

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**TRABAJO DE GRADO**

**EL GASTO PÚBLICO Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN COLOMBIA**

**CARLOS AUGUSTO REYES ERAZO**

**TRABAJO DE GRADO PARA RECIBIR EL TÍTULO DE  
ESPECIALISTA EN FINANZAS PÚBLICAS  
ORLANDO VESLASCO ULLOA**

**FACULTAD DE POSGRADOS  
PROGRAMA ESPECIALIZACIÓN FINANZAS PÚBLICAS  
BOGOTÁ  
2019**

## CONTENIDO

RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	1
INTRODUCCIÓN .....	2
1. GASTO PÚBLICO .....	4
2. FALLOS DEL MERCADO .....	10
3. GASTO PÚBLICO SOCIAL .....	15
CONCLUSIONES.....	19
TRABAJOS CITADOS.....	27

## **RESUMEN**

La pobreza es un flagelo que ha azotado a la humanidad desde siempre. Sin embargo, en Colombia es una problemática con características particulares dadas por un conflicto armado de más de 50 años. Adicional a esto Colombia es un país en mayor medida rural y dirigido por una clase política que ostenta la tenencia de la mayor parte de la tierra productiva. Por medio del Gasto Público se pretende mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en estado de mayor vulnerabilidad y luchar contra la pobreza. El Presupuesto General de la Nación incluye una parte importante de recursos hacia el Gasto Público para, en esa medida, luchar contra la pobreza en Colombia.

Palabras Clave: Pobreza, Presupuesto, Gasto Público, Gasto Social

## **ABSTRACT**

Poverty is a scourge that has always plagued humanity. However, in Colombia it is a problem with particular characteristics given by an armed conflict of more than 50 years. In addition to this, Colombia is a more rural country and run by a political class that holds the possessions of most of the productive land. Through Public Expenditure, it is intended to improve the quality of life of citizens in a more vulnerable state and fight against poverty. The General Budget of the Nation includes an important part of resources towards Public Expenditure in order to fight against poverty in Colombia.

Key Words: Poverty, Budget, Public Expenditure, Social Spending

## INTRODUCCIÓN

La pobreza es un flagelo que ha azotado a la humanidad desde siempre. Sin embargo, en Colombia es una problemática con características particulares dadas por un conflicto armado de más de 50 años. Adicional a esto Colombia es un país en mayor medida rural y dirigido por una clase política que ostenta la tenencia de la mayor parte de la tierra productiva.

Los informes recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) han llamado la atención sobre el aumento de la pobreza en la región. El panorama social está cambiando de manera sustantiva y las condiciones de vida, empeorando en casi todos los países. Esto vale también para Colombia en su conjunto y para Bogotá: la pobreza ha dejado de disminuir como lo había hecho durante la última década. Por eso se necesitan medidas urgentes con el fin de replantear la orientación de la economía y reenfocar las políticas y estrategias del Gobierno Nacional y de la administración de la capital. Tanto en Colombia como en Bogotá esta nueva tendencia indica que se están produciendo transformaciones significativas en la economía, y que los cambios empiezan a tener una incidencia negativa sobre las condiciones de vida de la gente.<sup>1</sup>

En el sistema capitalista se presentan unas crisis cíclicas, debidas en gran medida a los fallos del mercado, que ahondan más el fenómeno de la pobreza en los países. Como lo indica Stiglitz (1986) el gasto público se convierte en una herramienta para atacar estos fallos del mercado. Inherente al gasto público encontramos los programas públicos, por medio de los cuales se busca solucionar las problemáticas en ciertas regiones. En esta medida estos programas públicos responden a la relación entre la necesidad demandada de estos con uno o más fallos del mercado.

Por otro lado, aun si la economía es eficiente la intervención del Estado se justifica, en primer lugar, para garantizar la equidad en la distribución de la renta y en segundo

---

<sup>1</sup> González, J. I. (18 de 01 de 2018). Ojo con la pobreza: la culebra está viva en Colombia. *El Tiempo- Razón Pública* .

lugar por la incapacidad del individuo de emitir juicios de valor sobre el bienestar. Hay bienes preferentes que el Estado debe fomentar y males preferentes que el Estado debe desaconsejar o prohibir. (Stiglitz, 1986)

Los programas públicos entonces tienen el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en estado de mayor vulnerabilidad y, en definitiva, luchar contra la pobreza. Con ellos se permite buscar la solución de los problemas de una forma sistemática y con decisiones que pretenden ser estructurales, aunque a veces esto no sea posible. El comportamiento del gasto público es de gran importancia pues permite entender el destino de los recursos fiscales y de esta forma saber cuál es la voluntad de los gobiernos de proveer bienes y servicios a la sociedad. (Cardona López, 2010)

Es probable que algunas medidas incluidas en los programas públicos se conviertan en simples soluciones a corto plazo que no ataquen el problema de raíz, pero un Estado responsable debe actuar en lugar de no hacer nada. ¿Contribuye el gasto público social en Colombia a la solución del flagelo de la pobreza?

La pregunta debe enmarcarse en los parámetros generales del debate entre pobreza y riqueza, equidad e inequidad, igualdad y desigualdad. Para dar respuesta a la cuestión hay que entender que son el Gasto Público, los Fallos del Mercado y el Gasto Público Social.

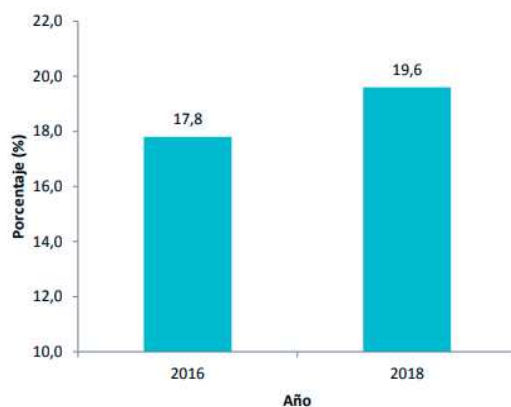
## 1. GASTO PÚBLICO

Inicialmente es pertinente decir que la pobreza en Colombia en 2018 alcanzó un porcentaje de 19,6%. Como se indica en el gráfico la pobreza multidimensional aumento desde 2016 en 1,8 puntos porcentuales. Esto indica un deterioro importante en las condiciones de vida de la población colombiana en este periodo. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE , 2019)

### Pobreza multidimensional en Colombia

Año 2018

**Gráfico 1. Pobreza multidimensional (porcentaje)**  
**Total nacional**  
**Año (2016 y 2018)**



Fuente: DANE, ECV.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) es una metodología utilizada desde 2012 en Colombia, considerando 15 variables en 5 dimensiones. El IPM se enmarca en el concepto de capacidades acuñado por Amartya Sen, donde explica que la pobreza va más allá de contar ingresos o ser objeto de gasto público. Define a la pobreza como la falta de capacidades básicas y libertades para conseguirlas. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

La medición de la pobreza se hace siguiendo la clasificación de Amartya Sen, en forma directa e indirecta. Por un lado, se evalúa los resultados de satisfacción de un

individuo respecto a variables como la educación o la salud. Y por el otro lado se evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE , 2019)

Este problema es lo que el gasto público debe dar solución en la economía. El gasto público, según César Giraldo (2009), se define sobre la base de la economía de mercado e implica que la intervención del Estado debe ser neutral en el sentido de no alterar el papel asignador del mercado. La lógica del mercado es lo que permite una asignación adecuada de los recursos públicos, de acuerdo con la economía de bienestar.

El subsidio a la oferta permite financiar los insumos en la prestación de los servicios y hace que las instituciones al no estar expuestas a la competencia no hagan eficiente utilización de los recursos disponibles. En cambio, si las instituciones se someten a la competencia se debe crear una especie de pacto entre la sociedad y el Estado para garantizar la prestación y gestión eficiente de los servicios. (Giraldo, 2009)

Los subsidios a la demanda implican dirigir directamente los recursos a los pobres y vulnerables. En otras palabras, se refiere a la focalización de las ayudas en esta población y no a través de entidades públicas que proveen bienes y servicios sociales. Focalizar implica identificar el grupo poblacional objeto del subsidio y posteriormente dirigir esta ayuda a satisfacer sus necesidades. Esto quiere decir que existe financiación estatal de bienes públicos la cual llega por cuenta de la demanda y no de la oferta. Estos bienes deben ser suministrados a aquellos excluidos por el mercado es decir a los pobres. (Giraldo, 2009)

Por otro lado, según Jose Antonio Ocampo (2008) hay dos concepciones de la política social; el universalismo versus la focalización. De esta manera se presenta un debate entre estas dos formas de ver la política social. Argumenta este autor que, aunque

la focalización tiene ventajas una estrategia que está basada en la universalidad y la solidaridad es más adecuada para acabar con la desigualdad y la pobreza.

Una mejor focalización debe priorizar una política social universal, además que la focalización no debe verse como un sustituto sino como un complemento y como un instrumento de la universalización. El problema de esta concepción es que requiere de unos grandes esfuerzos fiscales, que se vuelven mas grandes en la medida que hay una debilidad endémica de las estructuras tributarias. Por lo anterior se requiere aumentar y mejorar el sistema de ingresos tributarios. (Ocampo, 2008)

Ahora bien, como lo indica Cardona (2010) el Gasto Público tiene que ver con el destino de los recursos fiscales y en este sentido se relaciona con la voluntad de los gobiernos de proveer bienes y servicios a la sociedad. Según referencia este autor, el documento CONPES 020/93 indica que el gasto Público Social (GPS) cumple con dos condiciones:

- Son bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe exclusión y rivalidad.
- Tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares.

Entonces el Gasto Público Social (GPS) afecta el bienestar y la redistribución del ingreso y la riqueza, debido a la manera heterogénea de su asignación y su proporcionalidad con la contribución social. Para Cardona (2010) la distribución es un factor necesario para alcanzar un óptimo social o sea un máximo de bienestar colectivo. Este bienestar depende tanto de la distribución como del ingreso nacional. La política social en Colombia ha girado alrededor de la capacidad redistributiva del ingreso que se asume, tiene el gasto social.



La Corte Constitucional define en una sentencia<sup>2</sup>, que la inversión social es la que se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y a satisfacer las necesidades de las personas, sobre todo las de aquellos sectores sociales marginados de la participación equitativa de los beneficios del desarrollo. Lo anterior implica que sean sociales todos los gastos que vienen de fondos estatales. El GPS está conformado por las transferencias a los hogares bajo el esquema de subsidios a la demanda y su distribución se verifica a través de las instituciones que atienden el financiamiento público. (Cardona López, 2010)

En este orden de ideas encontramos unos rubros sociales dentro del Presupuesto General de la Nación: educación, salud y nutrición, capacitación laboral, seguridad social y vivienda. La Constitución Política de 1991 da especial importancia a estos rubros, sumándole, además: servicios públicos domiciliarios, cultura, recreación y deporte y atención a poblaciones. (Cardona López, 2010)

Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.<sup>3</sup>

Por otro lado, para Giraldo (2009) el crecimiento económico es indispensable para lograr resultados favorables en la lucha contra la pobreza, aunque por sí solo no puede eliminarla. Hay que llevar a la par políticas sociales que conviertan ese crecimiento

---

<sup>2</sup> Sentencia C-375-10

<sup>3</sup> Corte Constitucional. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: CENDOJ.

económico en desarrollo humano, es decir el crecimiento es un elemento necesario, pero no suficiente para reducir la pobreza. Los efectos del crecimiento se resumen en crear un ambiente económico abierto, favorable a la inversión y los flujos de capital privados. Por ello otras condiciones que debe haber son, estabilidad macroeconómica, disciplina fiscal y baja inflación.

Entonces la política social juega un rol importante ya que a través de ella se suministra capital humano, es decir las oportunidades a los pobres, para que entren al mercado laboral. Los pobres al tener capital humano son empleables y el mercado laboral al ser flexible crea oportunidades para generar su ingreso. Oportunidades entendidas como multiplicar activos de los pobres en un contexto de políticas favorables, es decir las políticas generadas desde el Consenso de Washington. Lo anterior se circunscribe bajo la teoría de que lo que genera valor es el capital. (Giraldo, 2009)

Stiglitz (1986) se plantea la pregunta de ¿por qué existen los programas públicos? a lo cual dice que hay una necesidad manifiesta de tener programas que respondan a la solución de los problemas de la sociedad. En este orden de ideas la política social requiere de programas públicos por medio de los cuales se pueda distribuir el gasto público en esos programas que deben dar soluciones a las problemáticas sociales. Es por esta razón que la intervención del Estado es fundamental y se debe hacer mediante: la producción pública, la producción privada, con impuestos destinados a fomentar las actividades que el Estado desea fomentar y desalentar las que desee desalentar.

Las consecuencias de cualquier programa público dependen de sus características. Depende de cómo el Estado decida llevar a cabo un determinado programa. En este entendido el Estado puede subvencionar a las empresas que suministren los bienes

públicos, subvencionar a los consumidores o simplemente producir directamente el bien. Las subvenciones las puede conceder en forma de exención fiscal o de ayuda directa. El Estado deberá decidir con rigurosidad, en el caso de subvencionar, la forma de acceder a estas para evitar que se beneficien aquellos que no las necesiten. (Stiglitz, 1986)

Para garantizar el éxito de los programas públicos se debe prestar atención a los detalles concretos del programa en discusión. Como por ejemplo las condiciones que deben reunir los solicitantes a obtener determinado beneficio. En este sentido se deberá tener cuidado con las distorsiones surgidas a partir del cambio en la conducta de las personas con el fin de cumplir las condiciones para obtener el beneficio. Lograr la justicia y eficiencia al momento de otorgar un subsidio o beneficio suele ser una tarea difícil de llevar a la práctica. (Stiglitz, 1986)

El análisis efectuado por Cardona (2010) concluye que el gasto público en Colombia, como prioridad presupuestal no parece haber inspirado las medidas de política económica en la década de 2001 a 2010. En los planes de desarrollo de ese periodo se refieren al gasto público social de una forma marginal, lo que más relevancia tiene son aspectos relacionados con ajustes macroeconómicos. Al parecer lo que se planteó hacer desde la constitución del 1991 no se logró llevar a cabo en la década citada.

El gasto público total (GT) es una medida del tamaño del Estado. Para el caso colombiano, pasó de representar el 46.5% del PIB en 2000 a solo 34% (el más bajo del período 2000-2009) en el año siguiente. Este indicador muestra alta variación, hasta lograr una relativa estabilización entre 2006 y 2009. Para este último año se ubicó en el 41% del PIB. El crecimiento anual estuvo muy por encima del aumento poblacional, significando el 9.4% para el Gasto Total y el 7.8% para el Gasto Total per cápita promedio.<sup>4</sup>

---

4 Cardona López, A. (2010). Gasto Público Social Colombia 2000-2010.

El mejoramiento de algunos indicadores sociales no se dio de manera sostenible y constante. Lo anterior en la medida que no se desarrollaron adecuadamente los activos humanos y físicos que permitieran proteger a la población más vulnerable en una situación crítica con la que se cerró la primera década del presente siglo. El gasto público social perdió participación en el gasto público total y con respecto al crecimiento del producto interno bruto. (Cardona López, 2010)

## **2. FALLOS DEL MERCADO**

Merece atención especial ocuparnos por los fallos del mercado. En una economía de bienestar ésta solo es eficiente, en términos de Pareto<sup>5</sup>, en determinadas circunstancias o condiciones. Se encuentran seis condiciones en las que los mercados son ineficientes. Estas particularidades se conocen como fallos del mercado y constituyen un argumento de la intervención del Estado. (Stiglitz, 1986)

Uno de los casos en que los mercados son ineficientes es cuando se presenta un fallo en la competencia. Para que estos mercados funcionen la competencia debe ser perfecta (en términos de Pareto). El problema radica en que para algunos sectores no existen las suficientes empresas y las pocas que hay tienen gran cuota en el mercado. (Stiglitz, 1986)

Se ha criticado la corriente dominante en la economía (neoliberalismo), responsabilizándola de la crisis actual, lo que ha permitido un resurgimiento de las teorías de Keynes. Uno de los más críticos ha sido Josep Stiglitz, quien afirma que hay

---

<sup>5</sup> El Principio de Pareto, también conocido como la regla de 80/20, es una teoría que mantiene que el 80% de las consecuencias de una situación o sistema se determina por el 20% de las causas. <https://www.psicoadictiva.com/blog/principio-pareto-la-regla-del-8020/>

que reformar la ciencia económica, porque ha pasado a ser el de una disciplina científica al de una doctrina apegada al libre mercado. (Nieto, 2012)

Como lo referencia Fabio Nieto (2012) el problema de esta doctrina es la brecha entre la teoría y la realidad económica. El supuesto fundamental es que en los mercados existen agentes racionales, información y fluidez perfectas. Esto permitiría una asignación perfecta de los recursos, desde Pareto, sin la intervención del Estado. El problema radica en que en el mundo real esto no se cumple; los agentes no son racionales, la información y la fluidez fallan y los mercados sin regulación no son eficientes.

Otro fallo del mercado se presenta porque hay algunos bienes que no son suministrados por el mercado y en el caso de que lo sean, son en una cantidad insuficiente. Ejemplo de esto es la Defensa Nacional, el cual es catalogado como un bien público puro, que se caracteriza porque no cuesta nada que una persona más disfrute de ellos y es imposible impedir que se disfrute de este bien público. (Stiglitz, 1986)

Hay algunos bienes (defensa, calles, etc.) que sólo el Estado puede proporcionar porque los individuos no tendrían ningún interés en hacerlo. Una razón importante es que una vez que se proporcionan estos bienes, el proveedor no puede excluir de su usufructo a los individuos que no quieren contribuir a costearlos.<sup>6</sup>

La provisión de estos bienes es para algunos autores el papel general del Estado, es decir la asignación de recursos. Los problemas que pueda presentar esta asignación de recursos pueden corregirse recurriendo a la reglamentación, aunque es necesario que el Estado cuente con recursos suficientes para hacerlo. Para obtenerlos entonces el Estado

---

<sup>6</sup> *El papel del Estado y la calidad del sector público.* **Tanzi, Vito.** 2000, Revista de la CEPAL, Vol. 71.

deberá recurrir a los impuestos y contribuciones, para de esta manera poder costearlos.  
(Tanzi, 2000)

Los mercados pueden fallar también por las Externalidades. Estas son los actos de una empresa o individuo que afectan a otras empresas o individuos. Estas actitudes imponen un costo, pero no es compensado por las empresas o individuos. Ejemplo de ello es la contaminación del aire o el agua que provocan ciertas empresas, para producir sus mercancías. (Stiglitz, 1986)

Este caso particular lo regula el Estado mediante multas o impuestos a aquellas personas o empresas que tengan actitudes que provoquen un mal que afecten a otro u otros en una sociedad este es el papel regulador del Estado, que referencia Vito Tanzi (2010) y que hace necesario tener un sistema tributario eficiente y de alta calidad.

Cuando no hay regulación los mercados se vuelven ineficientes. Por eso el papel regulador del Estado se convierte en una de las formas más adecuadas para minimizar los fallos del mercado. La constitución, las leyes y reglamentos definen las atribuciones legales del sector público o sea establecen las reglas de juego que han de determinar la conducta del Estado y a su vez determina la regulación del mercado. (Tanzi, 2000)

En la concepción sobre el papel del Estado en los mercados, hay diversas posiciones. Desde aquellas que exigen un Estado benefactor, que intervenga mucho en la economía, hasta aquellas que plantean que no debe inmiscuirse en nada. Sea con mucha o con poca intervención, la injerencia del Estado es necesaria y por ello la calidad del sector público debe ser óptima. En este sentido las reglamentaciones constitucionales y los actos legislativos influyen en el Estado con disposiciones que afectan la conducta económica de las personas. Ejemplo de esto es la influencia de las normas en la elección de presidentes, ministros y otros altos funcionarios. También pueden determinar los

nombramientos en la administración pública y sirven de contacto entre el Estado y el sector privado. (Tanzi, 2000)

La calidad del sector público de la que nos habla Tanzi (2000) se ve influenciada por la falta de algunas instituciones públicas (entidades) o por el deficiente desempeño de las que existen. Esta es una debilidad que hace que los mercados sean deficientes puesto que se pueden imponer los monopolios o que se pueda manipular la información esencial, para el correcto funcionamiento de los mercados. Por consiguiente, el desempeño de las instituciones públicas va a depender de factores como; la tradición y la buena reputación, los recursos con los que cuentan, la clara definición del mando y la calidad de su personal.

Ahora bien, existe una relación entre los bienes públicos y los fallos del mercado. Tal como lo afirma Stiglitz (1986) hay dos tipos de fallos en el mercado relacionados con los bienes públicos. Primero tenemos el subconsumo que se presenta cuando se cobra por un bien No Rival provocando ineficiencia.

En segundo lugar, el suministro insuficiente se presenta cuando no se cobra por un bien No Rival pues no hay ningún incentivo para suministrarlo. Es en esta situación cuando se suele cobrar una tasa por el uso, a los que se benefician de los bienes o servicios que suministra, como por ejemplo las autopistas, que son financiadas por los peajes. Estos bienes se rigen por la ley de la oferta y la demanda pues si se reduce el peaje aumenta la demanda y viceversa. (Stiglitz, 1986)

Los fallos que se presentan en el mercado no son excluyentes mutuamente, a veces la existencia de mercados incompletos se debe en parte a problemas de información. Igualmente, a veces las externalidades se deben a la existencia de mercados incompletos. También se considera que los bienes públicos son casos extremos de

externalidades, en los que cuando se compra un bien, otros se benefician de la compra tanto como el que lo compro inicialmente. En resumen, puede que unos fallos dependan de otros o que unos fallos produzcan otros. (Stiglitz, 1986)

La teorización sobre los fallos del mercado ha permitido entender en su conjunto la dinámica del mercado y la dependencia que este puede tener del Estado. Los autores, en sus diferentes posiciones, creen que el Estado debe intervenir en mayor medida, en el caso de Stiglitz, o moderadamente como piensa Tanzi.

Si tomamos a Stiglitz (1986) podemos evidenciar que las condiciones que hacen que los mercados no sean eficientes se presentan en las economías constantemente. Nunca una competencia se comporta de manera perfecta y en la mayoría de los casos algunos sectores son manejados por los monopolios que abarcan gran cuota en el mercado.

El hecho de que no todos los bienes públicos puedan ser suministrados por la empresa privada es una verdad incontrovertible, pues donde no hay beneficio o ganancia la empresa privada no tiene mayor interés en invertir. Con esto los autores nos permiten encontrar las razones suficientes para una intervención del Estado en los mercados, por cuanto debe garantizar el bienestar de todos sus asociados y es una obligación que es ejecutada por medio del sector público (administración pública).

Si hay algo que no tuvieron en cuenta los clásicos fueron las externalidades que Stiglitz (1986) refiere en su análisis. La afectación que una persona pueda hacer con su actividad sobre otra u otras es un factor fundamental que causa fallos del mercado. Por esta razón, para compensar esos posibles daños, el Estado regula mediante tasas y gravámenes algunas actividades. Estos cobros tienen una clara aplicación en nuestro país cuando vemos por ejemplo como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)



intervienen, dando licencias a ciertas actividades que afectan el medio ambiente y la naturaleza.

La explicación que los autores presentan sobre los bienes públicos y privados es de vital importancia para entender cómo funcionan los mercados y a la vez comprender las razones por las cuales el Estado los debe intervenir. En esta intervención juegan un papel importante las instituciones y el sector público. Tanzi (2000) nos habla de un sector público de calidad que debe dinamizar la administración pública y llevar a los países a alcanzar un mejor desarrollo. Pero el desarrollo no solo debe ser económico, sino que en esencia debe ser un desarrollo humano. Desarrollo que piense en lo ambiental y la sostenibilidad del planeta en la medida que debemos cuidar nuestro entorno.

### **3. GASTO PÚBLICO SOCIAL**

Entender el concepto de Gasto Público Social, permite analizar sus implicaciones dentro de la economía de mercado. Esto dentro de la lógica de un Estado benefactor que se preocupe no solo de la acumulación de la riqueza sino de la redistribución de esta. Lo anterior con el fin dinamizar la economía y minimizar los efectos de los fallos del mercado.

En primer lugar, para la CEPAL<sup>7</sup> el gasto público social es la provisión de servicios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos para brindar ayuda en situaciones de vulnerabilidad que afectan su bienestar. Sin embargo, este concepto no es preciso en el caso colombiano pues la definición parte de una orden

---

<sup>7</sup> CEPAL: Comisión Económica para América Latina

constitucional (Artículo 350)<sup>8</sup>. Entonces a partir de esto se desprende que los presupuestos tengan un componente de GPS, el cual se desarrolló a partir del estatuto orgánico del presupuesto. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

Según lo argumentan Velasco & otros (2018) la definición del GPS que se encuentra en el estatuto orgánico del presupuesto (Decreto 111 art. 41)<sup>9</sup> es ambigua, equivoca y abstracta en la medida que a través de ella se puede incorporar cualquier gasto justificado bajo el disfraz de gasto social. Esto causa que el ejecutivo disponga con libertad del uso de los recursos sin que efectivamente les aporten a los indicadores que se desean impactar. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

El concepto legal del GPS tiene varias interpretaciones lo que ha permitido considerar gastos desde obras de infraestructura, servicios personales, subsidios a la demanda y a la oferta, festividades culturales, dotación de instituciones, asistencialismo entre otros. Esto lleva a concluir que el fin del gasto social, que es la forma como el Estado se encamina a la reducción de la pobreza y a satisfacer las necesidades de la población, se ha distorsionado. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

---

8 Artículo 350 CPN: La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

9 Decreto 111 de 1996. Art. 41. 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, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

La definición del GPS del artículo 350 de la constitución es incierta y esta argumentada bajo la base de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), metodología que ha quedado obsoleta ante la adopción del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta inconveniencia hace que sea necesario un ajuste a la regla formal para que se adapte a los nuevos desafíos de medición estatal y que tenga en cuenta las nuevas dimensiones que la sociedad vaya adoptando. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

Tomando estas recomendaciones el GPS sería realmente el termómetro que sirva para la toma de decisiones hacia lo que se entienda por pobreza, teniendo unas reglas más claras de medición y que no exista espacio para las interpretaciones de los gobernantes de turno, los cuales utilizan los vacíos en la norma para el beneficio no siempre colectivo. O sea, el déficit de la normatividad genera el ambiente adecuado para que los gastos sean enfocados a fines de menos prioridad. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

En el mismo sentido, para Stiglitz (1986) y Cardona (2010) el gasto público social es una herramienta que el Estado utiliza con el fin de permitir que la población en general se beneficie de la riqueza del país y que además ayude a combatir los fallos del mercado. Dicha herramienta ayuda a los gobiernos en su búsqueda de la equidad y la justicia social. Los programas públicos con los cuales se desarrolla el gasto son fundamentales en una economía capitalista, tal como lo podemos inferir de estos autores.

Al contrario, la visión de Giraldo (2009), en cuanto al gasto público, defiende los conceptos emanados del consenso de Washington. Según él por medio de estas políticas

se lograron grandes avances en cuanto al tema social. Decisiones favorables que pretendieron dar cuenta de la pobreza y la exclusión en Colombia. Presenta una defensa vehemente a las políticas neoliberales impuestas por el gobierno de Gaviria en 1990, mostrando sus bondades y avances en temas sociales.

Lo interesante de estas conceptualizaciones es que nos permite tener un punto de comparación y análisis del tema del gasto público social. Independiente de una postura política, es claro que el tema reviste gran importancia al interior de la economía. Plantear su necesidad o su conveniencia dependerá del concepto que se tenga en cuanto al papel del Estado en la economía de mercado. Entonces si somos cercanos al concepto de Giraldo (2009) defenderemos que el mismo mercado se regula y permite la inclusión de los menos favorecidos en la economía. Por el contrario, estar cerca a Stiglitz (1986) y Cardona (2010) nos lleva a defender la intervención estatal y la responsabilidad que tiene de reducir la pobreza por medio del gasto público social.

La eficiencia del gasto publico social es un aspecto esencial de la política fiscal en la optimización de los recursos de un país y a su vez es un elemento necesario para alcanzar los objetivos del desarrollo económico, social e institucional. Además, es un elemento en el objetivo de reducir la pobreza o la generación de riqueza, mejorar la calidad de vida y fortalecer la legitimidad del Estado. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

El gasto publico social debe ser eficiente al igual que el financiamiento estatal. Su manejo debe ser transparente y ser garantía de participación y descentralización. La entrega de resultados debe concentrarse en resultados en vez de hacerlo en productos. Se deben aplicar nuevas herramientas como la Gestión de Presupuestos por Resultados

para el Desarrollo y los Presupuestos Participativos. (Velasco Ulloa, Caro, Romero Bolivar, & Guío Gerrero, 2018)

La aplicación que estas teorías tienen, en la reducción efectiva de la pobreza, se centra en adoptar juicios de valor y elementos de análisis que nos permitan definir, cuál es la razón por la que la pobreza en Colombia en vez de disminuir ha aumentado.

## **CONCLUSIONES**

Los fallos indican que los mercados no son perfectos, ni se autorregulan como afirmaban los clásicos. En el mundo real las condiciones que veían los clásicos en cuanto a la autorregulación son una utopía. Los mercados, en la medida que se componen de la interacción de los seres humanos, están determinados por ellos. Entonces se puede afirmar que los mercados nacen, crecen, se desarrollan y mueren.

Hay una tendencia política que niega esta situación y está empeñada en continuar con las medidas neoliberales impuestas hace 20 años. Como se ha visto, en otras latitudes se ha replanteado sobre el papel del Estado en los mercados, concluyendo que es un actor vital para que el capitalismo no colapse. La tendencia política que privilegia al sector privado, en nuestro país, ha tenido el poder desde siempre.

Aunque habría que distinguir entre los gobiernos liberales y conservadores alternados en el poder hasta los años 90. De ahí en adelante es difícil encontrar matices diferentes en cuanto a ideología. En lo económico se impuso la escuela neoliberal con sus profundas contradicciones y tomando medidas que han llevado a la miseria a muchos.

Se trata de una clase política más preocupada por garantizar los intereses de los monopolios y los grandes terratenientes, que su deber de gobernar para las mayorías. Esto logrado mediante la estrategia clara de volver izquierda radical a todo aquello que pretenda dignificar al ser humano y legislar a favor de los más necesitados.

La búsqueda de la equidad en Colombia se ha convertido en una meta difícil de alcanzar, gracias a la miopía de una clase dirigente que no entiende que el mundo ya no es el mismo de los años 90. Que se requieren una serie de reformas, como ya se han hecho en otros países. Reformas que prioricen el medio ambiente y la sostenibilidad, necesarios para la subsistencia del ser humano.

Pero si bien el mercado presenta fallos, un control total del Estado de la economía también es perjudicial. En cierta medida la intervención del Estado en la economía puede llevar a una obsesión marcada por controlarlo todo. Esto puede traer graves consecuencias que pueden terminar en una desarticulación de los mercados y reemplazarlos por reglas atadas a los gobernantes de turno. Eliminar mercados en lugar de fortalecerlos ocasiona que una mala intervención sea más dañina que la falta de regulación. (El Cronista, 2012)

Por otro lado, para que el Estado pueda cumplir con su papel crucial en la economía de mercado, se requiere de un sector público muy fuerte, como lo indica Tanzi (2000). Esa fortaleza se la imprime esencialmente la calidad y la eficiencia de este. Por ello el Funcionario Público debe moverse al interior de una burocracia óptima que permita el cumplimiento de todos los objetivos del Estado. Es por lo anterior que se necesita una concientización de los servidores públicos para que entiendan que su razón de ser es el

ciudadano. Unos servidores públicos de alta calidad brindan una administración pública eficiente que pueda dar mejor respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

No es correcto reducir al Estado y quitarle todas las responsabilidades que tiene con la población. Temas como la salud y los servicios públicos no deben ser un negocio, del cual se espere ganancia y dividendos. Por ejemplo, vemos con preocupación como el sistema de salud está colapsado y no se avizora una solución cercana a esta situación. La mercantilización de los servicios de salud fue una mala decisión que ha estado siendo corregida en otros países, pero que en Colombia ni siquiera se ha planteado.

El administrador público debe liderar políticas en este sentido para replantear un modelo económico que nos está llevando al caos. El capitalismo ha evolucionado y esta evolución ha permitido que sociedades en otras latitudes alcancen mayores niveles de equidad. Pero se requiere de la voluntad política de aquellos que toman las decisiones para permitir las reformas que tienen nuestros países.

Lograr entender por qué en Colombia el Gasto Público Social no ha logrado avances significativos en cuanto a la reducción de la pobreza, es complicado. Después de analizar los conceptos de los autores citados podemos llegar a entender cuál es la razón y la esencia del gasto público social. Esta razón no es otra que la de garantizar que toda la población pueda disfrutar del ingreso de un país, por medio de ciertos programas de asistencia, que son necesarios para integrar a los menos favorecidos, en las dinámicas del capitalismo y la economía de mercado.

Obviamente para lograr que los programas públicos se planteen y se desarrollen, hay que tener en cuenta el régimen político que tenga el país en determinado momento. Es así como en gobiernos de tendencia liberal como el Samper, estos programas tuvieron

mucha importancia. El SISBEN tuvo su origen en este periodo y se ha mantenido hasta nuestros días.

Por el contrario, en gobiernos de tendencia de derecha como los de Pastrana y Uribe, estas políticas no tuvieron relevancia, salvo Familias en Acción, que fue más bien un programa utilizado por Uribe para impulsar su reelección y la posterior elección de Santos como su sucesor.

Podría ser que la solución no se encuentre en los extremos, si no en lo que se conoce como una tercera vía. Este concepto se basa en tomar elementos de la derecha como el mercado y elementos de la izquierda como la equidad social. Esto se constituye en un símbolo de cambio cultural o de época y que ha estado muy en boga, sobre todo en Europa, desde mediados de los años noventa. (Tomassini, 2003)

Como lo afirma Luciano Tomassini (2003) la globalización ha servido para difundir un cambio histórico en la visión del mundo. Se determina entonces, la tercera vía como un ejemplo de la interconexión de los factores internos y externos en el ámbito de las relaciones internacionales. La tercera revolución industrial<sup>10</sup> ha producido una explosión de la conectividad entre las personas.

Ya como se indicaba en la introducción los niveles de pobreza en la región han aumentado de manera alarmante. La razón más poderosa de este aumento es la exagerada concentración del ingreso. En 2015 la pobreza llegó a ser del 27,8% y al finalizar 2016 ya se ubicaba en 28%. Esto demuestra que los logros alcanzados en años

---

10 Tercera revolución industrial. Teoría que expone como la fusión de internet con las energías renovables da lugar a una nueva y potente revolución industrial.



anteriores han sido frágiles y que como el cangrejo estamos echando para atrás.

(González, 2018)

En Colombia el aumento de la pobreza ha sido más crítico por la situación de Venezuela. La llegada de casi un millón de venezolanos en los últimos 2 años ha generado en muchas regiones, crisis humanitarias que están lejos de poderse resolver en el corto plazo. Si el gasto público social no había tenido el efecto esperado sin la crisis venezolana, ahora con esta es mucho más complicado que algún programa pueda tener efecto.

Por otro lado, en mi concepto no ha existido voluntad política para promover una verdadera reducción de la pobreza y a su vez de la brecha en ricos y pobres. El modelo económico que impera en Colombia es responsable en gran medida de esta situación, pero una clase política miope y empeñada en sus cuestionables “bondades”, no han permitido las reformas que se requieren para que podamos hablar de una verdadera reducción de la desigualdad.

Es muy complicado que unas reformas que en mayor medida son planteadas por sectores progresistas se lleven a cabo en nuestro país. Esto en razón a que estos sectores políticos son relacionados con una izquierda radical y con un proyecto fallido como el que se impuso en Venezuela. Colombia es un país que no ha tenido una evolución política significativa.

La renovación que supuso la nueva constitución permitió la atomización de los partidos tradicionales en una infinidad de agrupaciones, las cuales apenas si se distinguen por sus nombres o logos, pero que en esencia son más de lo mismo. No

podemos encontrar una diferencia conceptual entre algo llamado Cambio Radical, la U o el Centro Democrático.

Pero si vemos más a fondo los que gobiernan y nos representan en el Senado son los mismos que han tenido el poder desde nuestros inicios como país independiente. En realidad, una fuerza alternativa nunca ha tenido el poder en Colombia, salvo algunos casos locales como los de Bogotá o Nariño donde representantes de partidos alternativos han llegado al poder, pero con toda la oposición irreflexiva de la clase política tradicional y con la ayuda de los medios de comunicación, siempre fieles a aquellos que detentan el poder político y económico.

En este orden de ideas podemos entender el por qué a pesar de los programas sociales y de la ejecución del gasto público social, no se ha logrado reducir la pobreza en el país. A esta situación hay que adicionarle el fenómeno de la corrupción, la cual cuenta con un rubro especial dentro del Presupuesto General de la Nación. Lo anterior, aunque suene inverosímil es cierto, en el presupuesto se incluye una partida estimada para aquello que se pueda perder por cuenta de la corrupción.

Los programas sociales se plantearon como un mecanismo para reducir la pobreza y la exclusión, pero se han utilizado para pagar cuotas políticas, para pagar favores y como acuñó el ministro Juan Carlos Echeverri<sup>11</sup>, la mermelada. Es frecuente ver casos de corrupción ligados a los programas asistenciales del Estado y que todas las ayudas terminen en los bolsillos de los contratistas con la participación de las autoridades locales. Son innumerables los casos de servidores públicos que han desfilado por las

---

<sup>11</sup> Ex ministro de Hacienda, ex presidente de Ecopetrol y analista de Caracol Radio

cárceles del país y que han recibido sanciones disciplinarias, penales y fiscales, por cuenta de sus actuaciones.

La participación social fue garantizada por el constituyente del 91, pero dicha participación no ha sido activa. Pareciera que a la gente le importa poco que se roben sus recursos y que sus impuestos se destinen a temas de menor relevancia como la guerra o la lucha contra las drogas. Esta afirmación se evidencia en las elecciones pues seguimos eligiendo a los mismos, es decir aquellos que siempre han tenido el poder y que han desangrado el presupuesto por años.

Hay una máxima que reza “cada pueblo tiene el gobierno que se merece” (Joseph de Maistre 1753-1821). Tal vez Maistre tenga razón y merezcamos la situación que vivimos en Colombia. Siempre que hemos tenido la oportunidad de cambiar las cosas, no hemos querido. Nos han manipulado con mentiras y miedos infundados, para que cumplamos con la frase aquella que dice, “estamos cambiando para que todo siga igual” y lo más grave; lo hemos creído.

¿Contribuye el Gasto Público Social en Colombia a la solución del flagelo de la pobreza?

Los problemas evidenciados a través de lo descrito en líneas anteriores reflejan que el gasto público social no ha sido eficiente para darle solución al problema de la pobreza. Comenzando por una deficiente definición del concepto desde la Constitución Política, que dejó abierta a la interpretación de cada gobierno sobre qué se considera gasto público. De igual manera el decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) no definió claramente lo que es gasto público social.

Tal como lo afirma Velasco (2018) Colombia requiere especificar qué comprende el GPS, en la medida que no hay una definición clara y la existente no es precisa. Esto ha causado un aumento del gasto, la presión fiscal, los presupuestos creativos y una disminución muy baja de la pobreza. En este entendido el GPS está sujeto a un Estado promotor y facilitador en la generación de capacidades que sirve de presión fiscal sobre los ciudadanos en vez de ser énfasis en su condición de Estado benefactor.

Finalmente, el gasto público social fue pensado para resolver las problemáticas que más aquejaban a la sociedad. Como hemos visto estos problemas no se han resuelto y están muy lejos de poderse resolver. Se nos ha querido hacer creer que no han resultado gracias a que el modelo es un fracaso. Pero en mi concepto el problema no está en el modelo ni en el programa, llámese como se llame.

El problema radica en que las reformas que se tuvieron que hacer hace tiempo no se han llevado a cabo. No se ha replanteado el modelo económico que es en definitiva la causa estructural de la pobreza. Se requiere reformar tanto el sistema político como el modelo impuesto por la escuela de Chicago y el Consenso de Washington. Ver las experiencias de otros países que se han replanteado este modelo puede ser muy valioso y ayudar a alcanzar un cambio significativo de nuestra realidad.

## TRABAJOS CITADOS

- Cardona López, A. (2010). *Gasto Público Social Colombia 2000-2010*.
- Corte Constitucional. (2016). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: CENDOJ.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE . (03 de Mayo de 2019). Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2018. Bogotá, Colombia: DANE.
- El Cronista. (27 de Noviembre de 2012). *La intervencion estatal en los mercados trajo más problemas que soluciones*. Obtenido de <https://www.cronista.com/opinion/La-intervencion-estatal-en-los-mercados-trajo-mas-problemas-que-soluciones-20121127-0043.html#comentarios> Copyright © www.cronista.com
- Giraldo, C. (2009). *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- González, J. I. (18 de 01 de 2018). Ojo con la pobreza: la culebra está viva en Colombia. *El Tiempo- Razón Pública*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-pobreza-esta-aumenta-en-colombia-debido-a-la-concentracion-del-ingreso-168736>
- Nieto, F. D. (2012). Sobre la Política de las Finanzas Públicas: La Hacienda Funcional y las Resistencias Ideológicas. *Revista Económica Institucional*, 14(26).
- Ocampo, J. A. (MAYO de 2008). Las concepciones de la política social : universalismo versus focalización. *NUEVA SOCIEDAD*. Obtenido de [https://nuso.org/media/articles/downloads/3521\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/3521_1.pdf)
- Stiglitz, J. E. (1986). *La Economía del Sector Público*. Madrid: Antoni Bosch.
- Tanzi, V. (2000). El Papel del Estado y la Calidad del Sector Público. *Revista de la CEPAL*, 71.
- Tomassini, L. (Octubre de 2003). ¿Qué es la Tercera Vía? Hacia un mundo con sentido. *Revista de estudios Internacionales*, 36(143), 2-26. Recuperado el 21 de Mayo de 2019, de <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14656>
- Velasco Ulloa, O., Caro, W., Romero Bolivar, F. L., & Guío Gerrero, F. (17 de Octubre de 2018). *La Indefinición del Gasto Público Social*. Bogotá: Observatorio de Pobreza y Política Social del GRIMAP.