

# El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia

---

Oscar Fresneda  
Carlos Eduardo Vélez<sup>1</sup>

La magnitud, la eficiencia y la equidad del Gasto Público Social (GPS) son indicadores fundamentales para medir el desempeño de la actividad estatal en favor de la formación de recursos humanos -en especial, de los sectores más pobres- y en pro del crecimiento económico<sup>2</sup>. Adicionalmente, existen normas constitucionales y legales que disponen un tratamiento especial a las erogaciones de carácter social. Este artículo tiene un doble objetivo: de un lado, presenta algunos elementos básicos acerca de los problemas derivados de la definición económica y la medición del GPS en Colombia, y, del otro, examina brevemente la orientación y las restricciones que la normatividad constitucional y jurídica imponen sobre la política que determina su asignación. La presentación

se divide en tres secciones que corresponden en su orden a los temas mencionados y finaliza con un resumen de los principales aspectos.

## I. Definición y medición

### A. Definiciones funcionales: dos polos

Hoy por hoy no existe un completo consenso acerca de la definición de los componentes y los métodos de medición adecuados, del GPS. En un sentido amplio todo el gasto del Estado podría considerarse como social ya que uno de sus fines esenciales es servir a la comunidad y promover la prosperidad general<sup>3</sup>. Esta es obviamente una definición demasiado amplia que no permite aproximarse a una diferenciación funcional del gasto público. En prin-

---

<sup>1</sup> Consultor del Ministerio de Desarrollo e Investigador del Banco de la República respectivamente. Documento elaborado parcialmente durante la estadía de los autores en la Unidad de Desarrollo Social y la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia. La Misión Social es un programa PNUD. Las opiniones expresadas no comprometen al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Desarrollo o al Banco de la República.

<sup>2</sup> Véase por ejemplo Vélez (1994, 1996a, 1996b).

<sup>3</sup> Artículo 2o. de la Constitución Política de Colombia, de 1991.

cipio, se puede afirmar que el GPS incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada "*infraestructura social*", esto es, la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública. No obstante, desde el punto de vista *económico*, este no es un concepto perfectamente delimitado ya que incluye tanto bienes y servicios directamente relacionados con la formación y conservación del capital humano, como servicios relativos a la red de protección social y otros bienes, los cuales se proveen con el objeto de lograr una redistribución del bienestar económico corriente a través de la provisión pública. A continuación se presentan dos perspectivas para una definición de gasto social, haciendo hincapié en sus diferencias con relación al conjunto de bienes que cada una de ellas comprende y al propósito implícito en su definición.

### 1. Definición I: necesidades básicas y redistribución

El enfoque de las "*necesidades básicas*" circunscribe el gasto social a las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades *esenciales* de los sectores más pobres<sup>4</sup>. En esta perspectiva las acciones propiamente sociales del Estado están dirigidas a las poblaciones con *carencias básicas*. Por ejemplo, en Colombia, los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- se definen como los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores: (i) habitan viviendas con materia-

les inadecuados, (ii) carecen de servicios domiciliarios básicos, (iii) se encuentran en hacinamiento crítico, (iv) presentan un elevado número de personas dependientes por asalariado, o (v) un alto ausentismo escolar<sup>5</sup>. Podría afirmarse entonces que el objetivo de equidad que está asociado a este enfoque es restringido porque no pretende modificar completamente la distribución del ingreso, sino que las familias con estas carencias extremas alcancen al menos un nivel de *consumo mínimo adecuado*<sup>6</sup>.

Lógicamente emparentada con esta definición, figura la visión del GPS como constituido por los bienes y servicios que tienen un *efecto redistributivo directo* (puramente asistencial). Esta variante no restringe los hogares objeto de la política a los pobres por NBI, sino que toma el grado de pobreza en un sentido más general, según el nivel de ingreso relativo.

### 2. Definición II: la formación de capital humano

Esta segunda definición del gasto social comprende el gasto público que contribuye a la producción, expansión y renovación del acervo de "capital humano" nacional, es decir al desarrollo de las capacidades productivas de los ciudadanos. Las erogaciones en los sectores de educación, salud y nutrición, y saneamiento básico se asocian estrictamente

<sup>4</sup> Esta definición es semejante a la utilizada por Haindl, Budinich e Irarrazábal (1989).

<sup>5</sup> Esta aplicación se deriva de la metodología del PNUD para América Latina. Véase, por ejemplo, Boltvinik (1990).

<sup>6</sup> En Colombia, la utilidad del NBI como indicador de pobreza ha llegado a ser baja pues conlleva muchos errores de exclusión e inclusión. Esto es, muchos pobres no tienen NBI y bastantes no-pobres por ingreso se clasifican como pobres por NBI. Véase Banco Mundial (1995), capítulo 1.

con este objetivo. No obstante, esta visión limita la gama de bienes y servicios en una forma peculiar, pues excluye del gasto social otras partidas destinadas a servicios y programas que también inciden directamente en el nivel de vida de los hogares, como la recreación o la seguridad social pensional o la vivienda social o los servicios públicos domiciliarios. Sólo algunas de ellas -por ejemplo, vivienda y servicios públicos domiciliarios- podrían interpretarse como dirigidas al primer objetivo, si se las considera como *insumos* en la etapa de producción de capital humano que sucede en el hogar -por fuera de la escuela y la empresa-. Nótese que esta definición no restringe el conjunto de hogares a quienes se debe proveer públicamente los servicios sociales. Sin embargo, no excluye en principio consideraciones de equidad subordinadas a su objetivo de eficiencia.

### 3. Lo que no es

También es posible realizar una definición del GPS a partir de lo que no es: dentro de los gastos públicos no sociales se encuentran, en primera instancia, un conjunto de bienes que tienen un destino "universal" -no individual- como los dedicados a la garantía de los derechos de propiedad, los servicios de justicia y de establecimientos carcelarios, las actividades de control administrativo, las relaciones exteriores e internacionales, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del

orden público, el servicio de policía para la seguridad ciudadana, los cuerpos de bomberos, la regulación y control de las relaciones laborales y el servicio civil, la regulación monetaria, los seguros de depósito bancario, la planificación económica y social y la producción de las estadísticas globales sobre la nación, la actividad de la rama legislativa y de la administración general del Estado. Todos ellos se pueden clasificar, siguiendo la terminología de la teoría económica, como *bienes públicos puros* que no admiten división al ser consumidos -esto es, *no existe rivalidad* en su consumo- y a los cuales -en principio- pueden tener acceso sin ninguna restricción todos los ciudadanos -esto es, *no hay exclusión*-. También comprende otros bienes como la construcción y conservación de infraestructura física de transportes, comunicaciones y servicios públicos que son insumos indispensables para la actividad productiva empresarial y el funcionamiento de los mercados, los cuales se denominan bienes públicos locales -impuros- en tanto presentan cierto grado de exclusión pues tienen como única limitación de acceso su ubicación espacial y algo de rivalidad ya que su uso puede eventualmente generar congestión<sup>7</sup>. Otros gastos que tampoco se consideran como sociales se dirigen a suministrar insumos a la producción de bienes y servicios que admiten el principio de exclusión, pero que están encaminados a apoyar o facilitar las actividades de empresas no familiares de carácter público o privado<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Por ejemplo, un parque público en Bogotá es un bien público local ya que los habitantes de regiones apartadas de la capital del país están excluidos -vía costo de transporte- del consumo de dicho bien.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el crédito público a algún sector productivo, la inversión pública en empresas que producen bienes privados -como los combustibles y lubricantes de Ecopetrol, etc-.

#### 4. Definición adoptada

La definición adoptada reúne aspectos de las dos definiciones funcionales extremas, esto es, 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<sup>9</sup>. Por lo tanto, los sectores incluidos también pertenecen a ambos lados del espectro, estos son: la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios -acueducto, alcantarillado, energía y gas; los Programas Rurales Especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo<sup>10</sup>. La mayoría de los bienes mencionados pueden eventualmente cumplir con las funciones de ambas definiciones extremas -por ejemplo, educación, salud, nutrición- sin embargo, algunos sólo satisfacen una de estas. Este es el caso del subsidio de energía eléctrica que únicamente produce una transferencia hipotéticamente redistributiva, pero no altera la dotación de capital humano ni la capacidad de los hogares para generar ingresos. Obviamente, no se puede

decir lo mismo del acueducto y alcantarillado, ya que ambos contribuyen directa y significativamente al estado de salud de la familia y a la supervivencia infantil.

#### 5. ¿Cuál es la parte del Gasto Público Social susceptible al análisis de incidencia?

El Gasto Público Social comprende, entre otros, transferencias a los hogares en especie o en dinero, que no se asignan en forma homogénea entre ellos, ni son proporcionales a sus contribuciones fiscales respectivas. En principio la parte del GPS sujeta al análisis de incidencia depende del método seleccionado, pero evidentemente algunos servicios sociales ofrecen más dificultades para su análisis. En los sectores públicos sociales, como la educación y la salud, se proveen además de bienes privados -que se entregan directamente a hogares específicos- algunos bienes públicos o semipúblicos. En el área de educación, el gobierno suministra y produce públicamente, no sólo el servicio escolar a cada uno de los estudiantes -un bien fundamentalmente privado- sino también la regulación y vigilancia de la educación en sus niveles primario, secundario y superior, la recolección de información sobre el logro en estos mismos

<sup>9</sup> La definición utilizada por Coyuntura Social, No.1 (1989) está fundada implícitamente en los mismos criterios: El gasto social es un *gasto redistributivo*, pues el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad. (...) Es importante tener en cuenta que el gasto público social, junto con su carácter redistributivo, responde a *necesidades sentidas y manifiestas* por los ciudadanos. Representa además una *inversión en capital humano* cuya rentabilidad influye en el crecimiento económico de un país. (Fedesarrollo-Ser, Coyuntura Social No. 1, pág. 11, subrayado nuestro).

<sup>10</sup> Este es un conjunto de bienes un poco más amplio -en magnitud- que el adoptado por la revista de Coyuntura Social (Nos. 1 y 2), que sólo incluye educación, salud, seguridad social y vivienda.



niveles, etc<sup>11</sup>. En el sector salud se proveen públicamente tanto el servicio de consulta y hospitalización -básicamente un bien privado- como el servicio de regulación de los estándares de producción de alimentos y drogas, las campañas de vacunación y el saneamiento ambiental. A pesar de ello, estos sectores sociales no deben considerarse como proveedores de bienes públicos "puros", pero tampoco exclusivos de bienes privados, ya que abarcan ambos tipos de bienes. No obstante, sí se puede afirmar que dedican la mayoría de sus recursos y actividad a la provisión de bienes privados y, por ende, conforman la base empírica para aplicar una metodología de incidencia basada en la imputación de beneficios directos del gasto. Algunos autores proponen métodos más o menos precisos para asignar beneficios de bienes públicos puros o locales<sup>12</sup>. Sin embargo, en Colombia solamente se ha aplicado la metodología de equilibrio parcial que imputa los subsidios implícitos en las transferencias públicas en especie entregadas directamente a los hogares específicos<sup>13</sup>. Por tanto, bajo esta metodología cubre:

*el gasto social en bienes y servicios privados que son provistos -o subsidiados- por mandato público y tienen un efecto directo en los hogares y en las empresas familiares.*

## B. Del gasto social a lo que reciben los hogares

Considerar el GPS como la totalidad del gasto público de instituciones que proveen el tipo de bienes incluidos en la definición acogida, tiene al menos dos inconvenientes. El primero de ellos es que incluye *gastos administrativos* que no siempre representan un beneficio real para los usuarios. El segundo se refiere a que no descuentan los *pagos o aportes* que las personas hacen por los servicios que reciben. Para lograr una mejor precisión de estas diferencias debe distinguirse entre *el gasto social fiscal y el gasto social directo*<sup>14</sup>.

El *gasto social fiscal* -GSF- comprende los aportes fiscales, las contribuciones parafiscales y otros ingresos destinados a los programas sociales, excluyendo la financiación proveniente de los *aportes de los beneficiarios directos* -AB-:

$$\begin{aligned} GPS &= GSF + AB \\ \therefore GSF &= GPS - AB \end{aligned}$$

De esta forma se delimitan los gastos que reciben los hogares como transferencias, que son los que constituyen propiamente un subsidio dentro del GPS<sup>15</sup>.

La definición de *gasto social directo* -GSD- logra una precisión adicional. Este concepto

<sup>11</sup> Se refiere a la regulación del Ministerio de Educación Nacional -MEN- y del ICFES y a la recolección de información del Servicio Nacional de Pruebas y del Programa Saber-MEN.

<sup>12</sup> Véase por ejemplo, Sanguinetti, et al. (1994).

<sup>13</sup> Véase por ejemplo, Selowsky (1979), Vélez (1994, 1996a), Contraloría General de la Nación (1995).

<sup>14</sup> En esta sección se siguen parcialmente las definiciones propuestas en Haindl et al (1989).

<sup>15</sup> Existen gastos que no tienen como origen recursos fiscales o parafiscales y conllevan efectos redistributivos. Tal es el caso de empresas industriales o comerciales del Estado que con sus recursos subsidian bienes o servicios como gasolina o alimentos.

distingue la parte del gasto social fiscal o redistributivo que *llega a los usuarios* bajo la forma de bienes, servicios o dinero. *Excluye los costos indirectos de administración -CIA-* que no son imputables a un programa social particular, a pesar de que estos pueden afectar el valor de los servicios. De esta forma;

$$GFS = GSD + CIA$$

$$\therefore GSD = GSF - CIA = GPS - AB - CIA$$

Si adicionalmente se introduce un criterio de eficacia de las acciones públicas, en términos de *alcanzar a las poblaciones objetivo* de los programas sociales, se llega al concepto de *gasto social efectivo -GSE-*. En el caso del gasto social estos criterios son usualmente la equidad y la eficiencia. Si existe una población objetivo claramente definida -cuyo número de individuos es igual a P- podemos anticipar que el gasto social tiene con frecuencia filtraciones hacia sectores sociales a los cuales no está dirigido. En consecuencia, se define el *gasto social efectivo* como el que llega realmente a la población objetivo: por ejemplo, los pobres, los jóvenes en edad escolar, las mujeres embarazadas, otras poblaciones vulnerables, las zonas deprimidas, y otros dependiendo del programa. El residuo del gasto social directo, esto es el dirigido a los no pobres -con tamaño poblacional NP-, es el *gasto social no-efectivo -GSNE-*. Por lo tanto, si definimos un *índice de focalización* como  $f = P / (NP + P)$  y suponemos que el gasto social directo se distribuye en proporción a los tamaños de las poblaciones receptoras, tenemos que;

$$GSD = GSDf + GSD(1-f)$$

$$GSD = GSE + GSNE$$

$$\therefore GSE = (GPS - AB - CIA) f$$

Adicionalmente, la deducción del valor de los servicios sociales a partir del presupuesto público, puede conllevar una subestimación sensible cuando se trata de actividades poco intensivas en trabajo y por lo tanto el grueso del costo lo constituyen los bienes intermedios y los servicios del capital fijo<sup>16</sup>. Sin embargo, los costos unitarios de los servicios sociales en el sector público pueden superar los del sector privado -que son los indicadores de eficiencia bajo condiciones competitivas.

Para resumir, De las cuatro definiciones mencionadas la más amplia es la de *Gasto Público Social* y las restantes son reducciones sucesivas de la primera. El *gasto fiscal social* excluye gastos que provienen de aportes y pagos de los beneficiarios, el *gasto social directo* deja de lado adicionalmente las partidas destinadas a administración y el *gasto social efectivo* excluye además los programas que a pesar de estar orientados a la población objetivo, se filtran hacia otros sectores poblacionales. Por lo tanto, se puede afirmar que en alguna medida lo que se contabiliza dentro del GPS por su magnitud es susceptible de analizarse por su incidencia<sup>17</sup>.

## II. Medición

### A. El Gasto Público Social y la contabilidad del sector público en Colombia

Las definiciones de la primera sección fijan parámetros básicos para delimitar el gasto social. No obstante, para obtener *mediciones* sobre su nivel y comportamiento se requiere además dar solución a ciertos problemas conceptuales y operativos relacionados con la contabilidad del sector público en Colom-

bia. A continuación se reseñan los pros y contras de utilizar la contabilidad del gasto social por su clasificación *funcional*, o la *relativa a la actividad predominante* de la institución pública.

La forma operativa que ofrece menor dificultad para medir el GPS es tomar las partidas presupuestales de las *entidades* que tienen como *actividad predominante* prestar algún *servicio social*. Sin embargo, este procedimiento conlleva una serie de imprecisiones. La identificación del gasto social a partir de la clasificación de las entidades por actividad, deja de lado gastos de carácter social efectuados por entidades que sectorialmente no tienen ese propósito principal y, considera como sociales, los realizados por entidades con actividad predominantemente social en finalidades no sociales. Por estas razones las *clasificaciones funcionales o por finalidad del gasto público* son instrumentos más precisos para delimitar los rubros sociales del presupuesto.

En el país existen distintas *nomenclaturas por actividad y finalidad* del gasto social. Dentro de las nomenclaturas por actividad se encuentra la del Dane, elaborada para propósitos de las *Cuentas Nacionales*. Con relación a las clasificaciones funcionales o por finalidad, existen las utilizadas en el *Presupuesto Nacional* y las de la *Contraloría General de la República* y el Dane. En este tipo de clasificaciones -con el fin de apreciar la distribución sectorial del gasto social y hacer su seguimiento- se agrupan las finalidades según la

afinidad o semejanza de sus objetivos y con la distribución de funciones de las entidades que ejecutan los programas sociales.

De acuerdo con la definición adoptada para el GPS, las clasificaciones funcionales permiten una buena aproximación inicial en tanto presentan un buen grado de correspondencia entre funciones y bienes públicos puros y locales de una parte, y bienes privados o distribuibles de otra. Sin embargo, esta correspondencia no es satisfactoria entre las funciones y el criterio de incidencia directa en el bienestar de los hogares u otros agentes económicos. Para ciertas finalidades o funciones los bienes y servicios tienen por destino, casi exclusivo, los hogares. Tal es el caso de la educación y la salud. En otras se entremezclan servicios que afectan tanto a los hogares y a las empresas económicas familiares, como a las empresas económicas no familiares, por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios o los créditos agrícolas. En el Cuadro 1 se presenta una *clasificación de finalidades del gasto público* de acuerdo con el *tipo de bien* a que se refieren -bienes públicos puros y locales, y bienes privados o distribuibles- y *al destino que tienen* -empresas no familiares, hogares o empresas familiares, y destino mixto entre estos dos tipos de agentes económicos. Con base en lo expuesto, pueden considerarse como gastos públicos sociales las actividades que en la contabilidad del sector público contemplan como finalidades la educación, la capacitación laboral, la cultura, la recreación y el deporte, la salud, la nutrición, la seguridad

<sup>16</sup> Selowsky (1979), p.12.

<sup>17</sup> Véase Vélez (1996a), sección 3.2.

**PUBLICO SEGR**

Empresas no familiares. Hogares o em

Tipo de Bien	Empresas no familiares, hogares y empresas familiares	Hogares o empresas familiares
<b>Público puro o local</b>	<b>Administración Pública General</b> Gobierno y administración superiores Relaciones exteriores e internacionales Administración de impuestos Regulación y control de relaciones laborales y servicio civil Planificación global Estadísticas generales Ministerio Público y control fiscal Organización electoral Rama legislativa <b>Orden público, seguridad y justicia</b> Orden Público y Seguridad Defensa Nacional Justicia y rama judicial Servicios penitenciarios <b>Ciencia y Tecnología</b> Investigación General Servicios científico-tecnológicos <b>Obras públicas civiles y medio ambiente</b> Carreteras, vías navegables, férreas y urbanas, caminos vecinales Obras civiles para transporte aéreo Radiodifusión y televisión Conservación y recuperación del medio ambiente	
<b>Privado o Distribuible</b>	<b>Agricultura, silvicultura, casa y pesca de empresas no familiares</b> Crédito estabilización de precios y comercialización producción <b>Minería no artesanal</b> Extracción y producción de petróleo y derivados. Extracción y producción de minerales metálicos. extracción y producción de otros minerales. Industria manufacturera y comercio exterior Electricidad, agua, saneamiento ambiental y gas para empresas no familiares  Conservación y titulación de tierras Conservación y mejoramiento de tierras. Colonización y titulación de tierras  Comercio interno, turismo y construcción  Comunicaciones y transporte Correo Teléfono Telégrafo Transporte  Subsidios a través de precios Gasolina Otros artículos Demandados por hogares y empresas no familiares	<b>Economía campesina</b> Adquisición y adjudicación de tierras. Crédito, asistencia técnica y comercialización. <b>Minería artesanal</b>  Artesanía, microempresa familiar, autoconstrucción Servicios domiciliarios  <b>Servicios sociales</b> Educación Capacitación Salud Nutrición Atención a la familia Seguridad social pensional Bolsas de empleo Vivienda Deporte y recreación Cultura  <b>Subsidios directos en dinero y a través de precios</b> Subs. en dinero no considerados Subs. asignados en tarifas de servicios domiciliarios Subs. asignados a través de precios de artículos demandados únicamente por los hogares.

social pensional, la vivienda, el saneamiento ambiental, el agua y otros servicios públicos domiciliarios, la protección a la familia, las bolsas de empleo y los programas de apoyo a las empresas familiares -incluidos los pequeños agricultores-.

También son parte del GPS los subsidios en dinero que reciben los hogares y los que se les asignan a través de precios. Las empresas comerciales e industriales estatales o privadas ofrecen ciertos bienes o servicios con precios subsidiados -subsidios implícitos- ya sea a través de su producción y distribución directa o mediante otros mecanismos que inciden en la oferta o la demanda de los bienes o servicios. La diferencia entre el costo económico y el precio subsidiado constituye una transferencia a los hogares beneficiarios y también forma parte del GPS. En el país estos subsidios implícitos ubicados por fuera de los servicios sociales no han sido cuantificados y su cálculo presenta dificultades considerables. Dentro de ellos se encuentran, por ejemplo, los precios de la gasolina que afectan tanto a los hogares como a las empresas no familiares. Igualmente se incluyen, los subsidios directos que se asignan mediante la fijación de tarifas diferenciales por estratos socio-económicos, como es el caso de los servicios públicos domiciliarios.

## **B. Gasto público social, niveles de gobierno y tipos de instituciones públicas**

Otras diferencias en la medición del GPS provienen de su cobertura frente a los niveles administrativos y tipos de instituciones públicas. El GPS abarca no sólo los recursos del *sector central nacional*. Comprende igualmente el financiado por *las entidades territoriales* (departamentos, municipios, distritos y

territorios indígenas). Incorpora también los gastos sociales de las *entidades públicas descentralizadas*, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta dependientes de todos los niveles administrativos. Asimismo incluye las instituciones que se alimentan de recursos parafiscales y que producen bienes y servicios comprendidos en nuestra definición.

Para obtener una cuantificación completa del GPS es preciso superar *dos dificultades*: identificar los gastos sociales de todas las instituciones del orden nacional y las entidades territoriales, y de otra parte, evitar la doble contabilidad de aquellas transferencias que existen a su interior. En el nivel nacional las transferencias entre entidades registran un monto bajo y pueden controlarse. Las que tienen lugar entre el nivel nacional y los niveles territoriales, por el contrario, son de consideración y no existe una contabilidad consolidada que abarque todos los niveles. Tampoco se cuenta con instrumentos para tener un balance presupuestal integrado entre el sector central, las entidades descentralizadas y las otras instituciones y empresas públicas. Esto lleva a que las cuantificaciones del GPS en algunos sectores, consideren únicamente el nivel nacional. Sólo en la elaboración de las cuentas nacionales se lleva a cabo una consolidación del gasto público por finalidades para el sector de las Administraciones Públicas; con las bases de datos existentes se podría hacer lo mismo para los sectores de empresas estatales y seguridad social.

Con la descentralización administrativa, que implica un incremento de las transferencias nacionales a los niveles territoriales y una mayor autonomía en el gasto local, se

torna más compleja la cuantificación del GPS y cobra más importancia la estimación del gasto público consolidado.

### C. Fuentes de información

El monto y composición del gasto público se obtiene de las disposiciones legales que fijan los presupuestos de gastos, y de documentos provenientes de las entidades que programan, controlan o ejecutan el presupuesto de entidades estatales: acuerdos de gasto, giros o pagos y/o contabilidad. A partir de estos datos se elaboran agregaciones de acuerdo con las clasificaciones funcionales o por actividad.

La información sobre el GPS del sector central y las entidades descentralizadas del nivel nacional, se ha cuantificado a partir de fuentes correspondientes a tres etapas de la ejecución presupuestal: las leyes de apropiaciones, los acuerdos de gastos y reservas, y los pagos a cargo del Tesoro. Con base en las apropiaciones definitivas del *Presupuesto de Gastos de la Nación* se cuantifica el GPS *programado o presupuestado*, que constituye el límite máximo que puede alcanzar en una vigencia determinada. La ejecución del Presupuesto de Gastos se realiza sobre la base de la aprobación de acuerdos de gastos a ser realizados durante el período cubierto en el Presupuesto, o de acuerdos de reservas para atender el pago de obligaciones contraídas con base en las apropiaciones, pero que se harán efectivas después de finalizado dicho período. A partir de los acuerdos de gastos y reservas se llega a una medida aproximada del GPS *ejecutado*, del presupuesto de un año determinado, registrando los gastos en el

momento en que se reconoce la obligación, de acuerdo con lo que se llama el *principio de reconocimiento o causación*. Los pagos de la *Tesorería General de la República* comprenden los fondos situados por esta dependencia en las entidades, en concordancia con los acuerdos aprobados. No incluyen los gastos financiados con recursos propios (administrados) de las entidades y se refieren a los desembolsos realizados en un período sin tomar en cuenta la vigencia presupuestal a que pertenecen. Se sigue así el *principio de caja*, mediante el cual el gasto se registra en el momento en el que se realiza efectivamente el pago.

Para la elaboración de las Cuentas Nacionales, el Dane recolecta información de las entidades del sector público y la agrega en tres grupos: empresas públicas no financieras, instituciones financieras públicas y administraciones públicas. Con relación a las entidades de los dos primeros grupos que comprenden empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta y algunos establecimientos públicos, se consultan los estados financieros y la ejecución presupuestal. Para las administraciones públicas se recurre a las ejecuciones presupuestales que se producen para los organismos de control fiscal. Se sigue igualmente el principio de reconocimiento.

Las leyes de apropiación no tienen una clasificación funcional del gasto. No obstante, las últimas -a partir de la ley 21 de 1993- en cumplimiento de preceptos constitucionales, determinan como componentes del GPS partidas presupuestales destinadas a educación, salud, agua potable y saneamiento



ambiental, cultura deporte y recreación, seguridad social y vivienda social. Para conformar tales partidas se toman las apropiaciones de entidades que tienen como finalidad principal estos sectores y la de ciertos programas como los de agua potable que se encuentran en el presupuesto del DNP y del Ministerio de Hacienda<sup>18</sup>. La ley aclara que de las partidas consideradas se excluyen las transferencias entre los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

La información sobre *ejecución presupuestal* -Acuerdos de Gastos y Reservas-<sup>19</sup> de la Contraloría General de la República se refiere diferenciadamente al Gobierno Central Nacional (Presidencia, Ministerios, Departamentos Administrativos, ramas legislativa y judicial, entidades de control y registraduría), los Establecimientos Públicos (entidades descentralizadas), las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional y es publicada en los "*Informes Financieros*" con periodicidad anual. Los resultados de la ejecución presupuestal se presentan por entidad y se consolidan para estos subsectores. Además, los gastos del Gobierno Central Nacional se encuentran *discriminados según la*

*clasificación funcional*, en la cual se agrupa bajo el título de "Servicios Culturales y Sociales" los gastos en Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación, Ordenamiento Urbano y Rural, y Seguridad y Asistencia Social. Para este efecto, los rubros presupuestales son ubicados en un grupo funcional independientemente a que correspondan con un programa social hacia la población. Así, por ejemplo, si una entidad cuenta dentro de su presupuesto de funcionamiento con un programa de capacitación para sus empleados, se ubica en educación. Para los otros subsectores no se publican datos con esta clasificación. Además, teniendo en cuenta que las transferencias por impuesto al valor agregado -IVA- son ejecutadas por los municipios y cajas de previsión, su componente social no se presenta desagregado de acuerdo con la clasificación funcional para el subsector del Gobierno Central Nacional<sup>20</sup>.

Desde la perspectiva de las *Cuentas Nacionales*, la información sobre producción del sector público se presenta consolidada para los tres grupos institucionales (administraciones públicas, empresas públicas financieras y no financieras). Los gastos de las administraciones públicas en particular son desagregados por finalidad del gasto y

<sup>18</sup> Por ejemplo, las instituciones consideradas con fines sociales según la ley 21 de 1993 son: SENA, Ministerio de Trabajo, el Programa de Madres Comunitarias del ICBF, el Fondo Nacional de Ahorro en el sector de Vivienda Social. No se consideran como instituciones con finalidades sociales al INCORA, ESAP y DANCOOP, ni a programas como el DRI y aquellos que tienen a cargo la Presidencia de la República, el Ministerio de Gobierno y las Corporaciones Autónomas Regionales.

<sup>19</sup> A partir de la Ley 179 de 1994 se eliminan los Acuerdos de Gasto y los giros a las entidades están sujetos al Programa Anual de Caja -PAC-. Por lo tanto la ejecución presupuestal se registra en los pagos de las entidades, que se reportan a la Dirección General de Presupuesto.

<sup>20</sup> El último informe financiero anual publicado por la Contraloría General corresponde al año 1994.

por "nivel": administración central (sector central y descentralizado nacional), administración local (departamental y municipal) y seguridad social. No se presenta una agregación denominada gasto social, pero los datos se discriminan según su finalidad en: educación, salud y sanidad, seguridad y asistencia social, vivienda y ordenación urbana y rural, y servicios culturales y recreativos. De otra parte, en la conceptualización de esta investigación del Dane no se sigue una discriminación jurídica de las entidades públicas que sea equivalente a la utilizada en el presupuesto nacional o en los informes de la Contraloría, y se agrupan de acuerdo con criterios propios. Tales son los casos de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud que se ubican en las administraciones locales, el de ciertos establecimientos públicos que se tratan como empresas públicas, o el de las Cajas de Compensación Familiar que se consideran parte de las administraciones de Seguridad Social. La información del Dane cubre el período 1973-1993.

De otra parte, tanto en la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda como en la Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, se cuenta con información sistematizada que se utiliza para la programación y el seguimiento presupuestal del orden nacional. Esta información no es publicada regularmente y emplea las clasificaciones corrientes del presupuesto nacional de gastos<sup>21</sup>.

De lo anterior se *concluye* que las fuentes de información presentan limitaciones para una medición adecuada del GPS. Dentro de estas se destacan:

- Ausencia por parte de las fuentes, de una diferenciación precisa del gasto público destinado a las empresas familiares (economía campesina, microempresa familiar, artesanía). Como aproximación al gasto destinado a estos propósitos es preciso considerar instituciones y programas de inversión cuya acción predominante se dirija a empresas de ese tipo.

- Imposibilidad para determinar el monto de los subsidios implícitos que se asignan vía precios o tarifas diferenciales. Para ello se requiere de una información especial -encuestas, por ejemplo- de la que no se dispone, y que abarque a empresas industriales y comerciales del Estado, por cuyo intermedio se ejecuta una parte del GPS.

- Facilidad de consolidar el gasto social de los distintos niveles territoriales para el sector de las administraciones públicas con el criterio de agregación de las cuentas nacionales (lo cual sólo es factible con la información del Dane). La información de la Contraloría trata separadamente el gobierno central nacional, los establecimientos públicos nacionales, las sociedades de economía mixta, las finanzas departamentales y las municipales. Además la distinción del gasto social según una clasificación funcional se publica solamente para los gastos del gobierno central.

<sup>21</sup> La Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, reinicia en 1995 la publicación del Informe de Evaluación de la Inversión -último 1993- por entidades, proyectos y tipos de gasto público -incluido el social-.

-Registro parcial de los datos del CONFIS que toman en cuenta las entidades consideradas en el Presupuesto General de la Nación dejando de lado las rentas propias (administradas) de las entidades, que en ciertos sectores sociales son considerables: seguridad social, nutrición y atención a la familia (ICBF) y capacitación laboral (SENA).

-En ninguna de las fuentes se obtiene la ejecución sectorial de las transferencias por IVA, cuyo componente social tiene un peso importante y requiere de un seguimiento continuo.

-Ninguna de las fuentes permite captar el gasto social fiscal o redistributivo y el gasto social directo, ni lo dedicado a programas que buscan «focalizarse» en las poblaciones más pobres.

-Las clasificaciones y conceptos no son concordantes ni permiten compatibilizar la información de las distintas fuentes.

De allí, que la magnitud del gasto calculado por esta vía sea una primera aproximación y que la verdadera medida del impacto se obtenga a través de la metodología de incidencia a partir del uso de los servicios sociales.

### III. Normas constitucionales sobre el gasto social

Los *derechos sociales* de la población según la Constitución Política de 1991 se refieren a educación, cultura y capacitación laboral, salud, agua potable, saneamiento ambiental, servicios domiciliarios, seguridad social, vivienda, trabajo y remuneración laboral, protec-

ción a la familia, recreación, deporte y tiempo libre. Además reconoce derechos que cubren a poblaciones especiales (ver Cuadro 2). En cumplimiento del artículo 13 de la Constitución de 1991 el gasto en estos conceptos sería el instrumento estatal para evitar la discriminación contra ciertos grupos. Sin embargo, otros rubros presupuestales afectan igualmente la equidad e inciden en el bienestar general y la calidad de vida de la población. Obviamente, la interpretación de la formulación de esos derechos constitucionales -mas allá de una representación de un consenso normativo- debería traer consigo una acción del Estado para que todos los ciudadanos los puedan ejercer. Las directrices sobre la intervención del Estado en asuntos sociales son expresadas en la misma Constitución cuando expone ciertos principios sobre su finalidad social y el gasto social mismo. Establece como principio básico que:

*"el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población son finalidades sociales del Estado."*

Y en seguida anota que esa actividad tiene como objetivo fundamental dar atención a las poblaciones más necesitadas:

*"Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (artículo 366).*

Este gasto no queda definido y se deja a una ley orgánica tal tarea. No obstante, establece que debe especificarse en el presupuesto

## Cuadro 2

### DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCION DE 1991

---

#### **Educación, cultura y capacitación laboral**

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (artículo 67).

"Es obligación del Estado y de los empleados ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran" (artículo 54).

"El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura que todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación y de la identidad nacional" (artículo 70).

#### **Salud, agua, saneamiento ambiental y servicios domiciliarios**

"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud" (artículo 49).

"Será objetivo fundamental de su actividad (del Estado) la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" (artículo 366).

Subsidios para cubrir necesidades básicas de servicios domiciliarios (artículo 368).

#### **Seguridad social**

"La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado (...) se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social" (artículo 48).

"Son derechos fundamentales de los niños: (...) la Seguridad Social" (artículo 44).

"El Estado les garantizará (a las personas de tercera edad) los servicios de seguridad social integral (...)" (artículo 46).

#### **Vivienda**

"Todos los colombianos tienen derechos a vivienda digna" (artículo 51)

#### **Trabajo**

"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de especial protección del Estado" Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" (artículo 25)

"El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...)" (artículo 54).

#### **Protección a la familia**

"El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia" (artículo 42)

#### **Recreación, deporte y tiempo libre**

"Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre" (artículo 52).

#### **Poblaciones especiales:**

- "Personas en debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental o en condiciones de vulnerabilidad" (artículo 13 y transitorio 46).
  - Infancia (artículo 44). Adolescentes (artículo 45). Tercera Edad (artículo 46). Disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos (artículos 47 y 54). Mujer (artículo 43). Trabajadores agrarios (artículo 64). Indígenas (artículo 68). Comunidades Negras (artículo transitorio 55).
-

nacional y se reitera el principio de su carácter prioritario:

*"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 casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación." (artículo 350).*

Además en el mismo artículo se reconoce que la distribución territorial del gasto público social debe guiarse por los principios de la equidad además de la eficiencia:

*"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."*

Y se especifica que

*"El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones." (artículo 350).*

El artículo 365 dictamina que

*"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado". "Es deber del Estado asegurar*

*su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional."*

Por lo visto anteriormente, la Constitución de 1991 presenta una gran variedad de conceptos relativos al gasto social, que van desde proposiciones valorativas que se abstraen de la factibilidad de los derechos sociales hasta una serie de proposiciones que fijan pautas para la acción pública con criterios económicos de carácter normativo. En efecto, inicialmente se presenta una generosa lista de derechos sociales, seguida por una versión restringida de derechos sociales que se atenderán *prioritariamente* y luego, con un sentido más pragmático, se requiere identificar explícitamente el rubro de gasto social en la Ley de Apropiaciones, forzar senderos no decrecientes en su nivel de inversión y utilizar criterios de eficiencia y equidad para la asignación interregional e interpersonal de dichos recursos<sup>22</sup> (ver cuadro 3).

Tal vez estos contrastes de nuestra Constitución obedecen a las dificultades que ofrecen desde el punto de vista económico -fiscal más exactamente- los derechos sociales *vis à vis*, los demás derechos -por ejemplo, el derecho a la libre expresión de las ideas-<sup>23</sup>. En este último caso la responsabilidad del Estado consiste en impedir la obstrucción de la libre expresión del ciudadano -según sus medios- y obviamente dicha acción pública no incluye la concesión gratuita de espacio en un medio

<sup>22</sup> La Constitución señala como criterio de equidad para la distribución regional del gasto público social el número de personas con necesidades básicas insatisfechas. Este parámetro se podría interpretar como una forma gruesa del "índice de bienes primarios" que sugiere Rawls (1982, p.169) para buscar la justicia entendida como igualdad de oportunidades (justice as fairness). Según Rawls, este principio de justicia debe asegurar a todos los ciudadanos una participación justa en los medios o bienes generalmente aceptados como necesarios para buscar cualquier forma de bienestar individual.

<sup>23</sup> Bobbio (1993) Igualdad y Libertad, Barcelona: Paidós.

### Cuadro 3

#### EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA CONSTITUCION

---

##### 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. 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 social de la correspondiente ley de apropiaciones".

##### Artículo 375

"Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios".

"Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se inviertan en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución".

---

de prensa (escrita, radial, etc.) para su realización. Sin embargo, en el caso de los *derechos sociales* la consecuencia lógica es la utilización de los recursos públicos para expandir el consumo de los ciudadanos y garantizar su acceso a los servicios sociales prioritarios - cuando el ciudadano no los puede obtener en el mercado-. De allí que, dada la imposibilidad fiscal de asegurar el cumplimiento de estos derechos, la terminología constitucional evoluciona desde lo utópico hasta lo pragmático: pasando desde los derechos sociales en *general* hasta los *prioritarios* y se agregan además criterios económicos de eficiencia y equidad.

## IV. Resumen y Conclusiones

Luego de revisar los problemas relativos a la definición, medición y normatividad del Gasto Público Social en Colombia vale la pena reiterar los siguientes aspectos:

### A. La definición

Es factible derivar la definición del gasto social (privado y público) en términos de dos propósitos excluyentes o extremos, esto es, la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas o la finalidad meramente asistencial y la formación de capital humano. No obstante,



la convención aceptada -local e internacionalmente- incluye dentro del gasto social ambos polos de la definición, pues si bien abarca en su mayoría componentes del gasto social dirigido a la formación de capital humano, también incorpora aspectos del gasto con fines puramente asistenciales.

El análisis de incidencia de la totalidad de los rubros del GPS, presenta ciertas dificultades ya que muchos de ellos, a pesar de ser provistos públicamente, se consumen "públicamente", esto es, no están sujetos a rivalidad y exclusión en el consumo. Por lo tanto, no es posible identificar claramente el monto del beneficio -incidencia- que recibe cada uno de los hogares colombianos según su nivel de ingreso. Es preciso entonces, limitar el análisis de incidencia a los bienes provistos públicamente que se consumen privadamente -esto es, sujetos a rivalidad y exclusión- y que afecta directamente a los hogares.

De otro lado, el monto de gasto público no se transforma en su totalidad en servicios sociales *recibidos* por la población objetivo de la política social. El gasto público social efectivo (GPSE) debe descontar del GPS "bruto" los aportes de los usuarios de los servicios, los costos indirectos de la administración pública y el porcentaje del gasto que no llega a la población objetivo (los hogares pobres).

## B. La medición

Las dificultades de medición del GPS, son de diversa índole y requieren una serie de precauciones en la recolección de datos. En primer lugar las fuentes alternativas (Cuentas Nacionales-DANE, la Contraloría General de

la Nación y el Presupuesto Nacional) ofrecen clasificaciones diferentes, ya sea por *actividades dominantes* -sociales y no sociales- de las instituciones o por *finalidad o función* de cada partida del gasto, independiente de la "actividad" de la institución. En segundo término, obedeciendo a la lógica de la definición de GPS y al subconjunto de bienes y servicios susceptible del análisis de incidencia, es indispensable clasificar dentro de la provisión pública los bienes y servicios de consumo público, semi-público y privado -sujetos a exclusión y rivalidad-. Por último, es fundamental tomar precauciones contables para (i) distinguir el gasto social nacional del que llevan a cabo las entidades territoriales (ii) corregir la doble contabilidad derivada de las transferencias intergubernamentales y (iii) evitar la subestimación del gasto cuando se ignoran los aportes generados en recursos propios de las instituciones públicas (p.ej.: Pagos de Tesorería).

## C. Las Normas

La Constitución de 1991 define *derechos sociales* que abarcan una colección amplia de servicios sociales y entre ellos selecciona como *prioritarios* la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento ambiental. Exige la identificación explícita de los rubros de gasto social en la Ley de Presupuesto Anual y que la asignación del gasto social prioritario se lleve a cabo con criterios de eficiencia y equidad fiscal y administrativa.

Este rodeo conceptual de nuestra Constitución, que va desde proposiciones utópicas hasta criterios económicos de asignación, genera cierta confusión de expectativas en los ciudadanos y en los gobernantes y podría

eventualmente remediarse con una redacción más directa que reconozca las dificultades económicas que ofrece el propósito evidentemente encomiable de considerar prioritario el gasto social.

Por tanto, vale preguntarse si en lugar de esta terminología constitucional llamativa pero inconsistente -ya que genera en algunos

ciudadanos expectativas no factibles, y puede en consecuencia incrementar su desconfianza hacia el Estado- no sería preferible que nuestra constitución fuera mas directa y sincera con el ciudadano y el gobernante y se limitara a señalar "los sectores sociales prioritarios" del gasto público sujetos a la magnitud de los recursos disponibles y a una asignación con criterios de eficiencia y equidad.

## Bibliografía

- Constitución Política de Colombia
- Banco Mundial (1994), *Colombia: Poverty Assessment Report*, Washington, D.C. mimeo. (Traducción al español, *La Pobreza en Colombia*. (1996) Bogotá: Tercer Mundo Editores.)
- Bobbio (1993) *Igualdad y Libertad*, Barcelona: Paidós.
- Boltvinik, J. (1990) Pobreza y Necesidades Básicas: Conceptos y Métodos de Medición. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas.
- Contraloría General de la Nación (1995)
- Fresneda, O. (1995) Los Derechos Sociales en Colombia: un instrumento para elevar el nivel de vida y elevar la pobreza. En *Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia: Balance y Perspectivas*. Bogotá, PNUD Consejería Presidencial para la Política Social, pp. 54-77.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrazabal (1989) Gasto Social Efectivo: Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica, ODEPLAN-Presidencia de la República, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1989.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- (1982) Social Unity and Primary Goods. En Sen, A.K. y B. Williamson (1982) *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 150-186.
- Sanguinetti, Pablo, H. Ahumada, A. Canavese, L. Gasparini, y A. Porto (1994). Impacto Redistributivo del Presupuesto Público: Aspectos Metodológicos. (mimeo), CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- Selowsky, M. (1979) *Who benefits from government expenditure? A Case study of Colombia*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- Vélez, C.E. (1994) La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia, *Coyuntura Social*, 11 (noviembre), pp. 97-123.
- (1996a) *Gasto Social y Desigualdad: Logros y extravíos*, Bogotá. Departamento Nacional de Planeación (próximo a publicarse).
- (1996b) Las carencias de servicios sociales y el potencial redistributivo del gasto social: el caso colombiano. Mimeo, Bogotá.