

El gasto público social del gobierno central

Juan Carlos Ramírez J.¹

Nota del editor:

Como contribución al debate sobre las tendencias del gasto social, el Departamento Nacional de Planeación elaboró el estudio que se presenta a continuación.

Dada la confusión sobre lo que constituye el gasto social, FEDESARROLLO propone dividir el gasto público en las siguientes categorías:

1) **Gasto en bienes públicos puros:** es decir, el gasto en bienes y servicios del Estado que son necesarios para la vida en comunidad, y de los que se beneficia toda la sociedad. Estos incluyen la seguridad nacional, justicia y policía, la regulación de los bienes de toda sociedad, tales como el espacio aéreo, la propiedad pública (parques y vías públicas) y la administración del Estado.

2) **Gasto social:** o sea los gastos en bienes y servicios con externalidades. Estos son servicios como educación y salud, para los cuales los beneficios públicos son superiores a los privados, pues toda la sociedad se favorece

con campañas de inmunización o de una población culta, provecho que se debe sumar a los beneficios privados derivados de la educación o las vacunas. El gasto social tiende a ser redistributivo, pues tiene el propósito de garantizarle acceso a estos servicios a quienes no los pueden obtener privadamente por falta de capacidad económica.

3) **Gastos de desarrollo económico:** son los gastos en bienes y servicios con externalidades y que aceleran el desarrollo económico. Estos gastos son las inversiones en vías, en investigación agrícola o tecnológica, subsidios a las exportaciones, etc. Estos gastos no necesariamente redistribuyen el ingreso hacia los grupos más pobres.

La clasificación del gasto público no deja de tener problemas: los caminos vecinales en zonas de minifundio son una inversión redistributiva, pero tal vez se deben clasificar como gasto de desarrollo económico; la inversión en educación universitaria no es redistributiva y tal vez sólo se justifica en términos de su papel en el fomento del creci-

¹ La presentación de este artículo ha sido posible gracias a la colaboración de todos los funcionarios de la Unidad de Desarrollo Social, al igual que de las Unidades de Desarrollo Urbano y de Desarrollo Agropecuario del Departamento Nacional de Planeación.

miento económico; así mismo, el gasto en reforma agraria sería gasto social.

El presente trabajo de Planeación Nacional tiene la virtud de mostrar el gasto en detalle, y hace posible recalcular el gasto social utilizando otras categorías. Vale aclarar que justamente los distintos criterios con los que se maneja la información es la explicación de las diferencias entre los resultados de este artículo y los de **Coyuntura Social**. Así, por ejemplo, en ésta no se contabilizan para la seguridad social los gastos de las cajas de compensación familiar privadas -los que representan en monto similar al del presupuesto conjunto del ISS y Cajanal-, y tampoco se incluyen los gastos en justicia, promoción del empleo, promoción comunitaria y desarrollo indígena. Además, en los gastos totales del gobierno se excluyen los gastos de las empresas comercializadoras del Estado, lo mismo que las de economía mixta.

Son múltiples y diversos los planteamientos sobre la naturaleza y la orientación de la acción estatal en nuestras sociedades. Necesariamente cada planteamiento contempla tanto "principios generales" como características de la organización social y opiniones y matices sobre la participación estatal en la orientación y manejo de las políticas nacionales, en su control, regulación y ejecución.

En forma general, el Estado se nutre económicamente de las contribuciones de los ciudadanos y de sus organizaciones económicas, recursos que están dirigidos fundamentalmente a asegurar el funcionamiento de la organización pública (administración pública y seguridad), a favorecer las acciones contra la desigualdad socio-económica en favor de los más pobres (el gasto social) y a las inversiones para favorecer el desarrollo económico de la Nación (inversiones

productivas que por su situación estratégica y su magnitud son difíciles de asumir por los particulares).

El Estado cumple diversas funciones en la organización social. Lo social, entendido como el campo que cubre las "necesidades básicas", que garantiza los derechos universales, es aquél sobre el cual existe un mayor consenso acerca de la necesidad y la importancia de la acción estatal, en virtud del papel protector y distribuidor del Estado; esto es más evidente en las sociedades que, como la nuestra, denotan mayores niveles de desigualdad económica y de pobreza.

I. EL GASTO PUBLICO SOCIAL

En conjunto, los gastos estatales deben ser distributivos, lo que es aún más importante en el caso del gasto social. En el sentido más amplio de la definición, todo gasto público es social, en la medida en que contribuye, o debe contribuir, al mejor estar de la sociedad (la Nación, sus ciudadanos). En un sentido más preciso, el gasto público social cumple con la función redistributiva y de bienestar a favor de los ciudadanos con desventajas económicas y sociales y, más ampliamente, se orienta a satisfacer necesidades básicas de toda la población.

Aquí nace otra discusión: ¿cuáles son las necesidades básicas? La noción de necesidades básicas va desde los conceptos propiamente biológicos hasta los de la reproducción social y económica. La salud, la vivienda, la nutrición, la educación, el empleo, los servicios públicos (agua, energía, aseo) y la justicia hacen hoy parte de la definición de las necesidades básicas de la población.

La complejidad de la vida social induce a incluir otras actividades en la esfera social

del Estado, aun a pesar de que sus efectos no son claramente redistributivos o de que su cuantificación como beneficio social e individual directo no se pueda hacer en forma precisa. En este sentido, los gastos en justicia, infraestructura (vías, servicios públicos, medios de comunicación, etc.) y programas especiales (desastres) son alternativamente considerados como gasto público social; estos gastos públicos son "sociales" en la medida en que cumplen una función distributiva (comunitaria o regional) y no solamente en razón de su naturaleza física. Así, el objetivo del gasto público social no es el bienestar socio-económico estrictamente individual sino, sobre todo, el colectivo; de allí la consideración de algunos gastos con beneficios aparentemente intangibles como el de la justicia.

El objetivo de toda sociedad es su desarrollo humano y social, y en el mundo contemporáneo la organización social está vertebralmente construida sobre lo económico. En consecuencia, los gastos públicos que contribuyen a la mayor generación de riqueza económica (ingresos, rentabilidad, autofinanciación, etc.), sobre todo si se orientan a los grupos de la población y regiones más pobres, constituyen también un gasto público social. Las acciones que adelanta el Estado para cumplir con este objetivo son de diversa naturaleza, y los recursos económicos que a ello consagra provienen de diversas fuentes (impuestos directos, impuestos indirectos, rentas específicas, créditos internacionales generales o específicos y contribuciones de los beneficiarios).

Un punto de controversia tradicional en la clasificación del gasto social es la consideración de los presupuestos y gastos administrativos y de funcionamiento. La prestación de servicios directos a la comunidad a través de la atención personal (los maestros en educación, el personal médico, paramédico y de promoción en la salud, etc.), constituyen la mayor parte de la actividad de las entidades sociales del Estado, por ello las inversiones públicas y su ampliación en estos campos requiere necesariamente la vinculación directa o indirecta de personal adicional. Estas actividades son corrientemente pagadas a través de los presupuestos de funcionamiento asimilados a la burocracia (administración)².

Ahora bien, los gastos propiamente administrativos no constituyen un beneficio directo a los ciudadanos, más aún cuando la administración es deficiente, no atiende a las prioridades sociales o es de baja calidad. A pesar de esto, estos gastos son absolutamente necesarios para el funcionamiento de los programas de inversión social.

II. ANALISIS DE LAS CIFRAS SOBRE EL GASTO SOCIAL

Con el fin de facilitar precisiones sobre el comportamiento del gasto público social, la información se presenta desagregada por sectores: aquellos cuya identificación como gasto social es inobjetable (por su objetivo, función y financiación) como son educación, capacitación, salud, nutrición, promoción del empleo, participación comunitaria, justicia y desarrollo indígena; la seguridad social, servicio redistributivo y fundamen-

2 En este caso, la Unidad de Desarrollo Social del DNP ha considerado la clasificación según el destino de los presupuestos públicos, entre los gastos propiamente administrativos y los que constituyen una inversión "social" (aquellos que pagados ya por los presupuestos públicos de funcionamiento o de inversión, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida y cualifican a la población para un mejor desempeño económico).

talmente financiado por los beneficiarios (aquí podríamos haber incluido los servicios públicos, entendidos hoy como una necesidad básica, que se autofinancian y cuentan con un sistema de tarifas redistributivo); y finalmente los gastos que promueven el desarrollo social directa o indirectamente, y que se realizan explícitamente bajo la política del desarrollo social, como son los gastos en vivienda e infraestructura económica en áreas de pobreza (PNR, DRI, Vivienda y Acueductos).

El gasto público social (en sentido restringido) ha venido creciendo durante el quinquenio 1986-1990 a un promedio anual de 33.3%, lo que significa un crecimiento real del 7.7% anual (Cuadro 1). Por su parte, los gastos de inversión social propiamente dichos (sin contar la inversión física, los gastos administrativos y otros) han crecido en términos reales en un promedio del 7.2% anual (Cuadro 2).

Tomando en cuenta el concepto ampliado de gasto social (incluyendo inversiones en vivienda, distribución de alimentos, pequeños acueductos y alcantarillados -PAS-, inversiones de desarrollo económico en zonas de rehabilitación y los programas anti-desastres), éste ha crecido a un promedio anual real del 18.1% anual (Cuadro 3).

En la composición sectorial del gasto es importante destacar las siguientes características. Por su fortalecimiento, capacidad institucional y éxitos importantes, resaltan las acciones en salud y bienestar social, promoción de empleo y desarrollo indígena. El

sector de la salud, bienestar social y nutrición ha logrado incrementar sus recursos, especialmente en los programas de atención primaria y atención a niños pobres menores de 7 años. La seguridad social³ ha logrado fortalecer sus ingresos y desarrollar programas de mayor cobertura; esta situación permite afirmar que el empleo formal no se ha debilitado durante el período. La justicia, que también ha tenido incrementos reales significativos, ha expandido su capacidad de servicio mediante el nombramiento de nuevos cargos y la modernización física e instrumental para la prestación del servicio; sin embargo la deficiente capacidad administrativa ha impedido incluso la ejecución de recursos programados. Finalmente, el sector educativo es el que menos ha crecido presupuestalmente (aunque en términos reales ha sido positivo), pero ha demostrado la importante expansión de su cobertura mediante la aplicación de estrategias novedosas e integradas.⁴

El Plan de Economía Social planteó explícitamente el fortalecimiento financiero, técnico y regional de las entidades e inversiones del sector social, objetivo que se ha podido cumplir en gran medida. Pero el desarrollo y la democracia social también exigía de la recomposición del gasto, orientándolo hacia los grupos de población más pobres. Esta estrategia, planteada en los Planes de Erradicación de la Pobreza Absoluta, Nacional de Rehabilitación y de Desarrollo Integral Campesino, ha permitido reorientar el gasto social. Los recursos orientados hacia la población más pobre al-

3 El carácter autofinanciado de estos programas hace que a menudo se excluyan de la contabilidad del Gasto Público Social. Es necesario considerar que se trata de recursos con destinación específica, y que progresivamente se orientan en concordancia con políticas de carácter nacional.

4 Habría necesidad de hacer precisiones adicionales sobre las cifras. Desafortunadamente la lectura de las cifras presupuestales por entidad no reflejan totalmente la realidad de cada entidad o sector. Es el caso de inversiones que ejecutan las entidades y que son financiadas a través de otras entidades o ministerios. Otra debilidad es la contabilización de las recuperaciones de créditos que se vuelven a prestar y que a menudo se suman a las cifras anuales de inversión (v.gr. sector vivienda). Estrictamente es necesario hacer considerar el subsidio que debe asumir el Presupuesto Nacional.

Cuadro 1
GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL 1986-1990
(Inversión social, pagos de capital e intereses, gastos administrativos y otros)
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	95.883	127.646	181.861	270.827	341.176
Dirección Superior y SSS	66.664	87.522	128.158	182.293	218.885
FNH	4.706	10.182	5.925	15.654	20.539
SEM	1.818	2.415	3.781	4.961	6.155
Cancerología	1.030	1.245	2.013	2.491	3.682
INS	694	1.116	2.501	3.662	4.088
ICBF	20.971	25.166	39.483	61.766	87.827
SEGURIDAD SOCIAL	319.717	421.795	570.365	777.527	1066.560
Cajanal (3)	30.098	39.925	54.349	76.771	95.454
ISS (4)	117.459	151.069	200.917	267.252	386.451
Subsidio Familiar (5)	170.940	229.532	313.176	431.000	581.850
Fondo Bienestar Social	351	388	499	725	928
Prosocial	869	881	1.424	1.779	1.877
EDUCACION Y CAPACITACION (2)	215.411	280.487	347.847	452.483	578.282
Dirección Superior	125.126	158.509	201.084	268.712	344.409
Fondo MEN	3.261	7.816	5.422	10.840	12.129
Icfes	3.695	5.711	5.588	8.817	11.157
Colciencias	1.669	2.966	3.259	2.612	5.818
Icetex	5.737	8.220	10.746	11.507	10.059
Universidades Oficiales	46.183	57.964	70.718	86.410	109.838
Coldeportes	5.104	5.291	6.884	8.819	10.655
Colcultura	1.773	1.881	2.563	3.588	5.260
Otras entidades educativas (1)	2.813	3.797	3.875	3.448	3.875
Sena	19.547	27.398	36.647	46.036	62.898
ESAP	503	934	1.061	1.694	2.184
PROMOCION DEL EMPLEO	3.799	4.264	5.278	8.722	12.638
Mintrabajo	1.829	1.979	2.568	3.661	6.031
Artesanas	372	396	579	931	1.618
Dancoop	609	631	1.053	1.041	2.047
Plan Microempresa	664	808	625	2.317	1.995
DASC	325	450	453	772	947
PROMOCION COMUNITARIA	636	1.024	1.709	1.967	2.460
Fondo de Desarrollo Comunal (2)	362	670	1.150	1.063	1.893
Digidec	274	354	559	904	567
DESARROLLO INDIGENA (6)	2.166	2.753	3.160	4.407	7.380
Incora, SIP, Dainco, CR, PMA	1.902	2.421	2.571	3.734	6.017
Entidades Sociales	264	332	589	673	1.363
JUSTICIA	40.406	49.673	74.297	98.529	129.742
Rama	24.448	32.331	48.698	59.173	78.283
Ministerio Público	3.400	3.292	4.973	10.921	13.269
Ministerio de Justicia	7.586	9.366	12.935	16.983	24.032
Fondo Rotatorio Minjusticia	4.972	4.684	7.691	11.452	14.158
TOTAL	677.754	8.87.310	1.183.928	1.613.789	2.136.875

(1) INCI, INSOR, Instituto Caro y Cuervo, Centro Gaitán, Ins. Pascual Bravo, Colegio Boyacá, e ICCE. (2) No incluye auxilios parlamentarios. (3), (4) Incluye pago de pensiones. (5) Incluye contribuciones del 4% sobre la nómina e ingresos por venta de servicios. (6) No se toman los gastos de funcionamiento.

Cuadro 2
INVERSION SOCIAL
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
SALUD Y BIENESTAR SOCIAL	75.469	99.963	152.204	217.440	278.570
Dirección Superior y SSS.	56.280	74.599	109.031	150.192	184.977
FNH	0	0	0	0	0
SEM	1.690	2.246	3.567	4.681	5.810
Cancerología	952	1.173	1.841	2.285	3.389
INS	412	766	1.913	2.855	3.319
ICBF	16.135	21.179	35.852	57.427	81.075
SEGURIDAD SOCIAL	140.222	184.881	250.246	335.878	443.466
Cajanal	24.903	35.097	47.728	67.712	83.274
ISS	82.013	10.961	141.160	187.057	251.827
Subsidio Familiar	33.266	45.775	61.296	81.021	108.160
Fondo Bienestar Social	40	48	62	88	205
Prosocial	0	0	0	0	0
EDUCACION Y CAPACITACION	167.724	215.692	272.545	358.371	455.691
Dirección Superior	116.682	146.935	186.619	249.324	315.174
Fondo MEN	783	2.824	1.774	3.640	3.184
Icfes	1.729	1.999	1.956	2.707	5.064
Colciencias	1.109	2.002	1.902	1.226	3.235
Icetex	4.176	5.930	7.733	8.143	6.698
Universidades Oficiales	29.011	3.536	46.998	58.691	74.934
Coldeportes	2.841	1.786	3.881	5.773	6.734
Colcultura	583	730	986	1.382	1.963
Otras entidades educativas (1)	402	927	643	625	555
Sena	10.103	13.304	19.328	25.800	36.703
ESAP	305	719	725	1.060	1.447
PROMOCION DEL EMPLEO	1.279	1.025	1.430	3.534	4.610
Mintrabajo	172	0	26	144	300
Artesanías	325	201	309	643	1.165
Dancoop	122	57	409	304	1.048
Plan Microempresa	601	680	625	2.317	1.995
DASC	59	87	61	126	102
PROMOCION COMUNITARIA	362	670	1.150	1.063	1.893
Fondo de Desarrollo Comunal	362	670	1.150	1.063	1.893
Digidec	0	0	0	0	0
DESARROLLO INDIGENA	2.166	2.753	3.160	4.407	7.380
Incora, SIP, Dainco, CR, PMA	1.902	2.421	2.571	3.734	6.017
Entidades sociales	264	332	.589	673	1.363
JUSTICIA	36.002	45.919	66.151	94.765	122.262
Rama	22.183	30.499	43.623	57.383	75.794
Ministerio Público	3.043	3.153	4.353	10.472	12.694
Ministerio de Justicia	6.220	7.920	11.036	16.039	20.450
Fondo Rotatorio Minjusticia	4.556	4.347	7.139	10.871	13.324
TOTAL (2)	422.960	550.571	746.297	1.014.785	1.312.509

(1) INCI, INSOR, Instituto Caro y Cuervo, Centro Gaitán, Instituto Pascual Bravo, Colegio Boyacá e ICCE.

(2) No se suma la Inversión de las entidades sociales en Desarrollo Indígena, las que están incluidas en cada sector.

Cuadro 3
OTROS PROGRAMAS SOCIALES
EJECUCION POR ENTIDADES NO SOCIALES
(Millones de pesos corrientes)

	1986	1987	1988	1989	1990
PNR (1)	23.800	64.962	91.800	93.129	100.983
Sociales	3.800	6.252	11.480	16.443	24.249
No sociales	20.000	58.710	80.320	76.686	76.734
DRI-Pobreza (1)	614	864	1.829	1.746	3.762
DRI-Idema Tiendas (1)	19	119	126	443	507
ASENTAMIENTOS HUMANOS	132.421	172.180	210.086	300.050	369.616
ICT (2)	17.897	22.706	21.557	34.236	31.950
BCH (3)	5.525	11.146	24.146	9.559	18.326
FNA	3.704	15.588	15.387	20.952	22.434
CAV-UPAC (4)	105.295	122.740	148.996	235.303	296.906
DESASTRES	2.389	3.495	6.465	8.404	4.300
Ingeominas, FVN, Telecom, ICT, Inderena.	2.328	3.468	6.253	8.186	4.193
Entidades sociales	61	27	212	218	107
PAS-Acueductos (5)	16.799	23.739	37.114	67.112	97.574
TOTAL (6)	66.886	136.340	186.732	218.920	255.480

(1) Estimaciones 1986 (2) Incluye (a) Vivienda nueva y (b) Mejoramiento de vivienda y asentamientos (5.4%, 18.9%, 11.4% y 14.6% del total del ICT de 1987 a 1990). (3) Línea tradicional diferente a UPAC. Los desembolsos representan el 62% del presupuesto en 1986, 54% en 1987, 43% en 1988, 36% en 1989 y 0% en 1990. (4) Total desembolsos del sistema. Créditos directos para la financiación de compra y construcción de vivienda de menos de UPAC. Incluye BCH-UPAC. (5) Se incluye el 100% de las inversiones realizadas por expansión de redes por las empresas públicas de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; Insfopal y el PAS. (6) Sólo se incluyen las inversiones de las entidades no sociales; lo de los sociales está incluido en el Cuadro 2. Tampoco se incluyen los créditos otorgados por las CAV. No se han incluido datos de inversión del Incora, donde un alto porcentaje se orienta a beneficiarios pobres.

canzaron en 1989 el 34.2% del gasto de los sectores sociales que desarrollaban programas contra la pobreza, el 15% del total del gasto social y más del 7% del gasto público total (Cuadro 4).

A pesar de que los sistemas de seguimiento físico de las actividades del sector social público son deficientes por lo regular, la estimación de las coberturas de los programas desarrollados por el sector social ha logrado incrementos importantes (Cuadro 5).

III. OBSERVACIONES

Durante la última década ha sido indudable el incremento del gasto público social del Gobierno Central, al presentar un crecimiento real anual del 7.7%, y al pasar de representar el 25.3% al 28.9% del gasto público (27.8% al 32.4% si se incluyen inversiones sociales de entidades no sociales) (Cuadro 6). El incremento de los recursos ha sido paulatino pero continuado.

La descentralización política, administrativa y fiscal que vive actualmente el país trae importantes consecuencias sobre los

Cuadro 4
GASTO EN LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA POR SECTOR Y COMO
PROPORCION DEL GASTO POR SECTOR¹
(1986-1990)

SECTORES	Gasto en pobreza por sector (%) ²					Participación de cada sector en plan pobreza (%)				
	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1987	1988	1989	1990
Salud y nutrición	27.8	27.2	30.7	33.5	35.2	17.4	14.2	16.9	20.2	22.4
Educación	32.8	32.1	33.4	34.2	33.2	45.1	37.1	35.2	34.5	35.9
Promoción de empleo	13.4	13.1	24.7	41.8	35.3	0.3	0.2	0.4	0.8	0.8
Desarrollo indígena	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.2	1.0	0.8	0.8	1.1
Participación comunitaria	80.0	80.0	80.0	80.0	80.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
DRI	8.5	11.5	14.4	11.3	16.3	0.4	0.4	0.6	0.5	0.8
Vivienda	66.8	61.3	46.6	66.2	70.0	11.6	12.4	8.6	9.5	9.1
Acueductos	87.4	89.6	97.9	100.0	79.3	9.4	8.7	11.0	15.0	14.4
PNR	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	12.8	24.1	24.3	16.5	14.3
Desastres	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.5	1.4	1.9	1.8	0.8
Caminos vecinales										
TOTAL ²	5.8	7.1	7.3	7.7	7.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1 Cálculos DNP-UDS. Las cifras presentadas son estimaciones con base en la discriminación de la Ley de Presupuesto y con supuestos sobre localización y dedicación de funcionarios y programas. 2 El total es la participación de los gastos en pobreza en el gasto público total.

gastos públicos, su magnitud y contabilización. Las normas contempladas en la descentralización establecen que la construcción, el mantenimiento y, parcialmente, la dotación de centros y puestos de salud, establecimientos escolares, instalaciones deportivas y culturales (y otras) pasan a ser responsabilidad de los municipios (en general con cofinanciación de la Nación) con los recursos provenientes del Impuesto de Valor Agregado. Esto hace que este tipo de gasto, ahora autónomo de los municipios, no se contabilice sectorialmente en las finanzas públicas nacionales (no se cuenta con información sobre la orientación que los municipios están dando a sus ingresos por transferencias del IVA)⁵.

La financiación de los programas sociales del Gobierno Central ha incrementado sus inversiones con recursos de crédito; en la actualidad los programas sociales ejecutan el 7.7% del total de créditos externos firmados por la Nación, y la participación anual de recursos del crédito externo para programas sociales desembolsados por la Nación habrán pasado de 4% en 1986 a más del 6% en estos años (Cuadro 7). Sin embargo, preocupa que en la actual programación los proyectos sociales apenas representen el 2.7%, situación que puede explicarse por la imposibilidad de pago por las entidades ejecutoras de los recursos, por el altísimo costo financiero de los créditos (cf. Contraloría General de la República) y por las

5 No hay cifras confiables sobre los aportes de los departamentos y municipios a la financiación de la educación (excepto en salud). Tampoco se incluyen los auxilios parlamentarios, que en una buena proporción se orientan al desarrollo social (Fondo de Desarrollo Comunal, sector educativo, fundaciones con acciones en lo social, etc.). Estos temas merecen ser objeto de investigación.

Cuadro 5
BENEFICIARIOS DIRECTOS INVERSION DE LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA
(1986-1990)

	1986	1987	1988	1989	1990
EDUCACION BASICA		1.140.000	1.100.000	2.088.000	1.402.000
Docentes-capacit. y elementos		9.000	26.300	28.000	19.200
Alumnos		990.000	900.000	1 260.000	585.000
Aulas Mejoradas-Dotadas		16.300	10.200	4.100	4.000
Adultos-Alfabetización		150.000	200.000	828.000	817.000
ICBF		1.226.000	1.769.000	2.246.000	2.509.000
Niños		123.000	400.000	694.000	850.000
Madres		8.000	26.000	46.000	57.000
Familias - Pefadi	30.000	32.000	85.000	160.000	208.000
Escolares	512.000	1.012.000	1.150.000	1.150.000	1.150.000
Ancianos	6.000	19.000	23.000	36.000	36.000
Atención Primaria Salud	7.080.360	7.543.907	8.061.795	8.464.885	8.972.778
Pacientes atendidos	7.080.360	7.543.907	8.061.795	8.464.885	8.972.778
Consultas/persona/año	2.07	2.06	2.10	2.20	2.40
Partos atendidos	481.213	487.018	521.642	547.724	575.110
Cobertura					
DPT %	61.0	65.0	70.0	78.0	82.00
BCG%	90.0	85.0	89.0	94.0	94.5
Sarampión%	58.4	66.3	70.6	73.6	78.70
Polio%	67.2	83.6	86.0	89.4	93.50
EMPLEO	197.304	236.988	492.950	502.857	786.387
SENA (1)	156.204	209.608	366.200	395.857	419.387
-Plan Microempresa					
-Capacitados	12.600	6.750	17.000	25.000	80.000
Empresas Asesoradas	9.900	11.550	18.397	25.556	27.648
DANCOOP - Beneficiarios	26.500	18.130	105.750	77.000	280.000
ARTESANIAS	2.000	2.500	4.000	5.000	7.000
VIVIENDAS - Unidades		8.804	23.061		
DRI Tiendas Tenderos	510	2.169	4.061	4.306	4.550
Cadena	9	14	29	88	45
Proveedurías	1	2	3	8	13
IDEMA Tenderos	406	398	408	408	500

(1) Microempresarios, autoconstrucción, promoción comunitaria y campesinos.

grandes debilidades institucionales para la ejecución.

En *Coyuntura Social* No.1 se examinó el Gasto Público. Nuestra información muestra una situación distinta sobre las magnitudes y la preocupación del Gobierno Nacional por

el desarrollo social, sin ocultar las dificultades existentes. Las diferencias fundamentales radican en la información sobre la ejecución presupuestal y la clasificación de las entidades y de sus actividades por su adscripción administrativa o por la naturaleza de su acción. Por ello, y con el fin de

Cuadro 6
GASTO SOCIAL, GASTO PUBLICO Y PIB (1986 - 1990)
RELACIONES POR HABITANTE
 (Millones de pesos corrientes)

Años			1986	1987	1988	1989	1990 (7)	% Anual real
A	PLAN POBREZA	social	98.766	126.206	174.899	250.915	318.662	8.6
B		infraestructura	57.677	117.148	155.875	197.926	217.278	17.7
C		total	156.443	243.354	330.774	448.841	535.940	11.1
D	INVERSION SOCIAL (1)		422.960	550.571	746.297	1.014.785	1.312.509	7.2
E	GASTO SOCIAL (2)		677.754	887.310	1.183.928	1.613.789	2.136.875	7.7
F	OTROS (3)		66.886	136.340	186.732	218.920	255.480	18.1
G	GASTO SOCIAL AMPLIO (4)		744.640	1.023.650	1.370.660	1.832.709	2.392.355	8.3
H	GASTO PUBLICO (5)		2.679.122	3.407.403	4.500.436	5.820.037	7.391.447	3.3
I	PIB (6)		6.783.956	8.824.408	11.629.100	15.038.855	19.099.345	4.0
J	Población Nacional		30.459.100	31.058.150	31.677.180	32.316.930	32.978.180	
K	Población Pobre (8)		12.853.740	12.392.200	11.087.010	10.438.370	9.497.710	
A/E	PPS/GS		14.6	14.2	14.8	15.5	14.9	
C/G	PP/GSA		21.0	23.8	24.1	24.5	22.4	
D/E	IS/GSOC		62.4	62.0	63.0	62.9	61.4	
C/H	PP/GP		5.8	7.1	7.3	7.7	7.3	
E/H	GS/GP		25.3	26.0	26.3	27.7	28.9	
G/H	GSA/GP		27.8	30.0	30.5	31.5	32.4	
C/I	PP/PIB		2.3	2.8	2.8	3.0	2.8	
E/I	GS/PIB		10.0	10.1	10.2	10.7	11.2	
G/I	GSA/PIB		11.0	11.6	11.8	12.2	12.5	
H/I	GP/PIB		39.5	38.6	38.7	38.7	38.7	
I/J	PIB/Habitante		222 723.5	284 125.4	367 112.9	465 355.3	579 151.0	1.4
H/J	GP/Habitante		87 958.0	109 710.4	142 071.9	180 092.5	224 131.4	0.8
E/J	GS/Habitante		22 251.3	28 569.3	37 374.8	49 936.3	64 796.6	5.1
C/K	PP/Habitante Pobre		12 171.0	19 637.7	29 834.4	42 999.1	56 428.3	21.6

(1) Gasto que beneficia directamente a las comunidades, en los sectores de educación, salud, promoción del empleo y participación comunitaria. (2) Gasto total de los sectores sociales mencionados (inversión social, inversión física, gastos administrativos, pago de intereses y otros pagos). (3) PNR, DRI, Asentamientos Humanos, Desastres y PAS (Acueductos y Alcantarillados). (4) Se incluye: justicia, infraestructura en PNR, programas del DRI para población pobre, inversiones en asentamientos humanos y seguridad social. (5) Fuente: **Informe Financiero 1988**, Contraloría General de la República (1986-1988); estimaciones 1989-1990. (6) Fuente: DNP-UPG Estimado. (7) Según la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas.

hacer más transparente la información, ésta se presenta desagregada por entidad.

Finalmente, al igual que sucede con cualquier sector, lo importante, tanto como los recursos invertidos, es el logro de los objetivos planteados. Entonces es necesario considerar tanto las cantidades como la eficiencia, selectividad, calidad y cobertura.

IV. COMENTARIOS FINALES

Por diversas razones, el gasto público social ha carecido de la eficacia y de la eficiencia deseable. Las urgencias de las acciones (v.gr. la salud), la ausencia de exigencias técnicas en su administración, la ausencia de diagnósticos precisos, la falta de recursos permanentes para el diagnóstico y la evaluación (quizá por

Cuadro 7
PARTICIPACION DEL SECTOR SOCIAL EN LOS DESEMBOLSOS DE CREDITO EXTERNO
1986-1990 (Millones de US\$)

Sectores	Crédito	Desembolsos						
		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
SECTOR SOCIAL (1)	1.275.2	40.5	90.8	77.5	131.6	148.7	135.0	156.3
-Firmados	1.035.2					144.0	111.7	116.6
-Programados	240.0					4.7	25.3	39.7
Part. Porc. %	5.7	3.9	6.4	4.8	6.0	7.6	4.9	6.3
OTROS SECTORES (2)	21.099.5	992.3	1.332.5	1.537.0	2.064.4	2.557.5	2.615.2	2.306.4
-Firmados	12.357.3	838.0	1.163.5	1.536.5	2.064.4	1.814.5	899.1	582.3
-Programados	8.742.2	154.3	169.0	0.5		743.0	1.716.1	1.724.1
Part. Porc. %	94.3	96.1	93.6	95.2	94.0	92.4	95.1	93.7
TOTAL	22.374.7	1.032.8	1.423.3	1.614.5	2.196.0	1.963.2	2.750.2	2.462.7
-Firmados	13.392.5	838.0	1.163.5	1.536.5	2.064.4	1.958.5	1.010.8	698.9
-Programados	8.982.2	154.3	169.0	0.5	0.0	747.7	1.741.4	1.763.8

(1) Incluye los Programas de Salud Básica, Mejoramiento del Hogar (ICBF), Educación Básica, Empleo e Ingresos (Microempresas), Bienes Básicos (Tenderos), Asentamientos Humanos y Plan Nacional de Rehabilitación y otras acciones en Salud y Educación.

(2) Incluye los sectores Acueductos, Agropecuaria, Comunicaciones, Defensa, Desarrollo Urbano, Eléctrico, Industria, Minería, Transporte y Programas Generales.

la falta de rentabilidad directa e inmediata de los proyectos sociales) son, entre otros, elementos que permiten explicar que el sector social tenga una prioridad residual en la programación presupuestal nacional.

El sector social pocas veces puede estar seguro de la disponibilidad y oportunidad de los recursos financieros. Así, la programación, la racionalidad y la eficiencia no tienen la oportunidad de expresarse y evaluarse plenamente. La continuidad en la programación, la disponibilidad y la ejecución de los recursos es condición de un buen resultado. Lastimosamente esta situación, más común en las entidades del sector social, provoca la improvisación y la irracionalidad en el gasto.

La dinámica de la administración pública no ha puesto el suficiente énfasis en la racionalidad y la rentabilidad económica, de largo plazo, de las inversiones en la calidad de vida y el bienestar de la población. Frente a esto, hoy los programas públicos buscan incrementar la participación de los

programas sociales, así como incrementar su eficacia, racionalizando las inversiones y los programas, haciendo énfasis en sectores poblacionales y geográficos particularmente desfavorecidos.

Sin embargo, a pesar de las prioridades que establece un gobierno, en este caso orientando inversiones hacia la lucha contra la pobreza, la programación presupuestal presenta bastantes inflexibilidades. Vale la pena resaltar las múltiples "ataduras" de los presupuestos públicos que obligan, en alta medida, a mantener una estructura inercial que sólo se modifica en el mediano plazo o en circunstancias de profundo cambio; además, la precariedad de los recursos nacionales frente a las necesidades obliga a acudir a fuentes externas de financiación cuyo costo es sumamente alto lo que, sumado a las exigencias del ajuste global del equilibrio, exige que las inversiones con estos recursos tengan altísima rentabilidad de corto plazo que, los programas sociales no pueden asegurar.

BIBLIOGRAFIA

Banco Mundial. **Public Sector Expenditure Review**. Diciembre 1989.

Contraloría General de la República. "El costo real del endeudamiento con el Banco Mundial y el BID". **Revista Informe Financiero**. pp. 29 a 39. Bogotá, noviembre 1989.

DNP. **Plan de Economía Social**. Bogotá, 1987.

DNP. "Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta: avances obtenidos y programación para 1989". Documento CONPES-DNP-2.427-UDS, 1989.

Presidencia de la República, Consejería para el Desarrollo Social. "Plan de Lucha contra la Pobreza, Informe de Avance 1988-1989". Bogotá, julio 1989.

Revista Coyuntura Social, No. 1. Fedesarrollo, Instituto Ser de Investigación. Bogotá, diciembre 1989.