



Consideraciones sobre el gasto público social

Considerations on Social Spending

Considerações sobre o gasto público social

Lelio Rodríguez Pabón

Grupo de Análisis Presupuestal en la Dirección General de Presupuesto Público
Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
leliorod@hotmail.com

RESUMEN

Este artículo muestra una reflexión sobre los esfuerzos de asignaciones de recursos del gasto público a través del Presupuesto General de la Nación para la atención de programas sociales, que en el ordenamiento colombiano se denomina *gasto público social* (GPS), que busca complementar otras visiones enfocadas en indicadores de resultado de sectores específicos. Esta reflexión sobre las cifras del GPS, en algo más de diez años en Colombia, permite dimensionar este tipo de gasto dentro del gasto público total, de acuerdo con las funciones definidas al Estado.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo
Gasto público
Gasto público social
Programas sociales
Estado

Recibido: 8 de agosto del 2014 / Aceptado: 9 de octubre del 2014

Cómo citar este artículo: Rodríguez Pabón, L. (2014). Consideraciones sobre el gasto público social. *IM-Pertinente*, 2(2), 129-169.

ABSTRACT

This paper presents a reflection on the efforts of resource allocations of public spending through the General Budget of the Nation for dealing with social programs, which is called public social spending (PSS) in the Colombian system, and which seeks to complement other visions focused on performance indicators for specific sectors. This reflection on the PSS numbers in just over ten years in Colombia allows measuring this type of expenditure within the total public expenditure in accordance with the functions defined by the State.

KEYWORDS

Development
Public spending
Public social spending
Social programs
State

RESUMO

Este artigo mostra uma reflexão sobre os esforços de designações de recursos do gasto público através do Orçamento Geral da Nação para o atendimento de programas sociais, que no ordenamento colombiano se denomina o gasto público social (GPS), que busca complementar outras visões enfocadas em indicadores de resultado de sectores específicos. Esta reflexão sobre as cifras do GPS em um pouco mais de dez anos na Colômbia permite dimensionar este tipo de gasto dentro do gasto público total de acordo com as funções definidas ao Estado.

PALAVRAS CHAVE

Desenvolvimento
Gasto público
Gasto público social
Programas sociais
Estado

Introducción

Con la segunda posguerra mundial, firmados los acuerdos de Bretton Woods, se impuso el concepto de *economía del bienestar* y se impulsó la necesidad de la intervención del Estado en la atención de las necesidades sociales, al igual que se fortaleció su papel en la redistribución de ingreso y en la asignación del gasto público para la reducción de los desequilibrios dentro de la sociedad, con lo cual se logró un avance de las sociedades en medio siglo.

El concepto de *intervención del Estado* ganó fuerza con nuevas teorías y criterios, producto del agotamiento de los postulados fundamentalistas del libre mercado que mostraron claros desequilibrios de focalización en su aplicación en la atención de la población e ineficiencias de gestión, que justificaron su crítica inicial a lo existente y que se suponía, solucionaría con la libre competencia.

Hoy existe un consenso en la sociedad respecto a la importancia de la intervención del Estado que se da en condiciones diferentes, con mayor presencia en la política, con procesos de planificación, control de gestión y evaluación, con nuevos modelos de participación en la dotación-prestación de bienes y servicios que no se realiza exclusivamente de manera directa. Como resultado agregado se ha logrado un mejoramiento general de los niveles de cobertura y atención de las necesidades de la población a nivel mundial y, sin embargo, persisten los desequilibrios en el balance social. Los datos más recientes indican que en Colombia mejoró el índice de desarrollo humano de 0,596 en 1990 a 0,711 en el 2013 (sobre 1), pero en el mundo se pasó de ocupar la posición 43 a la 98 dentro de la muestra de países en los mismos años (PNUD, 2014), lo que refleja que podría haber sido mejor el resultado¹ en el contexto mundial.

En este sentido, se debe señalar que la medición del gasto público social (GPS) se deriva de la concepción clásica de intervención del Estado en la economía como redistribuidor del ingreso a través de beneficios tributarios y la asignación eficiente del gasto público, que corresponde en el mundo moderno a una acción de políticas públicas de gasto orientadas a garantizar los derechos sociales fundamentales y a satisfacer niveles mínimos de cobertura para la población de menores condiciones socioeconómicas. Es decir que

1 Adicionalmente, durante los mismos días (julio del 2014) se conoció que no se alcanzaron los resultados esperados en los ocho Objetivos de

Desarrollo del Milenio acordados por los países en el marco de las Naciones Unidas.

detenerse a revisar el GPS se hace obligatorio, cuando se pretenden hacer planteamientos sobre la acción que debe llevarse a cabo en favor del desarrollo con fines sociales.

¿Qué se entiende por *gasto público social*?

El concepto de *GPS* tiene diferentes definiciones de acuerdo con los alcances que se pretenden dar al término. Por ahora, se toma la tesis señalada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que considera como *GPS*:

[...] la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en condiciones adversas que afectan su bienestar. Tales beneficiarios pueden ser transferencias en efectivo a la entrada directa (en especie de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes y servicios específicos ni contratos o transferencias individuales. (Martínez y Paz, 2010)

En esta definición se destaca el concepto de *soporte en condiciones adversas*, que implica que este gasto responde a la existencia de una situación temporal especial para algunas personas respecto del conjunto de la sociedad, en la cual la condición del individuo afectado es susceptible de recuperarse una vez superada la situación desfavorable. Esta concepción se toma por ser especialmente relevante en este momento en el cual Colombia se encuentra presta a cumplir con los estándares seguidos por el grupo de países que conforman la OCDE, siendo por ello pertinente la necesidad de revisar sus implicaciones frente al concepto de *GPS* establecido en la Constitución Política.

Hablar de *GPS* en Colombia es hacer referencia generalizada a situaciones de pobreza y desequilibrio estructural en la distribución del ingreso y el acceso a oportunidades. En el marco de nuestro Estado social de derecho, el *GPS* tiene su razón de ser en el carácter redistributivo que se logra con estas erogaciones (para los más pobres y más necesitados), incluidos tanto los gastos destinados a apoyar la generación de empleo e ingresos en los sectores más pobres y vulnerables de la población, como para las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población. Es decir que se identifican tres características que debe reunir el *GPS* en Colombia, a saber:

1) su carácter redistributivo, 2) su impacto en el bienestar general de la población y 3) su destinación a satisfacer necesidades básicas (Fedesarrollo, 2001).

En ese mismo marco del derecho, la Constitución Política ordena: 1) la prelación² normativa que debe tener el GPS dejando a la ley orgánica su definición; 2) la prioridad en los planes de desarrollo (artículo 366) y en los presupuestos (artículo 350) para garantizar el objetivo del bienestar general de la población, por lo que ordena que no debe reducirse su participación porcentual; 3) contar con un componente específico dentro de los instrumentos de planeación y presupuesto (artículo 350); 4) intervención del Estado en la economía dentro de un marco de sostenibilidad fiscal que dé prelación al GPS (artículo 366); esto es, 5) una asignación territorial que responda a criterios de necesidades básicas insatisfechas, población, eficiencia administrativa (artículo 350) y 6) una prohibición en la creación de rentas de destinación específica a menos que corresponda a la financiación de inversión social (artículo 359).

De manera que este amplio campo en el enfoque dado en Colombia al GPS tiende a asimilarse, y, por tanto, a confundirse con el ámbito del gasto público en general. En este sentido, hay que recordar que en economía los últimos dos siglos se ha planteado la intervención del Estado como una necesidad, con mayor o menor énfasis, lo que compensa las limitaciones y defectos de la acción de los mercados, para cumplir un papel de redistribución de los ingresos dentro de la sociedad y para orientarla a través de la regulación de las actividades económicas; estas funciones se cumplen con la política fiscal de tributación y asignación del gasto público en favor de los intereses generales de la población, expresados en beneficio de los más necesitados y vulnerables con políticas públicas, beneficios tributarios y asignación de gasto, materializados a través de normas y, en particular, financieramente³ en los planes de desarrollo económico y social, así como en los presupuestos públicos.

El papel del GPS se refuerza con su reglamentación en la Constitución al definirlo como aquel que 1) tiene por objeto la solución de las necesidades básicas insatisfechas, 2) las tendientes al bienestar general y 3) al mejoramiento

2 En la Sentencia C-317 de 1998, la Corte Constitucional utiliza este término así: “[...] la prelación del gasto público social —además de la consideración que merece su finalidad—, obedece a la determinación genérica del legislador orgánico, apoyada en un asentamiento más amplio que el ordinario [...] la delimitación del anotado concepto debe hacerse en la ley orgánica (del presupuesto) y proyectarse de manera específica en la ley anual de presupuesto”.

3 En la actualidad se puede hablar de instrumentos estrictamente financieros como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gastos de Mediano Plazo (MGMP) y el Plan Financiero, pero estos no permiten observar claramente la relación de las políticas que se encuentran detrás de los montos de ingresos, gastos y financiación pública.

de la calidad de vida de la población,⁴ que dentro del Estado social de derecho resultan equivalentes al total del gasto público.

Posteriormente, el documento Conpes 020 de 1993 establece que el GPS es aquella parte del gasto público que cumple con dos condiciones: “[...] 1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe, por algún motivo, exclusión y rivalidad, y 2) tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares” (Cardona, 2012, p. 1), que refleja una orientación en la cual primó el criterio neoliberal según el cual la acción del Estado solo es dable cuando no existen ofertas de mercado para satisfacer demandas sociales, pero a la vez considera la característica general y paradójica del gasto público como impulsor del mejoramiento del nivel de vida de la población.

De esta manera, convivimos con un mandato constitucional ambicioso respecto del alcance del GPS, y con una política pública que lo ubica en un mercado de bienes y servicios, más aún, encaminada a limitarlo a erogación de recursos para atender situaciones adversas.

¿Cómo es la medición del gasto público social?

En Colombia, la cuantificación del GPS solo se aplica sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN), esto es, que las entidades territoriales no dan cumplimiento expreso al mandato constitucional al respecto. Asimismo, para el nivel nacional se presenta la información del presupuesto aprobado por el Congreso pero no su ejecución (Escobar y Olivera, 2013). La medición del GPS que realiza el Gobierno nacional se hace a partir de la clasificación funcional del gasto⁵ adecuada para el país desde el 2004. Señalan los mismos autores: “En suma, aunque se haga uso de bases de datos diferentes y no ne-

4 El artículo 17 de la Ley 179 de 1994 estatutaria del presupuesto estableció: “Se entiende por gasto público social 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, programas tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación”.

5 Esta clasificación hace parte del *Manual de estadística de finanzas públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su versión de 1986.

cesariamente comparables, el gasto público social en Colombia ha crecido de manera sustancial en los últimos sesenta años, al pasar de representar cerca del 1 % del producto interno bruto (PIB) en 1950, a ser 5,3 % en 1970, 6 % en 1990 y 13,6 % en 2010” (Escobar y Olivera, 2013, p. 8), y retomando el trabajo de Vélez (2005) nos señalan que:

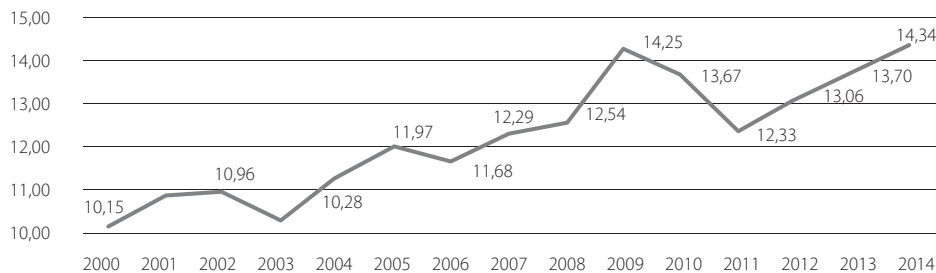
[...] entre 1980 y 1992 el gasto público social creció a una tasa anual de 4,7 % y como resultado redujo el coeficiente de Gini en 4,1 puntos. También evidencia que sin gasto público social la población pobre en los años noventa habría perdido una tercera parte de los ingresos efectivos. [...] No obstante, durante los años 1974 y 1992, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso entre hogares colombianos disminuyó, esta siguió siendo alta; en específico, para 1992 el 40 % de los hogares más pobres recibieron menos del 15 % de los subsidios, mientras que el 10 % de los hogares más ricos recibieron el 35 % de los subsidios totales. (Escobar y Olivera, 2013, p. 23)

Por su parte, los datos censales (DANE, 2005) nos reportan que entre 1985, 1993 y 2005, el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas de la población pasó de 43,2 % a 35,8 % y 27,7 %, respectivamente, y que el porcentaje en niveles de miseria bajó del 21,4 % al 14,9 % y al 10,6 % en los mismos años, lo que permite evidenciar que en el largo plazo se cumple la tendencia positiva producto de la obligatoriedad de mantener proporcionalmente el GPS dentro del gasto presupuestal total.

No obstante, como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2007) y lo ha reiterado en informes posteriores, el nivel y la estructura del GPS en América Latina sigue mostrando deficiencias para atender las necesidades sociales de la población vulnerable por las restricciones presupuestales originadas por las bajas tasas de tributación y la baja cobertura de programas de protección social financiados con contribuciones de sus afiliados, haciendo que la estructura del gasto se adapte de acuerdo con necesidades sociales emergentes, sin que se hayan satisfecho las existentes.

Así, cuando se observan las cifras del GPS del Gobierno central colombiano del periodo 2000 al 2014, encontramos que es creciente (figura 1), con excepción de periodos de retroceso en la actividad económica. La última caída es resultado de la crisis financiera de finales de la década anterior. La recuperación se debe al mejor comportamiento económico como al mayor gasto asociado con la reparación de los efectos de la ola invernal y los fallos en favor de la población víctima de la violencia.

FIGURA 1. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 2000-2014



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPPN, 2014).

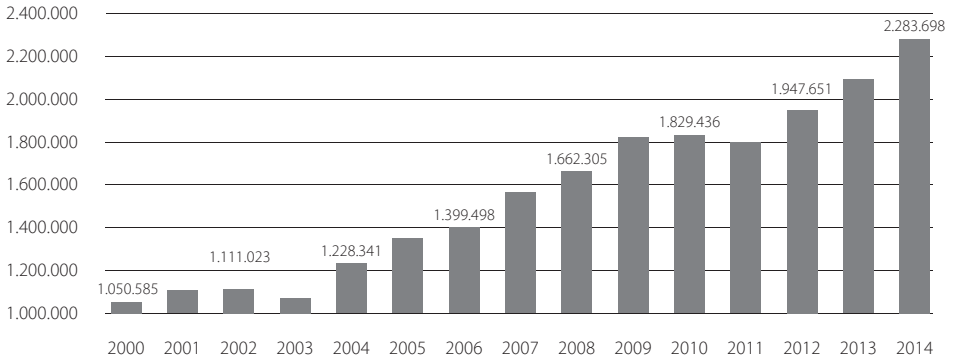
La tendencia general en el periodo ha hecho por tanto que el GPS pase en 15 años de 10,2 % del PIB a 14,3 %, un incremento de 4,2 % que se traduce en un crecimiento promedio de 0,3 % anual, mientras que el presupuesto general de la nación sin incluir el servicio de la deuda pública⁶ pasó de representar el 14,9 % al 21,1 % del PIB en igual periodo, lo que representa una variación total en el periodo de 6,2 %, donde el GPS ganó en participación respecto de los demás gastos. Es importante como referente saber que para los países miembros de la OCDE, los niveles de participación del gasto público se encuentran entre el 25 y 30 % del PIB.

Asimismo, podemos ver que, en términos per cápita, en el periodo se pasó de un GPS de \$1 millón del 2000 a casi \$2,3 millones, lo que se traduce en una duplicación en 15 años (figura 2). Sin embargo, los datos suministrados sobre participación en el presupuesto aparecen prácticamente inalterables como porcentaje del presupuesto en los últimos siete años (figura 3) en lo que Escobar y Olivera (2013) denominan un ejercicio de “contabilidad creativa”. Estos datos invitan necesariamente a ver la composición y al análisis de lo que se viene denominando *GPS* dentro de esta serie de datos.

6 La metodología establece la necesidad de descontar la deuda pública en tanto que esta corresponde a un desembolso que se hace sobre presta-

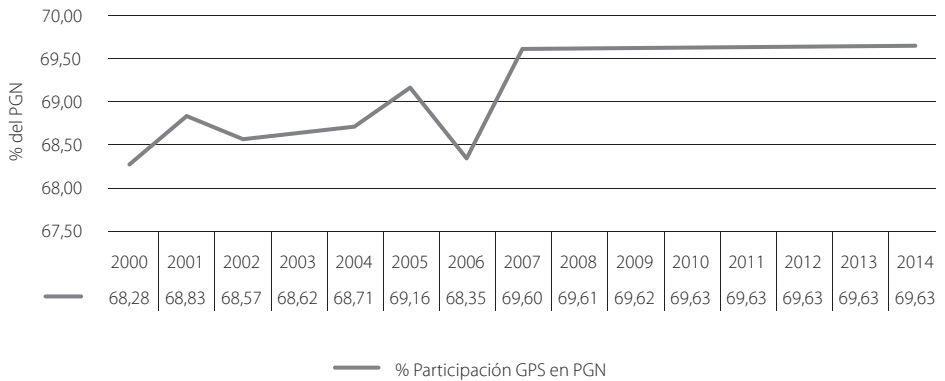
mos adquiridos en su momento para realizar un gasto público, por lo que incluirlo significaría registrar dos veces el gasto.

FIGURA 2. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR PERSONA EN PESOS DEL 2014



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPPN, 2014) y datos de población del DANE.

FIGURA 3. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN



Fuente: elaboración propia a partir de mensajes presidenciales, proyecto de Presupuesto General de la Nación de cada año.

De acuerdo con el estándar, a partir de la clasificación funcional del gasto público se deriva cuáles de estos son los grupos de gasto que se reconocen como de GPS para realizar su análisis y la comparación de datos con otros países.⁷

La metodología de clasificación funcional del gasto público tiene en cuenta el presupuesto de gasto sin incluir el servicio de la deuda pública. Este ejercicio no es equivalente a la clasificación con la cual se presenta regularmente la relación de gastos contenidos en la ley anual de presupuesto, que da prelación a las entidades públicas donde se realiza el gasto y distingue fundamentalmente si estos gastos son para el funcionamiento de esas entidades o para realizar inversión física o social, que es la manera en que es aprobado por el Congreso de la República y, por lo tanto, como se presentan regularmente informes de gasto público. La metodología de clasificación funcional del gasto determina para cada uno de los rubros del presupuesto, su clasificación de acuerdo con la función pública que atiende de manera específica, sin considerar si es para funcionamiento o inversión ni la entidad que lo ejecuta. A manera de ejemplo, en una entidad del sector salud puede incluirse un rubro de gasto para capacitación, el cual debe clasificarse funcionalmente en educación; otro ejemplo similar es que un órgano como la Defensoría del Pueblo puede contar con un programa de capacitación en derechos humanos que igualmente se clasificará funcionalmente en el grupo de educación; sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la entidad, sus gastos de funcionamiento, los que garantizan su operación, sustentan la función y, por tanto, se consideran parte del gasto respectivo, pues no se pueden desprender de este. Esto es que la acción administrativa de un ministerio que formula políticas, desarrolla iniciativas, controles, etcétera, para el sector, se considera funcionalmente parte del gasto en el sector.

No obstante, contar con la clasificación funcional del gasto no excluye la posibilidad de realizar otro tipo de clasificación de los gastos y a la vez tener una visión cruzada de la información entre los distintos clasificadores para ahondar dentro de estos datos. En efecto, de acuerdo con las técnicas de clasificación, se señala que no existe una sola capaz de incluir todos los criterios por analizar, sino que existen varias de acuerdo con las respuestas que se quieran obtener, a la vez que se pueden realizar lecturas cruzadas entre estas, con el fin de poder contar con correlaciones entre los datos.

7 Para consulta de datos para América Latina, la Cepal publica anualmente el *Panorama Social*, teniendo en cuenta que la cobertura de la infor-

mación no es equivalente para todos los países. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/>

En este orden de ideas, es válido realizar la comparación del GPS generado a partir de la clasificación funcional del gasto público con la clasificación del presupuesto como es presentado y aprobado por el Congreso, que es la tarea realizada regularmente en los informes del Gobierno al Congreso, donde se da cuenta de la concentración de los gastos de cada uno de los grupos de salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda, etcétera, por entidades y subgrupos de los mismos gastos. Así, se presenta a continuación una lectura de las cifras suministradas por el Gobierno en el clasificador funcional para GPS y se cruza con conceptos de gastos que identifican los principales programas, para tener nuevos elementos de análisis de la realidad interna respecto a la asignación del GPS que se efectúa en el PGN.

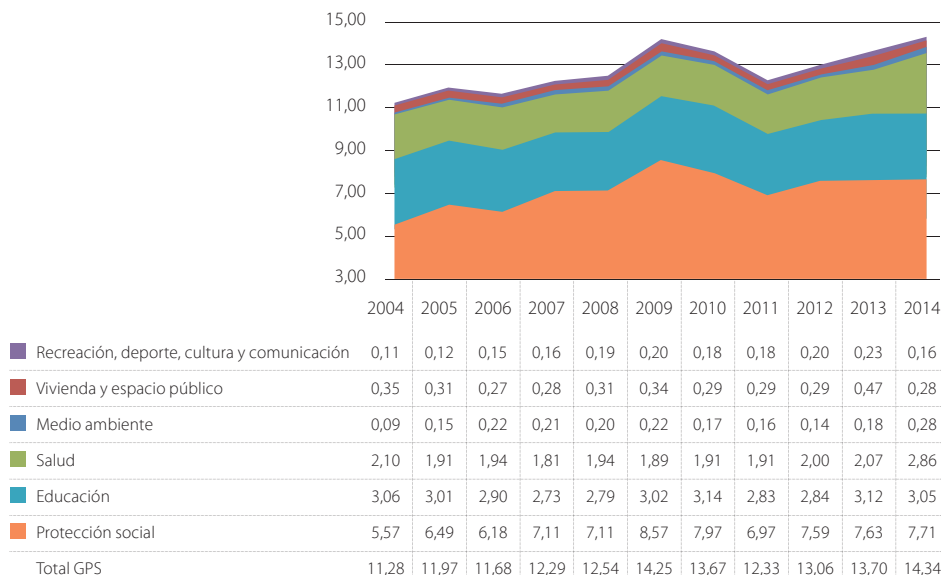
La composición del gasto público social

La clasificación por funciones utilizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se hace en doce claves que suman el total del presupuesto de inversión y funcionamiento, excluyendo el servicio de la deuda. Las doce categorías corresponden a 1) función pública general; 2) actividades y servicios de la defensa; 3) actividades de orden público y seguridad ciudadana; 4) fomento y regulación del desarrollo económico; 5) infraestructura básica, producción y prestación de servicios; 6) medio ambiente; 7) vivienda y espacio público; 8) salud; 9) recreación, deporte, cultura y comunicación; 10) educación; 11) protección social, y 12) actividades públicas que no corresponden directamente a funciones.

De estas doce claves, seis son las que determinan el gasto social⁸ presentado en el proyecto de presupuesto de cada vigencia. Estas categorías contienen diferentes partidas de gasto las cuales se agrupan sectorialmente de acuerdo con la importancia estratégica en el desarrollo de las políticas gubernamentales (figura 4).

8 Toman las categorías (6) medio ambiente; (7) vivienda y espacio público; (8) salud; (9) recreación, deporte, cultura y comunicación; (10) educación; (11) protección social.

FIGURA 4. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR CLAVES FUNCIONALES, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

El GPS en Colombia crece en porcentaje del PIB como resultado del crecimiento del presupuesto público fundamentalmente, pues se encuentra ligado a este por el mandato constitucional que así lo obliga.

En el periodo del 2004 al 2014, el GPS pasa de representar el 11,3 % al 14,3 % del PIB, es decir, se incrementa en 3 puntos. De acuerdo con la información (figura 4), en 3 claves funcionales, las de protección social, educación y salud, se pasa de destinar 10,7 % del PIB, 95,1 % del GPS en el 2004, a 13,6 % del PIB, 95 % del GPS en el 2014. En su interior, el gasto correspondiente a la clave de protección social pasa en el mismo periodo de representar el 5,6 % al 7,7 % del PIB, es decir, que explica 2,1 puntos, el 70 % de la variación del periodo; la salud que pasa del 2,1 % al 2,9 % del PIB explica 0,8 puntos. Es decir que 2 grupos de gastos ganan espacio real de participación dentro de la composición del GPS en el país. Así, para las claves de agua potable y saneamiento ambiental, vivienda social y cultura, deporte y recreación se pasa

de gastos por 0,55 % del PIB, 4,9 % del GPS en el 2004, al 0,72 % del PIB, 5 % del GPS en el 2014, lo que permite señalar que la presión por la atención de los 3 primeros, en particular el trabajo y la seguridad social, se toma como una priorización del gasto en la determinación del GPS, haciendo que los gastos de las 3 claves de menor participación se vean restringidos en su participación como porcentaje del PIB, lo que lleva a preguntarse sobre lo que sucede con los demás frentes de atención social en los que se asigna el gasto con el fin de garantizar las necesidades de la población, y sobre la composición de los gastos clasificados en estos sectores.

El grupo de protección social actualmente explica por sí solo algo más del 50 % del GPS. El gasto en educación tiende en promedio a mantenerse constante como porcentaje del PIB y los gastos en salud se incrementa en 0,9 puntos del PIB, al pasar del 2 % del PIB al 2,9 % del PIB, lo que se explica por los gastos producto de procesos de aumento de cobertura, unificación del Plan Obligatorio de Salud (POS) para todos los beneficiarios y ampliación de los reconocimientos dentro de este, los cuales se cubren con recursos de la nación diferentes al Sistema General de Participación de las entidades territoriales (SGP).

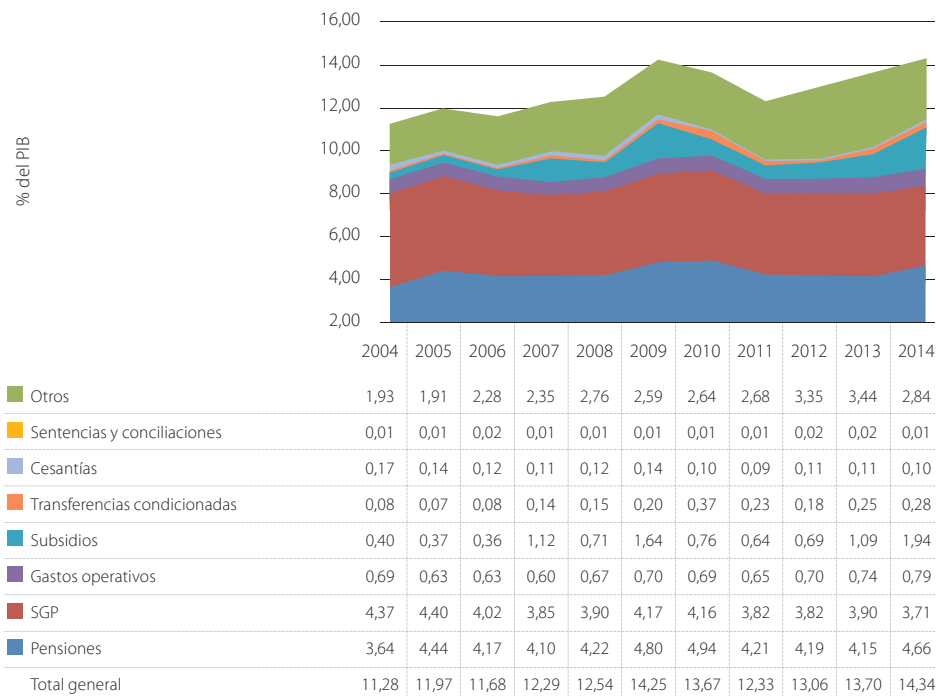
A efectos de este artículo, a continuación se presentan algunas anotaciones respecto de montos por concepto incluidos en las claves funcionales de GPS que resultan de la lectura cruzada de la información con otros clasificadores del gasto público.

En este sentido, se ha tomado de la información del GPS el concepto de *gastos presupuestales* para tratar de ver concentraciones de estos. En la figura 5 se observa el resultado: las pensiones, el SGP, los que llamo *gastos operativos*,⁹ los subsidios que se entregan en el presupuesto, las transferencias condicionadas, las cesantías de los funcionarios del Gobierno y las sentencias y conciliaciones que se atienden en cumplimiento de los fallos judiciales y de las cortes representan en conjunto en el 2004 el 9,4 % del PIB, 83 % de los principales conceptos del GPS, y pasan a ser en el 2014 el 11,5 % del PIB, 80 % del total, lo que indica que otros conceptos de menor cuantía han venido ganando espacio en la conformación de estos gastos.

9 Como se indicó, la clasificación funcional del gasto público establece que los gastos de las entidades relacionadas misionalmente con la función se catalogan como parte del gasto en la respectiva función. Para el ejercicio

se diferenciaron, de manera que la administración de pensiones, las compras para funcionamiento y las nóminas fueron agrupadas bajo la denominación de *gastos operativos*.

FIGURA 5. GASTO PÚBLICO SOCIAL POR PRINCIPALES CONCEPTOS, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

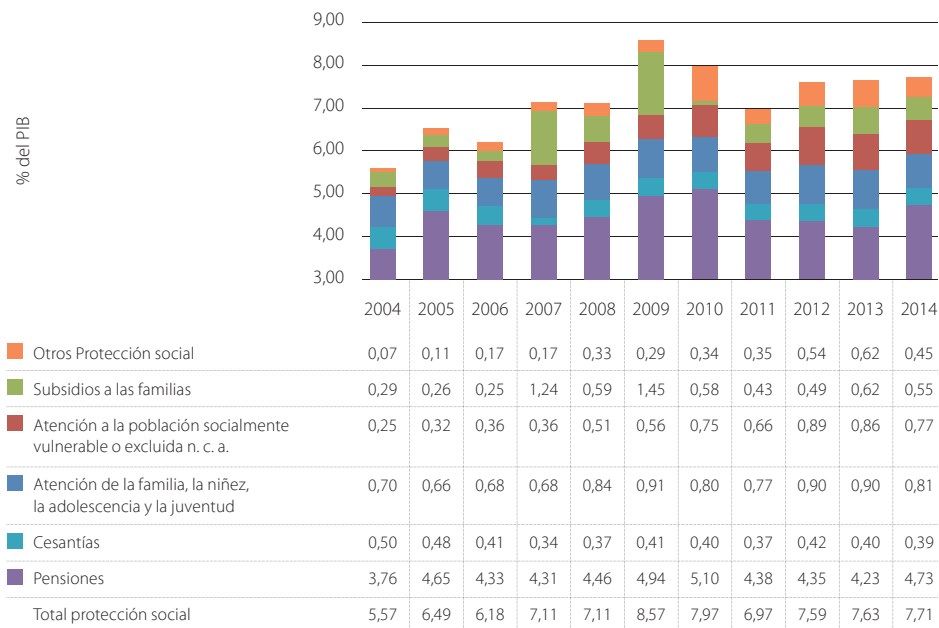
Esta óptica de lectura del gasto es favorable para explicar el crecimiento, pero no la orientación del GPS. Sin embargo, nos permite plantearnos el ejercicio de identificar los conceptos de gasto que se encuentran clasificados dentro de las diferentes claves funcionales que conforman el GPS. Realizada esta revisión y haciendo algunas agregaciones para su presentación, tenemos una distribución alternativa de los mismos gastos en una relación cruzada, como trataremos de mostrar a continuación.

Protección social

La clave funcional del gasto público en trabajo y seguridad social es la gran jalonadora de la tendencia del GPS en Colombia, pues explica 3,6 puntos del PIB de los 4,6 que crece todo el GPS en los 15 años observados (figura 6). ¿Qué pesa tanto en este gasto? Ya Escobar y Olivera (2013) señalaron que son los gastos del presupuesto en pensiones, que pasan de representar en el 2004 el 34 % del total al 32 % en el 2014; estos son los que impulsan el incremento del GPS por la asunción del Gobierno del faltante de financiación del régimen de prima media una vez agotadas las reservas (portafolio) del extinto Instituto de los Seguros Sociales (ISS), con lo cual señalan que si se excluyera el concepto de la medición: “[...] el GPS es para 1990 de 3,7 % del PIB, llegando a su nivel máximo en 1999 de 8,9 % del PIB, para terminar en el 2010 en 5,8 % del PIB” (Escobar y Olivera, 2013, p. 8). De acuerdo con la información disponible, en este trabajo tendríamos diferencias, pues para el 2010 el GPS sin pensiones sería el 8,7 % del PIB y para el 2014 es el 9,7 % del PIB.

Los datos de la figura 6 nos muestran la desagregación del GPS en la clasificación funcional para trabajo y seguridad social. Antes que nada, se debe anotar que la diferencia en pensiones con respecto a la figura 5 de la clasificación anterior obedece a los gastos que se atienden por el SGP (magisterio) y como subsidios —caso del Fondo de Solidaridad Pensional, mejor conocido como Colombia Mayor, a partir de un auxilio inferior a un salario mínimo legal vigente (SMLV) a mayores de 65 años que no cumplen el requisito para derecho a pensión—.

FIGURA 6. PROTECCIÓN SOCIAL, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de mensaje presidencial al Congreso de cada año.

Como se observa en la figura 6, el tema pensional sí es importante en la explicación de la composición del GPS, pero no es el único, toda vez que pasa de representar el 3,8 % del PIB en el 2004 al 4,7 % del PIB en el 2014, variando 0,9 puntos entre los años 2004 y 2014, de los 3 puntos que varía entre los mismos años el gasto en protección social; pero así mismo, podemos observar que es un gasto que pierde participación en el total como resultado del incremento de los gastos que tienen relación con la atención a la población socialmente vulnerable o excluida y los subsidios a las familias que en el mismo periodo pasan de representar el 0,3 % del PIB al 0,8 % del PIB y del 0,3 % del PIB al 0,6 % del PIB, respectivamente, duplicando su participación.

Se resalta que para los años 2007 y 2009, los subsidios a las familias llegan a ser superiores al 1 % del PIB, esto como resultado del registro como GPS por parte del Gobierno de los giros por subsidios a las tarifas de los combustibles, que considero no corresponden realmente a un subsidio de carácter so-

cial en la medida en que resulta ser ante todo un giro de carácter económico, porque es un gasto en fomento económico fundamental para el sector transportador que abarata sus costos por este insumo básico de su actividad económica, antes que ser un subsidio a las familias, pues no se garantiza que este se haya reflejado en su momento en menores tarifas para los usuarios. De haberlo sido, la tarifa se habría disparado en el 2010 con la desaparición expresa del subsidio, cosa que no ocurrió.

En el grupo de gastos destinados a trabajo y seguridad social, los correspondientes a la atención de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud son básicamente los que se efectúan a través de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que mantienen su participación promedio como porcentaje del PIB en el periodo en un 0,8 %.

Pensiones

Este grupo de partidas de gasto recoge los conceptos de aportes mensuales que regularmente se hacen a las entidades del Sistema General de Pensiones, el pago de bonos pensionales a las entidades del sistema por reconocimiento del derecho al momento de reclamación individual del derecho pensional, los aportes al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) que se originan en el impuesto de timbre nacional y en las privatizaciones,¹⁰ la transferencia para cubrir el faltante de financiación de pensiones a cargo de Colpensiones (antes ISS), los pagos de mesadas pensionales de jubilados a cargo del Estado anteriores a la Ley 100 de 1993 o con régimen especial, las asignaciones de retiro y pensiones de las Fuerzas Militares, la Policía, y otros como el pago de comisiones por la administración de las pensiones.

De manera que este importante grupo de gastos, el más significativo componente del GPS, mezcla recursos que se destinan a la acumulación en fondos financieros administradores del Sistema General de Pensiones con los que efectivamente son gasto en la vigencia por llegar de manera directa a los beneficiarios de las pensiones a través de mesadas. Así, del total de los gastos en pensiones en el GPS se suman los gastos que constituyen aportes al Sistema

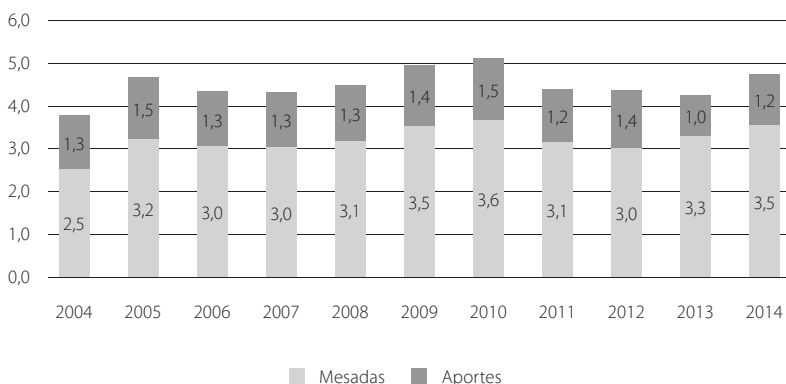
10 La Ley 549 de 1999, por la cual se crea el Fonpet, define las fuentes de financiación, dentro de las cuales se encuentra un porcentaje del impuesto de timbre nacional, de las privatizaciones de empresas del Estado, un porcentaje de las capitalizaciones de empresas, del Lotto Nacional, así como los

rendimientos financieros que genere, entre otras fuentes; todas estas para respaldar el pasivo pensional de exfuncionarios que antes de la Ley 100 de 1993 no contaban con el aporte respectivo al Sistema General de Pensiones pero sí con el derecho pensional.

General de Pensiones que se realizan sobre las nóminas gubernamentales en calidad de empleador de los servidores públicos, docentes y miembros del sector defensa; los aportes al Fonpet para respaldar el pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales; y los denominados *bonos pensionales* que son giros a los fondos administradores de pensiones para respaldar los pagos futuros del pensionado respectivo; con los gastos que llegan directamente a los beneficiarios a través de los pagos de mesadas pensionales y las asignaciones de retiro del sector defensa, y que ascienden a cerca de 1,8 millones de personas.

Como se observa en la figura 7, el crecimiento en los gastos del Gobierno en pensiones está especialmente dirigido a pago de mesadas, toda vez que los aportes a fondos administradores por aportes y bonos tienden a mantenerse constantes en un 1,2 % del PIB. Sin embargo, crea el cuestionamiento sobre el efecto redistributivo que pueda tener y, por tanto, la efectividad de dicho gasto como parte de la medición del GPS. Es de anotar que la metodología de incorporación de los aportes a pensiones al gasto como recursos a favor de las personas (hogares) que se aplica en la clasificación funcional del gasto es consistente con lo establecido en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), por el principio de causación del derecho que es a favor de los individuos, independientemente de que la administración y la posibilidad de utilización financiera se generen solo en el futuro, previo lleno de los requisitos establecidos.

FIGURA 7. PENSIONES SEGÚN DESTINO,
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



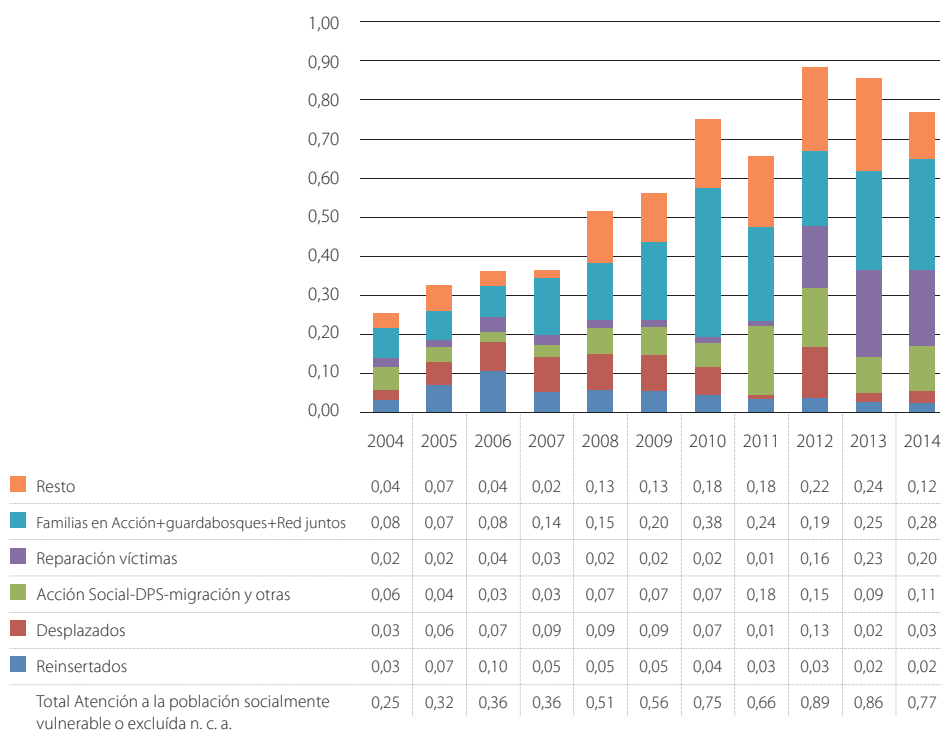
Fuente: elaboración propia a partir de presupuestos anuales DGPPN (2014).

Atención a la población socialmente vulnerable o excluida

Este grupo de gastos de la clave funcional de trabajo y seguridad social en el caso colombiano es de los más diversos en conceptos y reflejo de la acción política de las administraciones de gobierno.

En la figura 8 se han intentado generar algunas agrupaciones para hacer menos complicada su lectura, de manera que encontramos el programa de Familias en Acción, y ahora los recursos destinados a la Red Juntos, con algo más del 0,1 % del PIB en el 2004, que alcanzan hoy el 3 % del PIB por los niveles de cobertura y la especial atención como programa de transferencias condicionadas implementadas en el país desde la década anterior.

FIGURA 8. ATENCIÓN A LA POBLACIÓN SOCIALMENTE VULNERABLE O EXCLUIDA, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir del Mensaje Presidencial al Congreso de cada año (DGP, 2014).

Igual relevancia se tiene que dar al gasto en reparación de las víctimas, el cual no responde directamente a una política gubernamental, sino que es el resultado del cumplimiento de los fallos de las altas cortes que han obligado a la atención integral a las víctimas en el entendido de que no existe otra manera de entender la reparación a la que debe estar comprometido el Estado con esta población. Así, vemos que de ser el 0,02 % del PIB en el 2004, a partir del 2011 se multiplica por 5 esta representación en el PIB, al ubicarse en niveles del 0,2 % del PIB, prácticamente igualando en tendencia al gasto en transferencias condicionadas. Es de anotar que los informes oficiales señalan que en el 2014 se destinarán \$7,1 billones a la atención de víctimas, 0,9 % del PIB, al que se llega sumando \$2,8 billones, 0,4 % del PIB del SGP,¹¹ y montos de diferentes conceptos del presupuesto que se destinan a dicha población sin que se cambie la denominación del respectivo rubro, de manera que el gasto para la atención integral a las víctimas resulta transversal dentro del total del GPS.

Otros protección social

Después de las pensiones y la atención a la población socialmente vulnerable y excluida, el concepto “otros” (de la figura 6) es de los de mayor crecimiento en el periodo observado, al pasar del 0,7 % al 4,5 % del PIB entre el 2004 y el 2014.

Como se presenta en la figura 9, donde las cifras se detallan como “por mil” (‰) del PIB para hacerlas más visibles manteniendo la unidad de medida utilizada a lo largo del texto, se encuentra la desagregación de este subgrupo, donde resalta la participación en los últimos años de la prevención y atención de desastres como resultado de la destinación de recursos para Colombia Humanitaria del gravamen a los movimientos financieros (4 x 1000), y para el Fondo Adaptación que fue creado a finales del 2010 con recursos del impuesto al patrimonio para la atención de la fase de reconstrucción posterior a la atención de emergencia ocasionada por los destrozos de la ola invernal registrada en ese año, de manera que los recursos se reflejan efectivamente a partir del 2012, con 3,19 % del PIB, y con igual intensidad en el 2013, con 3,24 % del PIB, pero se reducen para el 2014 al 1,72 % del PIB, desde el entendido de que este resulta ser un gasto transitorio que incrementa el GPS; adicional a lo

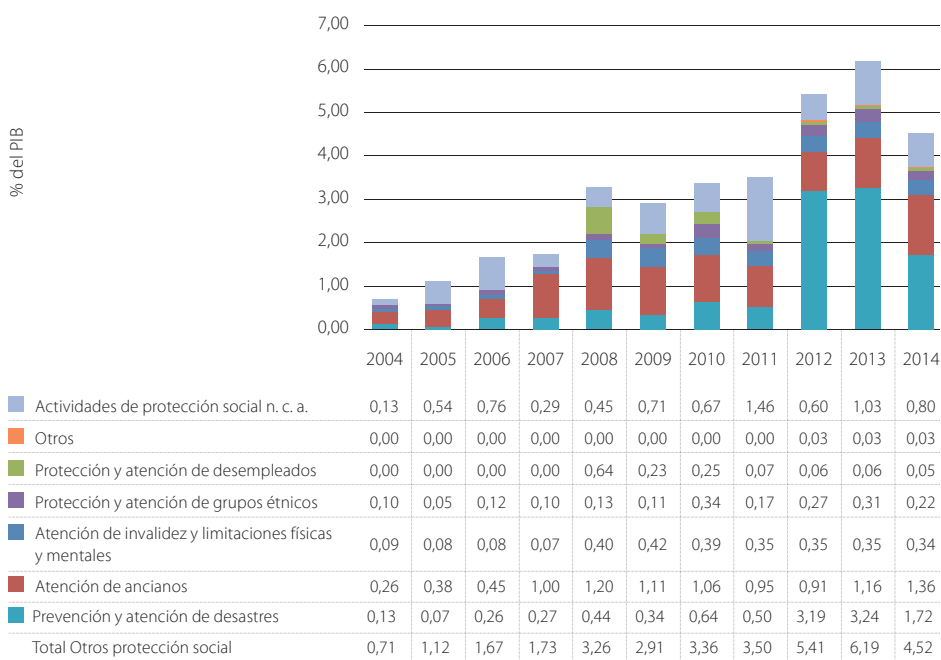
11 El artículo 172 de la Ley 1448 del 2011 o Ley de Víctimas establece que “las entidades territoriales cumplirán funciones especiales para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas [...] con cargo a los recursos que reciban del Sistema General de Participaciones y con sujeción a las re-

glas constitucionales y legales correspondientes, garantizarles la prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico”.

cual cabe preguntarse si la construcción de infraestructura que se ha encargado al Fondo Adaptación realmente puede considerarse GPS, o más bien gasto público, ya que si bien favorece a la sociedad, no necesariamente responde a la categoría comentada en este artículo, sino en la parte de dicha inversión destinada a respaldar actividades sociales como construcción de escuelas, hospitales, acueducto y saneamiento básico, pero no así las vías públicas.

También se registra aquí la atención de ancianos que corresponde a los recursos del Fondo de Solidad Pensional de la subcuenta de subsistencia creada por la Ley 100 de 1993 para la protección de las personas mayores de 65 años en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico de hasta el 50 % del SMLV en lo que se conoce como Colombia Mayor, que cuenta con 1,3 millones de beneficiarios; aporte que pasa en el periodo del 0,3 % del PIB en el 2004 al 1,4 % del PIB en el 2014.

FIGURA 9. OTROS, GASTO PÚBLICO SOCIAL DE PROTECCIÓN,
POR MIL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de mensaje presidencial al Congreso de cada año (DGPN, 2014).

También se encuentran aquí recursos para la atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales,¹² para protección y atención a desempleados¹³ y protección y atención de grupos étnicos.¹⁴ Finalmente, se encuentra un grupo de actividades de protección social no clasificadas antes (n. c. a) dentro de las cuales se encuentra una diversidad de programas como atención humanitaria para la población desplazada, programas para la participación ciudadana, de mujeres, para la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, de protección al consumidor, para atención legal y psicosocial a víctimas de violaciones a los derechos humanos, para prevención y atención de desplazamiento forzado, observatorios de empleo, Ley de Justicia y Paz, entre otros.

Sistema General de Participaciones

Aquí dejo atrás la clasificación funcional del gasto para volver a la clasificación alterna (de la figura 5), y tomar el segundo concepto de gasto que explica el GPS después de las pensiones. Se trata del Sistema General de Participación (SGP) que cae de representar en el 2004 el 4,4 % del PIB, 39 % del GPS, al 3,7 % del PIB en el 2014, 26 % del GPS, en un proceso que no es continuo, toda vez que es producto del efecto de la reforma constitucional del 2007¹⁵ que lo ubica transitoriamente del 3,9 % del PIB en el 2008 al 4,2 % del PIB en el 2009.

El SGP constituye un cambio respecto al que venía dado originalmente en la Constitución de 1991, conformado por el situado fiscal destinado a educación y salud, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y las transferencias complementarias del Gobierno nacional para cubrir el faltante de la educación básica a través del Fondo Educativo de Compensación (FEC). Con el SGP se ha desvinculado la variación de las transferencias en favor de las entidades territoriales del comportamiento de la

12 Donde se encuentran los recursos para apoyo a los enfermos de lepra, programas de atención a población con problemas de salud mental, discapacitados y población en condiciones especiales.

13 Fundamentalmente se encontró clasificado allí un programa de apoyo para el sector agropecuario e industrial.

14 Existe una diversidad de programas clasificados allí, como los de apoyo a créditos para poblaciones específicas, de saneamiento de resguardos indi-

genas, de atención a víctimas, diversos programas de apoyo y fortalecimiento de capacidades y autonomía.

15 Acto Legislativo 04 que modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

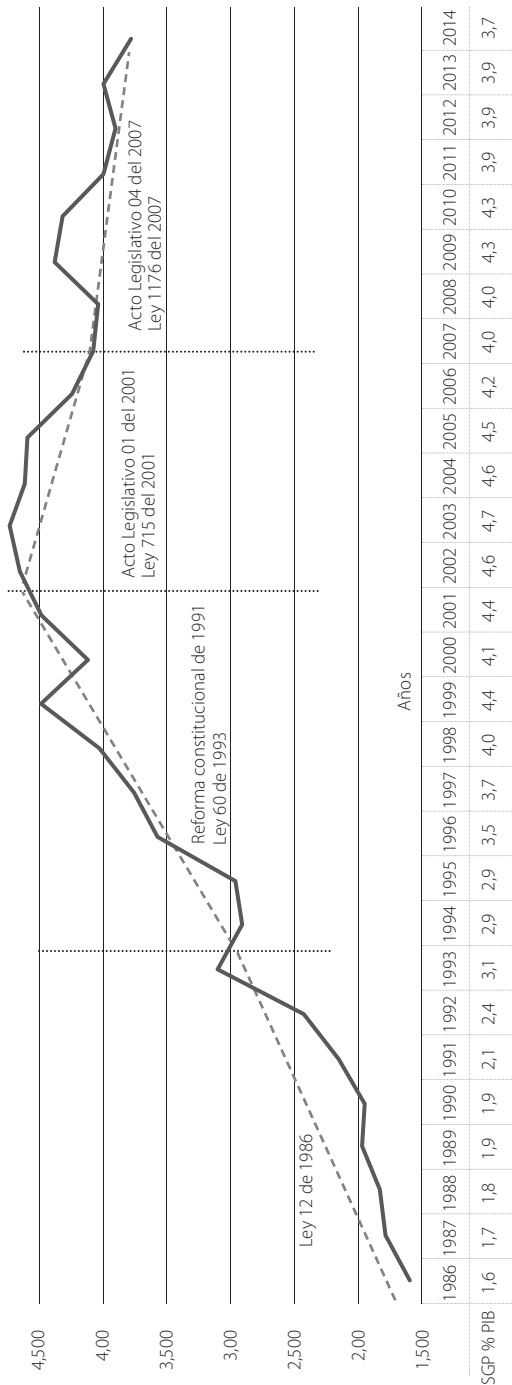
economía, que marca la tendencia de variación de los ingresos corrientes de la nación hasta el fin del periodo de transición fijado en el 2016,¹⁶ en un porcentaje que resulta siempre inferior al porcentaje de variación de la economía (figura 10).

Sin embargo, como se veía en la clasificación del GPS por sectores, la educación y la salud vienen ganando participación dentro de esta transferencia, por lo que se desprende que la pérdida de participación porcentual en el PIB del SGP para estos sectores que atienden educación básica y sistema general de seguridad social en salud, se viene compensando por parte de la nación con otras partidas que no están a cargo de las entidades territoriales, reduciendo de manera efectiva la acción directa de esas últimas para ejercer su competencia constitucional sobre estas materias al tener cada vez mayor dependencia del nivel central sobre los recursos. En este sentido, es importante realizar la revisión de estos sectores integralmente y no de manera fraccionada como lo incluye la clasificación del GPS (figura 11).

16 Mediante el Acto Legislativo 01 del 2001 se crea el SGP y se modifica mediante el Acto Legislativo 04 del 2007, donde se establece que variará anualmente en un porcentaje específico más el índice de precios al consumi-

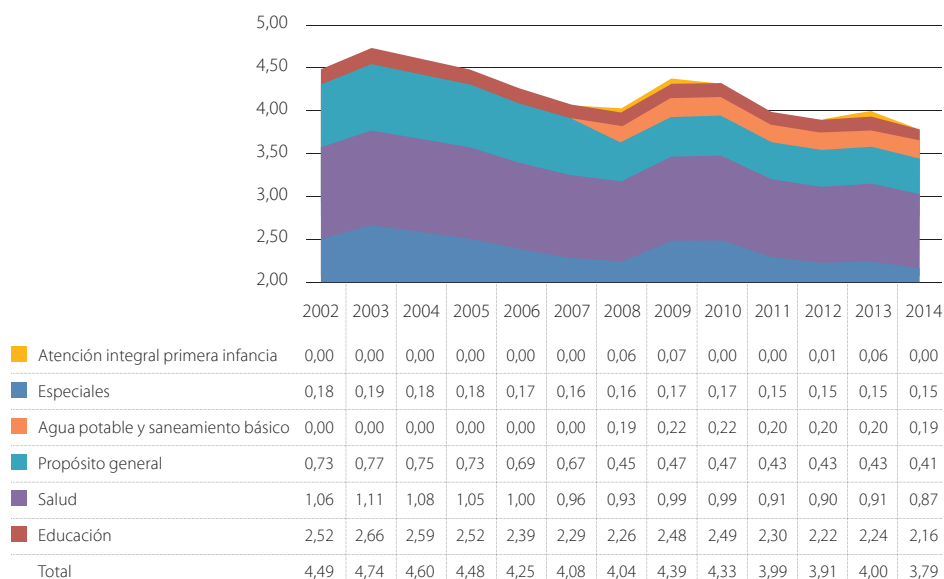
dor (IPC), transición que iba inicialmente hasta el 2008 y se extendió hasta el 2016.

FIGURA 10. TRANSFERENCIAS TERRITORIALES 1986-2014
 COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de apropiaciones presupuestales.

FIGURA 11. ASIGNACIONES EN SECTORIALES, SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: *Bitácora Económica* (DGNP, 2014).

La distribución que se presenta en la figura 11 corresponde a lo establecido en las normas vigentes,¹⁷ dentro de esta llama la atención la presencia transitoria de recursos para la atención integral a la pequeña infancia que solo se producen como resultado de la liquidación del crecimiento de la economía cuando es superior al 4 %, de manera que estos recursos están sujetos al ciclo de la economía, lo que significa asignaciones para las entidades territoriales solo en los años 2008 y 2009, y luego en el 2012 y 2013.

Otra manera de distribuir el SGP se da mediante la clasificación funcional del gasto (figura 12), donde el componente prestacional de educación y salud se clasifica como parte de la protección social, a la vez que se aprecia que alguna parte del total no constituye GPS por corresponder al uso de parte de la bolsa de propósito general para otro tipo de gastos o inversiones.

17 Ley 715 del 2001 y Ley 1176 del 2007.

FIGURA 12. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES POR DESTINO, PORCENAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

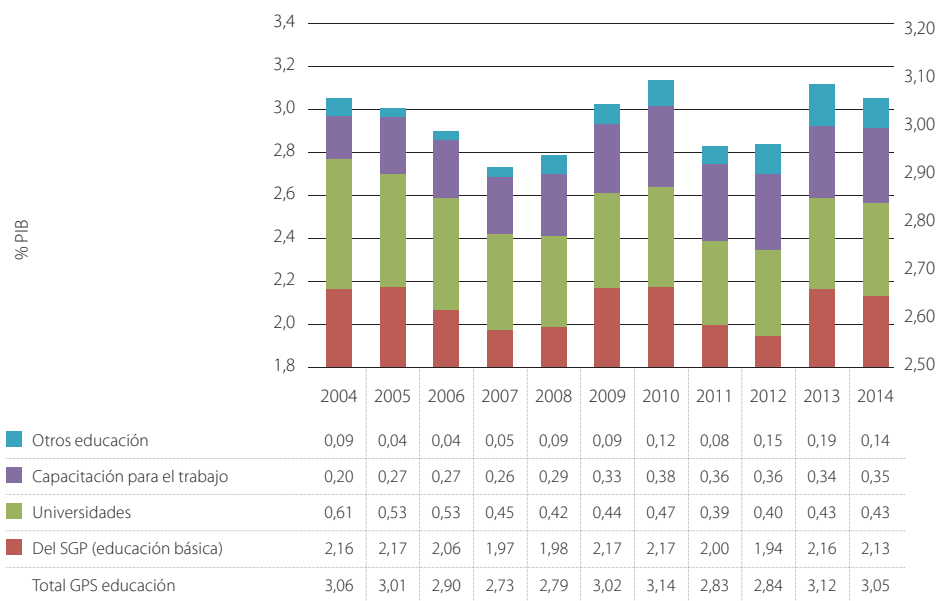
En el caso de la salud es claro mediante este esquema la sustitución de la presencia territorial en la financiación por la de la nación, pero en el caso de la educación, lo que se encuentra es la asignación de recursos para otros conceptos educativos diferentes a la educación básica.

La educación y la salud

Detengámonos, por tanto, en la clasificación funcional de estos dos importantes conceptos para comprender mejor lo que sucede. En las figuras 13 y 14 se presenta la composición del gasto en educación y en salud, respectivamente. En la educación el gasto ha presentado algunas fluctuaciones durante el periodo de análisis y hoy se encuentra en niveles del 3 % del PIB igual al nivel

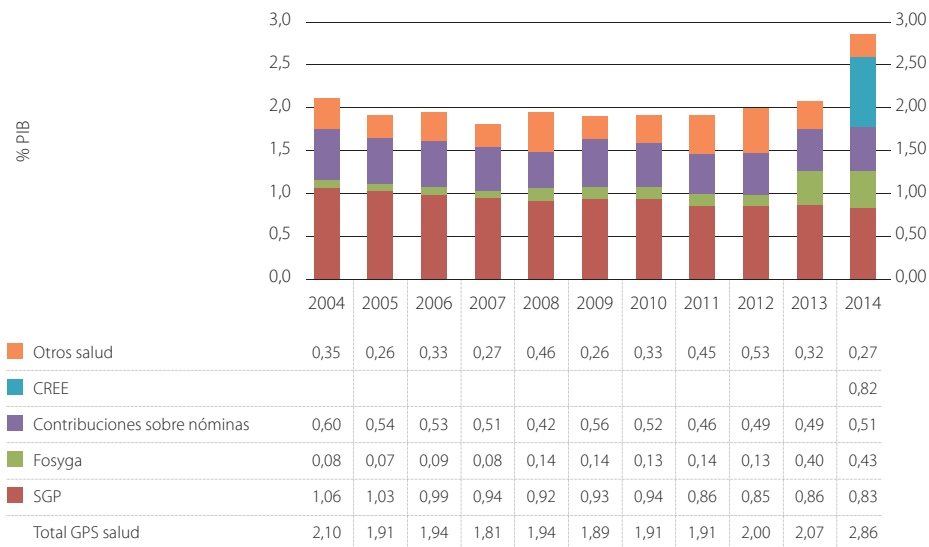
registrado en el 2004. En el caso de la salud, la situación es creciente, como se había indicado antes, al pasar de ser en el 2004 del 2,1 % del PIB al 2014 cuando se sitúa en el 2,9 % del PIB.

FIGURA 13. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EDUCACIÓN,
PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

FIGURA 14. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN SALUD, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGP, 2014).

Como se observa en los gráficos anteriores, los cambios en la composición del GPS en educación y salud responden en el primer caso a la mejor participación de la capacitación para el trabajo realizada fundamentalmente a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los llamados *otros de educación* que recogen los institutos técnicos oficiales, mientras que las universidades permanecen relativamente constantes por lo que su presupuesto está ligado al PIB.¹⁸ En el caso de la salud, se observa que el SGP gana espacio, mientras las contribuciones sobre la nómina de salarios de servidores públicos con destino al Sistema General de Seguridad Social en Salud que garantiza los servicios de los vinculados tiende a mantenerse como los recursos que se entregan al Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (Fosyga) y los llamados *otros en salud* que recogen básicamente gastos de operación de entidades del sector;

18 La Ley 30 de 1992 establece que la transferencia realizada por la nación a las universidades públicas debe reconocer la inflación y el 30% de la tasa de variación del PIB.

llama la atención los datos del 2014 donde aparecen los recursos del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) que son los que hacen que el sector crezca de manera significativa en esta vigencia.

De esta información vale la pena considerar, al igual que en pensiones, la efectividad de la transferencia de recursos hacia la población, dado que si bien los llamados *otros* son recursos que se gastan en el sector respectivo, no significa que estos se traduzcan en gasto efectivo en la población en educación y salud por corresponder a los gastos de sostenimiento de las administraciones respectivas de las políticas y recursos.

Gastos operativos

Esta categoría hace parte del GPS y contiene las partidas destinadas a los gastos de personal y gastos generales, incluyendo la adquisición de bienes y servicios de las entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación y administran o prestan servicios relacionados con salud; educación; recreación, deporte y cultura; vivienda; agua potable y saneamiento básico; medio ambiente; y protección social. Cabe aclarar que dentro de esta categoría encontramos las contribuciones de nómina de todas las entidades del PGN, puesto que estos recursos hacen parte de los aportes al Sena, el ICBF, la Escuela de Administración Pública (Esap), cesantías, pensión y salud que a su vez hacen parte del GPS como se explicó anteriormente.

Durante el periodo analizado estos gastos pasan de representar en el 2004 0,7% del PIB al 2014 cuando representan el 0,8% del PIB, con lo cual se encuentran creciendo por encima de la economía, lo cual requeriría una evaluación detallada porque como indicadores del costo de operación del Estado, están afectando el monto de recursos disponibles para los destinatarios del GPS. Esto desde el entendido de que los gastos funcionales en administración del Estado son otra categoría de gasto no considerada aquí para determinarle GPS.

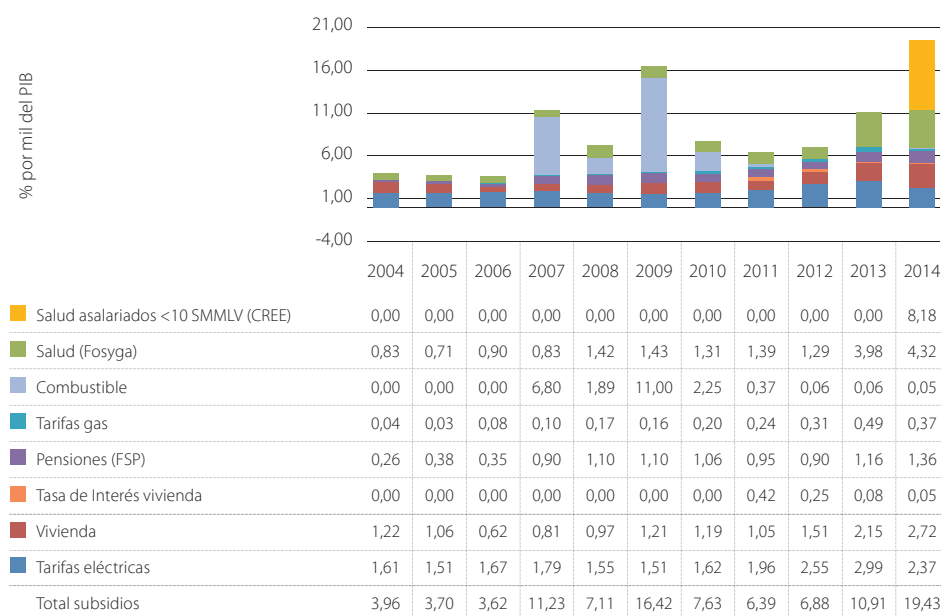
Subsidios

Dentro de la estructura alterna de clasificación del GPS (figura 5), los subsidios son el cuarto renglón de destino y uno de los de más inestable compor-

tamiento. En el 2004 representaban el 0,4 % del PIB (3,96 ‰ del PIB), en el 2007 dieron un gran salto al 1,1 % del PIB, en el 2009 llegaron a su cumbre con un 1,2 % del PIB para caer hasta el 0,7 % del PIB en el 2012 y subir nuevamente para llegar en el 2014 al 1,9 % del PIB.

En la figura 15 se observa la composición durante el periodo 2004 al 2014 de los subsidios, por mil (‰) del PIB.

FIGURA 15. GASTOS EN SUBSIDIOS POR MIL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

Los subsidios en Colombia son una herramienta que permite cumplir con la función social del Estado de redistribución del ingreso, y permiten que la población con escasos recursos tenga acceso a diferentes servicios, por lo cual existen subsidios a la demanda de las tarifas eléctricas, vivienda, salud (Fosyga), pensiones (FSP), tarifas de gas, tasa de interés para adquirir vivienda, combustible. En este sentido, esta categoría agrupa los conceptos anteriormente descritos que se financian con el presupuesto público y hacen parte del GPS.

Como se anotó en la clasificación funcional, en el grupo de subsidios a las familias se incluyó el subsidio al precio de los combustibles que no debería considerarse GPS por ser un gasto en fomento económico para el sector transportador; en igual sentido, debo señalar aquí que el subsidio de vivienda y el subsidio a la tasa de interés de vivienda son compensaciones a la utilidad esperada por el sector financiero prestamista hipotecario que logran presionar el valor de mercado de las viviendas de habitación y, por tanto, estimulan la inversión lucrativa, sin que por esto se deje de reconocer el favorecimiento que significa para la posibilidad de adquisición de vivienda propia de la población.

Por su parte, esta clasificación de los subsidios nos permite ver juntos los subsidios de salud para el régimen subsidiado (Fosyga) y el régimen contributivo (CREE) que para el 2014 representan el 1,3 % del PIB, como veíamos en la figura 14, lo que explica el nivel alcanzado en este año por los subsidios.

Transferencias condicionadas

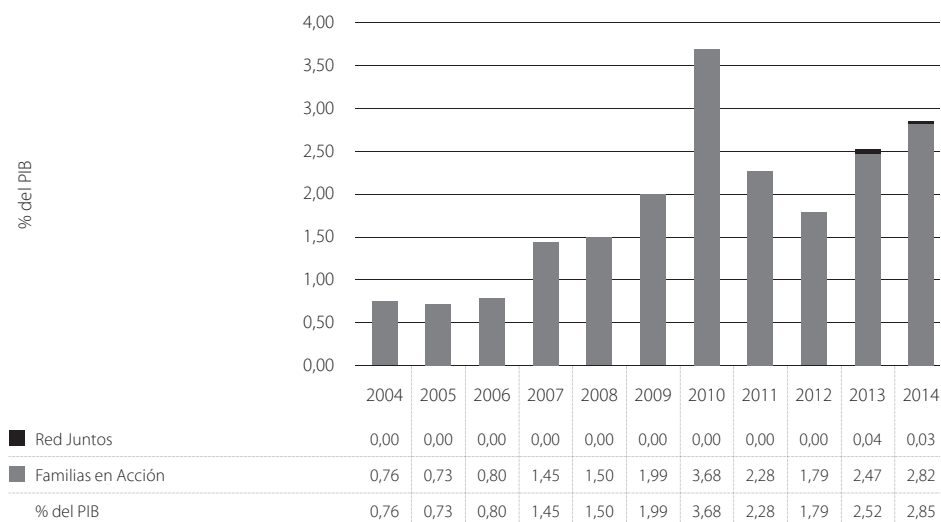
En términos generales, las transferencias condicionadas son programas sociales que otorgan una transferencia de dinero a familias en situación de pobreza o pobreza extrema seleccionadas siguiendo criterios de focalización, a cambio del cumplimiento de una serie de condiciones vinculadas a la salud, la educación, la nutrición, etcétera. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a hijos, adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores (Cecchini y Madariaga, 2011).

Para el caso colombiano, el más importante programa es Familias en Acción, que tiene dos propósitos fundamentales: mitigar los efectos de las coyunturas económicas que tienen impactos negativos en el nivel de vida de las familias más vulnerables, y permitir la acumulación de capital humano (educación, salud) en las familias, confiando en que las generaciones jóvenes tengan una mayor probabilidad de romper las llamadas *trampas de la pobreza* (Ramírez 2008), mediante un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia. En educación, garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, la asistencia de los niños y niñas menores a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas. La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores. Se supone que así se contribuye al

incremento del ingreso de las familias en condición de pobreza extrema, para que puedan vincularse a las transacciones del mercado y al mejoramiento de sus condiciones de vida, mejorando condiciones básicas como la identificación, al adoptar un sistema de pagos a través de entidades financieras para el giro de los subsidios a las familias beneficiarias. El valor total del subsidio depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad.

La segunda fase es el programa Red Unidos que no constituye una transferencia en dinero para los beneficiarios, pero es parte de los programas de transferencias condicionadas. Como se observa en la figura 16, pasaron de ser el 0,76 % del PIB en el 2004 al 2,85 % del PIB en el 2014.

FIGURA 16. TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, POR MIL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

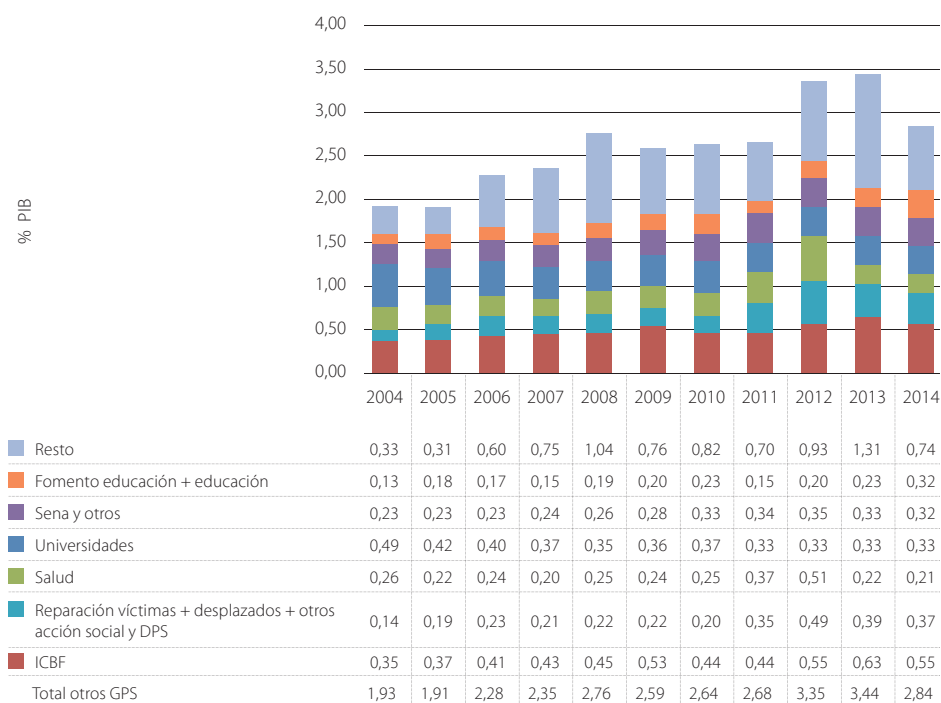
Otros de GPS

De acuerdo con la clasificación que he llamado *alterna* (figura 5), nos resta por indicar qué contiene esta categoría de gasto que, como es de esperarse por el

criterio escogido de análisis, corresponde a los gastos de menor cuantía dentro del GPS que no por ello constituyen los de menor importancia, además, sumados representan más que algunos de los ya señalados, pues para el 2014 alcanzan el 2,8 % del PIB.

En la figura 17 vemos que la mayoría de estos ya habían sido tratados en la lectura de la clasificación funcional, pero que dentro de esta estructura son diferentes a pensiones, SGP, gastos operativos, subsidios o transferencias condicionadas que hemos referido previamente. En este sentido, tenemos los gastos del ICBF que corresponden a gastos de protección social, los de salud que pertenecen a ese mismo grupo y los de universidades, Sena y fomento a la educación, que son parte de ese sector.

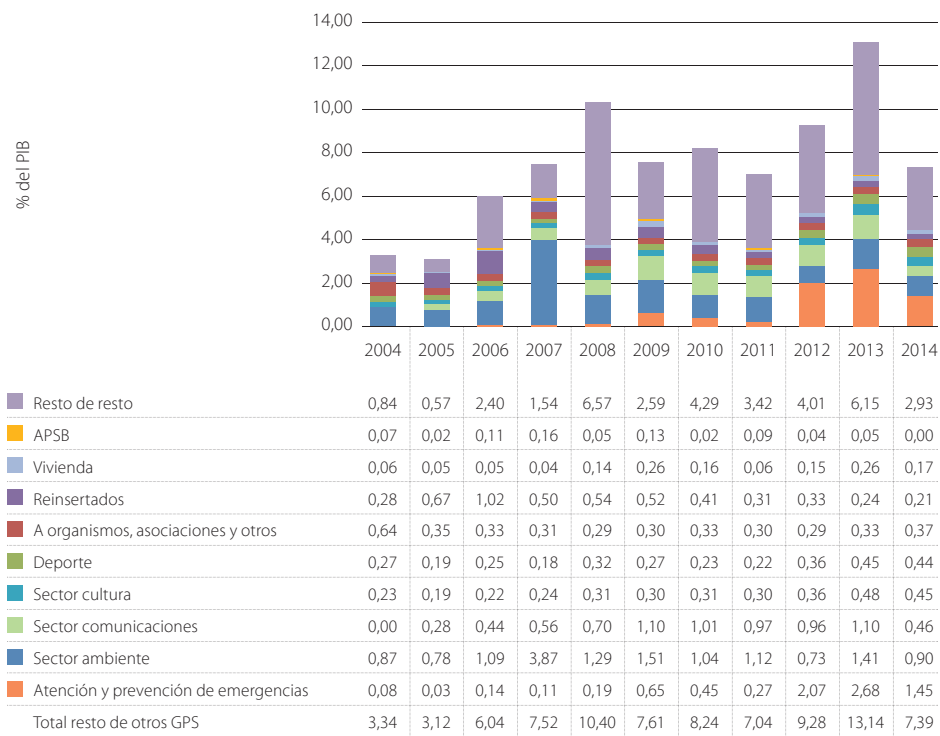
FIGURA 17. PRINCIPALES CONCEPTOS DE OTROS, GASTO PÚBLICO SOCIAL, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

En el mismo sentido del tamaño en participación, no podemos dejar pasar por alto los programas que conforman el resto de los GPS, donde en cifras por mil del PIB podemos encontrar lo expuesto en la figura 18.

FIGURA 18. RESTO DE OTROS, GASTO PÚBLICO SOCIAL, POR MIL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



APSB: agua potable y saneamiento básico.

Fuente: elaboración propia a partir de *Bitácora Económica* (DGPN, 2014).

Restricción fiscal

Como se señaló al comienzo, las restricciones fiscales han ido en aumento en el país, como resultado del propósito de garantizar un entorno saludable de las finanzas para el total de la economía, de acuerdo con las fórmulas propuestas dentro del modelo actual de desarrollo de las economías a las cuales no puede ser ajeno el país en favor de la credibilidad en el manejo de sus finanzas públicas.

El más reciente instrumento implementado es la regla fiscal,¹⁹ que obliga a “ahorrar” bajo la aplicación de un rasero al ingreso público en una línea imaginaria de lo que debe constituir un “ingreso estructural”, es decir, excluyendo de este lo que sea producto de choques positivos a la economía en la coyuntura y que, por tanto, determine su ciclo. Para esto, toma como referente una medición promedio, por parte de expertos ajenos al Gobierno y para sectores estratégicos como el minero-energético que es el que viene presentando los mayores dinamismos en la actividad económica, y determina el PIB potencial de la economía. Con este referente se establece cuánto de lo esperado recaudar por el fisco corresponde a situaciones coyunturales que no se consideran para efectos del resultado de la regla fiscal que se define en porcentajes fijos decrecientes.²⁰

Mediante esta restricción financiera se espera generar ahorro que se puede destinar en primer término a la atención del servicio de la deuda pública, haciendo más sanas las finanzas o para utilizarse de manera “contracíclica” en momentos en que la actividad económica que ahora es positiva se contraiga.

Teniendo en cuenta que este modelo se ha previsto para que se dé de manera gradual, esto es, que ocurra una reducción progresiva del déficit fiscal del Gobierno nacional central del nivel del 2,3 % del PIB en el 2014 a ≥ 1 % del PIB en el 2022, es de esperar que se tengan que presentar ajustes en materia de ingreso y gasto público que determinen un horizonte que afectará en igual sentido al GPS.

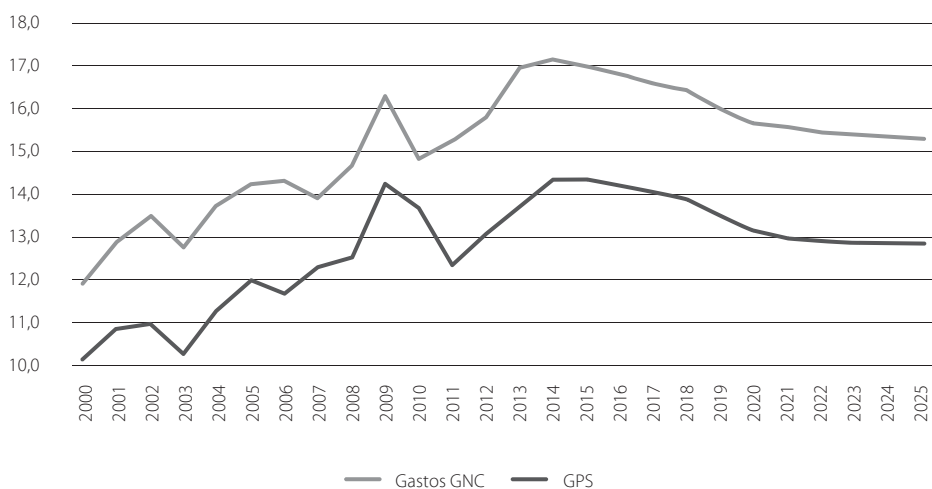
19 Ley 1473 del 2011.

20 “Regla Fiscal. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido. El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1 % del PIB a partir del año 2022.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3 % del PIB o menos en 2014, de 1,9 % del PIB o menos en 2018 y de 1,0 % del PIB o menos en 2022” (Ley 1473 del 2011, artículo 5°).

Realizando un ejercicio de estimación del GPS respecto del gasto del Gobierno nacional central desde el 2000 y utilizando un promedio móvil de 10 años para proyectarlo y compararlo con la proyección de gastos, diferentes del servicio de la deuda pública,²¹ que presenta el mismo Gobierno,²² tenemos la figura 19 para el periodo 2000 al 2025.

FIGURA 19. GOBIERNO NACIONAL CENTRAL *VERSUS* GASTO PÚBLICO SOCIAL 2000-2025, PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: elaboración propia a partir de cifras fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014), GPS de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN).

El resultado es que los gastos del Gobierno nacional central (GNC) que nos señala el Gobierno, en cumplimiento de su estrategia fiscal para garantizar el cumplimiento de la regla fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública, implica entrar en un proceso gradual de reducción del 17,2 % del PIB en el 2014 al 15,3 % del PIB en el 2025, lo que implica un cambio en la tendencia general de crecimiento registrada desde el 2000 y, en consecuencia, de los niveles es-

21 Para que sea comparable con los del GPS que tampoco incluyen el servicio de la deuda pública.

22 En cumplimiento de la Ley 819 del 2003 el Gobierno nacional presenta a consideración del Congreso antes del 15 de junio el Marco Fiscal de Mediano Plazo con el escenario fiscal para los siguientes 10 años.

perados de GPS que pasarían del 14,8 % del PIB en el 2014 al 12,9 % del PIB en el 2025. Esto es, una reducción del 1,9 % del PIB.

Al respecto, se argumenta que este mecanismo genera que las cuentas del Gobierno inicien un proceso de cambio financiero de déficit a un resultado positivo en el balance primario²³ en sus finanzas. Esto es, que la diferencia entre los ingresos menos los gastos sin pago de intereses de la deuda sea positivo, es decir, que cada vez se deba recurrir a menor endeudamiento para atender las obligaciones contraídas, permitiendo disponer de recursos para inversión sin recurrir a endeudamiento público.

Esto es financieramente claro y teóricamente loable, pues permite no gastar lo que no se tiene. Sin embargo, existe en esta fórmula un peso que es el pago de la deuda contraída en periodos anteriores y cuyo servicio termina siendo una carga para el contribuyente de hoy que no se verá reflejada en un gasto público que compense su esfuerzo de tributación. Yendo más allá, con respecto al GPS, para garantizar las necesidades básicas insatisfechas (NBI) de la población, por tanto, resultará aún más restringida.

¿Cómo hacer para que la generación actual pueda verse beneficiada de su esfuerzo fiscal, y se logre cubrir la brecha de NBI de la sociedad con un país dedicado a sanear sus finanzas y con el compromiso de darle prioridad al GPS? No parece fácil, pero las apuestas se enfocan más en que sean las generaciones futuras las que logren este equilibrio. ¿Lo permitirá la presión social, los años acumulados de no solución del conflicto interno que mantiene en sus raíces esta reclamación?

Cumplir con el GPS como porcentaje del presupuesto no es garantía de solución de las NBI, pues puede constituirse en un distractor de la solución de fondo para cubrir la deuda social. El GPS debería beneficiarse de los positivos comportamientos de la economía, esto hace que el esfuerzo social sea compensado de manera más acorde con su aporte a la sociedad económica y no ser un resultado de la fórmula sobre las posibilidades fiscales.

23 La Ley 819 del 2003, artículo 2º, establece en cuanto al balance primario: "Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital,

diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial".

A manera de reflexión

Las consideraciones presentadas sobre el GPS en este escrito, para el cual se realizó un ejercicio de clasificación alterna del gasto del PGN de los años 2004 al 2014, comparado con la clasificación internacional del gasto con base en funciones del Gobierno, en una lectura cruzada de la información, permite hacer las siguientes reflexiones:

1. La definición e interpretación del GPS para la aplicación de las políticas de gasto público en Colombia, evidencia un amplio espectro en su definición constitucional que tiende a confundirlo con el propósito general del total del gasto público; una línea de orientación del organismo de planeación nacional al mercado para definir su necesidad y una expectativa sombría por su futuro ante la incursión del país en la OCDE que considera este gasto como especial para atender situaciones adversas.
2. La existencia de una presión constitucional garantiza que este gasto sea creciente, antes que una clara política pública por garantizar su prevalencia sobre los demás gastos y una distribución manifiesta en función de las metas de reducción de las NBI. Adicionalmente, el nivel del gasto público se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE.
3. Una concentración del gasto dirigido a la protección social, en particular a presiones que se traducen en una preferencia por favorecer al sector formalizado de la sociedad sobre la población vulnerable, sin desconocer que los programas de atención a grupos de población menos favorecidas tienen una tendencia creciente, pero cuantitativamente se encuentran lejos de alcanzar los niveles de los primeros.
4. Una asignación de gastos para cubrir subsidios que se confunden en algunos casos con políticas de fomento económico (combustibles, subsidios eléctricos, subsidios de vivienda y tasas de interés de vivienda) o que no aumentan cobertura sino que sustituyen contribuciones existentes (como el caso del régimen contributivo en salud que cambió la contribución por destinación del impuesto CREE para tal fin), siendo gastos focalizados a la población que no necesariamente son del rango de las NBI.
5. Una política encaminada a desmejorar los recursos de las entidades territoriales del SGP, sustituyendo los montos de gastos de competencia

constitucional con programas desde el nivel nacional en educación y salud.

6. Una política fiscal que, a pesar de estimular la inversión para mejorar el ingreso público y propender por la sostenibilidad fiscal a través de menor endeudamiento público, induce al ajuste fiscal fincado en la restricción del gasto, genera una grave tendencia futura para la asignación del GPS.

Se espera que estas reflexiones sean invitaciones a trabajar en el análisis sobre aspectos que de allí se desprenden, pues se reconoce que se ha avanzado en los montos, pero no se puede desconocer que los desequilibrios persisten, obligándonos a proponer alternativas en la distribución del ingreso y la asignación eficiente del gasto público para garantizar los derechos fundamentales de la población y en especial de la menos favorecida.

Bibliografía

- Alvis, C. y Castrillón, C. (2013). Tamaño óptimo del gasto público colombiano: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 599-634.
- Cardona, A. (2012). *Gasto público social Colombia 2000-2010* (informe final consultoría Departamento Nacional de Planeación). Bogotá. Recuperado en junio del 2012 de https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=p2u1Td_tVhY%3D&tabid=108
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas, balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la Cepal*, 95, 13.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2007). *Informe Panorama Social América Latina 2007*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina.
- Contraloría General de la República de Colombia (CGR). (2005). *Evaluación del gasto y la política social Informe Social 2004* (segundo informe de Evaluación del Gasto y la Política Social en Colombia al Congreso de la República). Bogotá: autor.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Presentación necesidades básicas 1985, 1993, 2005*. Bogotá: autor. Recu-

- perado el 9 de junio del 2014 de https://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/prest_NBI_100708.pdf
- Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN). (2014). *Bitácora Económica*. Recuperado el 20 de junio del 2014 de [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/cifrasHistoricas/Bit %E1cora %20Econ %F3mica %202000-2012 %20junio %20de %202012\(publico\)_0.pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeplanacion/cifrasHistoricas/Bit%20E1cora%20Econ%20F3mica%202000-2012%20junio%20de%202012(publico)_0.pdf)
- Escobar, A. y Olivera, M. (2013). Gasto público y movilidad y equidad social. *Documentos CEDE*, 9, 1-41-48.
- Lasso, F. (2004). *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza* (diciembre). MERPD/Departamento Nacional de Planeación.
- Martínez, R. y Paz, M. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Política Macroeconómica. (2014). *Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Bogotá: autor.
- Núñez, J. (2009). *Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia* (*Archivos de Economía*, 359). Bogotá: República de Colombia-Departamento Nacional de Planeación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: índice de desarrollo humano*. Recuperado el 30 de julio del 2014 de <http://hdr.undp.org/es/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013>
- Ramírez, C. (2008). *Las transferencias monetarias condicionadas: un análisis de su implementación desde la perspectiva de los derechos sociales*. Comisión Colombiana de Juristas.
- Rodríguez, J. y Flores, L. (2010). *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica Para América Latina.
- Rodríguez, L. (2007). *Estimación del gasto social en Colombia*. Ponencia presentada para la reunión técnica La Medición del Gasto Social: Avances y Desafíos Metodológicos, Santiago de Chile, Chile.
- Rodríguez, L. (2008). *Gasto social en el presupuesto general de la nación Colombia*. Ponencia presentada en el XXXV Seminario Internacional de Presupuesto Público, Brasilia, Brasil. Recuperado el 9 de junio del 2014 de <http://www.slideserve.com/matilde/gasto-social-en-el-presupuesto->

general-de-la-nacion-colombia-lelio-rodriguez-pabon-direccion-general-de-presupuesto-p

- Rodríguez, L. (2009). *Gasto social en Colombia*. Ponencia presentada en el evento El Gasto Social en la Crisis: Cómo mejorar el Análisis del Gasto Social frente a los Desafíos Actuales en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Chile.
- Rodríguez, L. (2010). *Gasto social y ayuda internacional en posconflicto 1974-2007* (trabajo de grado, Universidad de los Andes). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Vélez, C. (1995). *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Villa, G. (2005). Colombia: gasto público social regional 1997-2003, con breves comparaciones internacionales. En *Ensayos sobre economía regional*. Medellín: Centro Regional de Estudios Económicos/Banco de la República.