



**PROYECTO DE GRADO**

**EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA:**

**¿UN PROBLEMA DE CALIDAD O CANTIDAD?**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO**

**BOGOTÁ D.C. 2018**



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

Bogotá D.C., 28 de junio de 2018

Señores  
**BIBLIOTECA GENERAL**  
**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**  
Ciudad


Ref.: Publicación trabajo de grado

Estimados Señores:

La presente comunicación tiene por objeto certificar que los estudiantes David Augusto García Arévalo y Juan Camilo Rueda Puentes sustentaron y aprobaron el trabajo de grado titulado "**EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA: ¿UN PROBLEMA DE CALIDAD O DE CANTIDAD?**". Les ruego que procedan con los trámites de publicación

Sin otro particular.

Cordialmente,

  
**RAQUEL MURILLO ARIZA**  
Coordinadora  
Departamento Derecho Económico

**Facultad de Ciencias Jurídicas - Departamento de Derecho Económico**

Calle 40 No. 6 - 23 Piso 5º PBX: (57-1) 320 8320 Exts. 5219 -5241 Fax: (57-1) 3208320 Ext. 5215 Bogotá, D.C. - Colombia



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ECONÓMICO**

**BOGOTÁ D.C. 2018**

**PROYECTO DE GRADO**

**EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA:**  
**¿UN PROBLEMA DE CALIDAD O CANTIDAD?**

**DAVID AUGUSTO GARCIA AREVALO**  
**JUAN CAMILO RUEDA PUENTES**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. HERNANDO SEPULVEDA GARCIA**

**2018**

**Nota de Advertencia: Artículo 23 de la Resolución N° 13 de Julio de 1946**

**“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará por qué no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.**

## Tabla de contenido

<b>1</b>	<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Planteamiento del problema .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Marco teórico .....</b>	<b>11</b>
	<b>Estado Social de Derecho .....</b>	<b>11</b>
3.1.1	Concepto .....	11
3.1.2	Caso concreto.....	15
	<b>Plan Nacional de Desarrollo .....</b>	<b>16</b>
3.1.3	Concepto .....	16
3.1.4	Caso Concreto .....	18
	<b>Presupuesto General de la Nación.....</b>	<b>20</b>
3.1.5	Concepto .....	20
3.1.6	Estructura .....	24
<b>4</b>	<b>Análisis del Gasto Público a través del tiempo. ....</b>	<b>28</b>
	<b>Prosperidad para todos 2010-2014.....</b>	<b>29</b>
4.1.1	Año 2012 .....	34
4.1.2	Año 2013 .....	37
4.1.3	Año 2014 .....	40
	<b>Todos por un nuevo País 2014- 2018 .....</b>	<b>43</b>
4.1.4	Año 2015 .....	47
4.1.5	Año 2016 .....	50
4.1.6	Año 2017 .....	52
	<b>Evolución del Gasto Público Social.....</b>	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>Mecanismos Estatales de lucha contra la inequidad .....</b>	<b>59</b>
	<b>Sistema general de participaciones .....</b>	<b>60</b>
5.1.1	Salud .....	62
5.1.2	Educación .....	63
	<b>Sistema General de Regalías .....</b>	<b>66</b>
	<b>Subsidios.....</b>	<b>70</b>
5.1.3	Pensiones .....	70
5.1.4	Servicios Públicos .....	72
<b>6</b>	<b>Repercusiones socioeconómicas del Gasto Público Social.....</b>	<b>74</b>
	<b>Desarrollo de los índices sociales .....</b>	<b>74</b>
6.1.1	Índice de pobreza multidimensional (IPM).....	75
6.1.2	Índice monetario de pobreza .....	81
6.1.3	Índice de desigualdad o coeficiente de Gini .....	83
<b>7</b>	<b>Propuestas para un Gasto Público eficiente .....</b>	<b>92</b>
7.1.1	Gestión ineficiente del presupuesto .....	93
7.1.2	Decisiones judiciales y su influencia en el Presupuesto .....	99
7.1.3	Focalización de los subsidios.....	108
7.1.4	Corrupción.....	109
<b>8</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>112</b>
<b>9</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>115</b>

## **Resumen**

El gasto público es una de las formas en las cuales el Estado distribuye sus recursos. Por esto, es necesario realizar un examen exhaustivo a la forma en la que este asigna los recursos públicos y de esa forma determinar si dicha asignación es óptima y fomenta la redistribución equitativa de los mismos. El presente documento plasma los resultados derivados del análisis del gasto público dentro del Presupuesto General de la Nación, entre los años 2012 a 2017, y su relación con la reducción de las brechas sociales. Con base en el análisis de estos presupuestos, el estudio tiene como propósito evidenciar la manera como la elaboración del presupuesto general de la nación, constituye una fuente de inequidad social que desdice del carácter de Estado Social de Derecho, que se desprende de la Constitución Política y la Ley colombiana. Adicionalmente a evidenciar la situación problemática se propondrán fórmulas de solución a la misma.

**Palabras clave:** Gasto público Social, Estado social de Derecho, Presupuesto Público, Gastos de Inversión, Gastos de Funcionamiento, Servicios de Deuda, Equidad Social.

## **Abstract**

Public expenditure is one of the ways in which the government distributes its resources. For this reason it is necessary to analyze exhaustively the way in which public resources are assigned and, thus, determine if such assignation is optimal and encourages the equitable distribution of resources. The present paper shows the results from an analysis of public expenditure in the Nation's General Budget (Presupuesto General de la Nación) between the years 2012 and 2017. Based on the analysis of these budgets, the study's purpose is to demonstrate how the historical behaviour of some of the colombian government's costs are a source of social inequality that goes against the nature of social rule of law as included in the political constitution and colombian law. Besides demonstrating the aforementioned issue, formulas for solving it will be proposed.

Key words: public expenditure, social protection, social rule of law, public budget, investment costs, operating costs, debt services, social equity.

## **1 Introducción**

El artículo 334 de la Constitución política de Colombia da un mandato a todos los agentes del Estado para que se priorice el gasto público social (GPS )sobre cualquier otro gasto. De esta misma forma, la ley orgánica que regula la expedición del Plan Nacional de Desarrollo estableció como un principio orientador del mismo la prioridad del gasto público social. Lo anterior es, en esencia, la voluntad del constituyente y tiene como objetivo limitar al Estado frente a la decisión de cómo invierte sus recursos, garantizando que se tendrá una inversión prioritaria dirigida a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La presente monografía pretende hacer un examen sobre el comportamiento del gasto en el Presupuesto General de la Nación, durante el periodo 2012 - 2017, para determinar si se cumplen los requisitos establecidos por la Constitución, la ley y la Corte Constitucional en materia de inversión social. Este examen llevará a establecer si el PGN está contribuyendo a resolver los problemas de inequidad que caracterizan a la sociedad colombiana o, si, por el contrario, está acentuando esta situación. Se evaluará un periodo de 6 años con el fin de evidenciar si se trata de un problema estructural sobre la concepción del gasto público y de esta manera evitar llegar a conclusiones sobre la base de una coyuntura específica. El análisis hace necesario observar, especialmente, la evolución, año a año, frente a distintos tipos de gasto y algunos de los rubros más representativos del gasto público, con el fin de comprobar si esta evolución es coherente con las necesidades del país y con los objetivos del Estado colombiano plasmados en la Constitución, la ley y en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia.

## 2 Planteamiento del problema

La asignación de los recursos es el problema fundamental de la economía. La asignación de recursos Estatales en el Estado colombiano se realiza a través del presupuesto general de la Nación, mediante el gasto público, y siguiendo directrices como la prevalencia del gasto público social sobre otras inversiones. Desatendiendo lo anteriormente dicho, el Estado colombiano ha priorizado ciertos gastos. Esta situación se refleja en la siguiente tabla:

<b>Apropiaciones Gobierno Central</b>				
<b>Miles de millones de pesos</b>				
<b>Concepto</b>	2012	2017	VARIACIÓN PORCENTUAL	VARIACIÓN EN TERMINOS REALES (IPC 2013-2016: 18,12%)
<b>Gastos De Funcionamiento</b>	91.128	136.312	49,58%	31,46%
<b>Inversión</b>	38.080	35.813	-5,95%	-24,07%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal

A priori de cualquier acercamiento a los datos mostrados, es importante señalar que si bien son una muestra veraz del uso del capital colombiano, es necesario un análisis más profundo de las calidades de cada uno, haciendo hincapié en el fin que persiguen con su erogación y de esta forma determinar si efectivamente constituye un gasto público social.

Como se observa, los gastos de funcionamiento, en los últimos 5 años, tuvieron un incremento en valores absolutos del 49% y del 31% en términos reales (esto es, teniendo en cuenta la variación anual del índice de precios al consumidor). Por su parte, esta variación, en relación con los gastos de inversión, tuvo una reducción de 6% en términos absolutos y de alrededor del 24% en términos reales, es decir que no se logró un aumento en este rubro.

A su vez, el incremento de los gastos de funcionamiento en el período analizado, se explica por diferentes factores como el crecimiento de los gastos de transferencias, personal y otros que se abordarán a lo largo de este texto. Frente a esto se debe hacer la salvedad de que, si bien los gastos de funcionamiento no pueden ser considerados como estrictamente organizacionales, si impactan de distinta manera en el *grosso* de la población nacional, respecto a los considerados inversión; tema abordado más a profundidad posteriormente.

En nuestro ejercicio, determinaremos la forma como esta distribución de los recursos públicos incide en sectores que como el de la salud, agropecuario, el de ciencia y tecnología, cultura, educación e inclusión social y reconciliación, entre otros, que son determinantes para superar las brechas sociales que caracterizan a la sociedad colombiana.

Esta situación problemática hace necesario un estudio integral, esto es, desde las ópticas presupuestal y jurídica, para caracterizar la situación y, a partir de esta caracterización, proponer alternativas de solución al problema.

En resumidas palabras la discusión radicará en la forma de inversión escogida por el Estado colombiano, los gastos que enfrenta con el capital disponible y como esta afecta de manera

real los problemas presentes en la sociedad colombiana. El problema será, entonces, determinar la incidencia que ha tenido el Presupuesto General de la Nación en el gasto público social, herramienta indispensable para superar las enormes inequidades que caracterizan a nuestra sociedad.

### **3 Marco teórico**

#### **Estado Social de Derecho**

En aras de brindar un contexto, es necesario establecer el modelo de Estado que ostenta Colombia, para de esta forma entender las obligaciones y derechos que se desprenden de dicho modelo. Para esto, se esbozará el modelo constitucional adoptado por la Constitución Política, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y finalmente se analizará el impacto que este modelo constitucional tiene en el caso concreto.

##### **3.1.1 Concepto**

Colombia en su Constitución política se ha proclamado como un Estado Social de Derecho<sup>1</sup>, este se encuentra caracterizado por el reconocimiento de derechos de índole tanto individual como colectivo (económicos, sociales, culturales), con una idea de propiedad privada, pero sumada a la existencia de su función social, con una importante labor interventora del Estado en todos los niveles, fundamentalmente en el orden económico, sin ir en contra de postulados como la libertad de mercado y la libre competencia. Todo lo anterior con un único fin: garantizar a los ciudadanos la protección efectiva de los derechos que consagra la Constitución, precisamente es acá donde radica la diferencia con el Estado de Derecho<sup>2</sup>.

Decir Estado Social de derecho también implica hablar de separación de poderes, de democracia y de apego máximo a la ley. Con el Estado democrático de derecho desaparece por completo la concepción clásica del Gobierno de los hombres. A partir de este nuevo

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 1.

<sup>2</sup> Vladimiro Naranjo Mesa, Teoría Constitucional e instituciones Políticas, Bogotá, Colombia, Temis, 2010, Volumen 11.

modelo de Estado estamos en presencia de un Estado de leyes, leyes a las cuales se ha de sujetar no solo el pueblo sino también los funcionarios públicos. Para garantizar que se cumplan estos postulados se crearon mecanismos para la protección de los derechos e instituciones, en procura del mejoramiento de las condiciones de vida de la población y del Estado per se. Ejemplos de lo anteriormente dicho son: las acciones públicas de Tutela y Popular y la Corte Constitucional.

La acción de Tutela ha sido un mecanismo mediante el cual se han logrado grandes cambios sociales y se ha logrado la consolidación del Estado Social de Derecho: El artículo 86 de este texto establece, que mediante esta figura todas las personas pueden exigir ante cualquier juez de la república la protección inmediata a sus derechos fundamentales, cuando estos se vean vulnerados por la acción u omisión de autoridades públicas y particulares, también consagra que no podrá tener un término de respuesta mayor a diez días, siendo un mecanismo expedito para la protección de los derechos fundamentales<sup>3</sup>.

Respecto al gasto, La Tutela ha sido considerada como un mecanismo excepcional debido a que la misma solamente puede interponerse cuando está ante una afectación a los derechos fundamentales por la omisión de una autoridad pública. Un ejemplo de lo anterior, es cuando una autoridad pública ha adquirido un compromiso de nómina y teniendo disponibilidad presupuestal se rehúsa a cumplir con sus obligaciones, afectando los derechos fundamentales de un trabajador<sup>4</sup>. No obstante, lo anterior en fallos más recientes la Corte Constitucional ha desplazado al Congreso en su competencia de decretar el gasto público, ordenándole a la Nación ciertos gastos, inclusive, de carácter general, de esta forma creando un fuerte impacto

---

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 86.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-174 DE 1998, M.P Alejandro Martínez Caballero

fiscal en el Estado y fomentando una distorsión a la regla de quién es el organismo competente para decretar el gasto público<sup>5</sup>.

La Corte Constitucional fue una de las instituciones creadas con la Constitución de 1991. La Asamblea Nacional constituyente de 1991 decidió adoptar esta figura, tomando como antecedentes al Tribunal Constitucional Alemán y al surgimiento a nivel mundial de este tipo de instituciones autónomas a los Tribunales de Justicia Ordinarios y de lo Contencioso Administrativo. la Corte Constitucional a la Luz de la Constitución es la encargada de la protección y guarda de la misma, está encargada de conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la ley y los actos materialmente legales como los Decretos con fuerza de Ley y Legislativos; de examinar las reformas constitucionales; entre otras funciones<sup>6</sup>.

A su vez, este Tribunal ha dado contenido al concepto de Estado Social de Derecho, dotando a este de ciertas características. Una de estas consiste en el apego absoluto a la Constitución política y las leyes por parte del Estado, dejando de lado el gobierno de los hombres. Otro de los deberes constitucionales, es el mandato que debe observar el Estado en el ejercicio de sus funciones, consistente, en disminuir las brechas sociales y la desigualdad. A continuación, un extracto de la sentencia SU-747 de 1998:

*“Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento*

---

<sup>5</sup> Juan Camilo Restrepo, Hacienda Pública, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 9 edición, página 392

<sup>6</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 241.

*para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos, las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales*<sup>7</sup>.

Este fin, sin embargo, encuentra también unos límites impuestos por la Constitución y la jurisprudencia. Dentro de estos se encuentra la sostenibilidad fiscal, principio que nos diferencia de un Estado asistencialista, en el cual se deben satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sin importar las consecuencias que esto traiga para la economía: “*El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal*”<sup>8</sup>. Luego de haber analizado el Estado Social de Derecho y algunas de sus características, es menester analizar los impactos que conlleva este modelo estatal en el caso concreto.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-747 de 1998, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-566 DE 1995, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

### **3.1.2 Caso concreto**

El artículo 334 de la Constitución impone al Estado la obligación de dirigir la economía basándose en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios, el mantenimiento de un ambiente sano, todo esto dentro de un marco de sostenibilidad fiscal; también establece la progresividad en materia de los objetivos del Estado Social de Derecho y la prevalencia y prioridad del gasto público social<sup>9</sup>. A su vez el artículo 350 desarrolla más a profundidad el gasto público social y da pautas adicionales tales como la forma en la cual debe darse la distribución del mismo y una regla según la cual el rubro de inversión no puede verse disminuido respecto al año anterior<sup>10</sup>.

Poniendo en armonía estos artículos de la Constitución con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto al Estado Social de derecho, es posible deducir, que el Estado tiene como obligación propender por mejorar las condiciones de vida de los habitantes del territorio colombiano, así mismo, procurar porque esto se haga de una forma responsable, dentro de un marco de responsabilidad fiscal, finalmente, y como consecuencia del apego irrestricto que debe tener el Estado frente a las Constitución, es menester que el gasto público social sea prevalente frente otro tipo de inversiones. Más adelante y como objetivo primordial de este trabajo se analizará sí el Estado de Colombia cumple o no con los postulados enunciados por la Constitución y las leyes colombianas.

---

<sup>9</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 334.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 350.

## **Plan Nacional de Desarrollo**

### **3.1.3 Concepto**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) constituye la base de las políticas gubernamentales para el período de presidencia; es decir, contiene las directrices sobre las cuales se trabajará y los objetivos que buscan ser cumplidos con estas mismas. Cada periodo presidencial consta de un Plan Nacional de Desarrollo específico para el lapso de 4 años, que es propuesto por el Presidente de la Republica con base a las propuestas realizadas en campaña. Posteriormente, el Departamento Nacional de Planeación dirigirá el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y coordinará la inclusión de los comentarios pertinentes por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y demás actores de la sociedad civil.<sup>11</sup>

El artículo 339 constitucional establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la del régimen económico y de la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco

---

<sup>11</sup> Departamento Nacional de Planeación, “¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?”, <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>

que garantice la sostenibilidad fiscal.<sup>12</sup> Estableciendo así, que será por este medio que se vislumbraran las metas a largo plazo del gobierno y la posible división del presupuesto, sin importar que sea de manera general, a espera de un desarrollo más profundo que tendrá lugar en la ley de presupuesto anual.

Además del sustento constitucional previamente nombrado, la ley 152 de 1994 contiene la base legal del PND. Esta tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo<sup>13</sup>, incluyendo entre estos los principios generales (eficiencia, viabilidad y coherencia) que lo regirán para evitar que este contraríe la normatividad existente o conlleve a injusticias o arbitrariedades. Estos principios son la prioridad del gasto público social, pues en su omisión puede derivarse inequidad.

---

<sup>12</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 339.

<sup>13</sup> Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, artículo 1.

### **3.1.4 Caso Concreto**

La meta del PND no consiste en la mera enunciación de los posibles planes de gobierno para su posterior intento de materialización, por el contrario, la creación del mismo es una garantía del pueblo frente a sus gobernantes, que adicionalmente genera obligaciones de los mismos con la ley presupuestal. Siendo así, el PND deberá ceñirse a los principios que la ley orgánica le entrega, para cumplir su objetivo último que es el bienestar y beneficio de su pueblo.

Bajo esta lógica, ante el incumplimiento, la ciudadanía debe tener herramientas para exigir la materialización de las directrices Estatales, ejemplo claro de esto son las acciones de inconstitucionalidad a la mano de cualquier ciudadano para hacer respetar sus derechos, como anteriormente se había establecido. Como caso específico en la sentencia C-035 de 2016, entró en discusión el uso que debían tener ciertos terrenos; la posición del gobierno era la de destinar estos para el aprovechamiento minero, antes que entregarlos como indemnización por actos de violencia. Se decidió que darles prioridad a los intereses del gobierno, antes que a los de pueblo, se constituía en una vulneración de derechos de los ciudadanos, haciendo necesaria la intervención de la Corte Constitucional. Sobre este aparte, encontramos la importancia de los mecanismos del pueblo para defender sus intereses. Según esto, podemos observar que lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo no está escrito sobre piedra; es decir que está abierto y debe ser objeto de evaluación por parte de la sociedad para la garantía de su cumplimiento.

En este orden de ideas se entiende que es una obligación del Estado cumplir con lo consignado en el PND y el presupuesto, comenzando por el principio de prioridad del gasto público social sin interponer el interés del Gobierno en particular, y de la manera más eficiente y viable que puede haber para el cumplimiento de los objetivos. Esta será entonces la problemática eje de este trabajo y se analizará a profundidad a lo largo del texto.

## **Presupuesto General de la Nación**

### **3.1.5 Concepto**

El Presupuesto es en pocas palabras lo que está disponible para la consecución de cierto objetivo, ya sea a nivel personal, empresarial o como en este caso nacional. Para hablar de presupuesto a nivel nacional a diferencia de los otros niveles, es necesario entender que este se atiene a marcos legales, institucionales y constitucionales que lo blindan de especial manejo y a su vez de una exigencia de mayor nivel.

En este orden, el Presupuesto General de la Nación vendría siendo una de las mayores herramientas que tiene el Estado para fungir como administrador y distribuidor mayor de las arcas de la Nación, esto por medio de los planes económicos necesarios para llevar a que se logre un equilibrio entre las necesidades del país, tanto sociales como institucionales, y los recursos que se tengan a disposición. En palabras de la Asociación Internacional de Presupuesto Público: *“Es un instrumento que permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social, conformado por el presupuesto de la nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional. “Es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país.”*

En el caso colombiano más allá de esta definición general que se ha dado, se debe entender el presupuesto como un todo formado por varios factores. El primero de ellos ya lo hemos agotado y vendría siendo el Plan Nacional de Desarrollo, que como ya adelantamos da una serie de principios que deben ir de la mano con lo que se propone. Además, como podemos observar en el grafico I, toma lugar junto al PND la política fiscal, monetaria y cambiaria.

De la misma forma se toma en cuenta el Plan Financiero, siendo un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Además, Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y sus financiaciones compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria.<sup>14</sup>

Finalmente, el Plan Nacional de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>15</sup> Esto será de suma importancia, pues será la base para la inversión social que se pueda llegar a dar con posterioridad. De esta manera quedará compuesto el presupuesto, no como la compilación de todo lo nombrado anteriormente, sino como una coherente armonización, la cual debe ser regida por los principios legalmente otorgados para estas funciones.

---

<sup>14</sup> Ley 38 de 1989, artículo 4

<sup>15</sup> Ley 38 de 1989, artículo 5

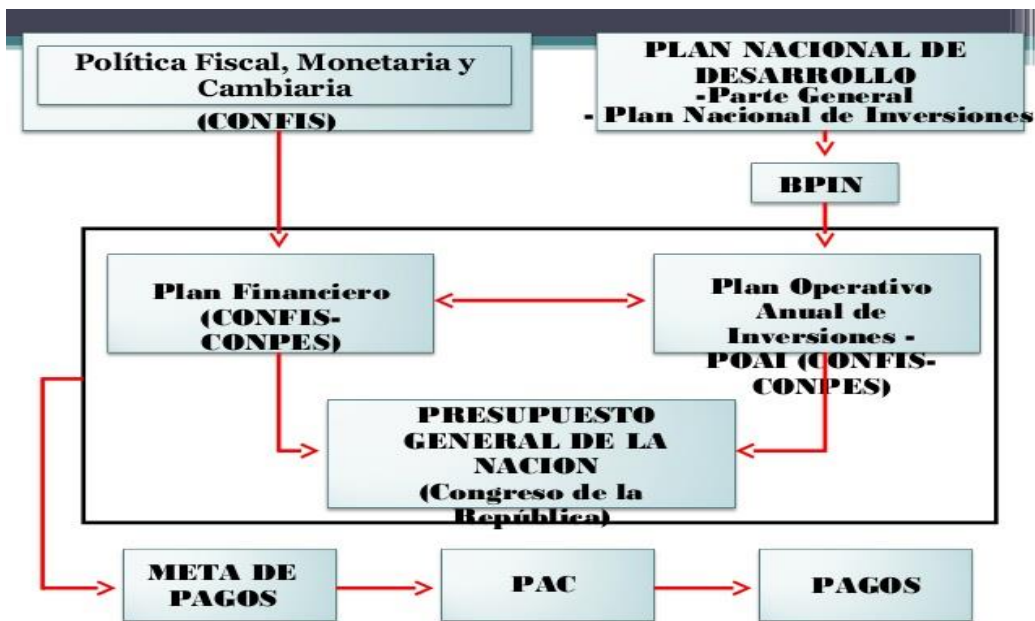


Grafico I, tomado de: <https://es.slideshare.net/mariosgomez98/estructura-del-presupuesto-ingresos-y-gastos>.

Los principios relativos al presupuesto están incluidos en la ley 38 de 1989, siendo estos: planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación especial, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal; de los cuales para estudio de este documento serán eje la planeación, la coherencia macroeconómica, la programación integral y la homeostasis presupuestal; pues son estos en donde se establece y se entiende la manera en la cual se maneja el presupuesto y las posibles prohibiciones incumplidas en determinado momento.

Como se había adelantado, el presupuesto de una nación reviste una importancia casi que esencial de la gestión pública, ya que es por medio de este que se identifican los recursos que se tienen a la mano para la realización de las políticas de gobierno, los gastos que conlleva el mantenimiento de la nación y los futuros ingresos que se podrán llegar a percibir; todo esto

apuntando al objetivo de lograr la repartición de los mismos de la manera más eficiente para lograr un desarrollo general nacional en la mayoría de aspectos posibles.

El Presupuesto General de la Nación está regulado tanto constitucional como legalmente, en un primer nivel en el título XII, capítulo III de la Constitución Política; en el cual se establecen las directrices principales para la promulgación del presupuesto anual y las principales prohibiciones relativas al mismo. Por otro lado, el desarrollo legal es mucho más amplio, siendo resumido en su mayor parte en el decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995”, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La Ley 38 de 1989 en su artículo segundo establece que:

*“El Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto”.*

De esta manera podemos ver como se protege aún más la creación del Presupuesto General de la Nación, dada su importancia, pues primero delimita todas las materias pertinentes para este, y de la misma manera se restringe el uso de cualquier otro medio legislativo para la

modificación o adición de cualquier consideración posterior; esto por la simple razón de que en caso contrario la inseguridad jurídica frente a un tema de vital importancia para la nación quedaría a la deriva.

### **3.1.6 Estructura**

El Presupuesto General de la Nación está conformada básicamente por ingresos y gastos. Para los ingresos podemos encontrar diversas clasificaciones, siendo de las más acertadas las que establecen unos ingresos “tributarios” y otros “no tributarios”, siendo los primeros aquellos que nacen a la vida jurídica por mandato de ley y están sometidos al principio de legalidad; mientras los segundos son aquellos que pueden originarse por conducto diferente a los que prescribe el principio de legalidad.<sup>16</sup> Esto por la protección y garantías que presta a los contribuyentes el simple hecho de que la ley sea el único mecanismo por el cual puede ser objeto de obligación tributaria.

Antes de agotar la clasificación que a los gastos incumbe, debemos entrar a analizar primero el concepto del gasto público social. Presente en el artículo 350 de la constitución se erige como unas de las bases para la presentación del presupuesto y que ha de ser regido por este, como lo define el constituyente PALACIO RUDAS:

*“La constitucionalización del gasto público social es una novedad en nuestra hacienda. Se introduce así el concepto de que cumple una función política de naturaleza social y juega un papel redistributivo, puesto que el artículo 350 ordena destinar una parte especial del gasto*

---

<sup>16</sup> Juan Camilo Restrepo. Hacienda pública, Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 200.

*a la solución de los problemas más urgentes de las clases necesitadas. Esas partidas se redistribuirán conforme al criterio de “necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa”. Se busca así promover el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país.”<sup>17</sup>*

Es así como se da lugar a uno de los lineamientos más importantes para el Presupuesto General de la Nación, pues como lo define el artículo 41 del Decreto 111 DE 1996, se entiende por gasto público por tal aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.”<sup>18</sup> Esto sin perjuicio de entender que el gasto público social busca a trasmisión de un beneficio real en los más necesitados de la sociedad, ya que no es suficiente que esto se dé para el simple funcionamiento de las entidades.

El artículo 38 del Decreto 111 de 1996 establece qué podrá ser una apropiación incluíble en el presupuesto de gasto a los ojos de la legalidad, dejando como conclusión que serán aquellos que por ley sean aprobados por el Congreso de la Republica; y son: (i) Créditos judicialmente reconocidos, (ii) gastos decretados conforme a ley, (iii) las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y social, y a las de las obras publicas; y (iv) a las leyes organizativas de las ramas y entidades del gobierno.

---

<sup>17</sup> Palacio Rudas. El Congreso en la Constitución de 1991, cit, p.142.

<sup>18</sup> Juan Camilo Restrepo. Hacienda pública, Universidad Externado de Colombia, 2012, pag, 393.

La distinción realizada entre los tipos de gasto, es la que tiene lugar entre gastos de funcionamiento y los gastos de inversión, y es que mientras los de funcionamiento responden, a como su nombre lo indica, a sobrellevar los costos generados del normal y corriente funcionamiento del estado y sus instituciones; los segundos responden a aspectos físicos sociales y militares, que se dan en mayor medida para que se dé una “inversión social”. El problema que esto esconde es que a menudo los llamados gastos de inversión en el presupuesto envuelven, encubiertos, múltiples gastos de funcionamiento.

A pesar de esto, no se puede considerar que la calidad de uno necesariamente escape a la del otro, dado que la concepción de estos conceptos como opuestos lleva a dificultar la consecución de resultados por medio de políticas públicas. Lo anterior, ya que al no poder cubrir de manera eficiente cada uno las necesidades del gobierno y el pueblo, se debe recurrir a la unión de funcionamiento e inversión como conjunto.

Esto se explica con los argumentos detractores de dicha clasificación dualista, pues como establece CURRIE: *“las consecuencias perjudiciales de esta radican en el hecho de que la distinción crea un sesgo tal que la “inversión” como parte correspondiente a gastos de funcionamiento es adjudicada a otra entidad. Esto hace que no sea posible el desarrollo de un “presupuesto por programas”, en donde la educación, por ejemplo, es tratada como un todo”*<sup>19</sup>. Al confundir la naturaleza de los gastos en funcionamiento e inversión, se hace imposible tener una cifra exacta acerca de los beneficios derivados de programas específicos.

---

<sup>19</sup> Lauchin Currie. La administración pública en Colombia, Bogotá, Contraloría General de la República, 1988, p. 43.

Uno de los gastos de Funcionamiento que más puede generar suspicacia sobre su naturaleza son las transferencias que se asignan a través del sistema general de participaciones. Este sistema, que encuentra asidero en los artículos 356 y 357 de la Constitución, busca transferir recursos del Gobierno Central hacia los entes territoriales como los Departamentos, Distritos, Municipios; específicamente para los sectores de Educación, Salud, Saneamiento Básico y Agua Potable, con el fin de implementar la descentralización y autonomía de las Entidades Territoriales y ayudar a que desarrollen sectores que en principio deben mejorar las condiciones de vida de los colombianos<sup>20</sup>.

Estructuralmente las transferencias hacen parte de los gastos de funcionamiento del Estado; sin embargo, debido a los sectores que se ven favorecidos con la asignación de estos recursos se podría pensar que es una inversión y un gasto público social. Más adelante en este trabajo se analizará el impacto que han tenido las transferencias y si se pueden considerar gasto público social o, por el contrario, un rubro que más allá de su pretensión no ha logrado disminuir las brechas sociales y mejorar las condiciones de vida.

Finalmente, se tendrá como eje de discusión, si la forma de gasto del Estado colombiano se puede considerar como eficiente; cumpliendo con su deber constitucional, o si por el contrario deriva en el aumento de la brecha social presenta en el panorama nacional.

---

<sup>20</sup> Juan Camilo Restrepo, Hacienda Pública, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 9 edición, página 565.

#### **4 Análisis del Gasto Público a través del tiempo.**

Luego de haber esbozado algunos conceptos esenciales para este trabajo, se analizará el gasto dentro del presupuesto del periodo 2012 al 2017, lo anterior, en aras de poder establecer algunos patrones de comportamiento del Presupuesto General de la Nación. El análisis se enfocará primordialmente en el gasto público social y su evolución a través de este período de tiempo. Para lograr esto se analizarán los PND, las leyes presupuestales y los documentos del Banco de la República en los cuales reposa información acerca de la forma en la cual el Gobierno ha venido estructurando sus gastos.

Como se dejó entrever anteriormente, los Planes Nacionales de Desarrollo marcan una hoja de ruta de lo que va a ser el Gobierno durante los 4 años de su mandato, es en razón a esto, que se hace necesario analizar los PND 2010-2014. 2014-2018, para de esta forma comprender de una mejor manera, la forma en la cual se estableció el gasto y las prioridades que fijo el Estado en materia de inversión durante el periodo 2012-2017.

## **Prosperidad para todos 2010-2014**

El presidente Juan Manuel Santos Calderón fue elegido por primera vez para ser el líder del Estado Nacional para el periodo de 2010 a 2014. Como es lógico al obtener este cargo, debía estructurar el Plan Nacional de Desarrollo, que incluyese los objetivos que trazarían su política de gobierno y una idea general de los métodos y herramientas que se usarían para la consecución de estos. Este PND llevo por nombre “prosperidad para todos”.

La evolución económica de Colombia, su cambio de imagen internacional, y las austeras proyecciones que se hicieron para este período de tiempo, fueron la base del PND que tenía como eje el uso de esto para la disminución de la brecha social que se presenta y se ha presentado a lo largo de la historia patria.

El centralismo marcado en el territorio colombiano ha sido el problema presente en la mayoría de épocas de la historia nacional, ya sea en la comparación del interior con otras regiones del país como el Amazonas o el Pacífico, o a nivel departamental entre la ciudad capital y cualquier municipio de la periferia. De la misma manera esto deriva en el resto de problemáticas nacionales, una alta inseguridad, un alto índice de pobreza e incapacidad de las autoridades departamentales en muchas ocasiones para actuar frente a crisis de cualquier índole.

Para el inicio de la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, “prosperidad para todos”, tuvo lugar la fuerte ola invernal del año 2010, que obligaba a hacer prioridad del Estado la

reconstrucción y pronta ayuda hacia la población damnificada por esta, y es de allí donde en el mismo texto del plan encuentra su origen, pues establece que deberá como primer eje de trabajo realizar cambios institucionales y sociales, para que en un futuro no se sufriese de la misma manera por un fenómeno natural de este calibre por el simple hecho de las precarias condiciones de vida.

En resumidas palabras, “prosperidad para todos” propone tres ejes principales sobre los cuales se edificarán los objetivos específicos del mismo, estos son el empleo, la pobreza y la seguridad; todos relacionados desde la dependencia uno de otro para alcanzar las metas esperadas. Entre más empleo, menos pobreza; entre menos pobreza, más seguridad; y entre más seguridad mayores oportunidades laborales dignas. Estos se establecieron para la búsqueda en disminuir la brecha de desigualdad en la sociedad colombiana, y de esta manera alcanzar la tan anhelada prosperidad para el pueblo nacional.

Ahora bien, los métodos usados para la consecución de estas metas fueron varios y con diferentes enfoques, desde la consolidación de la paz; crecimiento y competitividad; e igualdad de oportunidades. Por medio de distintas estrategias que serán de vital importancia para identificación de los focos de inversión para el PND 2010-2014 como:

- Convergencia y desarrollo regional -Caracterización, dinámica y desafíos regionales

Colombia tiene una diversidad social tal que no es posible cobijar uniformemente bajo las mismas estrategias la totalidad del territorio nacional. Es por esto que el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 contiene un enfoque regional que parte de reconocer las diferencias locales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con

las características y capacidades económicas, sociales y culturales de las entidades territoriales, esto por medio de la consolidación de las instituciones regionales, la infraestructura y la integración de las regiones mismas.

- Crecimiento sostenible y competitividad

Para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido tres grandes pilares: 1) la innovación; 2) las políticas de competitividad y productividad; y 3) el impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.<sup>21</sup>

- Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

Uno de los grandes componentes del sistema de protección social, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.<sup>22</sup> Esto desde la diferenciación de lo urbano con lo rural, y el tratamiento de cada uno de manera separada, no solo desde lo económico, sino desde el deporte, lo laboral y lo que incumba al desarrollo personal.

---

<sup>21</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”  
Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

<sup>22</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”  
Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

- Consolidación de la paz

La prosperidad para todos, principio fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, solo se alcanza garantizando la prevalencia del Estado de Derecho en todo el territorio. Lo anterior implica consolidar la seguridad, garantizar la observancia plena de los derechos humanos, y proveer un sistema de justicia pronto y eficaz; es decir con la consecución y consolidación de la paz.

- Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo

Para garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social del país, resulta prioritaria la incorporación de medidas que tiendan a disminuir la vulnerabilidad frente al riesgo de desastre en los sectores y en la población. Según Naciones Unidas, los desastres naturales tienen un impacto desproporcionado en los países pobres y en desarrollo, y están especialmente asociados a viviendas en condiciones inseguras.<sup>23</sup>

- Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción

Al ser un mecanismo difícil de obtener resultados visibles a corto plazo, la estrategia consiste en la implementación de políticas y prácticas de transparencia en las orbitas del poder nacional, para así evitar que se dé lugar a prácticas corruptas que terminen perjudicando al grueso del pueblo colombiano.

Estos serán entonces las estrategias elegidas para la consolidación de los pilares antes nombrados para el PND 2010-2014, y aunque se enumeran en el mismo plan algunas

---

<sup>23</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen%20ejecutivo%20ultima%20version.pdf>

estrategias más, serán estas las pertinentes para observar el comportamiento del gasto público social en los años que hacen parte del mismo. Según esto se analizará la incurrencia del presupuesto en la sociedad de manera real y no simplemente aritmética; es decir, la simple enunciación de valores de inversión.

#### 4.1.1 Año 2012

El análisis presupuestal estará enfocado en el gasto público realizado por el Gobierno Nacional. El primer año a estudiar es el 2012 y hace parte del primer Gobierno del presidente Santos, cuyo objetivo era la reducción de la brecha entre clases sociales a través de la inversión en sectores vulnerables de la sociedad. Así lo expreso en una de sus intervenciones públicas: “El propósito fundamental de los próximos 4 años será mejorar la calidad de la educación, considerada el instrumento más poderoso para reducir la pobreza y el camino más efectivo para alcanzar la prosperidad”.<sup>24</sup>.

Respecto al año inmediatamente anterior, en el 2012 se puede observar cómo, tanto en los gastos de funcionamiento como en los de inversión, se dio un aumento considerable, 9,44% y 15,88% respectivamente. Sin embargo, es de anotar que el porcentaje correspondiente a inversión sigue siendo muy inferior si se compara con los gastos de funcionamiento, representando estos últimos el 70,52% frente a los 29,47% de los gastos de inversión.

Para este año y periodo de tiempo, la economía colombiana se encontraba en auge<sup>25</sup>, por lo que no es extraño el acontecimiento de un aumento presupuestal para la totalidad de las erogaciones estatales.

---

<sup>24</sup> Grupo de comunicaciones y relaciones públicas. [Anónimo] Prosperidad Para Todos 2010-2014. 2011. 2011.Op., cit. p. 107.

<sup>25</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”  
Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

**Tabla 1, Comportamiento gasto público sin deuda año 2012.**

	<b>Año 2011</b>	<b>Año 2012</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	83.265	91.128	9,445 %
<b>Gastos de inversión</b>	32.861	38.080	15, 882 %
<b>Gastos totales sin deuda</b>	116.125	129.208	11,266%

Tabla #1 en valores de miles de millones, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Ahora adentrándonos en la inversión específica por sectores del año 2012, hay predominancia de algunos sectores en cuanto a los montos destinados. Pues, según datos del Banco de la República, mientras en el primer lugar encontramos al sector transporte con 7.689 mil millones de pesos, en último lugar está el sector de relaciones exteriores con 71 mil millones de pesos; esto es importante por dos aspectos: (i) los montos asignados a cada sector varían según la posición gubernamental, ej.: Sector minas y energía 2.583 mil millones. Y (ii) se encuentran incluidos como inversión muchos sectores en los cuales a priori la misma no necesariamente aporta al desarrollo del social. Por ejemplo, Congreso de la república.

**Tabla 2, inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2012.**

<b>Sector</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Educación</b>	946	1.214
<b>Agricultura</b>	1.456	1.815
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	6.014	7.371
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	5.644	6.190
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	817	1.716
<b>Defensa y Policía</b>	1521	1.916
<b>Congreso de La República</b>	50	44
<b>Ciencia y Tecnología</b>	369	408

Tabla #2, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Como se había adelantado, el Gasto Público Social (GPS) es aquel destinado para el mejoramiento de las condiciones de vida insatisfechas en los aspectos básicos enunciados precedentemente. Si bien este se puede encontrar tanto en gastos de funcionamiento como de inversión, este no será un factor determinante a la hora de establecer si existe GPS, como si lo es el criterio funcional del gasto. Para este periodo de tiempo el GPS fue de 69,63 % del Presupuesto General de la Nación. Adelante en el texto se analizará el impacto que el GPS ha supuesto en la sociedad.

A manera de conclusión, podemos observar cómo en este periodo de tiempo lo destinado como gasto público social no se vio disminuido excusándose en otros gastos distintos. A pesar de esto, si sucede que los montos de capital invertidos por sector, no llegan a tener coherencia con los objetivos trazados con anterioridad; ya que se prefiere mantener la entrega de capital a sectores que pueden ser reducidos, mientras otros como ciencia tecnología y deporte, no tienen una gran figuración y quedan rezagados al segundo lugar en importancia. Lo anterior, se debe tener como una muestra de que los gastos en los cuales incurre el Estado, no son una cuestión de simple cantidad, sino que deben ser analizados según la conveniencia y eficiencia de su aplicación, trabajo que se realizará más adelante.

#### 4.1.2 Año 2013

De la misma manera que el año 2012, al estar cobijado por el PND de “Prosperidad para todos”, los ejes del presupuesto para el año 2013 serán los del mejoramiento de las condiciones de vida de los más necesitados, por medio de la inyección de capital a la educación, la seguridad y creación de oportunidades laborales. Es por esto, que podemos ver como los gastos en inversión tuvieron un aumento generalizado de 14,61%, frente al 10,58% aumentado en gastos de funcionamiento.

Adicionalmente, debemos entender que para este presupuesto se incluye el aumento en el gasto de defensa y policía que por sí solo consiste en más de 21 billones de pesos, incluyendo inversión y funcionamiento; acotación necesaria para entender la realidad presupuestal de la nación, pues el fenómeno de conflicto interno exige especial atención al momento de la organización de las arcas nacionales.

**Tabla 3, Comportamiento gasto público sin deuda año 2013.**

	<b>Año 2012</b>	<b>Año 2013</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	91.128	100.774	10,58 %
<b>Gastos de inversión</b>	38.080	43.646	14,61 %
<b>Gastos totales sin deuda</b>	129.208	144.420	11,77 %

Tabla #2, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Según esto la inversión si ha aumentado del periodo 2012 al 2013, y como confirman los datos de la tabla #3, lo ha hecho de manera acorde a lo establecido por el PND, pues tanto educación, sector agropecuario, inclusión social y reconciliación, sector salud y trabajo; y vivienda y desarrollo, presentaron un aumento relativamente igual a de las inversiones generales según lo estipulado. Para resaltar, como se había anticipado, el sector defensa aumentó de manera exponencial el monto recibido en su inversión, casi en un valor cercano al 50% del que tenía en el año 2012, pero como fue aclarado por el mismo gobierno, se hace de esta manera para la lucha y resolución del conflicto interno colombiano. Por otro lado, y siguiendo la línea presupuestal dada en los últimos tiempos en la nación, el sector de Ciencia y Tecnología aumento de manera ínfima, sin que alcanzara siquiera un punto porcentual de aumento neto de inversión.

**Tabla 4, inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2013.**

<b>Sector</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Educación</b>	1.214	1.572
<b>Agricultura</b>	1.815	2.333
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	7.371	8.355
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	6.190	7.256
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	1.716	2.130
<b>Defensa y Policía</b>	1.916	2.909
<b>Congreso de La República</b>	44	62
<b>Ciencia y Tecnología</b>	408	413

Tabla #3, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

De esta manera se evidencia como el presupuesto para el año 2013 sufrió un aumento en todos los aspectos, e incluso una mejora en la situación de endeudamiento que permitió un espectro más amplio de maniobra en su cambio. De igual forma siguió los lineamientos del PND, pues aumentó su inversión para los sectores relevantes en la mejora de la educación, seguridad y aumento de oportunidades; inclusive destinando un presupuesto específico para estos aspectos y la consolidación de la paz.

A pesar de esto se mantuvo cierto sesgo con sectores como la ciencia y tecnología, y el deporte, y el aumento de inversión en sectores no tan necesitados como los son la Presidencia de la Republica y el Congreso, aumentando el último en proporción mayor que el sector Ciencia y tecnología( ver tabla #3).

Respecto al GPS se mantuvo bajo los mismos niveles del año 2012 ( 69,63%), cumpliendo así con lo ordenado por la Constitución y la Ley. Esto. si bien cumple lo consignado en la Ley, no representa un avance significativo del GPS frente al presupuesto nacional.

### 4.1.3 Año 2014

El presupuesto para el año 2014 fue proyectado con los mismos supuestos que sus antecesores. Estos fueron los de un periodo de bonanza petrolera que permitía el aumento de los rubros presentes en él, a causa de las grandes cantidades de capital percibidos para la nación provenientes del petróleo. A pesar de esto se empezaba a evidenciar una dependencia presupuestal en la situación del mercado del crudo a nivel internacional, en palabras del Senador German Villegas del partido conservador “*En el presupuesto se demuestra la gran dependencia del país en el sector minero energético*”<sup>26</sup>. Por otro lado, se dobló el monto de crédito externo: de 4 mil millones de dólares se pasó a 9 mil millones de dólares, lo anterior no será pagado en esta vigencia, por lo que su pago quedará postergado a otros presupuestos. Por lo tanto, se traducirá en que en los siguientes periodos presupuestales, se deberán apropiar los recursos destinados al pago de la deuda adquirida previamente.

En relación al presupuesto del 2013, nos encontramos con que el gasto en funcionamiento tuvo un aumento igual y los gastos para la inversión en este caso solo aumentaron en un poco menos de dos puntos porcentuales frente a los casi 15 del año anterior.

---

<sup>26</sup> Villegas German, “*Presupuesto, año 2014, de sostenibilidad fiscal*”, 2.013, Bogotá, Colombia <http://www.senado.gov.co/mision/item/17931-presupuesto-ano-2014-de-sostenibilidad-fiscal>

**Tabla 4, Comportamiento gasto público sin deuda año 2014**

	<b>Año 2013</b>	<b>Año 2014</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	100.774	111.524	10,66 %
<b>Gastos de inversión</b>	43.646	44.485	1,92 %
<b>Gastos totales sin deuda</b>	144.420	156.009	8,02 %

Tabla # 4, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En cuanto a las apropiaciones de inversión por sector podemos observar que a pesar de que se sigue en muchos aspectos la línea del PND, se aumentan la mayoría de los rubros pertinentes para el alcance de los objetivos. También se evidencia el poco crecimiento que tuvo la inversión general para el año 2014. Esto desde el punto de vista de que, si bien sectores como los cuatro primeros de la tabla # 5 aumentaron en capital percibido de la misma manera que en el periodo anterior, algunos otros sufrieron una desmejora en su capital, que tiene su origen en las apropiaciones, o no aumentaron de gran manera como lo es el caso del sector Vivienda, Ciudad y Trabajo. Todo esto encuentra razón en el poco aumento porcentual de las inversiones en general y la elasticidad de estas mismas que permite al gobierno nacional manejar el capital entregado de manera más libre, sin conllevar a graves consecuencias en la sociedad colombiana a corto plazo.

**Tabla 5, Inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2014.**

<b>Sector</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>Educación</b>	1.572	1.905
<b>Agricultura</b>	2.333	3.042
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	8.355	8.674
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	7.256	8.296
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	2.130	2.196
<b>Defensa y Policía</b>	2.909	2.381
<b>Congreso de La República</b>	62	60
<b>Ciencia y Tecnología</b>	413	354

Tabla #5, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Se cierra así lo pertinente al PND “prosperidad para todos”, con un porcentaje de GPS de 69,63% sobre el presupuesto nacional; igualando el de año anterior y cumpliendo con el mandato constitucional y legal. Se trató de un periodo de estabilidad económica e incluso de crecimiento para la nación, originado por la bonanza petrolera de los años que este incluía, la cual permitió un aumento más o menos generalizado de las inversiones nacionales en los sectores pertinentes. Aun así, se tuvo que disminuir la inversión para el último presupuesto del periodo.

## **Todos por un nuevo País 2014- 2018**

El presidente Juan Manuel Santos Calderón fue reelegido para gobernar durante el periodo 2014-2018. Ante este panorama y como ordena la ley, estructuró un PND cuya denominación fue “Todos por un nuevo país”. A continuación, se hará un breve recuento de los pilares de este PND y las metas que se fijó el Gobierno en materia de inversión y mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Colombia se encuentra en un período de transición entre un conflicto armado y el desmantelamiento de la principal fuerza subversiva de la historia del país como son las FARC. Esto conlleva unos grandes retos para conjurar las causas por las cuales surgieron este y tantos grupos armados y es por esto que Paz, Equidad y Educación son las bases sobre las cuales se erige el PND 2014-2018.

La paz es necesaria para el desarrollo de cualquier Estado y es el eje sobre el cual gira el PND. Para lograrla es necesario que el Estado haga presencia en todo el territorio a través de la consolidación del Estado Social de Derecho por vía de la inversión en escuelas, vías, acceso a los medios de comunicación entre muchos ejemplos.

El segundo gran pilar de este PND es la equidad. El Gobierno reconoce que Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos a nivel mundial y por eso traza como meta reducir los niveles de desigualdad en la sociedad mediante la redistribución equitativa de los recursos, también, con la producción de empleo y el acceso de millones de familias a los planes sociales impulsados por el Gobierno.

Finalmente, la educación se estructura como bastión para poder lograr los dos primeros objetivos. En el PND se reconoce que a través de este instrumento se igualan las personas dentro de las sociedades, así mismo, la educación sirve de mecanismo para mejorar la democracia y optimizar las oportunidades económicas. Para lograr este objetivo el Gobierno se propone como meta avanzar hacia lograr una cobertura universal de educación de calidad.

El PND 2014-2018 tiene como finalidad consolidar estos tres pilares en todo el territorio, por esto, tendrá un enfoque hacia el desarrollo de las regiones y todos los territorios del país incluso mayor al dado en el PND 2010-2014. Para lograr estructurar los principios de paz, equidad y educación el Gobierno aporta 5 estrategias:

- Competitividad e Infraestructura Estratégicas.

El gobierno considera fundamental acercar las Regiones entre sí, para lograr un mayor crecimiento económico y desarrollo humano. Si bien, en los 4 años anteriores, el Estado colombiano trabajó en el crecimiento de la infraestructura vial se hace necesario y vital hacer mayores inversiones en el sector, así como en otros sectores tales como ciencia, tecnología e innovación.

- Movilidad Social.

Esta estrategia fue descrita como la herramienta mediante la cual se lograría alcanzar los objetivos sociales del PND como salud, educación, acceso a los programas sociales,

transformación del campo, atención a las víctimas del conflicto armado a través de la ampliación de la cobertura y calidad de dichos programas sociales.

- Transformación del Campo.

El Gobierno en este punto hace hincapié en la reducción de las brechas que debe hacerse entre las zonas urbanas y rurales, en aras de erradicar la mayoría de problemas del campo como el narcotráfico, la pobreza, la falta de acceso a la educación y la infraestructura. Se propone como alternativas la articulación de políticas agropecuarias y de desarrollo rural.

- Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz.

Se puede resumir esta estrategia como una mayor presencia del Estado en el territorio a través de todas sus instituciones como la Policía Nacional, el Ejército, Los Organismos Judiciales, de esta forma se logrará según el PND una mayor aceptación y legitimidad al interior de los territorios que han tenido cierto abandono con ocasión del conflicto.

- Buen Gobierno.

Consiste en la visión del Estado como proveedor de equidad y redistribución, dentro de un marco de responsabilidad fiscal y siendo más transparente, eficaz y eficiente.

Las herramientas descritas anteriormente, se ven complementadas por una estrategia de crecimiento verde transversal a todos los sectores<sup>27</sup>.

Luego de haber observado a grandes rasgos los objetivos que se trazó el Gobierno para el periodo 2014-2018, se hará un análisis del comportamiento del gasto público dentro del presupuesto de los años 2015, 2016, 2017 y al final se concluirá cual ha sido el comportamiento del gasto y si efectivamente se han cumplido las metas del PND o si por el contrario no se han logrado cumplido.

---

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, tomado de:  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

#### 4.1.4 Año 2015

El segundo periodo de Gobierno junto con el PND “Todos por un nuevo país” trajo consigo una serie de metas en materia de educación, agricultura y consolidación de una cultura de paz en todo el territorio nacional. Para lograr dichos objetivos era necesario la inyección de capital en muchos de estos sectores. Cabe destacar de este periodo la disminución porcentual en el crecimiento de los gastos de funcionamiento, que pasó de una constante aproximada de crecimiento anual del 10 % para situarse en un 2,59 %. Esto denota la intención de cumplir con las metas de reducción del déficit fiscal a través de la reducción del aparato estatal, en palabras del ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas “*este Presupuesto responde a un apretón en el gasto de las actividades de funcionamiento, progresividad en la tributación y focalización de la inversión en lo social*”<sup>28</sup>.

**Tabla 6, Comportamiento gasto público sin deuda año 2015**

	<b>Año 2014</b>	<b>Año 2015</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	111.524	114.529	2,59 %
<b>Gastos de inversión</b>	44.485	46.089	3,60 %
<b>Gastos totales sin deuda</b>	156.009	160.618	2,95 %

Tabla # 6, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

---

<sup>28</sup> <http://www.dinero.com/pais/articulo/presupuesto-general-nacion-2015/202261>

En lo que concierne al plan de inversiones para este año, se puede observar que, si bien no sufrió un aumento muy significativo, se cumplió con lo propuesto en el PND aumentando los rubros de Educación, Agricultura, Inclusión Social y Reconciliación, Salud, Protección Social y Trabajo y Vivienda Ciudad y Territorio. Adicional al crecimiento descrito se encuentra una disminución en rubros que en otras oportunidades crecían anualmente tales como Defensa y Policía, Congreso de la República, Presidencia de la República. Finalmente, el Gobierno, al igual que en el año 2014, disminuyó la inversión en el sector de Ciencia y Tecnología, el cual es esencial para el desarrollo industrial del País. A continuación, se encuentra una tabla con las cifras más destacadas en este año.

**Tabla 7, Inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2015.**

<b>Sector</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Educación</b>	1.905	2.465
<b>Agricultura</b>	3.042	3.288
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	8.674	9.788
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	8.296	9.082
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	2.196	2.286
<b>Defensa y Policía</b>	2.381	1.471
<b>Congreso de La República</b>	60	55
<b>Ciencia y Tecnología</b>	354	333

Tabla # 7, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En esta vigencia fiscal el GPS tuvo un aumento, pasando de 64,43% a 64,44 % del presupuesto. Lo anterior en consonancia con el aumento general que hubo en funcionamiento

e inversión. Este periodo presupuestal marcó también el final de una bonanza proveniente de los precios del petróleo, lo cual afectó las finanzas públicas del Estado colombiano.

#### 4.1.5 Año 2016

El contexto económico para este periodo es el de la caída de los precios del petróleo a nivel internacional. Colombia tiene como una de sus principales fuentes de ingresos las rentas petroleras. Se estima que entre el año 2014 y 2016 dichos ingresos disminuyeron dramáticamente pasando de ser 20 billones de pesos a 2 billones de pesos anuales. En virtud a esta coyuntura el Gobierno decidió amortizar dichas perdidas a través de una reforma tributaria y la reducción de algunos rubros presupuestales<sup>29</sup>.

Contrario a lo que se observó en el año 2015 el Gobierno aumentó considerablemente sus gastos de funcionamiento exactamente en un 7,02 %. Según el Ministerio de Hacienda y crédito Público, esto se debe a la inflexibilidad de algunas erogaciones como las transferencias y las pensiones<sup>30</sup>.

**Tabla 8, Comportamiento gasto público sin deuda año 2016**

	<b>Año 2015</b>	<b>Año 2016</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	114.529	122.579	7,02 %
<b>Gastos de inversión</b>	46.89	41.141	-10, 73 %
<b>Gastos totales sin deuda</b>	160.618	163.720	1,93 %

Tabla # 8, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

<sup>29</sup> Reforma Tributaria estructural, tomado de: página web Ministerio de Hacienda y crédito Público [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-059075%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-059075%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

<sup>30</sup> <http://www.dinero.com/edicion-impresa/editorial/articulo/presupuesto-general-nacion-distribucion-del-gasto-colombia/211923>

Si para el periodo anterior se destacaba el esfuerzo del Gobierno para aumentar los gastos de inversión y disminuir los gastos de funcionamiento, para el año 2016 fue la inversión la que sufrió las consecuencias en materia de recorte. La reducción en materia de inversión fue del orden del 10,73% y se vieron afectados los sectores de Agricultura, Inclusión Social y Reconciliación, Vivienda Ciudad y Territorio, otros sectores como Educación y salud sufrieron un crecimiento muy bajo. Al igual que lo visto en el 2015 Ciencia y Tecnología sufrió una disminución, mientras que la inversión en el Congreso de la República tuvo un aumento. Lo evidenciado anteriormente comporta un retroceso significativo en el cumplimiento de las metas propuestas en el PND.

**Tabla 9, Inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2016.**

<b>Sector</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Educación</b>	2.465	2.599
<b>Agricultura</b>	3.288	2.058
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	9.788	9.603
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	9.082	9.603
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	2.286	1.494
<b>Defensa y Policía</b>	1.471	1.045
<b>Congreso de La República</b>	55	66
<b>Ciencia y Tecnología</b>	333	285

Tabla # 9, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Finalmente, el GPS para este año se mantuvo en el 69,64 % del presupuesto general de la nación, cumpliendo así el mandato constitucional y legal aun cuando las condiciones económicas del Estado no fuesen las más óptimas.

#### 4.1.6 Año 2017

El gasto público para el año 2017 se enmarcó en un contexto económico desfavorable para Colombia, por los acontecimientos mencionados en el año 2016. Presupuestalmente el año 2017 se caracterizó por tener la mayor alza en los gastos de funcionamiento entre todos los periodos presupuestales estudiados, estrictamente, hubo un alza del 11,20 %.

**Tabla 10, Comportamiento gasto público sin deuda año 2016**

	<b>Año 2016</b>	<b>Año 2017</b>	<b>Variación</b>
<b>Gastos de Funcionamiento</b>	122.579	136.312	11,20%
<b>Gastos de inversión</b>	41.141	35.893	-12,75%
<b>Gastos totales sin deuda</b>	163.720	172.205	5,18 %

Tabla # 10, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En el plano de los gastos de inversión para el año 2017, se encontró una disminución del 12,75 % respecto al periodo anterior, esta disminución es la más drástica que se observó entre los años estudiados. Sin embargo, cabe destacar en este punto el gasto en el sector de Ciencia y Tecnología, que, si bien sigue siendo bajo, sufrió un incremento. Otro aspecto a recalcar fue el aumento constante en materia de Educación, materia prioritaria en el PND. Estos dos últimos acontecimientos demuestran que, sin importar el crecimiento presupuestal, es posible asignarlo a los sectores prioritarios en materia social, a través de la focalización que del mismo se haga.

**Tabla 11, Inversión sectorial en miles de millones de pesos año 2017.**

<b>Sector</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Educación</b>	2.599	2.645
<b>Agricultura</b>	2.058	1.742
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	9.603	9.228
<b>Salud Protección Social y Trabajo</b>	9.603	5.180
<b>Vivienda Ciudad y Territorio</b>	1.494	1.863
<b>Defensa y Policía</b>	1.045	1.006
<b>Congreso de La República</b>	66	68
<b>Ciencia y Tecnología</b>	285	337

Tabla # 11, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

En este último año estudiado el GPS incremento levemente frente al año 2016 siendo del 64,65% del presupuesto. Cabe concluir entonces, que a lo largo del periodo estudiado se cumplió con las máximas establecidas normativamente de mantener el GPS en niveles iguales o superiores anualmente frente al presupuesto general de la nación. No obstante, el dato anterior no sirve como único parámetro para determinar los efectos que ha tenido en la sociedad el GPS, haciendo necesario examinar los sectores que se han beneficiado con este y los datos en términos de reducción en las brechas sociales que ha supuesto este gasto.

## **Evolución del Gasto Público Social**

En el capítulo anterior se analizó el comportamiento del Gasto Público para el periodo de tiempo comprendido entre 2012 y 2017, de la mano de su distribución entre gastos de funcionamiento e inversión y la participación del gasto público social (GPS) dentro del mismo. El presente capítulo abordará el tema del GPS, su evolución a lo largo del periodo estudiado de tiempo, para así comprobar el desarrollo del mismo como herramienta de reducción de la brecha social, y su comportamiento frente a lo estipulado en los artículos 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En primera medida es necesario brindar un panorama general del Gasto Público Social y su comportamiento frente al presupuesto general de la nación entre el año 2012 y 2017. A continuación, en la tabla 12, encontramos la relación porcentual entre GPS y el presupuesto de la nación:

**Tabla 12, porcentaje de GPS en el presupuesto nacional.**

<b>Año</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>%GPS</b>	69,63%	69,63%	69,63%	69,63%	69,64%	69,64%	69,65%	69,66%

Como se observa a la tabla entre los años 2012 y 2017, el porcentaje de presupuesto que corresponde al gasto público social cumplió con el mandato constitucional y legal, de no verse reducido frente a los periodos anteriores.

A pesar de lo anterior, el GPS no es un valor que pueda ser observado exclusivamente de forma porcentual frente al presupuesto sin tener en cuenta la distribución que se hace por sectores y programas. Esto entra a ser parte esencial del impacto que El GPS tiene como

inversión social. En virtud de lo anterior, el Estado ha adoptado una modalidad llamada clasificación funcional del Gasto Público, en la cual se divide este en algunos sectores y dependiendo el sector se determina si se está ante un gasto público social o no. Lo anterior, sin importar si el gasto fue de funcionamiento o inversión, relegando así este criterio como definidor del GPS. Habiendo hecho claridad sobre este punto, se hace necesario examinar la clasificación funcional del gasto y que sectores según esta clasificación han sido considerados GPS.

Según se establece en el documento “Clasificación funcional del gasto público” del Ministerio de Hacienda y Crédito Público este consiste en:

*“La Clasificación funcional del Presupuesto General de la Nación corresponde a los gastos clasificados de acuerdo a la finalidad y función a que se destinan en el presupuesto permiten determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas como parte de la Administración Pública Nacional, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general”.*

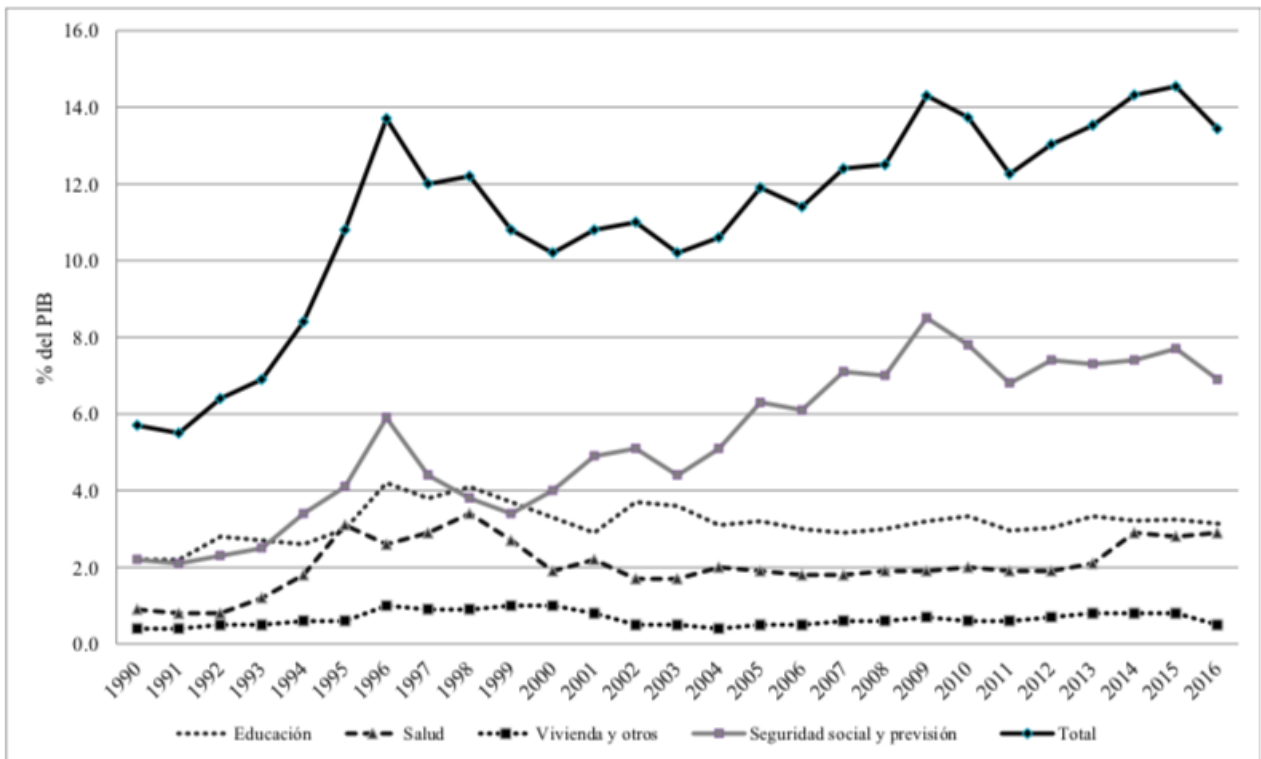
En este orden de ideas, los criterios aplicados a la hora de identificar la naturaleza del gasto público, responderán a la función que se le es encargada, sin limitar su campo de acción a un sector determinado únicamente. El criterio funcional encuentra su base en el “Manual de estadísticas y finanzas publicas de 1986” del Banco Mundial, en el cual se establecen un conjunto de diez criterios, basados en las funciones del gobierno, que permiten agrupar los gastos e ingresos de cada sector para la estructuración de mejores estrategias de presupuesto. En un primer momento los criterios establecidos fueron: (i) Servicios públicos generales, (ii)

Defensa, (iii) Orden público y seguridad, (iv) Asuntos económicos, (v) Protección del medio ambiente, (vi) Vivienda y servicios comunitarios, (vii) Salud, (viii) Actividades recreativas, cultural y religión; (ix) Educación, (x) Protección social. Cabe resaltar, que lo anteriores no responden exclusivamente al GPS, sino a las funciones del estado que son usadas como herramientas presupuestales.

Los criterios anteriores no se constituyen como inamovibles, ya que pueden, y en lo posible deben, ser adecuados a cada país según las necesidades propias del mismo. En Colombia, los criterios funcionales del gasto que son tenidos en cuenta a la hora de determinar si hay GPS son principalmente: (i) Protección social, (ii) Educación, (iii) Salud, (iv) Medio ambiente (v) Vivienda y espacio público y (vi) Recreación, cultura, deporte y comunicación. Lo anterior debido a que estos sectores están encaminados a generar un mayor bienestar social, sin perjuicio de que exista GPS en otros de los criterios del gasto.

El bienestar social generado responde al capital inyectado como GPS al interior de una nación, y cómo cada sector se ve beneficiado con los montos entregados. Como sucede con el presupuesto general, las apropiaciones por sector varían de periodo a periodo, derivando esto en una fluctuación en el capital entregado a cada criterio funcional. De esta manera, como se observa en el grafico II, el porcentaje del PIB entregado a cada criterio varía de periodo a periodo, sujeto a las apropiaciones aceptadas en cada vigencia presupuestal.

**Gráfico II: Gasto Social Presupuesto General de la Nación % del PIB**



Fuente: CEPAL para 1990-2013 DGNP, Ministerio de Hacienda y Crédito Público para 2014-2016.

El gráfico muestra cómo en el periodo entre el año 1991 y 1995 se encuentra un crecimiento exponencial prolongado, lo anterior responde a la creación de la Constitución Política de 1991, que trajo consigo una serie de garantías sociales superiores a las presentes con anterioridad a esta Carta Política. Desde el año 1990 hasta el 2016, el gasto social, incluido en estos criterios por función, aumentó de 5,7% del PIB a 13,4% del PIB, lo anterior denota que los últimos años han sido de compromiso presupuestal con la solución de las necesidades insatisfechas, haciendo la salvedad de que se debe contrastar este esfuerzo gubernamental con los resultados que su obtuvieron.

Ahora bien, analizando el gasto social de manera desagregada, el criterio de seguridad social y previsión (también utilizado como “Protección social), se encuentra en el primer lugar de porcentaje de gasto social invertido. Las apropiaciones bajo esta finalidad pasaron

de 5,6% del PIB en 2004 al 8,0% del PIB en 2015. Este criterio no se basa exclusivamente de temas de seguridad social *per se*, sentido contrario según el Banco de la Republica:

*“Este rubro incluye el pago por pensiones y los programas para la atención de la familia, la niñez y la juventud, la atención a la población vulnerable, la atención de ancianos, la protección y atención de grupos étnicos, la prevención y atención de desastres, así como los subsidios de vivienda a las familias y los de servicios públicos domiciliarios.”*<sup>31</sup>

Entonces será esta la primera muestra de cómo el gasto social, bajo el criterio funcional, no está atado a su condición de inversión o funcionamiento hacia un sector específico, pues como se observa en la lista de los gastos del criterio “protección social”, se ciñe a serie de rubros que buscan el beneficio social y se distribuyen entre funcionamiento e inversión.

Según lo visto en este aparte, el GPS no se redujo porcentualmente entre el periodo estudiado, de esta forma se resuelve un primer interrogante consistente en determinar si el Gobierno colombiano cumple con lo ordenado por la Constitución. Ahora frente al criterio para determinar qué debe considerarse GPS se adoptó un criterio funcional del gasto, el cual permite dilucidar cuando hay GPS de acuerdo a los sectores sobre los cuales recaiga el gasto. Dejando de lado la discusión del funcionamiento o inversión como factores determinantes del GPS.

En el siguiente capítulo se explicarán algunas de las herramientas que utiliza el Estado para reducir las brechas sociales y posteriormente el impacto que el gasto público social ha tenido en la reducción de la inequidad.

---

<sup>31</sup> Melo Becerra Ligia Alba. Ramos Forero Jorge Enrique: *“El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura”*. Borradores de economía N 1003, 2017, Banco de la República

## **5 Mecanismos Estatales de lucha contra la inequidad**

Luego de haber analizado el gasto público entre los años 2012 y 2017 es menester analizar el impacto económico de algunos factores que de una u otra forma inciden en la reducción de las brechas sociales. Lo anterior, partiendo del eje central del trabajo consistente en determinar si estos han supuesto un mejoramiento en las condiciones de vida de la sociedad. Para esto se tendrán en cuenta el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y finalmente se harán unas breves consideraciones acerca de las pensiones y los subsidios a los servicios públicos. Todo esto, en aras de observar la contribución o desmedro que han supuesto estos factores en el desarrollo equitativo de la sociedad.

## Sistema general de participaciones

Las transferencias son complejas de entender, en tanto pueden ser consideradas un gasto público social, un simple gasto de funcionamiento o de inversión. Dentro de un presupuesto que año tras año aumenta sus gastos de funcionamiento es necesario analizar uno de los rubros que más aumentaron durante el periodo estudiado y concluir cómo ha sido su comportamiento y si dicho aumento ha traído consecuencias beneficiosas para la sociedad.

Lo primero es determinar qué tanto han aumentado las transferencias en el periodo estudiado y el impacto que ha tenido dicho aumento. En la siguiente tabla se evidencia la variación porcentual que tuvieron las transferencias entre el año 2012 y 2017.

**Tabla 13, Transferencias en miles de millones años 2012 y 2017**

	<b>2012</b>	<b>2017</b>	<b>variación</b>
<b>Transferencias</b>	64.413	99.670	54,73%

Tabla # 13, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Como se puede observar en la tabla #14, las transferencias han tenido un aumento significativo entre el periodo estudiado; Lo anterior afianza la intención del Gobierno para que siempre haya una distribución de los recursos hacia los Departamentos y Municipios en aras de mejorar la calidad de vida de los colombianos sin importar la situación de las finanzas. A través del SGP se han logrado grandes avances en materia de cobertura en salud pública y educación<sup>32</sup>. Un ejemplo de esto ha sido la evolución de ciertos sectores a partir de las metas

---

<sup>32</sup> Melo Becerra Ligia Alba. Ramos Forero Jorge Enrique: “*El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*”. Borradores de economía N 1003, 2017, Banco de la República

propuestas por la Ley 1176 de 2007. Se puede observar cómo hubo grandes avances en la ejecución del SGP, y si bien no se logró un cumplimiento de todas las metas al año 2010, estuvo bastante cercana la cifra, alcanzando en parte el propósito buscado a través de esa legislación. A continuación, se encuentra un cuadro en el cual se pueden observar el estado de los sectores al año 2006, las metas fijadas a 2010 y los resultados obtenidos:

**Tabla 14, Puntos de partida sectoriales 2006 y metas al 2010 SGP**

<b>Sector</b>	<b>Puntos de partida 2006</b>	<b>Metas 2010</b>	<b>Logros</b>
<b>Educación</b>	90.1 %	100 %	89.67 %
<b>Salud</b>	73%	100 %	98.3%
<b>Acueducto</b>	Urbano 97.4% Rural 68.6 %	Total: 92.6 %	Total: 87.6
<b>Alcantarillado</b>	Urbano 90.2% Rural 60.1 %	Total: 87.2%	Total: 75.3
<b>Aguas residuales tratadas</b>	10% caudal	30 % del caudal	31% del caudal

Tabla# 14, Fuente: Bonet- Jaime, Pérez-Gerson Ayala-Jhorland. Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia, Documentos de trabajo de economía regional, Banco de la república. pag 29.

Estos datos dan cuenta de un gran avance del SGP luego de expedirse su última reforma legislativa<sup>33</sup>. Sin embargo, informes de la Contraloría General de la República han señalado serias fallas en el Sistema General de Participaciones (SGP) implementado en el año 2007. Dichas fallas habrían llevado a que los recursos del sistema se hayan mal obrado o en muchos

<sup>33</sup> Bonet Jaime, Pérez Gerson, Ayala Jhorland.. “Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia” Documentos de trabajo de economía regional, Banco de la república. página 29.

casos hayan sido objeto de actos corruptos. Este informe nos plantea la posibilidad de reformar el SGP debido a los hallazgos que más adelante se detallan.

En términos generales el informe de la Contraloría reseña la disparidad que hay en la asignación de los recursos a través del SGP, haciendo lenta la transición y la búsqueda de objetivos como la disminución de las brechas sociales y la lucha contra la pobreza. Los datos entregados en el aludido informe detallan el estado actual de los sectores que reciben recursos del SGP. A continuación, se encuentran algunos de los datos.

### **5.1.1 Salud**

Uno de los hallazgos consiste en el recobro que hacen las entidades promotoras del servicio de salud o EPS a los entes territoriales, por los pacientes del régimen subsidiado que reciben atención médica que no está contemplada en el Plan Obligatorio de Salud. Un dato estremecedor en esta materia es que el 5% de los pacientes que reciben tratamientos no POS, consumen el 65% de los recursos que el sistema transfiere a los entes territoriales. También se encontró en el informe, que muchos de los afiliados al régimen subsidiado tienen capacidad contributiva. Esto ha generado un desequilibrio en el sistema y ese desequilibrio termina pagándolo el Estado. Adicionalmente, se evidenció que de los recursos destinados a Salud Pública se están desviando aproximadamente el 51% para gastos de administración, mientras que solo un 49 % está siendo destinado a la población efectivamente. Sobre la corrupción, la Contraloría ha encontrado distintos carteles que han desfalcado al sistema en

miles de millones. Finalmente, en términos de reducción de brechas sociales, el sector salud podría tardar entre 15 y 24 años según las perspectivas de la Contraloría<sup>34</sup>.

### **5.1.2 Educación**

La primera observación en este campo es que las metas fijadas por el Gobierno en sus PND están empeñadas en aumentar la cobertura sin tener en cuenta la calidad de la educación. Ahora, en los distintos niveles, la Contraloría destaca una disminución en la cobertura para la básica primaria que paso de 90,1 % a 83,9 % en un periodo de tiempo de 7 años. En un plano más general, se evidencian niveles bajos de cobertura educacional en más de 600 entidades territoriales, que no llegan a 50 % de cobertura. El informe concluye en este punto con que los niveles de deserción han aumentado y que persiste un desequilibrio presupuestal en la asignación de recursos. Mientras algunos entes territoriales obtienen transferencias suficientes para lograr niveles de acceso de la educación del 100 %, hay otros que no llegan a niveles ni del 50 %. Para la Contraloría, de continuar la tendencia del SGP desde su creación en el año 2001, es posible que la reducción de brechas en esta materia dure entre 30 y 48 años<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Contraloría General de la República, Efecto Redistributivo del Sistema General de Participaciones: Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación, Tomado de:  
<https://www.contraloriagen.gov.co/documents/20181/452124/Efecto+redistributivo+del+Sistema+General+de+Participaciones+Resultados+y+perspectivas+en+los+sectores+de+Salud+y+Educación-2017.pdf/9651f816-62f3-4a17-8899-94cef6a8d971?version=1.0> .

<sup>35</sup> Contraloría General de la República, Efecto Redistributivo del Sistema General de Participaciones: Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación, Tomado de:  
<https://www.contraloriagen.gov.co/documents/20181/452124/Efecto+redistributivo+del+Sistema+General+de+Participaciones+Resultados+y+perspectivas+en+los+sectores+de+Salud+y+Educación-2017.pdf/9651f816-62f3-4a17-8899-94cef6a8d971?version=1.0> .

Como propuestas para revertir el camino que ha tomado el manejo de los recursos del sistema, la Contraloría propone reformar el sistema. La reforma estaría encaminada a la asignación presupuestal en los territorios más pobres, dotando de progresividad al SGP. Frente la preocupación de que a algunos territorios puedan dejar de recibir la misma cantidad de recursos, se plantea la capacidad de producir riqueza que tienen muchos de los territorios más productivos, lo cual ayudaría a reemplazar los recursos que dejarían de entrar por cuenta del SGP. Una frase en la que se podría resumir el informe de la Contraloría es *“La preocupación con la equidad es que es mayor en el discurso que en el contenido de las políticas públicas y el desarrollo normativo”*<sup>36</sup>. Esta frase refleja lo que ha sido el SGP desde su creación, las transferencias han tenido un fin loable como lo es la reducción de las brechas existentes en la sociedad; sin embargo, datos como los hallados por la Contraloría, demuestran que aún está muy distante este objetivo y que por ende se deben realizar mayores esfuerzos en materia normativa y de políticas públicas, si es que se quiere lograr un Estado menos desigual.

Como conclusión, los datos del SGP demuestran que año tras año hay un aumento en los rubros transferidos por vía del sistema. Estos recursos han ayudado a que se vean avances en materia de cobertura significativos. No obstante, de acuerdo a la información tratada en este texto, se evidencia que los niveles de disminución de las brechas sociales aún se encuentran muy distantes de lo deseado. Estos datos hacen necesario que haya un replanteamiento en la

---

<sup>36</sup> Contraloría General de la República, Efecto Redistributivo del Sistema General de Participaciones: Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación, Tomado de: <https://www.contraloriagen.gov.co/documents/20181/452124/Efecto+redistributivo+del+Sistema+General+de+Participaciones+Resultados+y+perspectivas+en+los+sectores+de+Salud+y+Educación-2017.pdf/9651f816-62f3-4a17-8899-94cef6a8d971?version=1.0> .

forma en la cual se asignan los recursos, y pasar de un sistema con exceso de recursos mal administrados, a uno en el cual la asignación se realice de forma más eficiente y que cumpla con los objetivos propuestos por el SGP.

## **Sistema General de Regalías**

Las regalías se encuentran definidas en el artículo 360 de la Constitución Política colombiana como “la contraprestación económica que surge de la explotación de un recurso natural no renovable y cuya titularidad es del Estado colombiano”,<sup>37</sup>. Los recursos provenientes de este sistema se deben destinar a la satisfacción de las necesidades básicas de los municipios y departamentos tales como, la salud, la educación, el agua potable, etc. Otra de las finalidades consiste en la construcción de grandes proyectos que traigan prosperidad a los entes territoriales.

De la definición se han hecho dos interpretaciones respecto a la titularidad de las regalías. La primera consistente en que los departamentos y municipios son los titulares de la contraprestación económica de los recursos que se explotan en su jurisdicción. La segunda interpretación parte de la premisa de que el Estado son todos sus ciudadanos y por ende los recursos provenientes de las regalías deben repartirse de forma equitativa en todo el territorio, aun cuando los entes territoriales donde se exploten recursos puedan llegar a tener algún derecho de participación. Esta segunda premisa se encuentra respaldada por la jurisprudencia constitucional<sup>38</sup>.

Bajo estas dos premisas ha girado la discusión frente a cómo deben asignarse los recursos provenientes de las regalías. Actualmente la regulación vigente en materia de regalías es el Acto Legislativo 005 de 2011, la Ley 1530 de 2012 y los correspondientes decretos que se

---

<sup>37</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 360.

<sup>38</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-541 de 2011, M.P Nilson Pinilla Pinilla.

encargaron de transformar el anterior sistema de regalías. De antaño, las regalías se clasificaban en dos grupos, regalías directas y regalías indirectas. Las primeras representaban el 80% de los recursos e iban destinadas a aquellos entes territoriales en donde se hubiese dado la explotación de recursos. En contraposición las regalías indirectas eran de un orden del 20 % y eran repartidas a los entes territoriales que previamente presentaran proyectos de inversión y fuesen aprobados por el Gobierno. Según datos del Departamento Nacional de Planeación, bajo este antiguo sistema el 80% de los recursos eran entregados a solo 3 departamentos, cuya población era inferior al 17 %, generando una gran disparidad en el territorio<sup>39</sup>. Adicionalmente, los recursos que se entregaban a los municipios no representaban un impacto en términos de desarrollo regional y bienestar general<sup>40</sup>. Estos datos principalmente fueron los que llevaron a un cambio en la forma de repartición y administración de los recursos.

El sistema implementado después del 2011 tuvo como pilares el manejo responsable y eficiente de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR); el ahorro a futuro que permita estabilizar el entorno económico; mejorar en términos de equidad a través de la asignación de recursos en todo el territorio; impulsar la economía regional y nacional y de esta forma generar desarrollo para el país. Con este nuevo sistema se han asignado recursos extras a los departamentos más pobres como Choco, Nariño, Guainía, Vaupés, Cauca. Todos los municipios a los que antes no recibían un solo peso por concepto de

---

<sup>39</sup> Departamento Nacional de Planeación. “Sistema General de Regalías, presentación general”. Tomado de: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)

<sup>40</sup> Contraloría General de la República. ¿Que son las regalías? Tomado de: <https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>

regalías están recibiendo recursos, pasando de 500 a 1088 municipios beneficiados por los recursos de las regalías.

Actualmente hay una discusión frente al SGR. En esta se han hecho presentes el Gobierno Nacional, El sector extractivo y la Contraloría. La posición oficial del Gobierno ha sido tajante en reconocer los grandes avances en materia de equidad en la asignación de los recursos, la aprobación de 12.420 proyectos no es un dato menor y muestra cómo se han logrado ejecutar los recursos a lo largo y ancho del territorio en temas como las carreteras (11 billones de pesos), educación (4 billones), Ciencia y tecnología (3 billones), entre otros. La posición oficial defiende el sistema actual frente al modelo que existía anteriormente, ya que en términos de equidad bajo el anterior sistema los recursos habrían terminado en el 17 % de la población, dejando desprovista la mayoría de la población y territorios<sup>41</sup>.

Por otra parte, tenemos la posición de la Contraloría General de la República, que enfatizó en la necesidad de articular proyectos regionales y nacionales estratégicos, y no únicamente enfocarse en los proyectos micro de cada municipio. Adicionalmente, el último informe de la Contraloría evidenció los grandes problemas existentes en el SGR, entre estos están el exceso de recursos sin ejecutar (12,4 billones), la presunta incidencia fiscal en un monto aproximado de 840 mil millones de pesos correspondiente a obras sin terminar, y un 70 % de las licitaciones en las cuales solo hay un oferente, esto último es uno de los indicios de

---

<sup>41</sup> Cárdenas Santamaría Mauricio. “Regalías: mil veces mejor que antes”, columna de opinión. Tomado de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-cardenas-santamaria/regalias-mil-veces-mejor-que-antes-213856>

corrupción al interior del SGR. Es por esto que la Contraloría plantea una reforma al mismo, que lo blinde de corrupción y optimice la forma en la que se ejecutan y asignan los recursos<sup>42</sup>.

Finalmente, se encuentra la posición esgrimida por el sector minero, según la cual se debe reformar el sistema en aras de volver a un esquema que de prevalencia a los municipios en los cuales se realiza actividad extractiva. Para este sector el actual sistema ha llevado a que las comunidades rechacen la ejecución de proyectos, debido a que no reciben una retribución que tenga correlación con el impacto que las obras producen. Esta última posición plantea una ruptura del principal pilar del actual SGR consistente en la equidad como eje central de las regalías<sup>43</sup>.

Luego de haber examinado el Sistema General de Regalías y su impacto en el desarrollo de las comunidades, es importante recalcar que, si bien presenta algunas fallas en la actualidad, ha sido una gran fuente de desarrollo para las regiones, a través de la ejecución de proyectos que de una u otra manera traen beneficio social. El actual sistema trajo consigo un elemento como la equidad, el cual es esencial en materia de disminución de las brechas sociales. En virtud de lo anterior consideramos que frente al SGR cualquier reforma del mismo debe poner como eje central este principio, aun cuando es posible que hayan mejoras frente a la asignación y ejecución de los recursos.

---

<sup>42</sup> Contralor critica el Sistema General de Regalías. Artículo Revista Dinero. Tomado de: <https://www.dinero.com/pais/articulo/contralor-edgardo-maya-critica-el-sistema-general-de-regalias/258101>

<sup>43</sup> Mineros demandan una urgente reforma al sistema de regalías. Artículo Portafolio. Tomado de: <http://www.portafolio.co/economia/mineros-demandan-una-urgente-reforma-al-sistema-de-regalias-516566>

## **Subsidios**

El Estado colombiano tiene como una de sus principales fuentes de gasto público la asignación de subsidios a los sectores más vulnerables de la población. Según datos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) estos subsidios para el año 2015 ascendieron a 71, 8 billones de pesos, representando así un 35.5 % del presupuesto general de la Nación. Si bien, estos datos serían indicadores de una mejora en las condiciones de los sectores más vulnerables, se hace necesario analizar si efectivamente los recursos destinados al otorgamiento de subsidios están siendo administrados de forma óptima, logrando una redistribución del ingreso entre los sectores sociales de menores recursos. Este aparte del trabajo abordará de forma sucinta los indicadores en materia de subsidios a las pensiones y a los servicios públicos.

### **5.1.3 Pensiones**

Para el año 2015 el Estado colombiano gastó 18.4 billones de pesos en subsidios a las pensiones, que corresponde al 2,31% del PIB. De estos el 74.2% equivalente a un aproximado de 13.6 billones está siendo destinados al sector poblacional de mayores ingresos (4 y 5), yendo en contra del postulado de progresividad que gobierna la actividad de otorgar subsidios. Esto se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 15, Porcentaje del subsidio a las pensiones destinado a cada decil**

<b>Decil*</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>% del Subsidio</b>	4.3%	7.8%	13.7%	23.4%	50.8%

Tabla # 15, Fuente: DNP 2015

\* Los deciles corresponden al rango de ingresos de la población, siendo 1 el más bajo y 5 el sector de mayores ingresos.

Lo anterior tiene una explicación legal. La ley 100 de 1993 estableció dos regímenes, uno de prima media y otro de ahorro individual. En el régimen de ahorro individual, el monto ahorrado por los cotizantes generalmente no alcanza para cuando la persona tiene edad de pensión, haciendo necesario un subsidio y que de esta forma la persona se pensione. Los subsidios más altos corresponden a la población que tenga un mayor Índice Base de Liquidación (IBL), el cual se obtiene del promedio de cotización de los últimos 10 años de una persona en edad de pensionarse. Partiendo de la premisa de que a mayor IBL mas grande será el subsidio, el Banco Mundial estableció que el subsidio que recibe una persona que contribuía con 1 salario mínimo es entre 63 millones de pesos y 143 millones, mientras tanto el subsidio recibido por una persona que aportaba sobre un salario de 25 salarios mínimos corresponde a 1.029 millones de pesos.

Otro dato estremecedor y que demuestra que el sistema pensional colombiano requiere una reforma urgente es que de la población catalogada con menos recursos solo obtienen la pensión un 0.5 %, en contraposición en el grupo poblacional de ingresos más altos el 62.3 %

logra pensionarse<sup>44</sup>. Los datos aquí mencionados demuestran como en este rubro hace falta un mejor enfoque hacia quienes son los beneficiarios de los subsidios, y será un aspecto a corregir en las futuras reformas pensionales.

#### 5.1.4 Servicios Públicos

Los servicios Públicos son el cuarto rubro al que el Estado más otorga recursos por cuenta de los subsidios, representando un 0.66% del PIB frente al 2.31% de las pensiones. A diferencia del tema pensional, en este caso los recursos destinados a subsidiar los servicios públicos no se encuentran focalizados en la población con más altos recursos, como se puede ver en la siguiente tabla:

**Tabla 16, Porcentaje de los subsidios en servicios públicos destinado a cada decil.**

<b>Decil*</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>% del subsidio</b>	21.8%	23.2%	22.9%	20.4%	11.7%

Tabla # 16, Fuente: DNP 2015.

\* Los deciles corresponden al rango de ingresos de la población, siendo 1 el más bajo y 5 el sector de mayores ingresos.

Sin embargo, no puede hablarse de que haya una progresividad en la asignación de estos recursos, por cuenta de un obsoleto sistema de estratificación creado en 1983 y que en principio buscaba medir quienes tenían mayor capacidad de pago. En la actualidad se estima

<sup>44</sup> Revista Economía colombiana edición 351. “Subsidios y Eficiencia del gasto”. Página 31 y ss. Tomado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351\\_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4)

que el 68.3 % de los hogares viven en el estrato 2 y 3, mientras que solo un 5.8 % vive en los estratos 4, 5 y 6, lo que produce que para un porcentaje de la población muy alto (68%) se dejen de lado factores adicionales que puedan medir la capacidad de pago. Los anteriores datos hacen necesario adoptar nuevas fórmulas para determinar quiénes se encuentran en una posición económica más fuerte y por ende no deben ser sujetos a subsidios. Por ejemplo, una de las formulas podría ser, como lo plantea el autor Jorge Iván Gonzáles, una declaración de renta universal. A partir de esta declaración se definiría quienes pagan impuestos y quienes reciben subsidios, partiendo del nivel de sus ingresos y no del lugar en el que vive<sup>45</sup>.

De lo observado en esta parte del trabajo es posible abstraer que los subsidios tienen como propósito ayudar a los sectores más vulnerables de la sociedad. En consecuencia, juegan un rol muy importante en la disminución de las brechas sociales. No obstante, en la actualidad por razones de diferente índole, los subsidios no están siendo asignados de la forma más apropiada, es por esto que se deben adoptar herramientas que ayuden a obtener una mejor información acerca de cómo y a quiénes benefician los subsidios, y de esa forma puedan cumplir su cometido de redistribuir el ingreso hacia los hogares de menos recursos.

En el siguiente capítulo se analizarán los principales indicadores sociales que darán cuenta del impacto que han tenido las medidas adoptadas por el gobierno en la disminución de la pobreza y la desigualdad en Colombia.

---

<sup>45</sup> Revista Economía colombiana edición 351. “Subsidios y Eficiencia del gasto”. Página 45. Tomado de: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351\\_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4)

## **6 Repercusiones socioeconómicas del Gasto Público Social**

Para efectos de este trabajo se analizarán los datos principales de las condiciones de vida nacionales, como la desigualdad o los índices de pobreza. Adicionalmente se hará hincapié en fenómenos sociales relacionados con la organización estatal y los últimos presupuestos nacionales. Todo esto para mirar que incidencia ha tenido el Gasto Público Social en la reducción de las brechas sociales.

### **Desarrollo de los índices sociales**

Para el caso específico de estudio, los índices de pobreza y desigualdad en Colombia serán observados frente a las políticas y capital aplicado. De este análisis derivarán respuestas acerca de la eficiencia de las políticas estatales para el trato de problemas de la población. Comenzaremos entonces por la condición de pobreza en el ámbito nacional, y los datos que de esta derivan a través del tiempo.

La medición de los índices de pobreza en Colombia se realiza bajo dos metodologías: la del índice de pobreza monetario, que mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas; y la pobreza multidimensional, calculada con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que mide los hogares con privaciones en 5 dimensiones básicas de bienestar, distintas a la carencia de ingresos.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Departamento Nacional de Planeación, “Panorama nacional, pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas”, edición 3, abril 2017. Pág. 1

Las dos mediciones se acercan al problema de la pobreza de distinta manera, el primero desde una visión unidimensional donde se miran los ingresos de la persona para determinar su estatus de pobreza; mientras que el segundo (IPM), tiene en cuenta distintas variantes para establecer si una persona puede llegar a ser catalogada en situación de pobreza y qué tan crítica es dicha situación.

### **6.1.1 Índice de pobreza multidimensional (IPM)**

Según sus creadores los profesores Sabina Alkire y James Foster:

*“Este índice estaba basado en la idea de que la gente en pobreza va más allá de los ingresos para definir su experiencia de pobreza, por lo que un solo indicador no es suficiente para captar los múltiples aspectos que contribuyen a la pobreza. Esta metodología utiliza un enfoque de conteo para identificar “quién está en condiciones de pobreza”, teniendo en cuenta una serie de privaciones que sufren, y los combina con la metodología Foster-Greer-Thorbecke (FGT) que es ampliamente utilizada en las medidas de pobreza de ingresos. La medida resultante agrega la información para reflejar la pobreza social en una forma robusta y sintética, se puede analizar por regiones y grupos y, sobre todo, se pueden desglosar por dimensión e indicador para mostrar cómo son las personas en condiciones de pobreza.”<sup>47</sup>*

En pocas palabras, el IPM intenta la inclusión de los principales aspectos de las condiciones de vida de la población colombiana para así determinar quién, más allá de los ingresos económicos que perciba, puede encontrarse en situación de pobreza. Es por esta razón que

---

<sup>47</sup> DANE. Metodología Índice De Pobreza Multidimensional (Ipm), 2014.

toma importancia en el presupuesto, ya que la inclusión de factores propios de las condiciones de vida de los habitantes, hace que dicho índice sea una muestra real del impacto de las políticas estatales en las problemáticas de la Nación. La inclusión de aspectos como la educación, el trabajo, la vivienda y el acceso a servicios de salud y públicos, genera que lo consignado en el índice no solo nos indique el nivel de pobreza de la población, sino que adicionalmente sirve para verificar la evolución de los otros factores de manera individual.

El IPM ofrece también la ventaja de que cada país obtenga los datos más representativos según la realidad social del mismo, pues no será igual al análisis realizado en un país en vía de desarrollo a uno desarrollado, ya que los niveles de pobreza en cada uno varían dependiendo de las condiciones promedio de vida de la nación.

Los factores a consideración para el establecimiento del IPM como se puede observar en el cuadro #1 son:

<b>Dimensiones y variables del IPM para Colombia</b>
<b>Las dimensiones y variables consideradas para el IPM de Colombia son:</b>
<b>Condiciones educativas del hogar:</b>
- Logro educativo
- Analfabetismo
<b>Condiciones de la niñez y juventud:</b>
- Asistencia escolar
- Rezago escolar
- Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia
- Trabajo infantil
<b>Trabajo</b>
- Desempleo de larga duración
- Empleo formal
<b>Salud:</b>
- Aseguramiento en salud
- Acceso a servicio de salud dada una necesidad
<b>Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:</b>
- Acceso a fuente de agua mejorada
- Eliminación de excretas
- Pisos
- Paredes exteriores
- Hacinamiento crítico

Cuadro #1, Fuente: DNP, DDS, SPSCV. 2011.

Según el Departamento Nacional de Planeación se considera que una persona está en condición de pobreza si cuenta con privaciones en al menos 5 de las variables seleccionadas (33% del total de privaciones). La medida permite obtener estimaciones de la incidencia de la pobreza multidimensional para diferentes dominios geográficos.<sup>48</sup>

Habiendo agotado los aspectos que competen al IPM para el establecimiento del nivel de pobreza nacional, procederemos ahora a comprobar la evolución de la misma en el período de tiempo analizado. Cabe resaltar que, aunque en términos generales el nivel de pobreza bajó y esta medición ha disminuido todos los años, quedan aspectos adicionales de análisis para entender de manera completa la ingerencia que esto ha tenido en la población colombiana y su desarrollo.

Entre 2010 y 2016, la reducción de la pobreza multidimensional para el total nacional fue de 12,6%, en las cabeceras fue de 11,4% y en los centros poblados y rural disperso de 15,5%.<sup>49</sup>

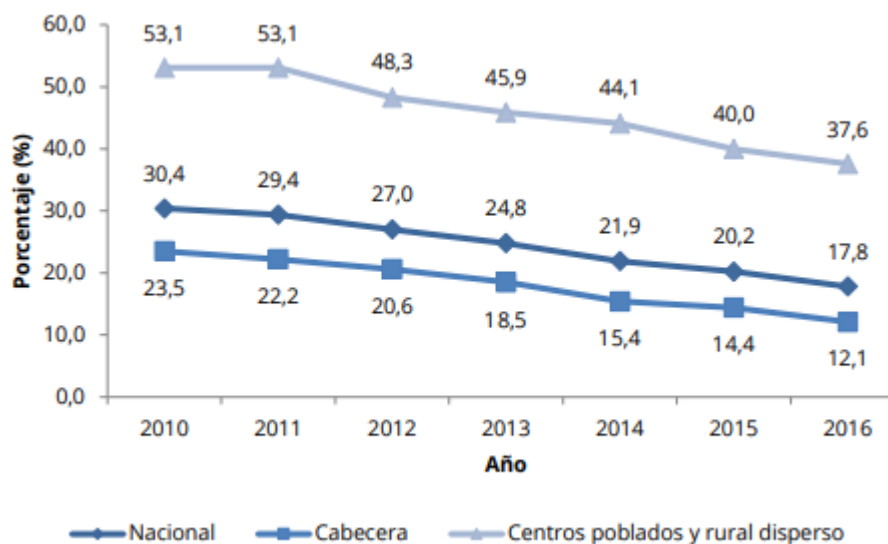
En el gráfico III se evidencia la evolución del IPM a lo largo de los años comprendidos en los PND analizados en el presente documento, mostrando una reducción porcentual de la población en condición de pobreza según este índice.

---

<sup>48</sup> “Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014.”, DNP, Febrero 2011. Pág. 2

<sup>49</sup> “Boletín técnico comunicación informativa”, DANE, Marzo de 2017

**Gráfico III. Incidencia de la pobreza por IPM según dominio 2010-2016**



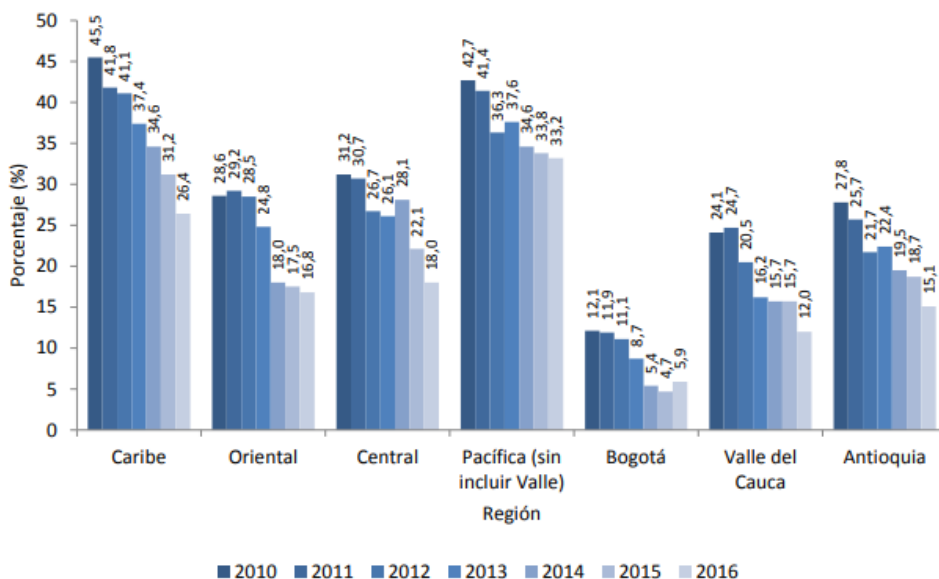
Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2010 – 2016

Si bien dicho gráfico demuestra una mejoría a nivel nacional soportado por los datos entregados con una reducción considerable de 12,6 puntos porcentuales, el panorama nacional siempre se ha encontrado con el problema del centralismo marcado, dejando a la periferia en una condición de desigualdad frente a los grandes centros urbanos.

Desde la perspectiva presupuestal, dicho problema se explica en dos razones: la primera es el sistema de regalías que tuvo vigencia hasta el año el año 2011, en el que los recursos entregados a los municipios que no contaran con actividades económicas fuertes no eran de mayor monto. La segunda, que las transferencias y programas a nivel nacional no siempre responden a las necesidades particulares por lo que los municipios de la periferia y regiones que no cuenten con el musculo económico suficiente, serán las que sufran más los efectos de no tener a su disposición programas eficientes en solución de sus problemáticas.

Es por esto, como denota al grafico número IV a continuación, que mientras los departamentos con grandes centros urbanos gozan de un nivel de pobreza bajo, aquellos que son considerados de la periferia nacional alcanzan sus índices de pobreza hasta niveles alarmantes como lo es el caso del Chocó.

**Grafico IV. Incidencia de la pobreza por IPM según región 2010-2016**



Fuente: DANE, cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2010 - 2016.

Esto constituye una problemática más en la repartición del presupuesto nacional, pues debe darse un trato diferenciado ante las distintas situaciones en las regiones del país, ya que si lo que se busca es cerrar la brecha social presente en la sociedad colombiana, no es útil que la pobreza sólo sea tratada en ciertos centros urbanos. Por esta razón, el boletín informativo del DANE, de donde proviene la información aquí consignada, propone cambiar las políticas presupuestales nacionales por unas que tengan en cuenta las diferencias en las regiones, pues no adolecen todas de los mismos problemas. Por ejemplo, una región puede tener una

situación precaria de agua potable como es el caso pacífico o caribe, mientras que otra puede adolecer falencias en las condiciones de vivienda adecuada como lo es el caso amazónico.<sup>50</sup>

Según lo afirmado, se ha dado una mejoría a nivel nacional en cuanto a pobreza hablando, y al ser bajo la consideración del IPM, también en la cobertura de salud y educación. Sin embargo, debemos considerar que la medición bajo esta metodología simplemente da una idea general, como lo afirma la Organización de las Naciones Unidas en uno de sus informes:

*“El IPM tiene algunas desventajas, principalmente debido a la limitación de datos disponibles. En primer lugar, los indicadores incluyen resultados/output (como los años de escolaridad), insumos/inputs (como el combustible utilizado para cocinar) y un indicador acumulado/de stock (mortalidad infantil). En segundo lugar, los datos referentes a la salud son relativamente insuficientes y pasan por alto algunas carencias grupales, sobre todo en lo referente a la nutrición, aunque los patrones que se observan son plausibles y resultan familiares. En tercer lugar, en algunos casos, hubo que tener especial cuidado para realizar las valoraciones sobre los datos que faltaban. No obstante, para considerar que un hogar sufre pobreza multidimensional, debe tener carencias al menos en seis indicadores del nivel de vida, o en tres indicadores del nivel de vida y un indicador de salud o educación. Este requisito hace que el IPM sea menos sensible a las imprecisiones menores. La cuarta desventaja es que las desigualdades entre hogares pueden ser severas, pero podrían no quedar reflejadas en el índice. La quinta es que, aunque el IPM sea mucho más que un mero recuento e incluya la intensidad de la pobreza padecida, no mide la desigualdad entre los*

---

<sup>50</sup> “Boletín técnico comunicación informativa”, DANE, Marzo de 2017.

*pobres, aunque los desgloses por grupo se pueden utilizar para revelar las desigualdades grupales. Por último, las estimaciones presentadas en este índice se basan en datos públicos y abarcan diversos años entre 2005 y 2014, lo que limita la posibilidad de realizar comparaciones directas entre países.”<sup>51</sup>*

Siendo así, aunque se ha presentado una mejoría porcentual en el nivel de pobreza multidimensional, aún no es momento de estar conforme con este, sino por el contrario hay que analizar las condiciones de la población nacional menos favorecida; esto con el objetivo de identificar la raíz y la gravedad de los problemas que aquejan a la sociedad, que para efectos de este trabajo se hará de la mano con el Índice Monetario de Pobreza.

Por otro lado, la crítica presentada al IPM evidencia las mismas falencias frente al impacto del gasto público social, ya que al no tener todos los valores incluidos una naturaleza similar, se hace difícil determinar cuán adecuado es un programa dependiendo la región.

### **6.1.2 Índice monetario de pobreza**

*La línea de pobreza* es el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada<sup>52</sup>, la cual es actualizada con el índice de precios al consumidor (IPC). La línea de pobreza extrema es actualizada a su vez con el IPC del rubro de alimentos para el grupo de ingresos bajos. El índice de pobreza monetario está conformado por aquellas personas que con los ingresos que perciben por la actividad que realizan, no pueden solventar las necesidades básicas de vida. Para 2016, el

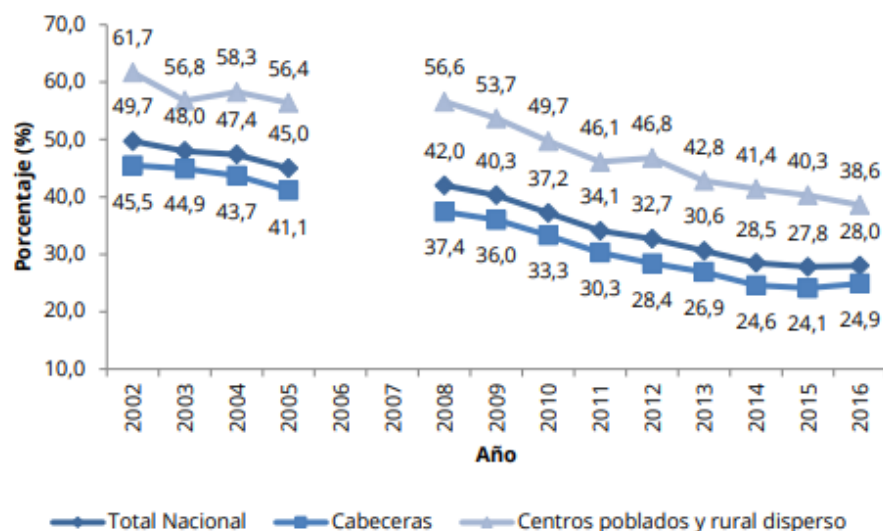
---

<sup>51</sup> United Nations Development Programme. ¿Cuáles son las principales limitaciones del IPM?

<sup>52</sup> “Boletín técnico comunicación informativa”, DANE, Marzo de 2017.

costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$241.673, lo que equivale a un crecimiento de 8,1% con respecto al 2015, cuando se ubicó en \$223.638. De acuerdo con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$966.692. Si la familia vive en las cabeceras este valor sería \$1.064.172; si vive en los centros poblados y rural disperso \$638.172; si vive en las trece ciudades y áreas metropolitanas \$1.062.236 y si vive en las otras cabeceras de \$1.066.956.<sup>53</sup> En otras palabras, los valores allí consignados constituyen la mínima cantidad de ingresos con la cual una persona puede conllevar los factores de una vida digna. Como se ve en la gráfica V, aún una gran porción de la población nacional se encuentra por debajo de estos ingresos necesarios para la subsistencia.

**Grafico VII. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2016<sup>54</sup>**



De esto es necesario resaltar tres aspectos fundamentales para el objeto en estudio del texto, estos son: (i) Aunque el cálculo de ingresos mínimo per cápita se haya realizado con base en

<sup>53</sup> : DANE, línea base ENIG 2006-2007, actualizadas por IPC total de ingresos bajos.

<sup>54</sup> DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2015).

la inflación y el IPC, este es aún bajo para la realidad colombiana y es que decir que una persona con \$241.673 se considere exenta de ser considerada pobre, es una afirmación temeraria considerando el monto del salario mínimo a nivel nacional. (ii) Se ha dado una mejoría en cuanto a los porcentajes manejados a lo largo de los años, pero no deja de ser alarmante que en el año 2016 el 28% de la población nacional se encuentre en una posición en la cual no pueda costar las necesidades básicas de vida, y aún más que el 38,6% de la población rural y de centros poblados tampoco pueda realizarlo; es decir que más de un tercio de esta población y más de un cuarto de la población nacional no cuenta con un ingreso suficiente para permitirse una vida básica. Y por último (iii) las estadísticas muestran como las condiciones de pobreza según este factor se ven alteradas según la calidad de familia en cuestión, esto quiere decir que una familia con un núcleo familiar de más de 4 personas tiene una probabilidad de 66,7% de encontrarse en una posición de pobreza monetaria, según la cual no puede proveer a su familia con los bienes básicos para vivir.

### **6.1.3 Índice de desigualdad o coeficiente de Gini**

Este coeficiente es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Esta medida está ligada a la Curva de Lorenz. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso.<sup>55</sup> Esto quiere decir que entre más cerca este el índice al valor de la unidad, más será la desigualdad presente en el país, ya que será menor el número de personas que acaparen la mayoría de ingresos en el territorio nacional.

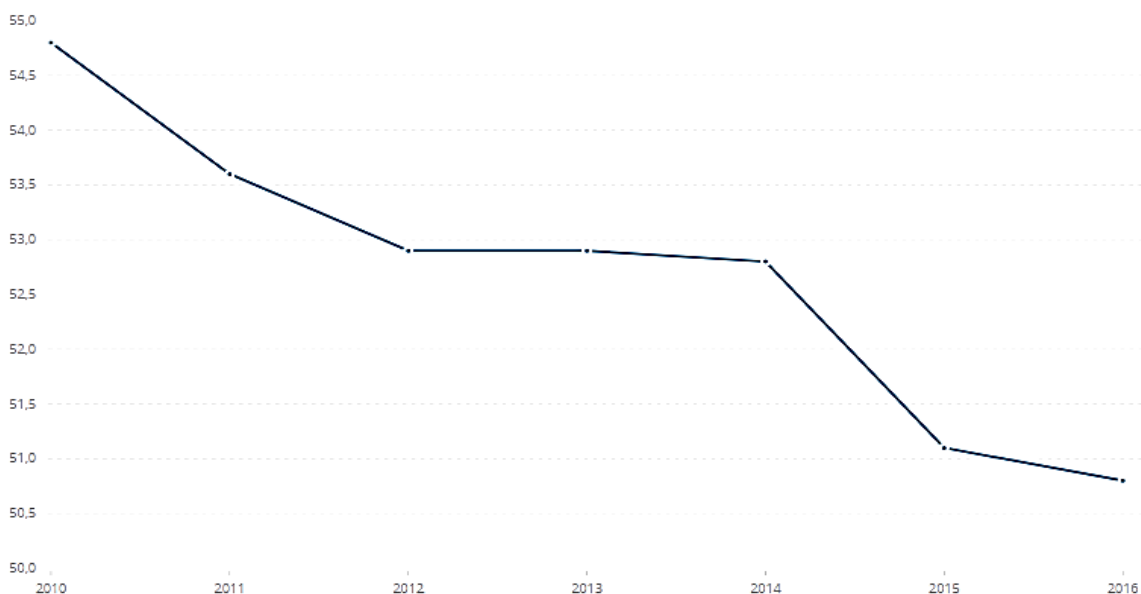
---

<sup>55</sup> “Coeficiente de Gini”, Universidad Icesi, Glosario, Tomado de:  
<http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf>

La realidad colombiana frente a este índice es constante blanco de críticas, pues nos encontramos frente a uno de los países más desiguales a nivel americano. Por esta razón siempre se ha tratado de incluir políticas que ayuden a eliminar la brecha social, y siendo el coeficiente de Gini el método idóneo para la medición de la magnitud de dicha brecha, se tiende a tomar como punto de referencia de los resultados de las mencionadas políticas.

La evolución del índice de desigualdad a nivel colombiano ha sido fluctuante. A mediados de los años noventa el coeficiente tenía un valor menor por debajo de la media unidad; es decir, el ingreso estaba mucho mejor distribuido en la población nacional. Actualmente nos encontramos con un coeficiente de Gini de 0,58, lo que a simple vista no parece alarmante, pero debemos considerar que esto significa que la riqueza aún se concentra de gran manera en un sector específico de la población.

**Grafico VI. Coeficiente de Gini en Colombia 2010-2016<sup>56</sup>**



En el grafico VI se observa cómo, aunque la tendencia del coeficiente de Gini ha sido decreciente en los últimos tiempos en Colombia, aún nos encontramos en un nivel preocupante. Esto considerando que los demás países pertenecientes a Latinoamérica se encuentran en un nivel de desigualdad menor al nuestro. Si comparamos los datos colombianos con países desarrollados quedara aún más evidenciado lo preocupante de la situación. Y es que países europeos como Suecia tienen un coeficiente de 0,27; y para no ir tan lejos en el caso argentino el mismo se ubica en 0,41.<sup>57</sup>

Ahora bien, como habíamos adelantado el coeficiente de Gini mide la desigualdad presente en los diferentes países, por lo que su valor dependerá también de las condiciones económicas y poblacionales del país mismo; lo anterior significa que un país de medianas proporciones,

---

<sup>56</sup> Fuente: Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Encuestas anuales (2010-2017)

<sup>57</sup> Datos del Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Encuestas anuales (2010-2017)

con un ingreso alto por su desarrollo, será más viable para encontrarse con un coeficiente de Gini positivo. Cabe resaltar que esto no significa que sea imposible para un país de gran población, pero su grado de dificultad será mayor al tener que cubrir una masa poblacional aún grande.

Al igual que con los índices de pobreza analizados, la herramienta principal para combatir los problemas al interior de una nación son las políticas públicas, de la mano del presupuesto que es el motor de capital que moverá todas estas. Se menciona esto ya que no es posible analizar la evolución de estos índices, sin adentrarnos en las políticas aplicadas como medidas paliativas frente a las problemáticas de cada caso concreto. Es por esto que debemos entender primero los esfuerzos del Estado frente la desigualdad en su territorio, para comprender aún más las causas y detonantes de sus problemas.

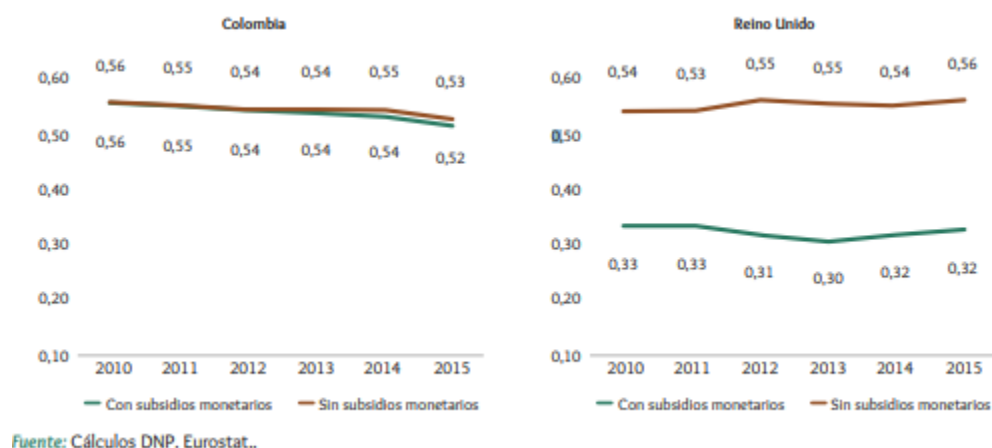
En el caso de los índices estudiados con anterioridad, son las condiciones de analfabetismo, insalubridad, desempleo, desigualdad, y condiciones de vida en general las que miden el valor en el cual habrán de ubicarse. El Estado hace frente a esto por medio de programas que procuran la transferencia de beneficio a quien más lo necesita, y son los subsidios herramientas ideales para realizar esto, ya que se entregan facilidades monetarias de alcanzar un bienestar mayor a quien no lo tiene. En otras palabras, los subsidios como herramientas, funcionan como puente de capital entre las arcas nacionales y la población necesitada, mas no entregando simple capital a estos para su uso, sino brindando condiciones mejores que aumenten la calidad de vida.

Ahora bien, para el caso específico de la desigualdad, en donde se busca luchar contra la brecha social causado por diferencias en los ingresos y oportunidades, las políticas estatales pretenden el acercamiento de la población necesitada a condiciones mejores de vida, que les permitan optar por situaciones que les brinden un bienestar mayor. A pesar de esto, y como

se ha expuesto a lo largo del documento, el simple establecimiento de programas no basta para la obtención de resultados deseados, si estos no cuentan con las herramientas necesarias para que esto pase, por lo que terminan siendo una fuga de capital.

Así es el caso colombiano con los subsidios, dado que, aunque hay gran variedad de estos para los distintos sectores en los cuales son necesitados, no terminan derivando en los resultados esperados, no por su idea, sino por su aplicación. En el grafico V, podemos observar la diferencia en la aplicación de subsidios y cómo al ser eficientemente utilizados generan resultados radicalmente distintos a cuando sucede lo contrario.

**Grafico VII. Impacto de los subsidios en el coeficiente de Gini<sup>58</sup>**



Del grafico VII queda una conclusión muy clara: no es la manera como se invierta, ni los programas que se realicen, sino la manera en que estos son llevados a cabo. No puede haber más adecuado ejemplo que el expuesto, dos economías distintas en las cuales fueron aplicados subsidios. En el caso británico se vislumbra fácilmente la diferencia entre la aplicación y la falta de estos. En el primer escenario encontramos un coeficiente de 0.32,

<sup>58</sup> Contraloría General de la Nación, “Subsidios y eficiencia del gasto”, Economía colombiana, edición 351. pág. 12.

propio de una sociedad sin una brecha social de gran magnitud; mientras sin la aplicación de los subsidios el coeficiente sube hasta encontrarse igualado al caso colombiano. En pocas palabras, la eficiente aplicación deriva en resultados esperados.

Otro escenario distinto es el caso colombiano, pues la aplicación de subsidios no genera impacto alguno en la desigualdad presente en el país. La Contraloría General de la Nación encuentra razón de este fenómeno en la mala distribución y aplicación de los subsidios, ya que *“la distribución se apega más al principio de igualdad absoluta (todos los quintiles de ingreso reciben la misma cantidad de subsidios) que a uno de progresividad en el gasto. Es decir que la distribución actual del gasto no está incorporando plenamente la diferencia de ingresos de la población.”*<sup>59</sup> En otras palabras, la aplicación de programas como subsidios, no encuentra un beneficio real a menos de que la administración que los establece lo haga de manera diferenciada.

Para concluir, la desigualdad presente en Colombia responde a varias razones, la primera es el mal manejo que se da a los recursos estatales para programas que deberían reducir la brecha social, ya que como se evidencio con los datos expuestos en este capítulo, la eficiente administración de las arcas del estado y correcta materialización en programas sociales de gasto público derivan en resultados beneficiosos para la sociedad gobernada.

En segundo lugar, se debe hacer hincapié en que la desigualdad en Colombia no se trata de cualquier problema para tratar a la ligera, por el contrario debería ser una señal de alarma

---

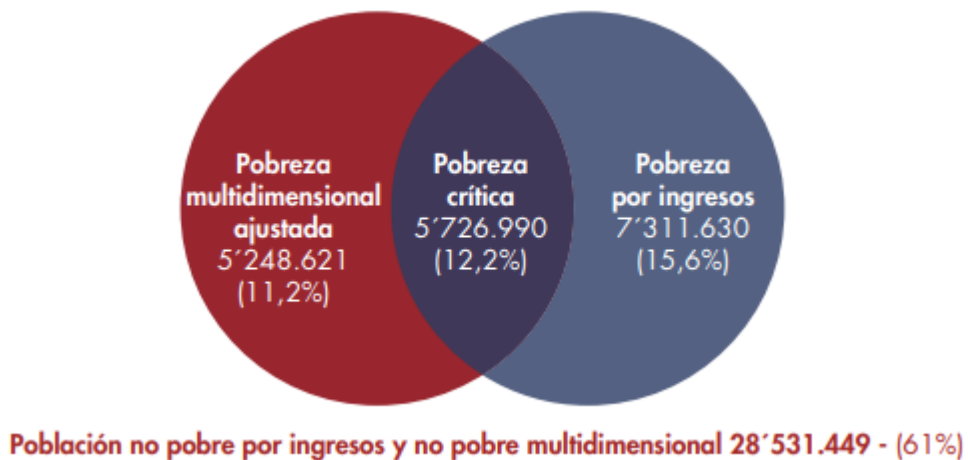
<sup>59</sup> Contraloría General de la Nación, “Subsidios y eficiencia del gasto”, Economía colombiana, edición 351.

sobre la malversación de recursos y las poco efectivas políticas que se están llevando a cabo. Por último, la desigualdad nacional no debe verse como un problema simplemente de ingresos, como pretende el coeficiente de Gini, sino como la acumulación de distintos factores socioculturales, que resultan en agravamiento del problema *per se* y una mayor dificultad para su posterior solución.

En conclusión, aunque las estadísticas muestran una mejora en cuanto a los índices de pobreza a nivel nacional, y a pesar de que esto es gratificante dados los alarmantes datos a los que estábamos acostumbrados a lo largo de la historia patria, esta mejora puede no ser efectiva sino por el contrario tratarse de una ilusión numérica, y es que como ya hemos abordado el IPM no es en su totalidad exacto, y por otro lado el Índice monetario encuentra como base un ingreso mínimo per cápita que puede llegar a ser ínfimo comparado con los costos reales de vida a nivel nacional.

Por otro lado, y apoyando los puntos expuestos, en el gráfico VIII se puede observar como al cruzar los dos índices analizados no se encuentra una coherencia en los porcentajes obtenidos, esto queriendo decir que aun cuando una persona no tenga un ingreso suficiente para su subsistencia no es catalogada como pobre según el IPM.

**Gráfico VIII. Composición de la pobreza por ambas medidas, 2015**



Fuente: GEIH (2015) - DANE, cálculos DNP-DDTS aplicando la metodología de CONEVAL (2015) y proyecciones Censo 2005.

En otras palabras, los indicadores si bien son una ayuda para la organización de las políticas del Estado frente a este problema, no deben ser vistos como absolutos que permitan aliviar la carga presupuestal que conlleva este problema. Debe hacerse aún un más minucioso análisis de la situación de pobreza nacional para la implementación de políticas y estrategias acordes a cada región y problema en específico, para buscar así una mayor eficiencia en los recursos invertidos.

Ahora bien, en cuanto a la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, debemos resaltar que, aunque se han realizado esfuerzos para la reducción de esta brecha social, como “ser pilo paga” en educación, “casa ya “en vivienda y “el plan decenal de salud”, entre otros; la realidad es que la efectividad de aplicación para su traducción en beneficios para la población se ve impedida por la incorrecta aplicación de las mismas. Esto por el hecho de que más allá de la concepción de los programas y la inyección de capital para estos, se olvida que debe verse como una conglomeración de factores para su mejoramiento. En otras palabras, un programa destinado a la educación no debe simplemente tomar en cuenta el acceso a esta,

adicionalmente debe entender que hay otros factores como el acceso a vías de transporte, el trabajo infantil y la capacidad de subsistencia, que influyen para en la población objeto en el efectivo uso del beneficio.

En este orden de ideas, la creación y la aplicación de programas no basta para que esto se materialice como beneficio en la sociedad, es necesario el control en la eficiencia de estas políticas para que su fin se vea alcanzado. Esto aplica tanto para la desigualdad y pobreza, dado que se debe tener en cuenta todos los aspectos que hacen parte de estos indicadores para la eficiente aplicación de los programas. Lo anterior es esencial dado que para aumentar la obtención de resultados positivos se debe integrar los sectores que se puedan incluir para el real aprovechamiento.

## **7 Propuestas para un Gasto Público eficiente**

Más allá de tratarse de un documento exclusivamente investigativo, el objetivo de este texto es el de mostrar una problemática que se viene dando en el panorama nacional y profundizar en la raíz del problema, con el fin de proponer medidas para la posible mejora de la condición de los colombianos. Y es que como se ha venido adelantando, las condiciones de vida del pueblo colombiano no llegan siempre a ser las mejores, e incluso como problemática a tratar, son desplazadas del primer plano de importancia por otros asuntos estatales.

Al ser el presupuesto una de las herramientas idóneas y de mayor importancia económica para la inducción al cambio de cualquier nación en el globo, no es necesario un profundo análisis para entender que de este pueden derivar grandes beneficios para la sociedad si su aplicación es correcta y eficiente. Por esta razón, en Colombia se deben proponer cambios en la metodología y cantidades de repartición.

Por esto se procederá ahora a abordar desde las distintas problemáticas relacionadas con el presupuesto, algunas propuestas para la merma o solución de las mismas en aras de aprovechar de la manera más eficiente posible los recursos nacionales.

### **7.1.1 Gestión ineficiente del presupuesto**

La gestión eficiente de un estado se puede definir como la capacidad que tiene un gobierno de materializar sus políticas en beneficio real a sus ciudadanos, por lo que deberán estar sus actuaciones encaminadas a la consecución de este fin. Los elementos bases para la organización del presupuesto nacional, como se había dicho antes, son los ingresos y gastos, encontrando en los segundos las herramientas idóneas para la persecución de los fines estatales. Por todo lo anterior, la estructuración de los gastos, y más específicamente del gasto público social, será donde el estado deberá poner especial atención, si lo que quiere es la trasmisión de un bienestar real al pueblo.

En un primer lugar, los gastos correspondientes a funcionamiento e inversión, como se ha abordado previamente, son un gasto con capacidad de generar bienestar; por lo que la discusión sobre estos no estará orientada a la necesidad de su existencia, sino más bien a determinar en qué momento pasan de ser un gasto necesario para la Nación a ser una fuga de capital que podría ser invertido o destinado a otros asuntos.

En concordancia con lo anterior, la gestión eficiente del estado debe tener como premisa principal la eliminación de gastos que no justifiquen su uso con un beneficio real; es decir, la identificación de los gastos que efectivamente significan un GPS, en contraposición de aquellos que solo se encuentran como gasto social de manera nominal, pero no generan una reducción de necesidades insatisfechas.

Por todo lo expuesto anteriormente se hace necesario una “nueva gestión del presupuesto público” para el aprovechamiento de los dineros estatales de la manera más eficiente. Dicha gestión debe tener base en una normativa legal clara y buscando evitar la excesiva burocracia

estatal. En este orden de ideas, se expondrán a continuación posibles soluciones legales y económicas para mejorar la eficiencia de la aplicación de las políticas presupuestales.

Esta nueva gestión deberá basarse en un modelo sostenible de inversión y en un corte de costes de transacción para evitar la pérdida de eficiencia. Para Leeuw<sup>60</sup>, la nueva gestión pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones.<sup>61</sup>

Para el alcanzar esto es necesario hacer uso de una de las teorías más usadas en el mundo corporativo, ajustada levemente para la administración pública. Esta teoría conocida como “neo tailorismo” encuentra la causa del mal funcionamiento de la administración en la administración misma; es decir, la no transparencia de los costes y la imposibilidad de acceder a información clara y fidedigna de los mismos generan que la eficiencia de la gestión pública se vea afectada, generando fugas de capital por la mala aplicación.

En esta teoría, se habla de reinvención del gobierno, refiriéndose *“a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su*

---

<sup>60</sup> Leeuw, F.L. (1996): «Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers», Accounting, Auditing & Accountability Journal, vol. 9, núm. 2, pp. 92-102.

<sup>61</sup> “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, García Sánchez Isabel, Universidad de Salamanca, Mayo 2007

*estructura de poder y su cultura.*”<sup>62</sup> Esto, en otras palabras, quiere decir que para evitar estas pérdidas de eficiencia es necesario la reformulación de la administración misma, pues es en ella donde se encuentra el origen de su regular gestión, y será, introduciendo cambios en la misma la manera óptima para mejorar su rendimiento.

Los cambios que se habrán de proponer deben estar orientados no solo a reducir los gastos en cada sector, sino la reducción de la burocracia *per se*, pues de este simple modo se lograra aliviar la carga económica. No obstante, será necesario previo análisis de las funciones de las diferentes instituciones, dado que se deben encontrar las pérdidas de eficiencia, entendiendo estas como los momentos en los cuales una función que puede ser realizada por una única institución o grupo de empleados, termina siendo delegada varias veces costando mucho más de lo que hipotéticamente debería hacerlo.

El “neo tailorismo” propone la reducción de los costos para la mejoría de la eficiencia, la cual debe ir de la mano con una corrección del sistema de control sobre las arcas del Estado, traducido en un incremento de los controles económicos y financieros que permiten exigir responsabilidades personales. De esta manera se acabaría con lo etéreo de la responsabilidad frente a presupuesto, al no encontrarse punto exacto de inflexión de la pérdida. La aplicación de esta propuesta en el caso específico colombiano, sería la responsabilidad sobre quien tenga la obligación de gerencia del presupuesto, ya que así se asegura una gestión más minuciosa y completa, derivada de la posibilidad de una sanción específica.

---

<sup>62</sup> Osborne, D. y Plastrict, P. (1998): La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Paidós, Buenos Aires.

Una de las propuestas que no sólo hace parte de esta teoría, sino de la historia colombiana, es la de la generación de incentivos de rendimiento para las regiones o departamentos que demuestren una buena gestión en las arcas a ellas entregadas. Esta metodología ya fue usada por el Gobierno Nacional, con resultados positivos, pero con la salvedad de que por condiciones políticas y sociales no todos los departamentos tenían la facilidad de generar rendimientos positivos. La idea de esta propuesta sería aplicar un sistema de incentivos diferenciados regionalmente con las metas de cada una, es decir, proponer metas específicas a cada departamento con el incentivo de mayor inversión si las mismas son alcanzadas, esto en aras de asegurar una correcta gestión de los dineros estatales, pero bajo límites económicos que permitan al Estado cubrir los incentivos. Por otro lado, de un rendimiento excesivamente bajo deberán existir sanciones que condenen esta conducta.

Uno de los principales problemas a la hora de evaluar la gestión pública en el territorio nacional es la imposibilidad del pueblo de conocer la totalidad de los planes de gobierno de manera sencilla y clara; esto es esencial a la hora de una gestión eficiente, pues para quien no conoce que se debería haber hecho, le es imposible dar un calificativo del resultado final. Es por esto que es necesario la implementación de nuevos sistemas de información que faciliten la llegada y el entender de los planes de gobierno al grueso de la población, ya que de esta manera se podrá evaluar los resultados del mismo, confrontando lo planeado con el plasmado en la realidad.

Dichas propuestas pueden ser resumidas en el término de *“racionalización normativa”*, utilizado por García Sánchez en su ensayo *“La nueva gestión pública: evolución y tendencias”*, pues se refiere a las actuaciones estatales que persiguen la simplificación tanto

de los procesos administrativos como de la normativa que regula la actuación pública. En palabras de la autora en mención:

*“Bajo la racionalización de procesos administrativos, se procede a identificar las actuaciones internas que se duplican, en aras a la desaparición de funciones sin valor añadido, estandarizando aquellas tareas que sea posible. Respecto a la simplificación legislativa se persigue, por un lado, reducir la normativa sobre actividades internas, regulando exclusivamente cuestiones imprescindibles. Por otra parte, y en relación con la normativa que vincula la actuación pública con los ciudadanos, debe imperar la cultura de la “receptividad administrativa”, entendiéndose que “una administración receptiva”, en el sentido que la entienden los países de la OCDE, es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones que tiene derecho a esperar de la administración.”<sup>63</sup>*

Para concluir, las propuestas en cuanto a gestión del presupuesto deben perseguir la entrega de un bienestar al pueblo gobernado, teniendo como método de esto la eliminación de pérdidas de eficiencia en cuanto a la administración, y el acercamiento de la sociedad a conocer los planes y resultados del mismo. El primero desde la desburocratización de la administración estatal, la limitación de gastos de funcionamiento, entre esto el aumento innecesario de los salarios, y la eliminación de funciones que no se hagan esencialmente necesarias para la generación de un beneficio social.<sup>64</sup> De la mano con lo anterior, se debe resaltar que los gastos reducidos resultan en una disponibilidad mayor de recursos; por lo que

---

<sup>63</sup> “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, García Sánchez Isabel, Universidad de Salamanca, Mayo 2007

<sup>64</sup> Osborne, D. y Plastric, P. (1998): La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno, Paidós, Buenos Aires.

se tendrán que identificar los criterios funcionales del Gasto Público Social idóneos para la inyección de este capital extra.

En cuanto a acercar la gestión a la sociedad misma, no es solo necesario la disposición de los documentos en los mismos términos establecidos, sino por el contrario, lograr que la población colombiana pueda llegar a entender que es lo que se quiere realizar y porque razón se ha de hacer; y aunque esto se logra a mediano plazo con los Planes Nacionales de Desarrollo, como es evidenciado con anterioridad en este documento, la búsqueda y redacción de los mismos escapa a la mayoría de la sociedad.

.

### 7.1.2 Decisiones judiciales y su influencia en el Presupuesto

la Ley 547 de 1999, la cual contenía el presupuesto general de la nación del año 2000<sup>65</sup>, fue estudiada por la Corte Constitucional en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad dando como resultado la sentencia C-1433 de 2000. Esta marcó un hito en materia de fijación del gasto por parte de un órgano judicial, obligando tanto al Congreso como al Gobierno para que estos hicieran erogaciones a favor de un sector, con cargo al presupuesto general de la nación. A continuación, se expondrá la providencia mencionada, y los efectos de la misma.

La demanda se encaminó a que se declarara inexecutable el artículo 2 de la mencionada Ley. Este artículo contenía una congelación salarial para aquellos empleados cuyo salario fuera superior a los dos salarios mínimos mensuales vigentes. A juicio de los demandantes este precepto legal contenía una violación flagrante a la Constitución Política de Colombia, en especial a su artículo 53 que consagra el principio de mínimo vital y móvil. Dicha violación constitucional se daba en virtud de que al no actualizarse los salarios de todos los trabajadores y debido a la inflación, dichos salarios estarían perdiendo poder adquisitivo, vulnerando la Constitución<sup>66</sup>.

El estudio de la Corte Constitucional buscó determinar si el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa, al no incluir en el presupuesto de rentas la actualización salarial para todos los servidores públicos. En su parte motiva, la Corte reiteró su

---

<sup>65</sup> Ley 547 de 1999, tomada de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0547\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0547_1999.html)

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 53.

jurisprudencia en materia de actualización del salario mínimo y del principio del mínimo vital y móvil, contenido en la Constitución en su artículo 53. Dentro de esta jurisprudencia se encuentran las sentencias C-710/99, C-815/99, T- 102/95, T-276/97. En cada una de ellas la Corte fue estableciendo una línea jurisprudencial clara frente a la actualización salarial que el Gobierno Nacional debía realizar anualmente, en aras de que la inflación no afectara la capacidad adquisitiva de los trabajadores. Precisamente en la Sentencia C-815/99 se fijó un marco económico para definir el aumento que debía darse:

*“Más aún, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decreta nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar porque el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución”*<sup>67</sup>.

Para la Corte Constitucional, el hecho de que un empleador no haga aumentos periódicos a todos sus trabajadores, constituye un enriquecimiento sin causa por parte del empleador y desmejora las condiciones de vida del trabajador y quienes conviven con él. Así lo expreso en la Sentencia T-276/97:

*“En realidad, en una economía inflacionaria, la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, año por año, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un*

---

<sup>67</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-815 de 1999, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

*enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos*”<sup>68</sup>

Luego de haber reiterado su jurisprudencia la Corte procedió a analizar el caso en concreto, encontrando que en Colombia existe un deber jurídico de conservar el poder adquisitivo de los salarios, mediante su correspondiente incremento anual, para de esta forma garantizar que accedan a un nivel de vida digno y justo, todo esto se justifica en distintos artículos constitucionales como el 1,2,13, 53, 187 334. Adicionalmente, recordó la Corte que, si en un Estado de Emergencia Económica está prohibido desmejorar las condiciones sociales de los trabajadores, entre estas el salario, mucho más va estar prohibido en condiciones de normalidad.

A juicio de la Corte, la Ley demandada estableció un criterio discriminatorio al establecer la dualidad de incrementos salariales entre quienes devengan menos de dos salarios mínimos y quienes devengan más de esto. Esto, en perjuicio de un vasto sector de los trabajadores, bajo el pretexto de la salud de las finanzas públicas. En virtud de lo anterior, se vulneró el principio de igualdad; debido a que todos los trabajadores reciben un impacto como consecuencia de la inflación. En este caso a unos se les mitigaría dicho impacto y los demás verían un desmedro en sus ingresos como causa de la inflación y la congelación salarial promovida por la Ley demandada.

En lo que concierne a la libertad de configuración legislativa, la Corte determinó que el Congreso de la República encuentra su límite en la Constitución, y por ende existió una vulneración a la misma cuando se aprobó la congelación salarial de quienes devengan más de 2 salarios mínimos, ya que se desconoció el deber jurídico constitucional y legal de

---

<sup>68</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-276 DE 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

incrementar los salarios de todos los servidores públicos, configurando una omisión legislativa.

En conclusión y como parte resolutive de la Sentencia, se declaró constitucional la norma, salvo en el deber omitido de hacer un incremento salarial a todos los trabajadores. En consecuencia, se le ordenó al Congreso de la República y al Gobierno realizar el correspondiente aumento salarial, basándose en los criterios expuestos en la Sentencia C-815/99<sup>69</sup>

Esta Sentencia estableció un precedente en materia de gasto, que ha generado como consecuencia un incremento constante e inflexible de los gastos de funcionamiento en materia de personal (ver tabla 17). Debido a esto el Estado bajo ninguna circunstancia puede establecer un incremento salarial anual menor a la inflación, sin importar la situación fiscal del país y sin poder atender a criterios diferenciados en la determinación del salario. Teniendo en cuenta lo anteriormente dicho, el Estado colombiano a partir de esta sentencia ha aumentado anualmente el presupuesto de gastos de personal, volviéndolo un rubro inflexible y como se verá más adelante, este incremento no necesariamente se ha traducido en una disminución de las brechas sociales. Lo anterior sin perjuicio de entender necesaria la actualización salarial, pero debiendo resaltar que al considerar como una condición pétreca el aumento de los salarios, se está perdiendo el sentido de diferenciación de una equidad vertical, obviando las condiciones de vida individuales de cada persona y las necesidades que afrontan en su diario vivir.

**Tabla 17, Gastos de Personal entre los años 2000-2017 Miles de millones**

<b>año</b>	<b>Gastos de personal</b>	<b>Variación %</b>
<b>2000</b>	6.351	

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1433 de 2000, M.P Antonio Barrera Carbonell.

<b>2001</b>	6.865	8.09%
<b>2002</b>	7.377	7.45%
<b>2003</b>	7.984	7.60 %
<b>2004</b>	8.758	9.69%
<b>2005</b>	9.312	6.32 %
<b>2006</b>	10.395	11.63%
<b>2007</b>	11.444	10.09%
<b>2008</b>	12.827	12.08%
<b>2009</b>	14.438	12.55%
<b>2010</b>	15.822	9.58%
<b>2011</b>	16.211	2.45%
<b>2012</b>	18.514	14.20%
<b>2013</b>	20.879	12.77%
<b>2014</b>	23.398	12.06%
<b>2015</b>	24.611	5.18%
<b>2016</b>	26.048	5.83%
<b>2017</b>	27.813	6.77%

Tabla # 17, Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional - Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal.

Esta providencia obvió aspectos económicos, como el hecho de que un aumento generalizado en los salarios de los empleados, trae como respuesta un aumento en los precios, debido a que habrá una percepción de tener mayores ingresos, generando mayor demanda de bienes y servicios. También puede suceder que al aumentar los salarios se vuelva más costosa

la producción de los bienes<sup>70</sup>; esto quiere decir, que en efectos prácticos una medida como el aumento general de los salarios que busca combatir el efecto de la inflación podría acrecentarla, yendo en contra de postulados constitucionales como el contenido en el artículo 334 que le da un mandato al Estado para que controle la inflación. Es esta la parte esencial de análisis realizado por la Corte, ya que más allá de obtener como consecuencia la mejora de las condiciones de vida del pueblo colombiano, nos encontramos con un escenario distinto en el cual se acrecientan las diferencias sociales.

Como lo demuestran datos del DANE y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el índice de precios al consumidor IPC de los años 2001 y 2002 tuvo un alza mayor entre los trabajadores que menores ingresos devengaban respecto a quienes más recursos obtenían, en el caso de los primeros el IPC fue superior incluso a la inflación, como se puede ver en la siguiente tabla:

**Tabla 18, Colombia. Variación porcentual acumulada del IPC, por niveles de ingreso. 2001-2002**

	<b>IPC TOTAL</b>	<b>INGRESOS ALTOS</b>	<b>INGRESOS MEDIOS</b>	<b>INGRESOS BAJOS</b>
<b>2001</b>	7.64 %	6.33%	7.64%	8.96%
<b>2002</b>	6.99%	5.76%	6.94%	8.18%

Tabla 18, fuente: DANE

<sup>70</sup> La inflación, Banco de la República, tomado de:  
[http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Inflaci3n#Causas\\_de\\_la\\_inflaci3n](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Inflaci3n#Causas_de_la_inflaci3n)

Esta tabla evidencia que a quienes más afecta la inflación es a los sectores poblacionales que menos recursos obtienen, siendo este sector vulnerable y por ende sujeto a la protección constitucional. En nuestro criterio la Honorable Corte Constitucional hubiese podido optar por un criterio mixto a la hora de establecer el aumento anual que deben recibir los salarios de los trabajadores, en el cual se reconociese la necesidad de aumento del salarial cada cierto período, atendiendo a las condiciones particulares a través de un trato diferencial positivo a favor de quienes menos salarios reciben. Lo anterior podría reflejarse en medidas como aumentos anuales para quienes tengan condiciones salariales precarias, y aumentos periódicos para el resto de trabajadores de acuerdo a las condiciones económicas del Estado, todo lo anterior atendiendo a criterios socioeconómicos y haciendo un previo estudio del impacto que estas medidas pueden llegar a tener.

A manera de ejemplo, hoy en día, realizar el aumento anual de un salario que esté por encima de 25.000.000 COP bajo la tasa de aumento fijada por el Gobierno para el año 2018 la cual es del 5.9 %, equivaldría a un aumento de 1.474.000 COP, mientras que el aumento de un salario mínimo que para el año 2017 era de 737.717 COP, correspondería a 43.525 COP. Es decir que por cada aumento que se haga a un salario de 25 millones se podrían pagar un aproximado de 33 aumentos del salario mínimo. Adicionalmente, es claro que el poder adquisitivo de quien recibe un buen salario aumenta bastante mediante el incremento anual que se realiza, mientras que en el caso de salarios bajos dicho aumento puede incluso llegar a ser insuficiente ante el alza de los precios generado por el aumento de todos los salarios. Este sencillo ejercicio demuestra cómo no existe un óptimo ejercicio en la asignación de los recursos en materia de gasto de personal, dado que el aumento realizado a una persona con un salario mayor puede no traer consecuencias positivas en su estilo de vida más allá de

recibir una cantidad mayor de dinero; mientras alguien con un salario menor ve en dicho aumento una mejora frente al poder adquisitivo de los bienes que necesita. Esto plantea un reto importante para todas las ramas del poder público, si es que el objetivo planteado consiste en disminuir las brechas sociales a través del óptimo aprovechamiento de los recursos públicos.

De lo observado, uno de los aspectos que obliga al Gobierno presupuestalmente son las decisiones judiciales. En el caso estudiado, la Corte Constitucional decidió ordenar gastos para de esta forma satisfacer algunos derechos fundamentales. Como este ejemplo hay bastantes y esto genera una problemática debido a que la Constitución estableció que el organismo competente para ordenar el gasto es el Congreso de la República y aunque no podamos hablar de una causalidad en el presupuesto por estas decisiones, si basta para considerarse como un rubro estático, objeto de capital que podría ser utilizado para otro tipo de políticas.

El impacto fiscal de las mencionadas sentencias ha sido alto como en el caso analizado en este trabajo, llegando a volver inflexible uno de los rubros más representativo como lo es el gasto en salarios de los trabajadores públicos. En atención a esta problemática, y teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha continuado en esta línea de ordenar gasto, en procura de la protección de los derechos fundamentales, es menester implementar al interior de la Rama Judicial un seguimiento ex ante a los fallos judiciales que determinen el impacto desde el punto de vista social y económico. De esta forma, el Derecho se fortalece a través del dialogo con otros campos de estudio como la Economía, evitando que los Jueces atiendan a un criterio eminentemente jurídico en la toma de sus decisiones. Esta propuesta ha sido

incluso del recibo de los propios jueces. Recientemente el Presidente de la Corte Constitucional manifestó que acoge esta propuesta y que la misma es esencial para que los fallos judiciales sean progresivos desde el punto de vista fiscal y protejan los recursos de los más pobres<sup>71</sup>.

Adicionalmente, es necesario que se le de aplicación al artículo 334 de la Constitución política de Colombia que fue modificado por el acto legislativo 3 del año 2011, el cual consagra el principio de sostenibilidad fiscal y el incidente de impacto fiscal. Este último, consiste en que cualquier Ministro del Gobierno o el Procurador General de la Nación pueden proponer un incidente ante las Altas Cortes de Colombia, en aras de que las mismas modulen, modifiquen o difieran los efectos de sus sentencias, debido al impacto económico que las mismas pueden tener sobre las finanzas públicas. Un ejemplo de la implementación de este mecanismo es el Auto 233 del 1 de junio de 2016 en el que la Corte Constitucional le dio efectos diferidos a la Sentencia C 492 de 2015, dándole preponderancia en este caso a las finanzas públicas sobre el derecho fundamental al mínimo vital. No obstante, no son muchos los casos en los cuales se ha logrado llevar a cabo el incidente de impacto fiscal, el cual es una herramienta de vital importancia para salvaguardar las finanzas públicas en aquellos casos en los cuales una sentencia no tuvo en cuenta su grave impacto económico.

---

<sup>71</sup> <http://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-con-alejandro-linares-presidente-de-la-corte-constitucional/557450>

### **7.1.3 Focalización de los subsidios**

En el capítulo quinto de este texto se abordaron los subsidios a las pensiones y los subsidios a los servicios públicos, planteándose una problemática consistente en la errónea focalización de los subsidios en estas materias, obteniendo el nefasto resultado de que los subsidios estaban siendo asignados a los sectores poblacionales erróneos, contraviniendo el principio de equidad y progresividad. Bajo la anterior premisa, es necesario abordar algunas posibles soluciones al problema planteado.

En materia pensional, es necesario realizar una reforma legal en la cual los subsidios deban focalizarse hacia los grupos de menores ingresos, siendo estos quienes mayor subsidio obtengan y no como es bajo la vigencia de la Ley 100 de 1993, en la cual más del 70 % de los subsidios están en cabeza del grupo poblacional de mayores ingresos. De esta forma se cumpliría con los principios previamente planteados.

La problemática en los servicios públicos consiste en que los recursos de los subsidios están siendo asignados con base en un sistema de estratificación creado en la década de los ochentas. Dicho sistema hoy en día ha sido insuficiente para medir la capacidad de pago de los usuarios de los servicios públicos, toda vez que una forma más equitativa de medir esto es el nivel de ingresos de una persona. Siendo este un criterio más revelador de capacidad contributiva respecto al lugar de residencia. Por ejemplo, una persona que viva en el estrato 2 pero cuyo nivel de ingresos demuestre una buena capacidad de pago, no debería ser sujeto titular de derechos por vía de los subsidios. Una fórmula que ayudaría a solucionar esto sería la obligación de todos los hogares colombianos de realizar una declaración de renta universal, en la cual no solo se determine si debe pagar impuesto, sino también si puede llegar a tener

o no subsidios. Bajo esta nueva perspectiva planteada los recursos que provienen de los subsidios serán asignados a quienes más lo necesitan.

#### **7.1.4 Corrupción**

El Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías han servido como fuente de recursos de los entes territoriales para la disminución de las brechas sociales. Sin embargo, los recursos provenientes de estos sistemas han sido malversados y la Contraloría General de la República ha hecho énfasis en los graves problemas de corrupción que aquejan a estos dos sistemas.

El Estado incurre en dos tipos de ineficiencias en la asignación del gasto, la primera consiste en que se paga un valor mayor por la realización de diferentes proyectos, que muchas veces cumplen con un sin fin de requisitos que solo buscan incrementar el valor del contrato, en aras de poder pagar las comisiones estipuladas de forma ilegal. La segunda ineficiencia que ocurre como efecto de la corrupción es la baja calidad de los materiales utilizados en la ejecución de las obras, esto, bajo el incentivo de poder lograr un margen de beneficios mayor a favor de los contratistas<sup>72</sup>.

Como consecuencia de la corrupción, los recursos públicos que pueden ayudar a solventar las necesidades de la sociedad están viéndose disminuidos. Yendo a parar a manos de

---

<sup>72</sup> Tanzi, V. and Davoodi, H.R. (1997) Corruption, Public Investment and Growth. Working Paper of the International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, WP/97/139. Tomado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882701](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882701).

empresas o personas que buscan una maximización de su beneficio. A continuación, se presenta una tabla que refleja los sectores que más se han visto afectados por la corrupción:

**Tabla 19, Sectores afectados y hechos de corrupción con dinero en juego**

<b>Sector afectado</b>	<b>De 0 a 1000 millones de pesos</b>	<b>Más de 1000 millones de pesos</b>	<b>total</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Educación</b>	7	21	28	24%
<b>Salud</b>	4	15	19	17 %
<b>infraestructura</b>	7	8	15	13%
<b>Servicios públicos y saneamiento básico</b>	4	6	10	9%
<b>otros</b>	24	19	43	37%
<b>Total</b>	46	69	115	

Tabla 19, Fuente: Monitor Ciudadano de la Corrupción, Transparencia por Colombia (2017).

La anterior tabla refleja que los sectores más desfavorecidos con la corrupción han sido aquellos que precisamente se han considerado como esenciales en la disminución de las brechas sociales tales como la Educación, Salud, infraestructura y los servicios públicos y el saneamiento básico. En atención a esta problemática, es necesario que se fortalezcan los mecanismos de lucha contra la corrupción, entre estos se encuentran, el cumplimiento de los requisitos de selección objetiva y transparencia en la contratación pública, la disminución de contratos de contratación directa, el cumplimiento del objeto contractual. Todos estos mecanismos se pueden resumir en un apego a la Ley de contratación pública y el Estatuto anti corrupción. Adicionalmente, es necesario que se disminuyan las practicas clientelistas

que suelen utilizar tanto contratistas como las entidades públicas. Con el cumplimiento de estos parámetros es posible que haya una disminución de la corrupción y de la mano una mejor asignación de los recursos públicos, que en la actualidad están favoreciendo a algunos privados, en desmedro del bienestar común y el interés general.

## **8 Conclusiones**

A lo largo del trabajo se observó que el Estado colombiano se ha erigido bajo una serie de principios rectores para su actuación, uno de estos ha sido superar las brechas sociales a través de la asignación de recursos en materia social.

El periodo presupuestal (2012- 2017) estuvo determinado por los dos Gobiernos del Presidente Juan Manuel Santos Calderón y sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. Como pilares fundamentales de ambos se encontraron la lucha contra la pobreza, la reducción de las brechas sociales, la consolidación y fortalecimiento de las Regiones, su seguridad y su economía, y finalmente la procura por la paz. En los dos hubo reducción de la pobreza desde el punto de vista del Índice de Pobreza Multidimensional, los indicadores de educación aumentaron, y se asignaron una gran cantidad de recursos a las regiones para que invirtieran en Salud y Educación. Por su parte, el Gasto Público Social no tuvo reducciones anuales frente al presupuesto durante el periodo de tiempo estudiado, cumpliendo así con lo establecido por la Constitución y la Ley. Adicionalmente, los sectores a los cuales se destinaron los recursos del GPS fueron principalmente aquellos rubros que según la clasificación funcional del gasto traerían mayor beneficio a la sociedad.

Luego de esta caracterización del GPS se evidenciaron las principales herramientas a través de las cuales el Estado asigna los recursos en búsqueda de una reducción en las brechas sociales. Posteriormente se confrontarían tanto el GPS como las herramientas de asignación del mismo con los indicadores sociales, en búsqueda de una relación de estos con la reducción de la inequidad y la pobreza.

De esto encontramos que los índices de pobreza usados no pueden ser totalmente confiables para medir la evolución positiva de los niveles de pobreza nacionales, dado que el IPM solo comenzó a hacer uso a cabalidad para el año 2012 en adelante, es decir que la metodología utilizada y las encuestas realizadas, aún tienen largo camino por recorrer para alcanzar una comprensión completa de la situación social del país. Como ya se había mencionado para el caso del Índice de Pobreza Monetaria, los valores tomados difieren de la realidad, en cuanto a que, la cantidad propuesta para ser suficiente de garantizar condiciones de vida adecuadas no coincide con los costos de vida promedio en Colombia.

En cuanto a la relación entre niveles de desigualdad y pobreza, es pertinente resaltar otra vez, en como los índices no encuentran una coherencia en los valores obtenidos y no son tenidos en cuenta a la hora de creación de las políticas públicas; es decir, que alguien puede llegar a ser considerado pobre bajo uno de estos criterios, mientras que a los ojos del otro no hace parte de este grupo; y la desigualdad del país se mantiene constante. Lo anterior, quiere decir dos cosas: (i) que la efectividad de estos métodos de medidas es cuestionable, y (ii) que hace falta aún más profundización que permita entender las falencias de los mismos para lograr una mejor focalización del Gasto Público Social.

En conclusión, bajo los parámetros actuales de elaboración y seguimiento del presupuesto en materia de Gasto Público Social, este no ha servido como herramienta de reducción de las brechas sociales. En parte por un entendimiento cuantitativo y no de calidad del mismo, dándole preponderancia a la cantidad en términos porcentuales destinada al GPS frente al presupuesto, y dejando de lado la finalidad constitucional prevista para el Gasto Social,

consistente en mejorar las condiciones de vida y eliminar las inequidades al interior de Colombia.

De continuar en estas condiciones la Constitución quedaría reducida a un texto sin contenido normativo. En consecuencia, es necesario adelantar las reformas necesarias que ayuden a planear y a ejecutar el GPS partiendo de su finalidad y calidad, y no de su cantidad al interior de un presupuesto; en otras palabras, no radica el problema en la cantidad de recursos destinados, sino en la calidad de la gestión que se está realizando con ellos.

Mediante las propuestas originadas en este documento para el caso colombiano, se busca propender por el desarrollo de una más eficiente gestión de erario público, con el presupuesto actuando como herramienta para conseguir este fin. Pero no entendiendo el presupuesto bajo la simplicidad de una asignación de recursos en manos del Estado, sino como una posibilidad de inducir el cambio en la sociedad por medio del Gasto Público Social.

De la misma manera el momento actual es ideal para inducir este cambio, debido a que superando una situación de conflicto armado interno es posible fijar como metas otro tipo de problemas. Este momento de transición debe plasmarse en los presupuestos de los años venideros; estos deben orientarse hacia la progresividad, de esta forma avanzaremos hacia un cambio estructural que permitirá a todos los colombianos vivir en condiciones más dignas y humanas.

## 9 Bibliografía

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 1.

Vladimiro Naranjo Mesa, *“Teoría Constitucional e instituciones Políticas”*, Bogotá, Colombia, Temis, 2010, Volumen 11.

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 86.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-174 DE 1998, M.P Alejandro Martínez Caballero.

Juan Camilo Restrepo, *“Hacienda Pública”*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 9 edición, página 392.

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 241.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-747 de 1998, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-566 DE 1995, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 334.

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 350.

Departamento Nacional de Planeación, “*¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?*”, Tomado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx>.

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 339.

Ley 152 de 1994, “*Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*”, Artículo 1.

Ley 38 de 1989, Artículo 4.

Ley 38 de 1989, Artículo 5.

Juan Camilo Restrepo. “*Hacienda pública*”, Universidad Externado de Colombia, 2012, página 200.

Palacio Rudas. “*El Congreso en la Constitución de 1991: Del edificio Fénix al Centro de Convenciones*”, 1992, página 142.

Juan Camilo Restrepo. “*Hacienda pública*”, Universidad Externado de Colombia, 2012, página 393.

Juan Camilo Restrepo. *“Hacienda pública”*, Universidad Externado de Colombia, 2012, página. 396.

Lauchin Currie. *“La administración pública en Colombia”*, Bogotá, Contraloría General de la República, 1988, página 43.

Juan Camilo Restrepo, *“Hacienda Pública”*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 9 edición, página 565.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *“Prosperidad para todos”*

Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014 Tomo I CD.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Tomado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen ejecutivo ultima version.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/resumen_ejecutivo_ultima_version.pdf) Grupo de comunicaciones y relaciones públicas. *“Prosperidad Para Todos 2010-2014”*. 2011. 2011., página 107.

Sistema General de Participaciones, Tomado de: <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>.

Villegas German, *“Presupuesto, año 2014, de sostenibilidad fiscal”*, 2013, Bogotá, Colombia, Tomado de: <http://www.senado.gov.co/mision/item/17931-presupuesto-ano-2014-de-sostenibilidad-fiscal>.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, tomado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.

“Análisis Plan Nacional de Desarrollo”, Tomado de:

<http://www.dinero.com/pais/articulo/presupuesto-general-nacion-2015/202261>.

“Reforma Tributaria estructural”, tomado de: página web Ministerio de Hacienda y crédito Público, Tomado de:

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-059075%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-059075%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased).

Análisis Plan Nacional de Desarrollo, Tomado de:

<http://www.dinero.com/edicion-impres/editorial/articulo/presupuesto-general-nacion-distribucion-del-gasto-colombia/211923>.

Ley 547 de 1999, tomada de:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0547\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0547_1999.html).

Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 53.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-815 de 1999, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-276 DE 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1433 de 2000, M.P Antonio Barrera Carbonell.

Banco de la República, “*La inflación*”, tomado de:

<http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Inflaci3n> -  
[Causas de la inflaci.C3.B3n](#)

Melo Becerra Ligia Alba. Ramos Forero Jorge Enrique: “*El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura*”. Borradores de economía N 1003, 2017, Banco de la República

Bonet Jaime, Pérez Gerson, Ayala Jhorland.. “*Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*” Documentos de trabajo de economía regional, Banco de la república. página 29.

Contraloría General de la República, “*Efecto Redistributivo del Sistema General de Participaciones: Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación*”, Tomado de:

<https://www.contraloriagen.gov.co/documents/20181/452124/Efecto+redistributivo+del+Sistema+General+de>

[Participaciones+Resultados+y+perspectivas+en+los+sectores+de+Salud+y+Educación-2017.pdf/9651f816-62f3-4a17-8899-94cef6a8d971?version=1.0.](#)

Constitución Política de Colombia, Artículo 360.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-541 de 2011, M.P Nilson Pinilla Pinilla

Departamento Nacional de Planeación. “*Sistema General de Regalías, presentación general*”. Tomado de:

[http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem\\_135.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/eventos/archivos/sem_135.pdf)

Contraloría General de la República. *¿Que son las regalías?* Tomado de:

<https://www.contraloria.gov.co/web/regalias>

Cárdenas Santamaría Mauricio. “*Regalías: mil veces mejor que antes*”, columna de opinión.

Tomado de: <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-cardenas-santamaria/regalias-mil-veces-mejor-que-antes-213856>

Contralor critica el Sistema General de Regalías. Artículo Revista Dinero. Tomado de:

<https://www.dinero.com/pais/articulo/contralor-edgardo-maya-critica-el-sistema-general-de-regalias/258101>

Mineros demandan una urgente reforma al sistema de regalías. Artículo Portafolio. Tomado

de: <http://www.portafolio.co/economia/mineros-demandan-una-urgente-reforma-al-sistema-de-regalias-516566>

Revista Economía colombiana edición 351. “Subsidios y Eficiencia del gasto”. Página 31 y ss. Tomado de:

[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351\\_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4)

Revista Economía colombiana edición 351. “Subsidios y Eficiencia del gasto”. Página 45. Tomado de:

[https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351\\_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1033342/REC351_webint.pdf/11220f59-1c00-4a2f-a936-833413d612b4)

Departamento Nacional de Planeación, “*Panorama nacional, pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas públicas diferenciadas*”, edición 3, abril 2017. Página 1.

DANE. “*Metodología Índice De Pobreza Multidimensional*” (Ipm), 2014.

Departamento Nacional de Planeación, “*Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014.*”, DNP, febrero 2011. Página 2.

“Boletín técnico comunicación informativa”, DANE, marzo de 2017.

United Nations Development Programme. *¿Cuáles son las principales limitaciones del IPM?*. Tomado de: <http://hdr.undp.org/en/node/2528>.

DANE, “línea base ENIG 2006-2007”, actualizadas por IPC total de ingresos bajos.

DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2015).

Leeuw, F.L. (1996): “*Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question And Answers*», *Accounting, Auditing & Accountability Journal*”, vol. 9, núm. 2, páginas 92-102.

García Sánchez Isabel, “*La nueva gestión pública: evolución y tendencias*”, , Universidad de Salamanca, Mayo 2007.

Osborne, D. y Plastric, P, “*La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*”, Paidós, Buenos Aires. 1998.

Entrevista acerca de la justicia al presidente de la Corte Constitucional, Tomado de:

<http://www.semana.com/nacion/articulo/entrevista-con-alejandro-linares-presidente-de-la-corte-constitucional/557450>

Tanzi, V. and Davoodi, H.R. (1997) Corruption, Public Investment and Growth. Working Paper of the International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, WP/ 97/139. Tomado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=882701](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882701).

Contraloría General de la Nación, “Subsidios y eficiencia del gasto”, Economía colombiana, edición 351. pág. 12.

“Coeficiente de Gini”, Universidad Icesi, Glosario, Tomado de: <http://www.icesi.edu.co/cienfi/images/stories/pdf/glosario/coeficiente-gini.pdf>

Datos del Banco Mundial, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Encuestas anuales (2010-2017)

