentada en los años ochentas. Sin embargo, la participación del GPS en el GPT es menor en los noventa que en la segunda mitad de los ochentas. Esto se debe a que en el período 1991-1996 el GPS/PIB era 1.6 veces que en el período 1987-1990, mientras el GPT/PIB era, para los mismos períodos, 6.7 veces. Puesto de otra manera, el GPT ha venido creciendo más rápido que el GPS (Gráfico 2 y Tabla 2).

En 1991 y 1996 el GPS *per cápita* era en el Distrito de \$593,69 y \$7.969,20 respectivamente, a pesos de 1996. La tasa de crecimiento real anual promedio, para el mismo período, fue de 68% (Tabla 6).

EVALUACIÓN DEL GASTO SECTORIAL PÚBLICO SOCIAL

Los sectores que absorben la mayor

parte del GPS son educación, salud y seguridad social, los cuales representaron en 1995 el 92% del total (Tabla 3 y Gráficos 4A y 4B). Obsérvese que mientras salud, vivienda y seguridad social han perdido participación, educación ha crecido 7 veces con relación a 1987. Llama la atención que salud haya perdido participación, a pesar de las reformas en el sector y en seguridad social. Vivienda ha decrecido 4 veces con relación a su participación en 1987. Esto parece ser indicador de ausencia de políticas de vivienda de interés social consistentes.

Educación

El gasto en educación aumentó de 0.08% del PIB en 1987 a 0.96% del PIB en 1996.* Lo cual es consistente con el aumento reflejado en su participación en el GPS (7% en 1987; 51% en 1995). Adicionalmente, presentó notable crecimiento en 1992 (210.5%), 1994 (435%) y 1995 (561%) (Tabla 4 y Gráfico 3).

A lo anterior se puede agregar la búsqueda por lograr mayores niveles de cobertura educativa básica y media vocacional (universalización), de conformidad con las directrices consideradas en el Salto Social en materia educativa de la Administración Samper. Sin embargo, es probable que este notable aumento del gasto público en educación sea absorbido más por gasto de funcionamiento que en inversión (Cf. Montenegro A., 1996). Este riesgo ya había sido considerado puesto que las necesidades de alcanzar 100% de la cobertura exigen una gran estabilidad en el flujo de los recursos para pagar docentes. Pero una vez alcanzada ésta, se hace pertinente una revisión de las asignaciones en orden a evitar ineficiencias

(Véase Vélez, 1994). Mejorar la capacidad local y el fortalecimiento de mecanismos de control, puede coadyuvar en orden a alcanzar una mayor calidad del gasto, ya que este tipo de gasto social es el de mejor rendimiento social y económico. Por consiguiente, se requiere elevar aún más su participación en el PIB local.

En materia de financiación, las transferencias siguen siendo la principal fuente y aplicación del gasto público social en el sector. Así, en 1997 representaban el 95% del total de la financiación y en 1998 el 81.5%. Aunque se observa un muy modesto aumento en los recursos propios, la pereza fiscal es manifiesta (Tabla 5).

Es posible que en ello esté pesando el saldo total de la deuda pública del Distrito, que a enero del presente año ascendía a \$167.590.908.906.

Para el mismo año, la relación interés deuda/ahorro operacional era de 27.63%. Es decir, por cada \$10 millones de ahorro operacional aproximadamente \$2.8 millones se pagan en intereses. Adicionalmente, la proporción del saldo de la deuda del Distrito compromete casi el 50% de los ingresos corrientes (Departamento de Presupuestos -2000).

Todo lo anterior significa que si se excluyeran las transferencias de la Nación, no se podría financiar ni la educación ni la salud en el Distrito, por cuanto el esfuerzo fiscal propio es bajo y las limitaciones presupuestales constriñen cualquier acción. El Distrito exige, pues, un reordenamiento y saneamiento de sus finanzas.

El manejo y destino del gasto en consideración es preocupante, en particular, cuando el mayor volumen no es asignado ni a infraestructura, ni mejoramiento en la calidad de los servicios sino, como observa Montenegro (1996), se destina a financiar burocracia y funcionamiento.

Salud

El gasto público en salud también cre-

* Para 1987 el GPS Distrital en educación, no alcanzaba a representar el 1% del GPS en educación de la Nación. Para 1996 representaba el 22%.

ció pasando de 0.05 del PIB en 1987 a 0.64% en 1996, aunque todavía sigue ubicándose en niveles muy bajos teniendo en consideración el nivel de desarrollo de la localidad y del país. El GPS Distrital en salud representaba el 4% del GPS Nacional en salud para 1987 y 9 años más tarde representaba el 17%, tuvo un aumento de 13 puntos porcentuales.

La participación del gasto público en salud en el GPS Distrital decreció, para el mismo período en consideración, de 41% a 28%.

Del primer lugar que ocupaba salud en 1987 ha pasado a un segundo lugar en 1995 después de educación. Mientras en 1987 el gasto público en salud era casi 6 veces el gasto público en educación, 9 años más tarde el segundo casi ha duplicado el gasto público en salud (1.8 veces).

Aunque en los inicios de los años noventa experimentó tasas negativas de crecimiento (-46 y -44), posteriormente se recuperó con creces en 1993 (190%), 1994 (223%) y 1995 (200%). Sin embargo, es preocupante aún su crecimiento y participación respecto a PIB local, máxime si se tiene en cuenta la situación del país en materia de salud pública. Sería interesante conocer el comportamiento del GPS sectorial en otras ciudades para efectos de comparación, pero desafortunadamente no se conocen estudios sobre el particular.

Con relación a las fuentes de financiación de este gasto sectorial, puede ser observado (Tabla 5) que, similarmente a educación, sigue siendo financiado esencialmente con transferencias de la nación, mientras el esfuerzo fiscal propio deja mucho que desear. Tanto para 1997 y 1998 casi el 77% de la financiación presupuestada, se debía a transferencias.

Seguridad Social

El Gasto público en seguridad social pasó de 0.03% del PIB en 1987 a 0.23% en

1995. Pero como proporción del GPS, decreció desde 22% en 1987 en 12.83% en 1995. Durante 1987 el GPS en Seguridad Social para el Distrito de Barranquilla representaba el 1% del GPS en Seguridad Social de la Nación. En 1995, este gasto representaba apenas el 6% del GPS en Seguridad Social Nacional.

A partir de 1988 este componente sectorial del GPS distrital, tuvo una alta tasa de decrecimiento (441%); luego en los noventa la tendencia se revirtió aunque, con algunas excepciones, siguió manteniendo tasas significativas de crecimiento, en particular en 1990 (54%), 1992 (100%), 1995 (90%) y 1996 (108%).

Las tasas de crecimiento registradas por el gasto público en seguridad social, probablemente están influidas por pasivos pensionales, como resultado de la Ley 100 de 1993.

Vivienda

El Gasto Social en Vivienda, como porcentaje del PIB local, casi se triplicó (2.75) entre 1982 y 1996, cuando pasó de 0.04% a 0.11%. En 1987 este componente sectorial del GPS distrital, representaba el 10% del GPS nacional para este sector. 9 años más tarde sigue representando el 10%. Como proporción del GPST ha venido decayendo de un 30% en 1987 a 7.1% en 1998. Esto sugiere la ausencia de una política distrital clara y consistente sobre el sector.

En los años ochentas tuvo altas tasas de crecimiento, 171% (1988) y 318.4% (1989). Pero en los noventa el GPS sectorial muestra fluctuaciones que van desde tasas negativas a tasas positivas de crecimiento.

A pesar de la creación del Inurbe como mecanismo de subsidio a la demanda, no se traduce, en las cifras de crecimiento observadas, un patrón de crecimiento sostenido de este gasto sectorial que alcance a atender las necesidades de los grupos

más pobres y vulnerables. Esto es preocupante en la medida en que, del modelo de descentralización que el país ha asumido, se deriva que la eficiencia de este gasto es responsabilidad local y una consecuencia relevante de dicha eficiencia es su efecto redistributivo, lo cual parece estar ausente en la política distrital de vivienda.

Conclusiones

En el presente estudio se ha realizado un análisis de la evolución del Gasto Público Social en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla, considerando sólo los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social, haciendo abstracción de otros sectores y subsectores, de conformidad con la agrupación de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Adicionalmente, lo anterior también descansa en los problemas serios de información estadística en la localidad.

Desde finales de los ochentas el GPS ha venido presentando una tendencia creciente, continuando con una fase de relativa estabilidad en los inicios de los noventas, para luego iniciar una senda exponencial a partir de 1993, una vez la puesta en vigencia de los preceptos constitucionales de 1991. El Distrito vio así, en el lapso de 9 años, duplicar la participación del GPS (16% a 32%) y pasó de invertir el 0.13% del PIB al 1.72% del PIB en los sectores arriba mencionados. Además, el GPS creció a una tasa de crecimiento elevada aunque menos que la del GDS, mientras la participación de este último en el GPT pasó, de finales de los ochentas, de 16.45% a 32.9%.

Lo anterior ha sido resultado de las reformas introducidas por la Constitución de 1991, la cual ordenó elevar sustancial-

mente el gasto en los sectores de educación y salud, en particular, aunándose a esto la reforma en materia de seguridad social, con su correspondiente impacto en el gasto público y privado en salud, como el reconocimiento del pasivo pensional y los notables aumentos de las contribuciones para salud y pensión.

En 1995 educación, salud y seguridad social representaban del total del GPS, el 92.3%. En el período considerado, 1987-1996, Salud, Seguridad Social y Vivienda han perdido participación frente a Educación. En el gasto asignado al sector vivienda la alternancia de tasas negativas con tasas positivas, sugiere que no ha habido una política consistente de vivienda social.

Finalmente, aunque se observa un aumento en los niveles de GPS lo que se refleja en una mayor cobertura, durante el período en consideración, y las transferencias tienen por destino educación y salud en porcentajes de 30 y 25 respectivamente, se requiere no descuidar los sectores de seguridad social y vivienda, dado el impacto redistributivo que también tienen, lo cual haría más eficiente el GPS.

BIBLIOGRAFÍA

- Coyuntura Social. (1998). *Evolución del Gasto Público Social en Colombia*. Fedesarrollo, No. 19, noviembre de 1998.
- Montenegro, Armando (1996). *La Situación de las Finanzas Distritales en 1996*.
- Ocampo, José A. Et al. (1999). *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996*. Coyuntura Social.
- Vélez, Carlos E. (1995). *Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos*. Departamento Nacional de Planeación-Misión Social. Santafé de Bogotá.

ANEXOS

TABLA 1A
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL
GASTO PÚBLICO TOTAL
(EN % DEL PIB* Y PARTICIPACIÓN)

Años	Gasto público social (1) % del PIB	Gasto público total (2)	G.P.S./G.P.T. (1/2) Participación
1987	0.13	0.79	16.46
1988	0.27	1	0.27
1989	0.41	1.26	32.54
1990	0.29	1.39	20.86
1991	0.34	1.34	25.37
1992	0.29	1.73	16.76
1993	0.26	1.4	18.57
1994	0.69	2.9	23.79
1995	1.81	4.34	41.71
1996	1.72	5.23	32.89
PROMEDIO SIMPLE POR PERÍODO			
Años	% del PIB		Participación
87-90	0.29	0.3	96.67
91-94	0.28	1.98	14.14
95-96	1.76	4.83	36.44
91-96	0.46	2.01	22.89
TASA DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL			
87-90	76.1	60.44	
91-94	58.25	63.55	
95-96	16.69	47.74	
91-96	74.71	66.28	

Fuente: Cálculos con base en Banco de la República.
 Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995: 1996-1999, Alcaldía Distrital: División Económica y Financiera.

TABLA 1B
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, BARRANQUILLA
DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO
(Millones de pesos)

Concepto	Años												
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Educación	28.2	69.3	74.4	140.5	159.5	495.4	684.4	3662.1	24221.7	30.950	47572.4	69710	10068
Salud	168.6	264.1	473.6	1117.4	1066.2	597.1	1734.2	4466.9	13419.2	20639.3	31301.4	45350.5	28979
Vivienda	121	327.9	1372.1	259.2	1384.6	1054	591.5	2414.1	3650.8	3634.4	8992.6	8798.3	1810.2
Seguridad Social	89.8	485.7	461.7	709	786	1571	1531.9	2917.6	6079.8	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTAL	407.6	1147	2381.8	2226.1	3396.3	3717.5	4542	13460.7	47371.5	55223.9	87866.4	123858.8	40857.2

Fuente: Banco de la República.

Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995: 1996-1999, Alcaldía Distrital: División Económica y Financiera.

TABLA 2
GASTO SOCIAL TOTAL Y POR SECTORES COMO PORCENTAJE DEL PIB

Años	Educación	Salud	Vivienda	Seguridad social	Total Gasto social
1987	0.01	0.05	0.04	0.03	0.13
1988	0.02	0.06	0.08	0.11	0.27
1989	0.01	0.08	0.24	0.08	0.41
1990	0.02	0.15	0.03	0.09	0.29
1991	0.02	0.11	0.14	0.08	0.35
1992	0.04	0.05	0.08	0.12	0.29
1993	0.04	0.1	0.03	0.09	0.26
1994	0.19	0.23	0.12	0.15	0.69
1995	0.93	0.51	0.14	0.23	1.81
1996	0.96	0.64	0.11	N.D.	1.71
87-90	0.01	0.08	0.1	0.08	0.27
91-94	0.03	0.12	0.09	0.11	0.35
95-96	0.94	0.57	0.12		1.63
91-96	0.36	0.27	0.1	0.13*	0.86

Fuente: Cálculos con base en Banco de la República.

* Sólo incluye 91-95

Concepto	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Educación	6.91	6.04	3.18	6.31	4.7	13.33	15.07	27.2	51.13	55.99	54.14	15.91
Salud	41.36	23.02	20.27	50.19	31.39	16.06	38.18	33.18	28.33	37.34	35.62	36.61
Vivienda	29.68	28.59	58.72	11.64	40.77	28.35	13.02	17.93	7.71	6.54	10.23	7.1
Seguridad Social	22.03	42.34	19.76	31.85	23.14	42.26	33.73	21.64	12.83	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Cálculos con base en Banco de la República.

Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995: 1996-1999, Alcaldía Distrital: División Económica y Financiera.

Años	Educación	Salud	Vivienda	Seguridad Social	Total Gasto Social
1988	145.7	56.6	171	440.9	181.4
1989	7.3	79.3	318.4	-4.9	103.7
1990	88.8	135.9	-81.1	53.6	-4.7
1991	13.5	-4.6	434.2	10.9	52.6
1992	210.5	-44	-23.9	99.9	9.4
1993	38.1	190.4	-43.9	-2.5	22.2
1994	435.1	223.2	308.1	90.4	196.4
1995	561.4	200.4	51.2	108.4	251.9
1996	27.8	54.2	0.4		

Fuente: Cálculos con base en Banco de la República.

Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995: 1996-1999, Alcaldía Distrital: División Económica y Financiera.

CONCEPTO	1997 (%)	1998 (%)
EDUCACIÓN		
Recursos Propios	2.55	6.46
Situado Fiscal	95.07	81.51
Otros	2.38	12.03
SALUD		
Recursos Propios	7.38	11.32
Situado Fiscal	76.94	76.56
Otros	5.68	12.12

Cálculos propios con base en información de la División Económica y Financiera Distrital.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
 (Millones de pesos)

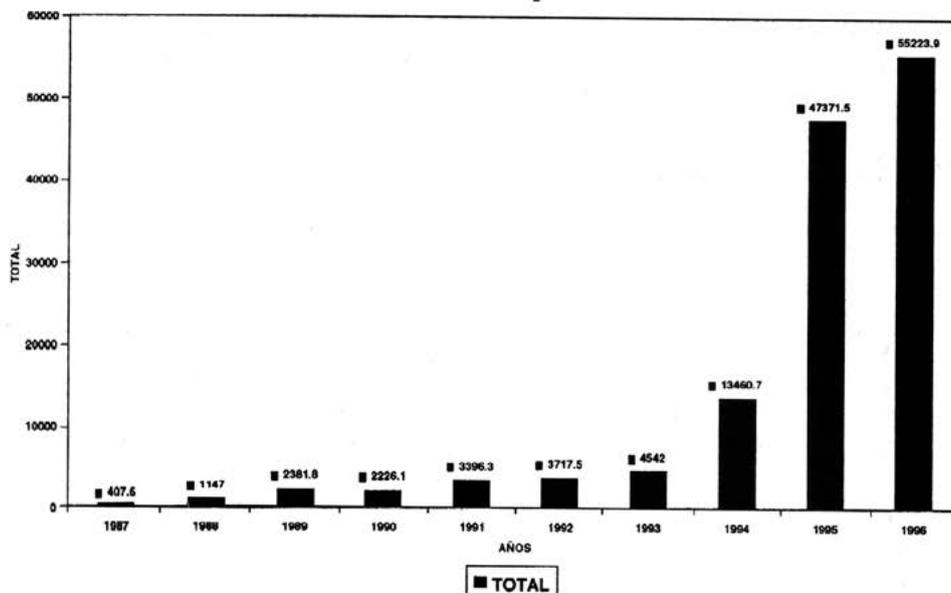


GRÁFICO 2
GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO PÚBLICO SOCIAL
 (% DEL PIB)

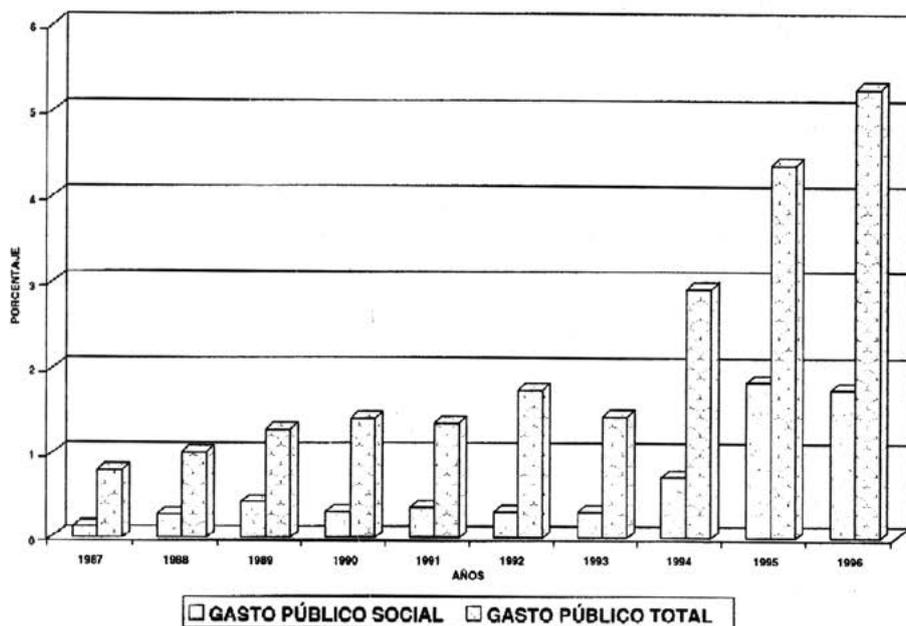


GRÁFICO 3
GASTO SOCIAL TOTAL Y POR SECTORES
(% DEL PIB)

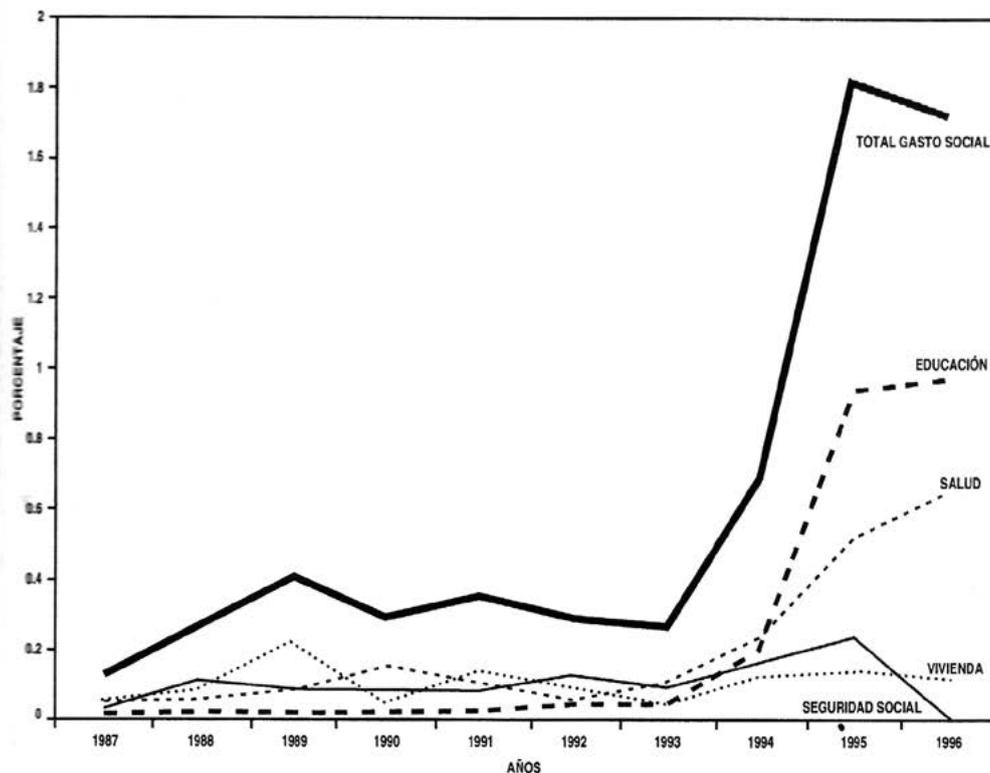


GRÁFICO 4A
PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

AÑO 1987

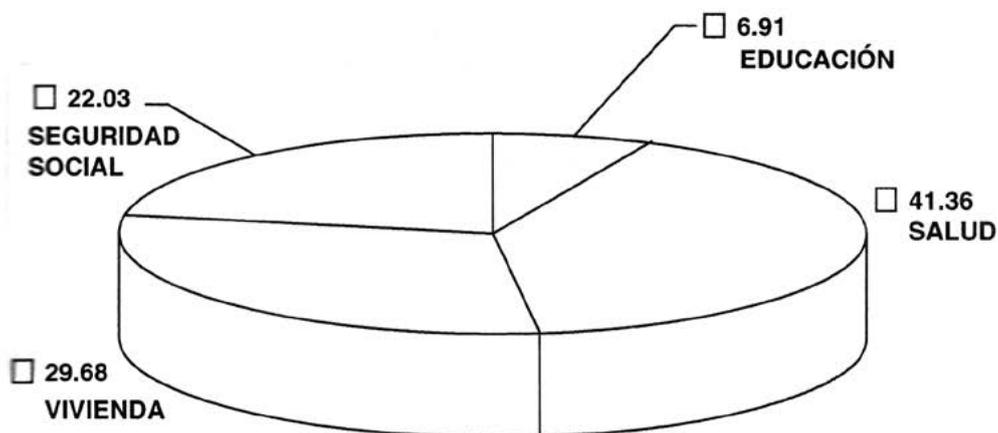


GRÁFICO 4B
PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

AÑO 1995

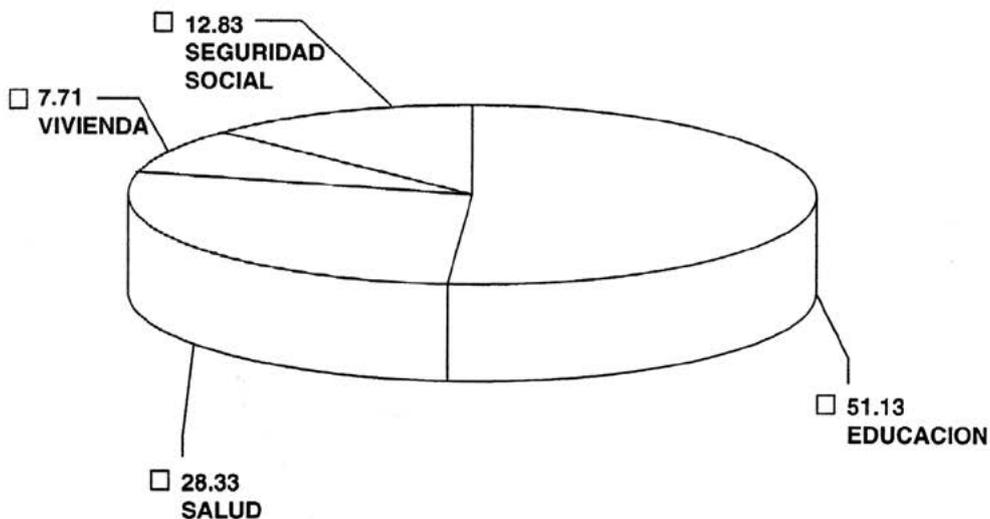


TABLA 6
GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA PARA 1991 Y 1996 Y
TASA DE CRECIMIENTO REAL PROMEDIO ANUAL
 (Miles de pesos, 1996)

	1991	1996
GPS Per cápita	593.69	7.969.2

Tasa de crecimiento: 68.10%

Fuente: Cálculos propios con base en Banco de la República, DANE.