

Inequidad interregional en el situado fiscal para educación

Manuel Fernández Ariza*, Alfredo García Morales**

Resumen

Con este estudio se busca demostrar la existencia de inequidades interregionales en la distribución del situado fiscal para el sector educativo. Para ello, se mencionan unos antecedentes del situado fiscal y un resumen de los criterios que se tienen en cuenta para su distribución; luego, se muestran unas características de la estructura de la educación y se analiza cómo se ha distribuido en realidad el situado fiscal para educación y se presentan las fallas en su asignación. Con base en lo anterior se concluye que el situado fiscal no ha contribuido a disminuir la brecha en la cobertura de servicios en educación entre las entidades territoriales. Por último, se plantean algunas recomendaciones que permitan corregir estos problemas

Palabras claves: Situado fiscal; Sector educativo; Inequidades.

Abstract

This research aims to show the existence of inter - regional inequities when the national income for educational sector is distributed. In doing so, some antecedents of the national income and a summary of the criteria which are used to distribute it are mentioned. Then, some characteristics of the structure of the educational sector in Colombia are presented, and the way the national income for this sector has been actually distributed is analyzed and the failures in its assignation are shown. Based on this it is concluded that the national income have not contributed to diminish the gap in the cover of the educational services among the regional entities. At last, some suggestion which may correct these problems are stated.

Key words: National Income; Educational Sector; Inequities.

Fecha de recepción: junio 10 de 1998

* Economista de la Universidad de los Andes. Investigador económico de Fundesarrollo, Barranquilla. (E-mail farrollo@col3.telecom.com.co)

** Ingeniero Eléctrico de la Universidad de los Andes Ph.D. en Ingeniería Industrial y de Operaciones de la Universidad de Michigan.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1991 profundizó el proceso de Descentralización en Colombia, y reformó, entre otros aspectos, el sistema de transferencias intergubernamentales y otorgó una mayor responsabilidad y autonomía a los departamentos y municipios.

La esencia de este proceso consiste en entregarle al nivel local la autonomía y la discreción para que tome las decisiones públicas en su jurisdicción. De esta forma, la descentralización debería generar una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, un desarrollo más equitativo de las regiones del país basado en sus necesidades y costos de provisión de salud y educación. Sin embargo, es precisamente sobre este último aspecto que se han detectado fallas en la forma como se distribuye el situado fiscal para educación. Por ejemplo, Jesús Duarte (1996)¹ argumenta que la distribución del situado fiscal para educación que hacen los departamentos entre sus municipios es inequitativa (inequidades *intrarregionales*).

Con el propósito de corroborar lo planteado por Duarte (1996), en este estudio presentamos una evidencia empírica sobre inequidades *interregionales* en la forma como se ha distribuido el situado fiscal y, adicionalmente, sobre

cómo las reglas de asignación han permitido que la *regresividad* del esquema haya aumentado durante el período 1993-1997.

La evidencia empírica resulta de ajustar, mediante regresiones lineales, el monto del *situado fiscal por necesidad real* de las diferentes entidades territoriales versus el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). De manera significativa se observa entonces una relación lineal decreciente con el mencionado índice.

Esta inequitativa asignación de recursos está ligada no sólo a la disparidad interregional de niveles de cobertura con que se partió en 1993, sino también a la estructura institucional de la enseñanza pública en Colombia, que ha inducido una curiosa distribución geográfica del gasto en educación².

Este trabajo ha sido desarrollado de la siguiente manera: primero se mencionan algunos antecedentes del situado fiscal y se hace un resumen de los criterios que se tienen en cuenta para su distribución; segundo, se muestran algunas características de la estructura de la educación; tercero, se analiza cómo se ha distribuido en realidad el situado fiscal para educación, y se presentan las fallas en su asignación. Para esto se revisan los datos del sector educativo y

¹ DUARTE, Jesús. «Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud». Santafé de Bogotá, diciembre de 1996

² Ver. DNP, División de Educación y Cultura. Documento de trabajo. *Características de los docentes y el personal administrativo colombiano en 1995*.

las cifras del situado fiscal para varios departamentos de Colombia en tres años (antes de la Ley 60 de 1993, en 1994 y en 1997). Por último, se presentan unas conclusiones y unas recomendaciones.

El objetivo de este estudio es demostrar la existencia de inequidades *interregionales* en la forma como se ha distribuido el situado fiscal para educación, con especial interés en la reforma de esta transferencia hecha por la Ley 60 de 1993.

1.1. Antecedentes³

El situado fiscal fue creado con la Ley 46 de 1971, con el propósito de ser destinado para el financiamiento de la educación primaria y la salud pública. Estos recursos eran administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud.

Esta transferencia se distribuía de la siguiente forma: 30% en partes iguales entre las 33 entidades territoriales existentes y el 70% en proporción directa con la participación poblacional de cada una de ellas.

³ Estos antecedentes se presentan con propósito introductorio y comparativo. Sin embargo, este estudio no pretende profundizar en la parte legal, sino mencionar algunos antecedentes relevantes para el análisis. Hay que aclarar que la Ley 46 de 1971 ha tenido varios ajustes en el período 71-93. El análisis de este estudio se centra en el ajuste de 1993.

1.2. Resumen y comentarios a la Ley 60 (1993)

La Ley 60 reglamentó todo lo referente a la Distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales en educación y salud, y la distribución de los recursos; aumentó el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se debía transferir como situado fiscal, y estableció que de lo correspondiente a cada entidad debía destinarse como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud, el 20% restante debía destinarlo la entidad territorial a salud o educación, de acuerdo con sus metas en cobertura y demás fuentes de financiación de estos sectores.

La Ley 60 estableció de la siguiente manera el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que debía ser distribuido entre las entidades territoriales:

1994	23%
1995	23.5%
1996	24.5%

El valor del situado fiscal para estos años fue (en precios corrientes de cada año):

1994	\$1,527,103,290,400
1995	\$1,937,427,391,000
1996	\$2,576,599,344,053

También se creó un período de transición para evitar cambios demasiado bruscos en las finanzas públicas de las entidades territoriales. En este período,

que fue de tres años (1994 a 1996), se garantizó a todas las entidades territoriales un situado fiscal que de ninguna forma podría ser inferior al recibido en 1993 a pesos constantes.

Teniendo en cuenta el artículo 11° de la Ley 60, a partir de 1997 la distribución del situado fiscal se hace de la siguiente forma:

1. El 15% por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta.
2. El 85% restante se distribuye así:
 - a. Un porcentaje variable equivalente a la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales en educación y salud de todos los departamentos y distritos del país, hasta el punto que sumado con el porcentaje del 15% permita la prestación de los servicios en condiciones de **eficiencia administrativa**. Para efectos del cálculo, este porcentaje se considera como el Situado Fiscal Mínimo.
 - b. El porcentaje restante, una vez efectuada la distribución por Situado Fiscal Mínimo para salud y educación, se asigna en proporción a la población potencial por atender en los sectores de salud y educación, y al esfuerzo fiscal ponderado.

La medición de la **eficiencia administrativa** se hace de la siguiente forma:

Se calcula para cada sector de educación y salud un situado fiscal mínimo requerido para financiar los gastos de prestación del servicio a la población usuaria actual, observando en cada uno de ellos los siguientes criterios:

- Anualmente se calcula para cada departamento un gasto per cápita resultante de la siguiente operación: el numerador será el situado fiscal asignado el año inmediatamente anterior, ajustado por un índice de crecimiento salarial determinado por el gobierno; el denominador será la población atendida el mismo año.

Notése que este cociente puede ser bajo por varias razones: por la eficiencia en la provisión de los servicios o por economías de escala; pero también puede ser bajo en aquellas entidades que están financiando un porcentaje alto del total de docentes con recursos propios (recursos departamentales y municipales).

- Se determinan los gastos per cápita departamentales y distritales y se los agrupa en categorías, teniendo en cuenta el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (con un peso de 55%), el ingreso per cápita (10%) y la densidad de la población sobre el territorio (35%).

Dadas las disparidades en cobertura y distribución del pago de profesores entre las entidades territoriales, como se mostrará en la siguiente sección, es incorrecto pretender que los promedios

de estos gastos per cápita grupales proporcionen una señal de *eficiencia administrativa o benchmark*.

- A los departamentos y distritos cuyos gastos per cápita difieran del promedio de cada categoría en la que se encuentren incluidos, se les reconocerá un *estímulo* cuando se encuentren por debajo de dicho promedio. En caso contrario, la diferencia se reconocerá decrecientemente dentro de un plan de ajuste que implique sustitución de recursos financieros o ampliación de coberturas.

Sobre este *estímulo* es importante recalcar que el proceso de descentralización en Colombia tiene características de un Modelo Principal-Agente, mediante el cual el Gobierno Central (principal) establece las prioridades del gasto y permite la ejecución descentralizada de éste a las entidades territoriales (agentes).

De no proveerse incentivos adecuados, como parece ser la intención del estímulo mencionado, es razonable esperar el efecto conocido como «Ratchet» (ver Laffont y Tirole, 1993), que consiste en que los agentes minimizan el esfuerzo real ejecutado, pues las transferencias que reciben del principal son insensibles a éste. Esto es posible, pues hay asimetría de información. Sólo el agente sabe realmente cuál es el nivel de esfuerzo ejecutado.

Teniendo presente esto, debemos precisar que en la Ley 60 no se especi-

fica cuál es el *estímulo* para las entidades que estén por debajo del promedio de su grupo. Este hecho es poco transparente y perjudicial para un sistema de transferencias⁴.

2. ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO

2.1. Distribución geográfica de los docentes públicos

En un documento elaborado por la División de Educación y Cultura⁵ se muestra cómo la distribución geográfica de los docentes no es equitativa entre los municipios: «(...) pareciera más bien que factores como el tamaño y la cercanía al departamento determinaran el número de docentes a financiarse con recursos de la Nación».

Esta característica inequitativa también se presenta entre las entidades territoriales. Por ejemplo, el siguiente cuadro muestra el porcentaje de docentes en los escalafones más altos para cada departamento en 1997, de acuerdo con la agrupación hecha según los criterios de eficiencia administrativa (se agrupa a los departamentos de

⁴ Una prueba de esto se encuentra en un estudio del Banco Mundial: «Colombia: Reforming the Decentralization Law», 1996. Este menciona como una de las reglas básicas de un sistema que. «Las transferencias deben ser lo más simple posible en estructura. La simplicidad es necesaria en términos de transparencia (lo que es esencial para la accountability)».

⁵ DNP, División de Educación y Cultura. Documento de trabajo. *Características de los docentes y el personal administrativo colombiano en 1995*.

acuerdo con NBI, densidad poblacional e ingreso per cápita). De estos datos se desprende que son las entidades más

pobres –*Grupo 1*– las que cuentan con menores docentes en los escalafones más altos.

Cuadro 1
Porcentaje departamental de docentes del escalafón 10 al 14
1997

	% Docente del escalafón 10 al 14		% Docente del escalafón 10 al 14
Grupo 1			
Bolívar	18%	Huila	49%
Caquetá	45%	Norte de Santander	52%
Casanare	51%	Putumayo	31%
Cauca	38%	Tolima	55%
Cesar	25%	<i>Promedio simple</i>	40.7%
Córdoba	32%		
Chocó	45%	Grupo 3	
Guainía	20%	Antioquia	37%
Guaviare	17%	Atlántico	31%
La Guajira	22%	Barranquilla	42%
Magdalena	21%	Bogotá D.C.	79%
Meta	44%	Cundinamarca	50%
Nariño	50%	Caldas	55%
Sucre	25%	Cartagena	34%
Vaupés	11%	Quindío	72%
Vichada	18%	Risaralda	51%
<i>Promedio simple</i>	30.3%	San Andrés	41%
		Santa Marta	44%
Grupo 2		Santander	55%
Amazonas	22%	Valle	59%
Arauca	38%	<i>Promedio simple</i>	50%
Boyacá	40%		

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

La explicación de esta distribución de docentes está relacionada con el hecho de que los departamentos con mayores recursos tienen más posibilidades

de contratar docentes mejor preparados, pero además los docentes prefieren las zonas con mejores condiciones de vida (principales ciudades).

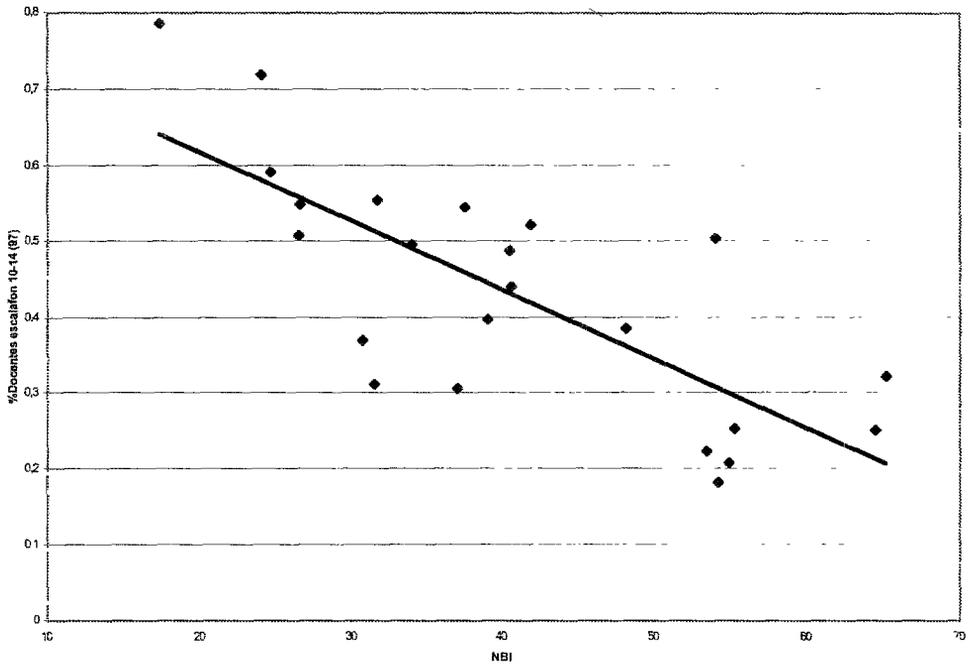


Gráfico 1

Inequidad en la localización de los docentes mejor preparados

Este hecho se ve resaltado por la relación negativa entre el porcentaje de docentes del escalafón 10 al 14 y el NBI, como se muestra en el siguiente gráfico. Se observa que entre más pobre sea un departamento menor es el porcentaje de docentes en los escalafones más altos.

2.2. Distribución del gasto en educación

El gasto total en docentes parece uniforme entre las entidades. Como se puede ver en el gráfico 2, la distribución de los gastos totales per cápita en do-

centes no tiene una relación significativa con el NBI.

Sin embargo, el situado fiscal financia los docentes en forma desigual entre departamentos. Esto se demuestra al observar cómo es la financiación de los docentes por región en el cuadro 2, y además con la relación existente entre el porcentaje de los docentes financiados por el situado fiscal y el NBI. En el gráfico 3 se aprecia que entre más pobre es un departamento tiene un menor porcentaje de docentes financiados con situado fiscal.

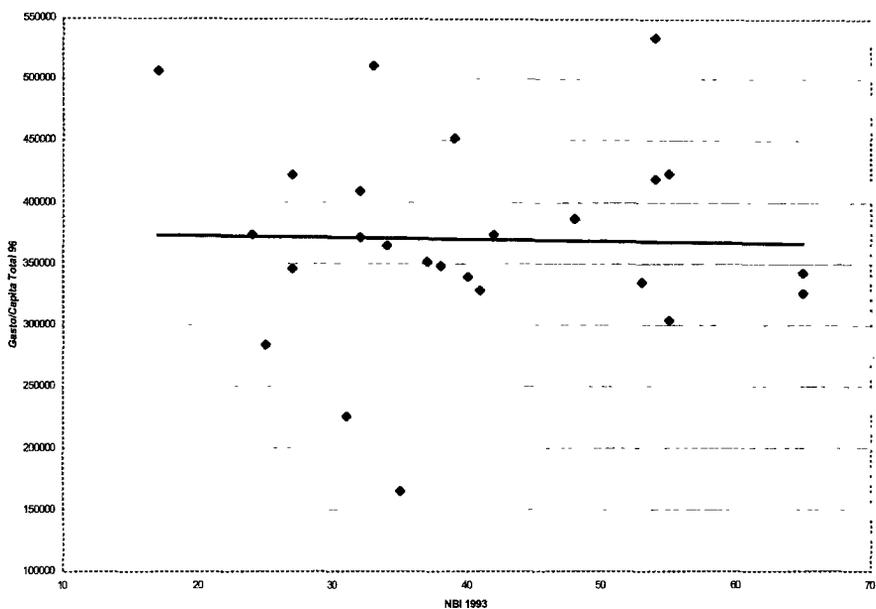


Gráfico 2
Gasto en personal docente (per cápita) vs NBI

Cuadro 2
Distribución de los docentes por fuentes de financiación
Participación porcentual 1996

Región	Situado fiscal	Recursos departamentales	Recursos municipales
Costa Caribe	67%	8%	25%
Centro Oriente	78%	5%	17%
Occidente	80%	3%	17%
Orinoquía	68%	21%	11%
Amazonía	75%	5%	20%
<i>Total Nacional</i>	76%	6%	19%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Dirección de Planeación.

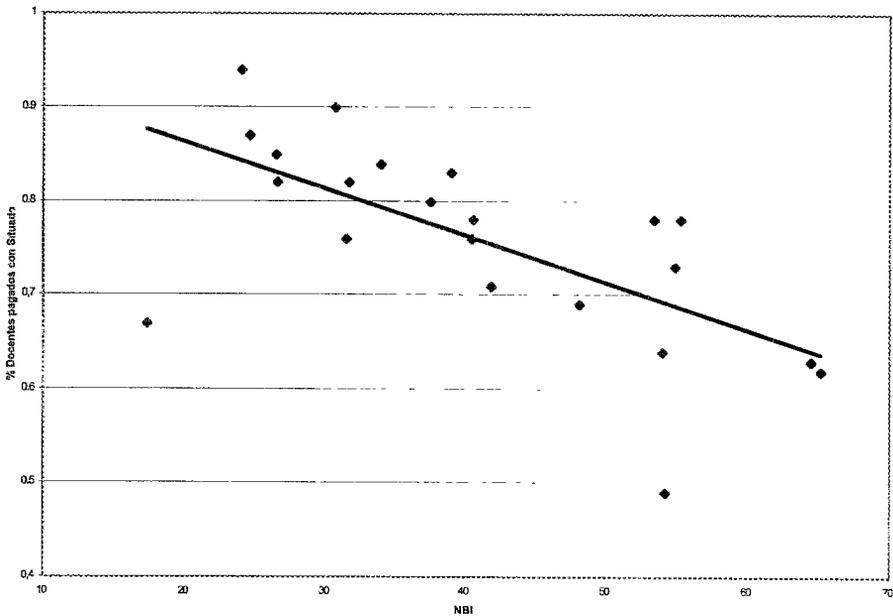


Gráfico 3
Desigualdad en la financiación de docentes

Una hipótesis que se maneja es que cuando se presentó la nacionalización de docentes (primeros años de la década de los setenta), algunas entidades no nacionalizaron a gran parte de éstos para mantener cierto poder político.

Otra explicación a esto podría encontrarse en los desiguales niveles de cobertura de los que se partió en 1993. Esto significa que las entidades territoriales tenían diferentes necesidades de insumos educativos (docentes, infraestructura, materiales, etc.), y aquellos departamentos con coberturas bajas necesitaban más docentes para poder aumentar la cobertura. Entonces, debido a que el situado fiscal financia de acuerdo con la

planta docente, en 1993 muchos departamentos, para aumentar sus coberturas tuvieron que hacer mayores esfuerzos para contratar docentes (con recursos propios). No sobra mencionar aquí que la politización en la contratación de nuevos profesores pueda también haber incidido en la estructura del cuadro 2.

2.3. Coberturas iniciales en educación en 1993

Los niveles de cobertura en educación en 1993 eran desiguales e inequitativos entre las entidades territoriales. En general, se puede apreciar que los departamentos más pobres –mayor NBI– tienen coberturas más bajas.

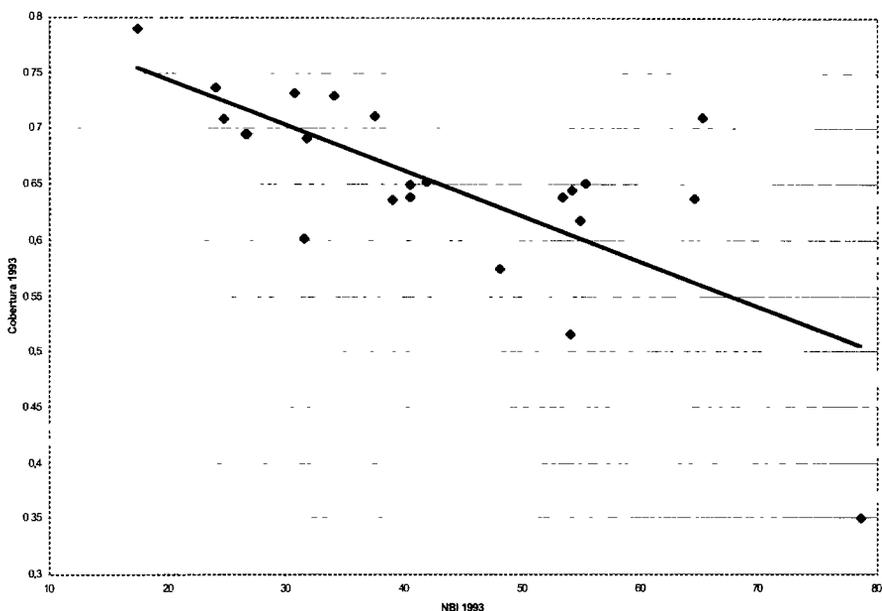


Gráfico 4
Disparidad en los niveles de cobertura inicial (1993)

Por ejemplo, Chocó fue el departamento con el índice de necesidades básicas insatisfechas más alto en 1993 (78.6%), y al mismo tiempo fue el que tuvo la más baja cobertura en educación en el mismo año (35%), mientras que Antioquia es uno de los departamentos con menor NBI (30.7%) y presentó un nivel de cobertura entre los más altos (73%).

A pesar de que se partió de una cobertura educativa desigual en 1993, hay que reconocer que se han mejorado mucho los niveles de cobertura. Sin embargo, la convergencia de estos niveles entre entidades hubiera sido mayor si se hubiesen tenido en cuenta las desi-

gualdades iniciales en la asignación de los recursos.

2.4. Implicaciones de la estructura de la educación en la distribución del situado fiscal

Teniendo en cuenta la estructura de la educación pública en nuestro país, tal y como ha sido brevemente descrita en las secciones precedentes, analizaremos ahora la forma como el situado fiscal *refleja o corrige* las disparidades existentes.

La distribución del situado fiscal per cápita para las diferentes entidades territoriales se explica de manera signifi-

cativa a partir del porcentaje de docentes en escalafones altos y la proporción de la nómina total que se financia con la transferencia (ver cuadro 3).

Cuadro 3

Relación situado fiscal-docentes en el escalafón 10-14 y docentes pagados con situado fiscal (1997)

Variable independiente: Situado Fiscal Educación per cápita
Número de departamentos: 23

Variable independiente	Coefficiente	t-estadísticos
Porcentaje de docentes en el escalafón 10-14	206,498.3	2.07
Porcentaje de docentes pagados con situado fiscal	338,413.2	5.60

Adj R2: 0.96

Con base en estos resultados podemos afirmar que el situado fiscal simplemente reconoce (y no corrige o penaliza) las disparidades existentes en la estructura de la educación pública en el país.

Adicionalmente, dado que tanto los porcentajes de docentes con altos escalafones como el pago proporcional de docentes con situado es menor en las entidades territoriales con mayor NBI, y que el situado fiscal no corrige o penaliza esta situación, es de esperar que la transferencia termine siendo inequitativa. Esta hipótesis es examinada en la siguiente sección.

3. INEQUIDAD REGIONAL Y SITUADO FISCAL

3.1. Antecedentes

El costo que se tomó como base para la distribución del situado fiscal para educación pública en 1993 fue la planta docente de ese mismo año (o sea que se destinaron estos recursos al pago de salarios de los docentes nacionales y nacionalizados en cada entidad).

En 1997 acabó el período de transición (1993-96) en el cual se mantenían virtualmente intactas las participaciones

de las entidades territoriales sobre el monto total del situado y se pusieron en práctica los criterios de «eficiencia administrativa» definidos como se explicó en la primera sección.

Se observa que en 1997, mientras que el gasto per cápita promedio en salud, para las entidades territoriales más pobres y rurales –*Grupo 1*– es mayor que los promedios de las entidades más ricas y urbanas (ver gráfico 5) –lo que refleja de manera razonable la existencia de economías de escala y concentración–, sucede exactamente lo opuesto con el gasto per cápita promedio en educación (Los grupos mencionados son hallados de acuerdo con el INI, la

densidad poblacional y el ingreso per cápita. Ver gráfico 5).

Como se ha mostrado, este hecho está ligado a la distribución geográfica de docentes mejor calificados y la estructura en la división de responsabilidades del pago de docentes entre la nación y las entidades territoriales.

Es preocupante que las transferencias no penalicen esta anomalía, puesto que los departamentos rurales y pobres dispondrán de menores recursos per cápita, y esto a la postre se traduce en una transferencia «cruzada» implícita de las entidades territoriales más pobres a las más ricas.

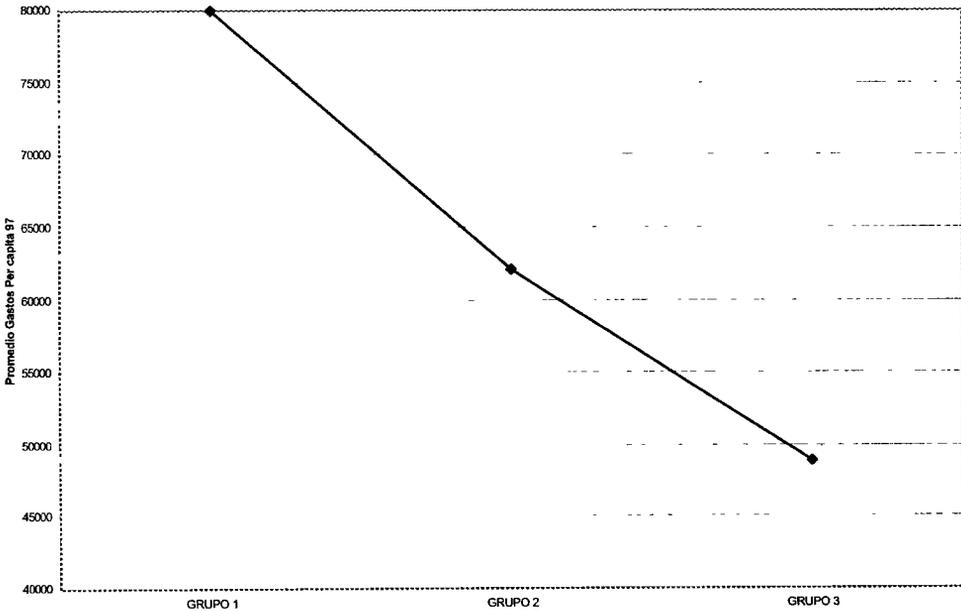


Gráfico 5
Salud

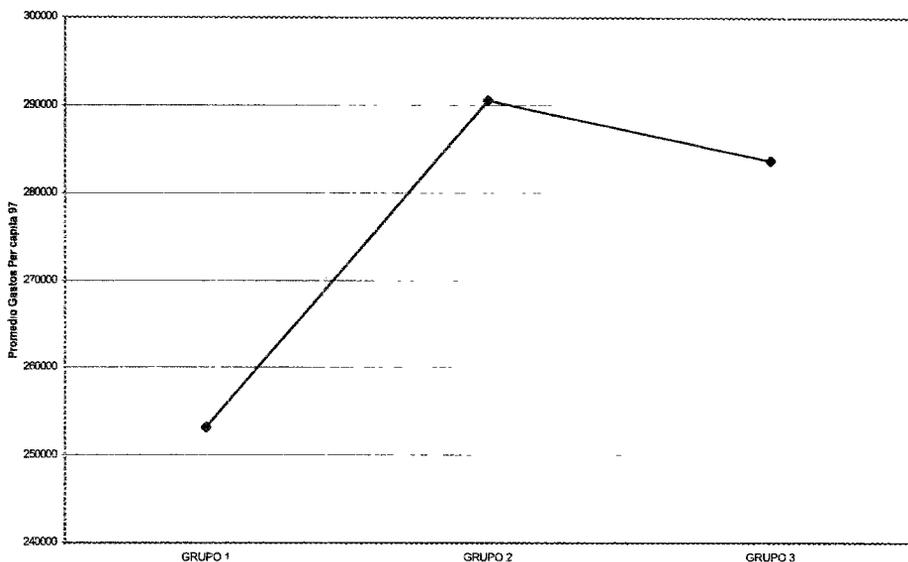


Gráfico 6
Educación

3.2. Evidencia empírica sobre inequidad interregional

Jesús Duarte⁶ demostró la existencia de inequidades intradepartamentales. Encontró que: «*Se observa como tendencia que entre más pobre sea un municipio (mayor porcentaje de NBI), menor es el monto del situado fiscal por alumno*».

Nuestro objetivo ahora es mostrar que también existen inequidades interdepartamentales en la distribución de los recursos del situado fiscal. Para de-

mostrar la existencia de inequidades interregionales, definimos el **Situado Educativo por Necesidad**⁷, indicador de lo que recibe cada entidad territorial (por situado fiscal en educación) con relación a la población que debería atender el sector público en cada región (atendida o no) (ver cuadro 4).

⁶ DUARTE, Jesús. «Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud». Santafé de Bogotá, diciembre de 1996

⁷ El situado educativo por necesidad para una entidad territorial i se halla de la siguiente forma: el numerador es el situado fiscal en un período dado asignado a i , el denominador es la diferencia entre la población en edad escolar y la población atendida por el sector privado en i . Para 1985, la población en edad escolar se tomó de la población de 7 a 11 años, debido a que antes el situado fiscal sólo se destinaba para la educación primaria. De la misma manera, se tomó la población matriculada en el sector no oficial de educación primaria.

Cuadro 4
Situado fiscal para educación por necesidad

Departamento	Situado educativo por necesidad 85	Situado educativo por necesidad 94	Situado educativo por necesidad 97
Antioquia	16.206	100.342	198.339
Atlántico	15.336	53.648	138.367
Bogotá	20.151	128.669	277.035
Bolívar	11.998	61.605	128.128
Boyacá	21.696	144.480	276.199
Caldas	23.253	140.072	288.843
Caquetá	48.403	124.311	265.576
Cauca	13.079	92.017	192.617
Cesar	13.019	101.590	212.547
Córdoba	16.022	90.487	199.203
Cundinamarca	26.302	154.131	274.112
Chocó	28.405	137.034	279.538
Huila	n.d.	110.065	180.289
Guajira	20.775	99.389	210.916
Magdalena	17.332	76.072	203.519
Meta	13.843	94.315	217.635
Nariño	14.645	100.668	230.545
N. de Santander	18.917	111.561	213.523
Quindío	22.302	161.741	353.159
Risaralda	19.236	125.547	271.129
Santander	20.087	128.717	255.689
Sucre	15.374	89.543	233.827
Tolima	18.673	123.666	221.724
Valle	14.230	107.796	238.961
Arauca		118.159	308.272
Casanare		133.353	292.317
Putumayo		116.463	289.810
San Andrés		283.354	n.d.
Amazonas		247.187	475.318
Guainía		672.849	1'364.744
Guaviare		167.204	981.235
Vaupés		462.512	939.668
Vichada	223.866	961	556
<i>Promedio nacional</i>	<i>17.821</i>	<i>114.393</i>	<i>234.118</i>

Fuente: DNP, DANE, cálculos del autor.

La intención de este indicador es evitar la doble contabilización, que a menudo se encuentra en las cifras sobre educación en el país, cuando se pretende ignorar la magnitud de la contribución del sector privado a la provisión de educación básica. Al mismo tiempo, buscamos tener un indicador de lo que recibe cada entidad para satisfacer sus necesidades reales de educación SI SÓLO CONTARA CON LOS RECURSOS DEL SITUADO FISCAL.

Desde 1985 se puede observar que el situado educativo por necesidad es muy desigual entre los departamentos.

Para comprobar la hipótesis de inequidad interregional en la distribución del situado fiscal se propone ajustar un modelo lineal de la forma:

$$\text{Situado Educativo por Necesidad} = a + b \cdot \text{NBI} + \text{error}$$

Los resultados de la regresión muestran que de manera significativa existe una relación negativa ($b < 0$) con respecto al NBI (ver gráfico 7.1). En palabras, las entidades territoriales más pobres (NBI altos) reciben menos situado fiscal por necesidad real.

Notamos también que el grado de regresividad del esquema medido por la pendiente (b) se ha incrementado como resultado de la aplicación de la Ley 60, como lo muestran los gráficos 7.1 y 7.2 (la pendiente en 1997 es mayor que en 1994).

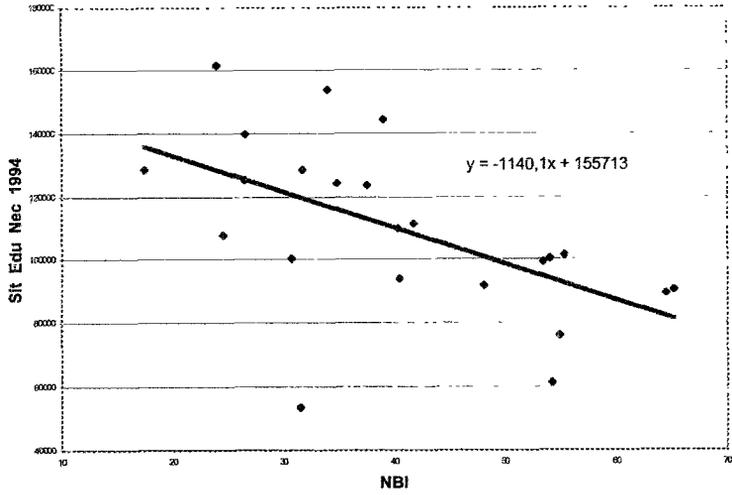


Gráfico 7.1
Inequidad en la distribución

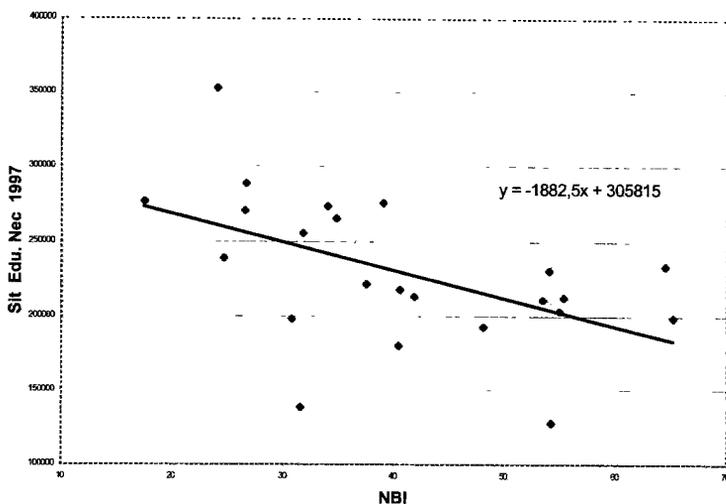


Gráfico 7.2

(b= -1140)

(b= -1882.5)

Conclusiones

Con base en los resultados expuestos podemos afirmar que el situado fiscal no ha contribuido a disminuir la brecha en cobertura de servicios de educación entre las entidades territoriales. Aún hoy en día se pueden apreciar las diferencias en los niveles de coberturas de los servicios de educación entre éstas, siendo en algunas zonas deficientes y mínima la calidad.

Esto es alarmante debido a que se encontró que esta situación ha empeorado con el paso de los años, de tal forma que la relación negativa entre el situado transferido a cada entidad de acuerdo con sus necesidades y el NBI se ha incrementado.

Esta inequidad se demuestra mediante el uso de una variable llamada **Situado Fiscal por Necesidad**, la cual muestra cuánto situado fiscal se le asigna a cada entidad territorial para cubrir la demanda de los servicios de educación (atendida o sin atender). Los datos de esta variable, que se encuentran en el cuadro 4, muestran la desigualdad y variabilidad en la distribución del situado fiscal por necesidad en educación.

Esta inequitativa asignación de recursos se debió en gran parte a que los costos base para la distribución de esta transferencia en 1993 no reflejaban los costos ni las necesidades reales de prestación de los servicios, sino, más bien, la heterogénea distribución geográfica de los profesores mejor pagados (alto esca-

lafón) y la desigual distribución de responsabilidades de pago de nóminas de profesores entre el Estado y las entidades territoriales. Dado que la asignación del situado fiscal entre las entidades territoriales a partir de 1993 ha sido inercial, las condiciones de inequidad interregional han permanecido iguales.

Es conveniente resaltar también que en la asignación de esta transferencia no se han hecho efectivos ninguna clase de incentivos a la eficiencia en la provisión de servicios de educación, lo que significa un incumplimiento explícito de la Ley 60, pues en ésta se previó un estímulo a las entidades que tuvieran gastos per cápita por debajo del promedio de su grupo (desafortunadamente, no se especificó cómo sería este estímulo). No sorprende que ante una coyuntura de grave déficit fiscal que afronta la nación, este estímulo haya sido deliberadamente ignorado.

Recomendaciones

- Establecer unos estándares nacionales de proporción de docentes con altos escalafones financiados por situado fiscal, de tal forma que las entidades que estén por debajo de estos niveles reciban una ayuda para contratar docentes mejor preparados, mientras que las que están por encima tengan que asumir con recursos propios el excedente con respecto al estándar.
- Cambiar la metodología según la cual se establecen los grupos de entidades

territoriales con características similares para comparar sus niveles de gastos. Por ejemplo, se deben tener en cuenta los niveles de cobertura, las condiciones básicas necesarias para la prestación de estos servicios, como la infraestructura y las dotaciones.

- Hacer efectivo y transparente el Estímulo a la Eficiencia Administrativa.
- Para una mayor eficiencia en la asignación de los recursos del situado fiscal, menor confusión y mayor control, se debería dividir el situado fiscal en dos transferencias independientes, una para salud y otra para educación, dado que los criterios por los cuales se debería distribuir esta transferencia entre las entidades son diferentes para los dos sectores.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL, *Colombia: Reforming the Decentralization Law, incentives for an effective delivery of services*, 1996.

DNP, División de Educación y Cultura. Documento de trabajo: *Características de los docentes y el personal administrativo colombiano en 1995*.

DNP. FONDO NACIONAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO. FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL CARIBE –FUNDESARROLLO–. «Estudio de los Resultados de la inversión territorial en la Costa Caribe en el marco del proceso de descentralización». Barranquilla, 1997

DNP. UDT. «Cómo se distribuye el situado fiscal.» Santafé de Bogotá, 1997.

DNP. UADET. «Situado fiscal 1995: Informe sobre la aplicación de la Ley 60 de 1993». En *Planeación y Desarrollo. Cómo va la des-*

centralización, volumen XXVII, No. 3, julio-septiembre de 1996.

DNP. UDT. *Distribución territorial y sectorial del situado fiscal y de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación*. Documento CONPES SOCIAL N° 20. Santafé de Bogotá, noviembre 11 de 1993.

DNP. «Proyecto de Ley por medio del cual se reglamentan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones». Santafé de Bogotá, agosto de 1992.

DNP. UDT. «Orientaciones para la programación de recursos Ley 60 de 1993». Santafé de Bogotá, 1997.

DNP. «Descentralización territorial, situado fiscal y participaciones para la inversión social. Descripción, explicación y análisis del régimen jurídico de la Ley 60 de 1993». Santafé de Bogotá, 1994.

DUARTE, Jesús. *Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud*. Santafé de Bogotá, 1996.

LAFFONT J.J. y TIROLE J. *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT PRESS, 1993.

Leyes

LEY 46 de 1971. «Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional».

LEY 60 de 1993. «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357».