

Análisis Coyuntural

Evolución del Gasto Público Social en Colombia

I. Introducción

En el primer número de esta revista, hace cerca de 10 años, se llamó la atención sobre la falta de una definición precisa del Gasto Público Social (GPS). La Constitución de 1991 constituyó un avance en esta materia pues por primera vez le dio mayor importancia al gasto social, que a otro. En la Carta, además de delegar su definición a una Ley Orgánica, se estableció la obligación de incorporarlo en la Ley de apropiaciones (artículo 350) y se identificó como su objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Adicionalmente, el GPS se convirtió en un concepto prioritario dentro de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 366).

Sin lugar a dudas, hoy en día el GPS constituye la principal herramienta redistributiva del Estado. Estudios de comienzos de esta década examinaron la progresividad de sus distintos componentes y demostraron que los subsidios

entregados por este medio representan en promedio el 8% del ingreso de los hogares, llegando incluso a contabilizar más del 60% de los ingresos para el decil más pobre de la población¹. Pero, además de los beneficios en cuanto a la reducción de la pobreza y al logro de una menor desigualdad, se ha demostrado que un GPS eficiente, que incremente el capital humano del país, tiene un impacto favorable sobre el crecimiento.

Dada la gran importancia potencial del GPS en el desarrollo social del país y en su crecimiento, en el contexto actual de recorte del gasto público resulta fundamental examinar sus tendencias y evaluar su impacto. Además, es un ejercicio oportuno, en la medida en que el proyecto de reforma del Estatuto Orgánico del Presupuesto que recientemente presentó la administración Pastrana se ocupa de precisar su definición.

En el presente informe se busca, en primer lugar, resumir los elementos centrales del debate sobre la definición del gasto social y su medición. En segundo lugar, se examina su evolución des-

¹ Velez, Carlos Eduardo (1995)

de 1980 con particular énfasis en la presente década. En tercer lugar, y sin desconocer la dificultad de las comparaciones internacionales, se muestra que Colombia logró recientemente alcanzar a los países con niveles de gasto social alto. Finalmente, se concluye que deben reorientarse los recursos hacia los sectores con mayor potencial redistributivo y diseñarse mecanismos de asignación que promuevan el uso eficiente de los mismos.

II. Definición y medición del Gasto Público Social (GPS)

A. Definición

Existen dos enfoques a partir de los cuales se ha definido el GPS². El primero, el denominado enfoque de las necesidades básicas, considera como gasto social aquel que se destina a la satisfacción de las necesidades primordiales de la población de más bajos recursos. En este enfoque, el objetivo fundamental del gasto social es permitir que todos los hogares puedan acceder a un adecuado nivel de consumo mínimo o, en última instancia, a eliminar la pobreza. No se incluye acá la redistribución del ingreso como objetivo central del gasto social.

En el segundo enfoque, del capital humano, el gasto tiene como finalidad promover el desarrollo de las capacidades productivas y las poten-

cialidades de la población, más que satisfacer sus necesidades básicas. La gran diferencia con el primero radica en que ahora no se limita abiertamente el grupo de población al que debe destinarse el gasto social (e.g. los más pobres). No aparece explícito el concepto de equidad, aun cuando la mayor productividad generará un mayor nivel de vida para el conjunto de la población.

Las anteriores definiciones sobre GPS son, sin embargo, excesivamente generales. En ellas, el gasto social es todo aquel cuya finalidad es proveer bienes públicos sociales a la población, disminuir la pobreza y redistribuir el ingreso³. El problema radica en que esta amplia definición incluye rubros que no necesariamente generan efectos significativos en materia de equidad, como en el caso de la justicia y la seguridad ciudadana. De hecho, las primeras series sobre este tipo de gasto, elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación en 1980, incluían efectivamente el sector justicia⁴.

Existen varios ejemplos que ilustran la diversidad de enfoques utilizados. Desde 1989, varias ediciones de esta Revista⁵ han publicado secciones dedicadas a observar la evolución del gasto público social y han utilizado como criterio del gasto "aquel caracterizado por su capacidad para incidir en la distribución del ingreso de los colombianos"⁶. Para evaluar su seguimiento, se

² Ibid. Anexo 1.

³ Vargas, De Flood y Harriague. "Medición del Gasto Público Social". Santiago de Chile, 1953.

⁴ Dane (1993) "Las Estadísticas Sociales en Colombia" Capítulo 12: Gasto Público Social. Cuadro 12.2.

⁵ Números 1, 2, 6, 8, 10 y 13.

⁶ Coyuntura Social N° 13, noviembre de 1995.

han contemplado solamente los sectores de salud, educación, seguridad social y vivienda, y se han dejado por fuera otros como agua potable y saneamiento ambiental. De otra parte, Fresneda y Vélez (1996) consideran que el GPS "comprende bienes y servicios provistos por el gobierno que en un sentido amplio contribuyen a la formación de capital humano, como también, los que redistribuyen el ingreso y alivian la pobreza".

Siguiendo el mandato constitucional, la Ley Orgánica de Presupuesto del 30 de diciembre de 1994 define el gasto social como "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 para funcionamiento como para inversión" (Artículo 17, ley 179 de 1994). Esta definición no incluye explícitamente todos los derechos sociales establecidos por la Constitución de 1991. Más aún, la ley 179, así como las demás normas constitucionales sobre el gasto social, dejan abierta la posibilidad de incluir o no diferentes sectores para el cálculo de dicho gasto, generando un amplio debate al respecto. La obligación constitucional de no disminuir el presupuesto de inversión porcentualmente con relación al año anterior, ha sido extendida al GPS, que pese a no tener una definición precisa, es aumentado invocando el mismo mandato constitucional⁷.

Recientemente, el actual Ministro de Hacienda presentó un proyecto de ley para modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁸, en el cual propone una definición alternativa del gasto social, por considerarse que la definición del Estatuto vigente es muy general. En el proyecto actual se permite incluir dentro de dicho gasto apropiaciones del presupuesto que realmente no deberían considerarse como GPS. El artículo 11 del proyecto dice: "se entiende por gasto público social o inversión social, aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, nutrición, educación, pensiones, asignaciones de retiro, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda, programados tanto en funcionamiento como en inversión". También se incluyen las apropiaciones destinadas a conceder subsidios para servicios públicos a familias de bajos ingresos.

Desde 1996 la Contraloría General de la República propuso una definición del GPS que podría servir de punto de partida del debate. Se sugiere que se considere GPS aquel gasto encaminado a aliviar las condiciones de pobreza y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso. Así mismo estableció tres condiciones que debe satisfacer el GPS: i) que admita el principio de exclusión; ii) que permita identificar al usuario y, iii) que se destine a los hogares. La primera impide que bienes como justicia y derechos civiles, seguridad y orden público, administración en general, sean considerados como gasto social. La segunda pretende afinar las técnicas

⁷ Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997). T1, pág. 91.

⁸ A la fecha de publicación de este número de Coyuntura Social, dicho proyecto de ley se encuentra en proceso de discusión en el Congreso.

de focalización y por lo tanto de impacto del gasto social. Finalmente la tercera excluiría las partidas destinadas al bienestar de los funcionarios del Estado⁹.

B. Medición

Una complicación adicional a las diferentes definiciones del gasto son sus posibilidades de medición. Como veremos, éstas determinan en gran medida el seguimiento y la evaluación del impacto del GPS. Las diferencias en dicha medición se originan tanto en la metodología utilizada para la contabilización del gasto¹⁰, como en que algunos cálculos excluyen los recursos propios de las entidades territoriales y descentralizadas y solo toman en cuenta los aportes de la Nación.

Las clasificaciones funcionales del gasto utilizadas por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y la Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación para cuantificar el gasto público social presupuestado y ejecutado permiten una buena aproximación del gasto del nivel central y de los establecimientos públicos, con los recursos del Presupuesto General de la Nación¹¹. Sin embargo no consolidan el GPS de

las administraciones públicas locales, y éste a partir de las disposiciones constitucionales que aceleran el proceso de descentralización es creciente.

Aunque no exentas de problemas, las cifras del sector público de la Contabilidad Nacional¹² tienen claras ventajas: hacen parte de un sistema contable (que somete a conciliaciones las informaciones relativas de dos agentes diferentes), cubren las entidades públicas (nacionales y locales) en forma integral, y permiten obtener series consistentes desde 1980. Además, facilitan las comparaciones internacionales, por tratarse de una metodología seguida por todos los países.

III. Evolución del Gasto Público Social 1980-1997

Esta sección examina la evolución del GPS agregado y sectorial en las dos últimas décadas. En términos generales, se observa que el GPS ganó participación en el PIB, como consecuencia de las obligaciones constitucionales que incrementaron la inversión en capital humano, educación y salud principalmente. La información utilizada proviene del trabajo de la Misión Social - DNP sobre ejecución del gasto¹³, y elimina el

⁹ Contraloría General de la República. (1996) Informe Financiero. Páginas 16 a 19. Octubre.

¹⁰ Puede ser por actividad principal de las entidades públicas (Dane, Cuentas Nacionales) o por clasificación funcional de gasto (Contraloría General de la República y las leyes generales de presupuesto).

¹¹ El incremento de los recursos transferidos por el nivel central a los gobiernos locales, se toma como efectivo en los registros de Gasto Público Social del Ministerio de Hacienda cuando la Tesorería General de la Nación realiza el giro. Sin embargo, en sentido estricto sería GPS, cuando sea ejecutado por la Entidad Pública que lo recibe, tal y como lo capta el Dane cuando analiza las ejecuciones presupuestales de todas las entidades públicas, para construir las series de Cuentas Nacionales.

¹² Registros F-400 de las Cuentas Nacionales del Dane.

¹³ Cuyas fuentes son el Registro F-400 de las Cuentas Nacionales del Dane (1980 - 1995) y los Informes sobre ejecución presupuestal de la Contraloría General de la República (1996 y 1997). En el anexo 1 se presenta la lista de entidades cubiertas en cada sector.

problema de la doble contabilización de transferencias¹⁴.

A. Gasto Público Social Agregado

El estudio más importante sobre el GPS (Vélez, 1995) contiene información hasta 1992, y muestra que, con excepción del período de ajuste de la década anterior (1985-1987), el GPS había aumentado su participación en el PIB de un porcentaje cercano al 8% en 1980 a más del 9% en los primeros años de la década actual. Este nivel de GPS era similar al ejecutado por otros países de igual nivel de desarrollo. La actualización de la serie hasta 1997 muestra que esta tendencia se consolidó en los noventa, y el GPS avanzó hasta alcanzar una magnitud equivalente al 15% del PIB en 1997, pasando incluso a representar el 35% del Gasto Público Total (Cuadro 1).

El gasto social presentó una tendencia creciente desde 1980, aunque los incrementos en la década de los ochenta fueron moderados frente a los registrados a partir de 1991 (Gráfico 1). Entre 1980 y 1986 la tasa real del GPS aumentó 3,9% promedio anual, entre 1987 y 1990 se incrementó al 6,8%, y se duplicó entre 1991 y 1997, cuando se observó un aumento real promedio de 13,7%. El GPS per-cápita creció a una tasa promedio real anual de 6,2% entre 1980 y 1997 en pesos de 1997 pasó de 149 mil en 1980; a 414 mil en 1997, (Gráfico 2)

Estos resultados son consecuencia de las importantes reformas originadas en la Constitución

de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en el gasto de educación y salud principalmente (Ley 60 de 1993). Así mismo, la reforma a la Seguridad Social (Ley 100 de 1993) resultó en un incremento importante en el gasto público y privado en salud¹⁵, así como en el reconocimiento de las deudas anteriores por concepto de pasivo pensional y en el fuerte incremento de las contribuciones para salud y pensiones.

Durante los ochenta no hubo grandes oscilaciones en la relación GPS/PIB, alrededor del 8% del PIB excepto en 1989, cuando se elevó al 10%. A partir de 1992 los incrementos en el gasto social superaron ampliamente los del PIB, y ocasionan un considerable aumento del GPS que, en pocos años, avanzó más de 5 puntos del PIB. Sin embargo, como se indicó en la sección anterior es necesario tener en cuenta que cerca del 30% del mayor gasto social en los noventa es el resultado de la atención de obligaciones como las pensionales, a las cuales no se les había constituido reservas en años anteriores. Por su parte, como el Gasto Público Total ha crecido a una tasa que, aunque inferior a la del GPS es elevada, la participación de este último en el total se incrementó de 30,9% en los ochentas a 35,1% en promedio en los noventas (Gráfico 3).

C. Evolución del Gasto Sectorial Público Social

Los tres principales sectores que comprende el GPS son salud, educación y seguridad social, los cuales representaron en 1997 el 82% del total.

¹⁴ Con el monto creciente de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, destinadas a GPS, se requiere un proceso cuidadoso de consolidación para evitar que se duplique su contabilización dentro del Gasto Social.

¹⁵ Vargas y Sarmiento (1997) estiman que el gasto público y privado en salud podría haber llegado a 10% del PIB en 1996.

Cuadro 1
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
EN EL GASTO PUBLICO TOTAL
(En % del PIB, participación y tasas de crecimiento)

	Gasto público social (1)	Gasto público total (2)	GPS/GPT (1/2)
	En % del PIB	participación	
1980	7,6	27,9	27,2
1981	8,0	24,5	32,7
1982	8,1	24,9	32,4
1983	8,2	25,0	32,7
1984	8,2	24,9	32,8
1985	8,0	24,3	33,0
1986	7,7	29,2	26,5
1987	7,7	26,0	29,7
1988	7,9	26,1	30,1
1989	9,9	29,7	33,5
1990	8,0	26,9	29,9
1991	8,0	27,3	29,4
1992	9,4	30,7	30,6
1993	10,0	28,3	35,4
1994	11,6	32,1	36,3
1995	14,3	33,4	42,8
1996	15,3	37,2	41,2
1997	15,3	43,5	35,2

Promedio simple por período

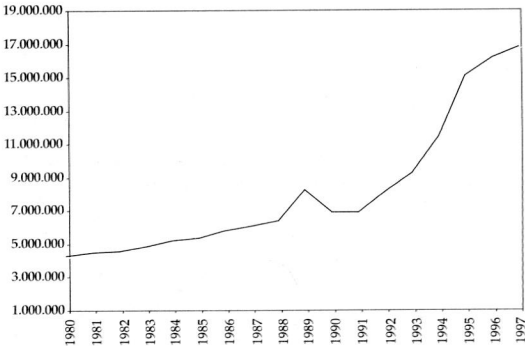
	En % del PIB	Participación	
80-86	8,0	25,8	31,0
87-90	8,4	27,2	30,8
80-90	8,1	26,3	30,9
91-94	9,8	29,6	32,9
95-97	15,0	38,1	39,7
91-97	11,5	32,4	35,1

Tasas de crecimiento real
promedio anual

80-86	3,9	-0,4
87-90	6,8	8,4
80-90	4,6	2,7
91-94	13,7	8,9
95-97	13,7	16,2
91-97	13,7	12,0

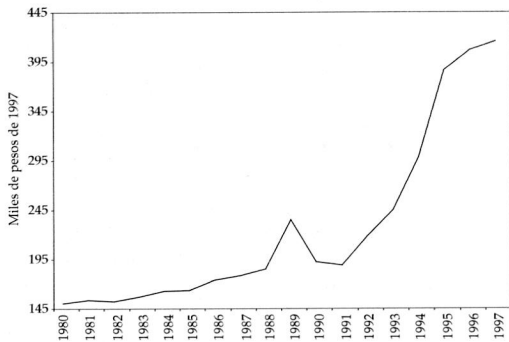
Fuente: Cálculos con base en DNP-UDS-DIOGS, DNP-Misión Social.

Gráfico 1
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
(Millones de pesos de 1997)



Fuente: Misión Social - DNP.

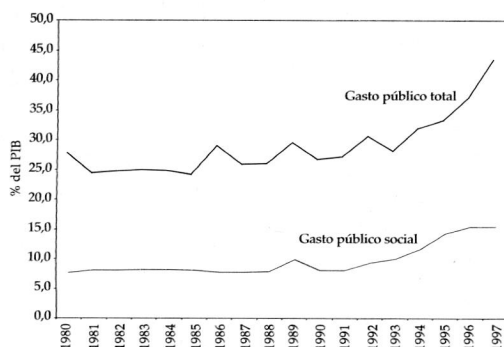
Gráfico 2
EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
PERCAPITA (Miles de pesos de 1997)



Fuente: Cálculos con base en Misión Social - DNP.

Mientras la educación ha perdido participación durante el período, la salud ganó terreno, especialmente a partir de 1994, a raíz de la reforma al sistema de seguridad social. La participación del sector vivienda ha sido fluctuante, de acuerdo a la importancia otorgada por cada gobierno a las políticas de vivienda de interés social (Cuadros 2 y 3, Gráfico 4).

Gráfico 3
GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO PÚBLICO SOCIAL (% del PIB)



Fuente: Cálculos con base en Misión Social - DNP.

1. Educación

El gasto en educación ascendió desde el 3,2% del PIB en 1980 hasta el 4,5% en 1997, a pesar de lo cual disminuyó su participación en el GPS (42% en 1980; 30% en 1997). Presentó tasas de crecimiento moderadas en términos reales durante los ochentas, y tasas altas durante los noventas debido al enorme crecimiento observado en 1992 (31%) y 1995 (28%) (Cuadro 4).

Durante el gobierno anterior se puso en marcha el denominado Salto Educativo que permitió orientar recursos al sector destinados al incremento de la cobertura para la universa-

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

	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Otros serv. sociales	Vivienda	Agua potable y saneamiento	Total gasto social
1980	3,2	1,2	1,8	0,6	0,2	0,5	0,0	7,6
1981	3,3	1,2	2,3	0,7	0,2	0,2	0,1	8,0
1982	3,5	1,2	2,0	0,6	0,2	0,5	0,0	8,1
1983	3,6	1,2	2,1	0,6	0,2	0,4	0,1	8,2
1984	3,7	1,1	2,1	0,5	0,2	0,5	0,1	8,2
1985	3,5	1,4	2,1	0,3	0,2	0,3	0,2	8,0
1986	3,3	1,3	2,1	0,3	0,2	0,4	0,1	7,7
1987	3,3	1,3	2,1	0,3	0,2	0,4	0,1	7,7
1988	3,2	1,4	2,2	0,4	0,3	0,3	0,1	7,9
1989	3,3	1,2	4,1	0,5	0,3	0,4	0,1	9,9
1990	3,2	1,2	2,5	0,5	0,3	0,3	0,2	8,2
1991	3,1	1,1	2,4	0,5	0,3	0,3	0,3	8,1
1992	4,0	1,1	2,8	0,5	0,3	0,4	0,3	9,3
1993	3,8	1,8	3,0	0,5	0,3	0,4	0,2	10,0
1994	3,6	2,5	3,6	0,6	0,4	0,4	0,3	11,4
1995	4,3	3,1	3,7	1,1	0,5	0,9	0,4	14,0
1996	4,3	3,7	4,2	1,1	0,4	1,1	0,4	15,2
1997	4,5	3,7	4,2	1,1	0,3	0,9	0,4	15,2
80-86	3,5	1,3	2,1	0,5	0,2	0,4	0,1	8,0
87-90	3,2	1,3	2,8	0,5	0,3	0,4	0,1	8,5
91-94	3,7	1,8	3,1	0,5	0,3	0,4	0,3	10,0
95-97	4,4	3,6	4,1	1,1	0,4	1,0	0,4	14,9

Fuente: Cálculos con base en Misión social - Departamento Nacional de Planeación y base de datos Fedesarrollo.

Cuadro 3
PARTICIPACION DE CADA SECTOR EN EL GASTO SOCIAL TOTAL

	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Otros servicio sociales	Vivienda	Agua potable y saneamiento
1980	42,2	15,4	24,3	8,3	2,9	6,5	0,5
1981	41,4	15,4	28,7	8,8	2,2	2,8	0,7
1982	44,0	14,9	24,8	7,5	2,4	5,8	0,6
1983	44,7	15,2	25,3	7,1	2,5	4,3	0,9
1984	45,3	13,3	25,1	6,5	2,4	5,6	1,7
1985	44,0	17,2	26,4	4,0	2,7	3,3	2,5
1986	42,8	16,8	27,2	4,0	2,7	5,7	0,8
1987	42,6	16,7	27,1	4,2	2,6	5,0	1,9
1988	40,6	17,7	27,7	5,0	3,4	3,8	1,8
1989	33,1	12,3	41,3	5,0	2,9	3,9	1,4
1990	38,4	15,1	30,9	6,3	3,3	4,1	1,8
1991	38,8	13,2	30,2	6,3	3,2	4,3	4,0
1992	43,0	11,7	29,7	5,9	2,8	4,1	2,7
1993	37,9	17,6	30,1	5,5	3,2	3,6	2,1
1994	31,5	21,7	31,8	5,0	3,7	3,7	2,6
1995	30,5	22,4	26,7	7,7	3,3	6,7	2,7
1996	28,5	24,3	27,6	7,4	2,6	6,9	2,7
1997	29,4	24,4	27,7	7,4	2,1	6,1	2,9

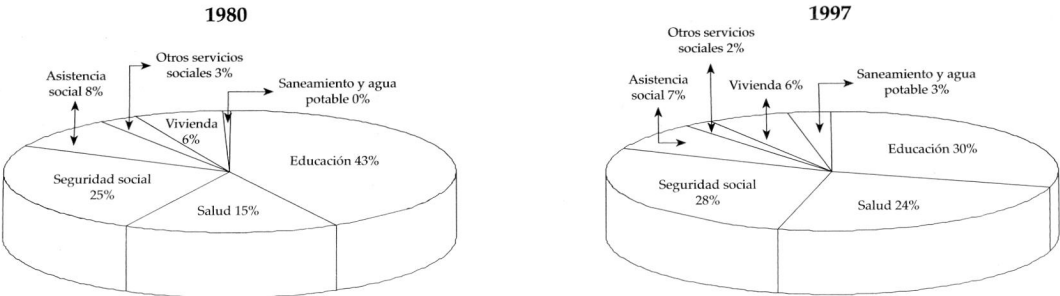
Fuente: Cálculos con base en Misión Social - Departamento Nacional de Planeación.

lización de la educación básica y para la disminución en el déficit de la educación media. También, en 1995 se creó el Fondo Educativo de Compensación y se inició el proceso de nivelación salarial de los maestros el cual benefició a casi 300 mil educadores del sector oficial en

primaria y secundaria, así como a más de 12 mil profesores de las universidades públicas.

No obstante, parte del crecimiento observado en los noventas no es estrictamente GPS del período, pues corresponde a pensiones causadas

Gráfico 4
PARTICIPACION DE CADA SECTOR EN EL GASTO PUBLICO SOCIAL



Fuente: Cuadro 3.

en el pasado. La creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio en 1992 contribuyó en el incremento de la participación del gasto en educación sobre el PIB desde el 3,1% en 1991 al 4% en el año siguiente.

2. Salud

El gasto público en salud también creció, pasando desde el 1,2% del PIB en 1980 al 3,7% en 1997, y también como proporción del GPS, desde el 15% en 1990 hasta el 24,4% en 1997. Ello significa que la salud ocupa el tercer lugar en participación en el gasto social, después de la seguridad social y la educación. Creció a tasas negativas al final de los ochenta (-19% anual entre 1987 y 1990), pero presentó un crecimiento apreciable durante los noventa, especialmente en 1993 (82%) y 1994 (60%, Cuadro 4).

El crecimiento observado en 1993 se debió a las mejoras en ejecución y a los programas masivos de vacunación, prevención y dotación de los hospitales. El cambio observado en 1994 obedeció a la aplicación de la Reforma en salud iniciada en 1994, pero también a reagrupaciones de gastos entre sectores: los gastos del ISS correspondientes a enfermedad general y maternidad, que hasta 1993 se contabilizaban en el rubro "seguridad social", pasaron a ser incluidos sector salud¹⁶. Otro factor adicional fue la política de nivelación salarial del sector público, gracias a la cual cerca de 100 mil empleados del sector

salud gozaron de un incremento real de sus salarios del 33% entre 1994 y 1996.

En este sector hasta 1997, la aplicación a la Reforma contenida en la Ley 100 de 1993, se afiliaron al régimen subsidiado 7 millones de personas, pertenecientes a los estratos más pobres de la población.

3. Seguridad Social

El gasto público en seguridad social se elevó desde el 1,8% del PIB en 1980 al 4,27% en 1997, y también como proporción del GPS, desde el 24% en 1990 hasta el 27% en 1997. Durante los años ochenta el gasto en seguridad social presentó una tendencia creciente, con una tasa de incremento bastante alta en el año 1989 (92,7%), mientras que en los dos años siguientes disminuyó significativamente (-37,5% en 1990 y -2,4% en 1991). A partir de 1992 comenzó nuevamente a crecer a una tasa promedio anual del 14%.

Los importantes crecimientos que se han registrado en la seguridad social desde 1992, han sido el resultado de nuevas obligaciones derivadas de la Ley 100 de 1993, y de la atención de deudas acumuladas por concepto de prestaciones sociales sin reservas para su pago¹⁶. En cuanto a las nuevas obligaciones, el Estado como empleador debe pagar hoy el 75% de la cotización para pensiones¹⁷ que se elevó con la Ley 100 desde el 8% del salario hasta 13,5%¹⁸.

¹⁶ Coyuntura Social N° 13. Noviembre 1995.

¹⁷ En promedio, las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación han aumentado para atender pagos pensionales 20% real por año.

¹⁸ La Ley 100 de 1993, incrementó la contribución para pensiones de manera escalonada así: 8% en 1994, 11,5% en 1995, 12,5% en 1996 y 13,5%, a partir de 1997.

Cuadro 4
GASTO SOCIAL TOTAL Y POR SECTORES
(Crecimiento anual y promedio anual por períodos)

	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Otros serv. sociales	Vivienda	Agua potable y saneamiento	Total gasto social
1981	3,0	-7,3	24,0	11,2	-19,3	-54,7	60,3	5,0
1982	8,5	-43,7	-11,9	-12,7	8,1	110,1	-14,0	1,9
1983	8,0	89,9	8,6	0,4	12,1	-20,1	66,0	6,5
1984	8,3	-11,6	6,0	-1,4	4,9	37,7	96,2	6,8
1985	0,3	24,8	8,3	-37,1	13,7	-38,7	48,6	3,2
1986	5,8	11,4	12,2	9,6	10,9	85,7	-64,0	8,8
1987	4,3	-9,8	4,6	8,6	-2,4	-8,2	138,6	4,8
1988	0,5	-13,3	7,9	26,0	38,8	-18,6	4,6	5,6
1989	5,6	-0,3	92,7	30,3	12,3	32,9	0,6	29,3
1990	-3,2	-38,6	-37,5	5,9	-5,5	-12,4	6,4	-16,6
1991	1,1	25,3	-2,4	0,0	-4,3	4,9	118,4	0,1
1992	30,8	27,7	16,0	10,3	5,6	10,9	-19,2	17,9
1993	0,9	81,8	16,3	5,8	30,1	2,3	-11,9	14,6
1994	2,8	59,8	30,4	13,1	41,4	27,9	51,5	23,6
1995	27,7	0,1	10,6	102,6	19,7	137,2	36,4	31,9
1996	0,2	28,1	10,9	3,5	-17,7	10,1	10,2	7,2
1997	7,1	4,5	4,5	3,1	-13,3	-8,9	10,8	3,9
80-86	5,6	3,3	7,3	-6,7	4,4	3,0	15,7	5,3
87-90	0,9	-19,0	9,1	20,3	13,8	-1,8	3,8	4,4
91-94	10,7	54,8	20,8	9,7	24,8	13,2	2,5	18,7
95-97	3,6	15,7	7,7	3,3	-15,5	0,2	10,5	5,6

Fuente: Cálculos con base en Misión Social - Departamento Nacional de Planeación.

En cuanto a las deudas acumuladas, el Presupuesto corriente de la Nación debió asumir en el pago de las obligaciones pensionales de los Ferrocarriles Nacionales y de Colpuertos. Así mismo, se contabilizaron los pagos derivados de los planes de retiro en varias entidades públicas¹⁹ y el valor de los programas que buscaban eliminar la retroactividad de las cesantías a grupos de funcionarios beneficiarios de esta prestación, especialmente en la rama judicial.

4. Asistencia social

En algunas mediciones de gasto se incluye este sector dentro del gasto en salud, y se incluye al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a todos aquellos programas relacionados con protección a la familia, los niños, ancianos y discapacitados. Como porcentaje del PIB, el gasto en el sector ganó participación en los tres últimos años, siendo equivalente a 1,1% (Cuadro 2).

¹⁹ En el contexto del proceso de reforma del estado, derivado del artículo 20 transitorio de la Constitución de 1991.

Su participación en el total de gasto era más alta a principios de los ochenta (8,3%) pero disminuyó a lo largo de esa década y comenzó a recuperarse nuevamente en los noventa, debido a que en 1989 se incrementó de 2% de la nómina a 3% el impuesto destinado a financiar el ICBF.

La más reciente evaluación de los programas del ICBF, realizada por el Departamento Nacional de Planeación destaca la labor de este organismo en los programas a menores en situación irregular. Agrega sin embargo, que deberá mejorarse la prestación del servicio en los hogares comunitarios de bienestar, adelantando proyectos de cofinanciación en las entidades territoriales así como el proceso de descentralización efectiva de la entidad²⁰.

5. Vivienda

El gasto social en vivienda permaneció relativamente constante como proporción del PIB hasta 1994 (cerca de 0,4%), y se ha venido incrementando en los años posteriores. En 1997 equivalía al 6% del gasto social total. Durante los años ochenta, el gasto en vivienda alternó tasas de incremento positivas con negativas, dando como resultado una tasa promedio real anual de crecimiento de 1,9%.

Antes de la administración Gaviria, el gobierno, a través del Instituto de Crédito Territorial, era quien construía y financiaba la vivienda de interés social. La poca efectividad de este gasto motivó, a comienzos de los años noventa, la li-

quidación de ésta entidad y el diseño de un mecanismo de subsidios a la demanda de vivienda de interés social administrados por el Inurbe, a través del cual se logró realizar un gasto más efectivo para solucionar problemas de vivienda de la población. Gracias a este nuevo mecanismo, durante este período se presentó un crecimiento sostenido del gasto en vivienda.

6. Agua potable y saneamiento

El gasto en agua potable y saneamiento ambiental equivale a solo 0.4% del PIB y al 2.9% del gasto social total. Excepto en 1982 y 1986, el monto de gasto en el sector presentó notables incrementos hasta 1991, disminuyó en los dos años siguientes y, a partir de 1994, inició nuevamente su tendencia creciente.

En particular, hasta 1997 y como resultado del Programa de Vivienda Social Urbana de la administración anterior se asignaron cerca de 325 mil subsidios en el cuatrenio. Los resultados del nuevo sistema del GPS en vivienda se reflejan en la mejoría que reporta la encuesta de calidad de vida de 1997, en la calidad de la vivienda²¹.

El importante incremento registrado en 1994 se debió a la puesta en marcha del Plan de Agua, el cual avanzó considerablemente en los dos primeros años a partir de su implementación y cuya ejecución ha sido desde entonces responsabilidad de las administraciones municipales. El Plan tenía como objetivos primordiales incrementar la cobertura y la calidad de los servicios de acueducto y saneamiento básico.

²⁰ DNP (1998), pág. 14.

²¹ Dane (1997), Encuesta de Calidad de Vida.

En el documento Conpes 3002 de mayo de 1998 se estableció que en los últimos tres años, se habían asignado a este sector recursos para inversión de \$1,34 billones. Sin embargo las evaluaciones sectoriales señalaron problemas de coordinación institucional, de consolidación de un esquema de asitencia técnica y de coherencia entre la política sectorial y la de confinanciación.

IV. Comparaciones internacionales

En esta sección se realiza una comparación de la evolución del gasto social respecto del PIB en Colombia frente a otros países de América latina, para mostrar que, al interior de la región, el país se puede clasificar actualmente entre aquellos que tienen un elevado nivel de gasto social.

El estudio de Velez (1995) concluyó que, a raíz del porcentaje que Colombia dedicaba al GPS hasta 1992, éste podría ubicarse en el promedio del grupo de países de ingreso medio y algunos de ingreso medio y alto (según la clasificación del Banco Mundial). Con la tendencia creciente del GPS en los noventa el país se ubica en 1997 por encima del comportamiento promedio de este grupo, con la salvedad de que hoy se incluyen como GPS, deudas pasadas que tienen una tendencia creciente .

Los incrementos en el gasto del gobierno dirigido al sector social durante los últimos años han cambiado la posición de Colombia en la agrupación de países latinoamericanos de acuerdo a su nivel de gasto. El Cuadro 5 muestra los países de América Latina con gasto social alto, moderado y bajo²², según el porcentaje del

Cuadro 5			
GASTO SOCIAL EN COLOMBIA			
Comparación internacional (% del PIB)			
	90-91	94-95	96-97
Gasto social alto	11,6	13,0	-
Uruguay	18,9	23,6	-
Costa Rica	19,8	20,8	-
Panamá	17,1	20,0	-
Argentina	17,1	18,3	-
Chile	13,1	13,4	-
México	8,4	13,1	-
Gasto social moderado	9,0	12,2	-
Colombia	9,2	13,0	15,2
Nicaragua	10,8	10,6	-
Ecuador	7,8	10,4	-
Gasto social bajo	4,6	5,6	-
Honduras	7,8	7,6	-
Bolivia	4,6	6,3	-
El Salvador	5,5	5,3	-
Guatemala	3,3	3,7	-

Fuente: Tomado de Ocampo (1997), Actualizado con Información del Departamento Nacional de Planeación.

gasto respecto al PIB. Colombia se ubicaba en el grupo de países con un nivel de gasto social moderado en 1990, y en 1995 aún pertenecía a este grupo pero estaba por encima del promedio regional (13% frente a 12,2% para el promedio). En 1997 alcanzó una proporción GPS/ PIB superior al 15%, y pasó al grupo de países con alto gasto social.

En el documento "El pacto fiscal, fortalezas debilidades y desafíos" de la Cepal (1998), se reconoce que el marcado avance de los países del grupo medio en el proceso expansivo del gasto social durante la presente década se debe

²² La fuente primaria de esta información es Cepal, Panorama Social de América Latina (1996).

fundamentalmente "al extraordinario aumento que sufrió el gasto social en Colombia". Este proceso fue de tal magnitud, que en 1995 el grupo medio superó el valor del porcentaje del gasto respecto al PIB del grupo alto.

Colombia también ha avanzado cuando se consideran los gastos en educación y salud como proporción del PIB. La magnitud del gasto en educación respecto al PNB ubicaba a Colombia muy por debajo de países como México y Bolivia (Cuadro 6). Sin embargo, los incrementos de dicho gasto en los últimos años, hasta llegar al 4,5% de gasto en educación en 1997, disminuyen esta diferencia. Por otro lado, el gasto en salud como porcentaje del PIB era el segundo más alto de los 12 países de latinoamérica incluidos en la comparación, situación que se vio reforzada en 1997 cuando el valor ascendió a 3,7%.

Lo anterior demuestra la prioridad otorgada al gasto social en Colombia durante los últimos

años. Es evidente que en la actualidad los esfuerzos en materia de gasto se deben dirigir principalmente a establecer una orientación adecuada del mismo, para que los incrementos se vean reflejados en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y tengan un efecto real en la redistribución del ingreso.

V. Conclusiones

De acuerdo con la medición tradicional del GPS, Colombia habría logrado en la presente década un nivel similar al de países considerados con alto gasto público social. Sin embargo, persiste poca precisión en los criterios para considerar un gasto como GPS. En general distintas aproximaciones a este agregado contemplan la totalidad de los gastos de las entidades que tienen por finalidad la educación, la salud, la nutrición, la seguridad social pensional, la vivienda, el saneamiento ambiental, el agua, la capacitación laboral, la cultura, la recreación entre los más importantes.

En este documento, se ha realizado el seguimiento del Gasto Público Social, usando la agrupación realizada por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación con base en las cifras de las cuentas nacionales del Dane. Estas series han sido construidas con una metodología uniforme durante todo el período 1980-1995, están corregidas de dobles contabilizaciones y se refieren a gastos efectivamente realizados por las entidades públicas. También tienen la ventaja de las series contables frente a las series estadísticas, de tener un chequeo por partida doble (dos agentes por cada operación).

El GPS presentó una tendencia creciente desde 1980, que se consolidó y aceleró luego de las normas constitucionales en 1991. El país pa-

Cuadro 6
GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y SALUD
Comparación internacional

	Gasto en educación % del PNB	Gasto en salud % del PIB
México	5,8	2,8
Bolivia	5,4	2,7
Venezuela	5,1	2,3
Costa Rica	4,7	6,3
Honduras	4,0	2,8
Colombia	3,7	3,0
Ecuador	3,0	2,0
Chile	2,9	2,5
Paraguay	2,9	2,0
Uruguay	2,5	1,0
Brasil	1,6	2,7
El Salvador	1,6	1,2

Fuente: Human Development Report, 1997.

só de invertir el 7,6% del PIB en los sectores sociales a más de 15,2% del PIB en 1997. El GPS per cápita pasó de 149 mil pesos de 1977 en 1980; 414 mil en 1997. Por otra parte, como el Gasto Público Total creció a una tasa que, aunque inferior a la del GPS es elevada, la participación de este último en el total se incrementó de 30,9% en los ochentas a 35,1% en promedio en los noventas

Estos resultados son consecuencia de las importantes reformas originadas en la Constitución de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en el gasto de educación y salud principalmente (Ley 60 de 1993). Así mismo, la reforma a la Seguridad Social (Ley 100 de 1993) resultó en un incremento importante en el gasto público y privado en salud, así como en el reconocimiento de las deudas anteriores por concepto de pasivo pensional y en el fuerte incremento de las contribuciones para salud y pensiones.

Los tres principales sectores que comprende el GPS, salud, educación y seguridad social, representaron en 1997 el 82% del total. Mientras la educación ha perdido participación durante

el período, la salud ganó terreno, especialmente a partir de 1994, a raíz de la reforma al sistema de seguridad social. La participación del sector vivienda ha sido fluctuante, de acuerdo a la importancia otorgada por cada gobierno a las políticas de vivienda de interés social.

Conviene profundizar el debate sobre el contenido y la metodología del GPS, en especial hoy que se encuentra en discusión en el Congreso el proyecto de Ley que reforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Allí se propone incluir los pagos por pensiones y por asignaciones de retiro. Este documento considera que este tipo de gasto no reúne los requisitos que debe tener un gasto público para ser considerado social. Su inclusión dificultaría los ajustes que será necesario realizar, debido al carácter de prioritario que le otorgó la Constitución de 1991 al GPS. Adicionalmente, las tendencias que se prevén para los gastos pensionales en un futuro, darían en el agregado, una idea equivocada de la participación del estado en la solución de los problemas de pobreza y de distribución del ingreso, objetivos esenciales del GPS.

Anexo 1

DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES DEL GASTO PUBLICO SOCIAL CALCULADO A TRAVES DEL REGISTRO F-400, CUENTAS NACIONALES DANE

Educación

Administración

Ministerio de Educación: Administración. Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes). Icetex. Construcciones

Educación primaria

Construcción de nuevas escuelas, pago de profesores

Educación secundaria

Capacitación del magisterio Inem, politécnicos, normalista, construcciones.

Educación universitaria

especialización profesional, enseñanza superior no universitaria, becas, construcciones

Otras

Sena. Vocacional. Religiosa. Agropecuaria Industrial. Comercial. Enfermería. Artística. Conservatorio. Granjas Infantiles. Becas. Educación por Radio y T.V.

Educación de Adultos. Acción Cultural Popular. Instituto Nacional

Auxiliares

Restaurantes escolares. Construcciones y conservaciones relacionadas

Salud

Administración

Minsalud : Parte Administrativa, Capacitación del Personal. Instituto Nacional de Cancerología. Instituto Nacional de Salud (Inas). Labor investigativa. Construcciones

Hospitales

Minsalud : Sosténimiento de Hospitales, Centros de Salud, Manicomios, Lazaretos. Fondo Nacional Hospitalario. Sanatorio de Agua de Dios. Sanatorio de Contratación. Construcciones

Servicios particulares

Minsalud: Campañas directas de vacunación, reconocimiento de cáncer. Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria (SEM) Programas y Clínicas de control de la natalidad. Donación de sangre. Construcciones.

Seguridad social

Administración de Caja Nacional de Previsión (Cajanal). Instituto de Seguros Sociales (ISS). Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom). Caja de Sueldos de Retiro de las FF.MM.

Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria. Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades. Hospital Militar Central. Cajas de Compensación Familiar. Construcciones para fines relacionados.

Incluye los pagos a personas por enfermedad o accidente. Pensiones de jubilación tanto para empleados del gobierno, civiles y militares, y particulares.

Subsidio familiar y programas especiales para excombatientes, viudas y huérfanos. Los servicios pecuniarios.

Asistencia social

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y todos programas relacionados con la administración del cuidado de ancianos, niños, incapacitados, enfermos mentales y demás servicios de protección de la familia. Construcciones.

Cuidado a los ancianos. Cuidado a los incapacitados y enfermos mentales. Cuidado de niños. Otros.

Otros

Recreación y cultura

Sociedades Culturales. Congresos y exposiciones artísticas. Bibliotecas. Bandas y Orquestas Sinfónicas. Teatros. Museos. Academias Culturales. Institutos de Cultura.

Colonias Vacacionales. Parques y Jardines Botánicos Estadios, Loterías. Juntas Administradoras.

Servicios religiosos y otros

Contribuciones a Sindicatos, Comunidades y Fiestas Religiosas, Organizaciones Juveniles. Microempresas.

Vivienda

Ordenación urbana y rural. Recolección de basuras. Alcantarillado. Otros.

Agua potable y saneamiento

Acueducto y Alcantarillado. Comprende la promoción, reglamentación, investigación y asistencia para la conservación, conducción y distribución de agua potable para usos generales. Construcciones.

Fuente: Misión Social - DNP. 1998.

Bibliografía

- Banco Mundial (1995), Reporte de Evaluación Final del Componente de Política del Proyecto Birf-3278-co.
- Cepal. El Pacto Fiscal, fortalezas, debilidades, desafíos. 1998.
- Contraloría General de la República (1995). La gestión pública y su impacto sobre la equidad. Informe especial. Julio de 1995.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas. (1997), "El Saneamiento Fiscal, un Compromiso de la Sociedad".
- Contraloría General de la República (1996). El gasto público social: resultados del Plan de desarrollo para 1995. Informe financiero. Octubre de 1996.
- Departamento nacional de Planeación (1993). Bases para la elaboración de un documento Conpes sobre gasto público social. Documento para discusión interna.
- Departamento nacional de Planeación (1997). El Salto social: informe de Avance del plan Nacional de Desarrollo. Documento Conpes 2917. Abril .
- Departamento Nacional de Planeación (1998), El Salto Social: Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo 1997. Documento Conpes 3002, mayo.
- Fresneda, Oscar y Vélez, Carlos Eduardo (1996). El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. Coyuntura Social - Fedesarrollo. Mayo de 1996.
- Indicadores de Gasto social. Coyuntura Social - Fedesarrollo. Varios números.
- Ley 12 de 1986
- Ley 60 de 1993
- Ley 334 de 1996
- Ocampo, José Antonio (1997). Una evaluación de la situación fiscal colombiana. Coyuntura económica - Fedesarrollo. Junio de 1997.
- Restrepo, Carlos Alberto. Bases para la redefinición del agregado de gasto público social. Informe Financiero - Contraloría General de la República.
- Restrepo, Juan Camilo (1996), "Aspectos Presupuestales de la Nueva Constitución" . En Constitución Económica Colombiana, Biblioteca Millennium.
- Sánchez Segura, Martha (1998). Evolución del gasto social 1980 - 1986. DNP - Unidad de Desarrollo Social.
- Vargas Jorge Enrique y Alfredo Sarmiento (1997) La descentralización de los Servicios de Salud en Colombia. Cepal. Serie Reformas de Política Pública No. 51
- Vallejo, Mejía César (1996), "La Planeación en la Constitución de 1991". En Constitución Económica Colombiana, Biblioteca Millennium.
- Vélez, Carlos Eduardo (1995). Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Departamento Nacional de Planeación, Ediciones Tercer Mundo.