

Análisis Coyuntural

I. Introducción

Desde mediados de la década de los noventa la pobreza ha estado en el centro del debate económico internacional. Como resultado de varias reuniones multilaterales para buscar soluciones a la pobreza extrema que afecta a un alto porcentaje de la población mundial, en 2000 los países de las Naciones Unidas, y Colombia entre ellos, acordaron un conjunto de objetivos y metas para reducir la pobreza en la Cumbre de Desarrollo del Milenio. Simultáneamente, el gobierno colombiano ha venido trabajando en una agenda interna sobre el tema que tiene en cuenta los denominados Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y que profundiza en aspectos claves para la dinámica de la pobreza en el país, producto en buena medida del retroceso que se dio después de la crisis económica de finales de los noventa.

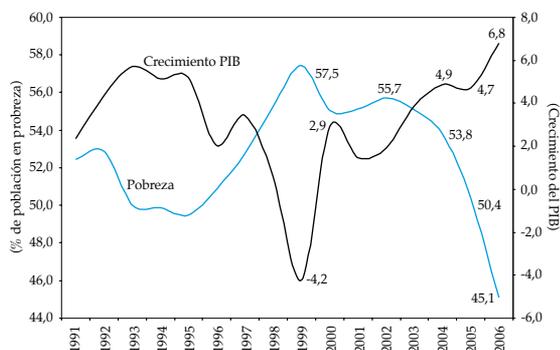
Hoy, después de casi diez años de la crisis económica de finales de los noventa, el país está logrando retomar los niveles de población en condiciones de pobreza y de indigencia de comienzos de los noventa. Hasta la primera mitad

de los noventa Colombia había logrado importantes avances en sus indicadores de pobreza. Sin embargo, a partir de 1996 tanto el porcentaje de población pobre como el de personas en condiciones de indigencia o pobreza extrema comenzaron a aumentar en buena medida como resultado de la caída en el crecimiento económico y un importante aumento en el desempleo.

Con la recuperación del ritmo de crecimiento económico, los últimos datos estimados por la Misión para el diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) reflejan una reducción de la pobreza en Colombia de aproximadamente 11 puntos porcentuales (Gráfico 1). Entre junio de 2002 y junio de 2006 el porcentaje de población en pobreza bajó de 56% a 45%. Por su parte la pobreza extrema también se redujo de 22% a 12% en el mismo período (Gráfico 2).

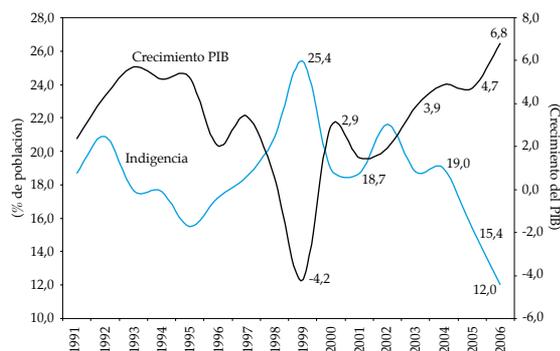
Este resultado, sin duda positivo, refleja el impacto de la recuperación económica y de los distintos programas y políticas sociales que se han venido implementando en el país desde comienzos de esta década. El Plan de Desarrollo

Gráfico 1
POBREZA



Fuente: DNP y MERPD. Cifras 1991-2000 a septiembre y cifras 2002-2006 a junio.

Gráfico 2
POBREZA EXTREMA



Fuente: DNP y MERPD. Cifras 1991-2000 a septiembre y cifras 2002-2006 a junio.

2006-2010, a través de la estrategia denominada Promoción de la Equidad, recoge buena parte de los programas en que se ha venido trabajando los últimos años junto a nuevas iniciativas, de conformidad con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Esta estrategia, lanzada a finales de 2006 es resultado de la de-

nominada Misión Social que se llevo a cabo en 2004. En este contexto, el Plan de Inversiones de este nuevo mandato de gobierno contiene un 57% de recursos destinados a la denominada estrategia de Promoción de la Equidad durante el período 2006-2010.

Si bien el presupuesto de 2007 y el Plan de Desarrollo reflejan el énfasis que el gobierno quiere darle a la política social en este nuevo mandato, el país todavía enfrenta grandes desafíos para alcanzar las metas de reducción de pobreza que se ha fijado a mediano plazo. Tal vez el mayor desafío es corregir la alta concentración del ingreso que ha caracterizado a la economía colombiana.

De acuerdo con el análisis que realiza el Banco Mundial sobre los ODM, Colombia al igual que la mayoría de países de la región está todavía relativamente rezagado en los avances que debía tener para el cumplimiento de las metas de reducción de pobreza establecidas en los ODM para 2015¹. Si bien la situación de los países de América Latina no es tan crítica como la de los países africanos, el logro de la meta o de una cifra cercana está determinado en buena medida por el desempeño económico futuro.

Buena parte de ese rezago tiene que ver con la insuficiencia de los niveles de crecimiento promedio de los últimos años para generar un mayor bienestar entre los más pobres, a pesar de que América Latina creció en 2004 un promedio anual de 5,9%, el nivel más alto de los últimos 25 años. De otro lado, algunos países de la región, entre ellos Colombia, han registrado en los últi-

¹ En particular, en cuanto a pobreza la meta es reducir el índice de pobreza extrema en un 50%, entre 1990 y 2015.

mos años mejoras en la reducción de la pobreza pero con aumentos en la concentración de ingresos. Esta tendencia pone un peso mayor sobre el crecimiento para alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza, lo cual es determinante para el logro de los ODM. De hecho, el Banco Mundial en su informe *Global Monitor Report 2007* calcula el porcentaje del ingreso nacional que corresponde a los más pobres y encuentra que Colombia, junto con Panamá, Brasil y Bolivia son los países de América Latina con peores resultados. En efecto, con cifras a 2005 el indicador muestra que 20% de la población más pobre en Colombia recibe apenas 2,5% del total del ingreso.

De acuerdo con el análisis de la MERPD, la descomposición del cambio en pobreza que se ha dado en Colombia entre junio 2002 y junio de 2006 entre crecimiento y distribución muestra que el crecimiento aportó el 59% del cambio, mientras la distribución el 41% restante. En el caso de la pobreza extrema la distribución fue el factor que más incidió en el cambio con un 61% y el crecimiento con 39%. Con estos resultados el Índice de GINI se redujo entre 2002 y junio de 2006 de 0,58 a 0,54, lo cual contribuye a corregir la tendencia a la concentración que se ha venido registrando en la última década.

Si bien el factor más importante en que esta tendencia se mantenga es la estabilidad económica y una senda de crecimiento sostenido, es necesario actuar en otros frentes que contribuyan a mejorar la distribución, en particular en el fortalecimiento de la institucionalidad que soporta la política so-

cial para garantizar continuidad, transparencia y rendición de cuentas en el mediano plazo.

Este análisis coyuntural pretende mostrar la situación relativa de Colombia en materia de pobreza en el contexto internacional y hacer una breve reflexión sobre los principales desafíos que enfrenta el país para mejorar las condiciones sociales de la población más pobre y alcanzar los ODM.

II. Colombia en el contexto internacional

Como resultado de las conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas durante la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado, en 2000 los países de las Naciones Unidas adoptaron ocho objetivos de desarrollo de largo plazo encaminados a erradicar la pobreza, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos objetivos comprenden 18 metas específicas que deberán alcanzarse en 2015².

La evaluación permanente que hace el Banco Mundial sobre los ODM muestra que América Latina y el Caribe es la región con el ingreso *per cápita* más alto entre los países en desarrollo. En este sentido, una estrategia de reducción de pobreza para los países de la región no puede concentrarse solamente en mejorar los ingresos de los más pobres sin actuar sobre la distribución del ingreso. Diversos estudios han mostrado que la desigualdad actúa como una barrera en la reducción de la pobreza ya que el esfuerzo en

² Los objetivos son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la universalización de la educación primaria; promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria, y otras enfermedades; asegurar la sostenibilidad ambiental y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

términos de crecimiento debe ser mayor para lograr ese objetivo. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Banco Mundial la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento puede estar entre -5, para países con poca desigualdad, y -0,5, para países con alta desigualdad. En resumen, el desafío para la región en materia de crecimiento es muy alto por lo cual cualquier estrategia de reducción de pobreza debe complementarse con la adopción de políticas que tiendan a mejorar la distribución.

El análisis comparativo que realiza el Banco Mundial sobre el cumplimiento de los ODM muestra que la región ha logrado avanzar con éxito en varios de los indicadores que le permitirán cumplir con las metas establecidas para 2015. Por ejemplo en áreas como cobertura de educación primaria y acceso a agua, así como la equidad de género en educación los países de América Latina no están tan lejos de las mencionadas metas. Sin embargo, donde la región parece más alejada de los objetivos buscados para 2015 es precisamente en la reducción de la pobreza.

En este sentido, el trabajo de Núñez y González (2006) que analiza la evolución de Colombia en cuanto a los ODM concluye que la situación macroeconómica y en particular su efecto sobre la generación de empleo han afectado el logro de las metas del milenio especialmente en cuanto a la reducción de la pobreza. En otras áreas como salud y educación dicho estudio hace evidente el hecho de que no sólo son necesarios los recursos para financiar los diferentes programas sociales sino también la ejecución de políticas focalizadas que

hagan más eficiente el uso de esos recursos. En el caso de salud concluyen que la política de reducción del gasto público hace necesaria la focalización eficiente de los recursos con el fin de mejorar los indicadores de mortalidad infantil y materna que hoy por hoy son inaceptables para un país como Colombia. Respecto a la cobertura de educación primaria y secundaria señalan que el incremento de cupos que se ha logrado en los últimos años debe ser complementado con una política que disminuya los niveles de repetición y deserción escolar. Igualmente en cobertura de servicios de saneamiento básico concluyen que, si bien el país ha registrado una mejora es necesario aumentar la calidad del servicio urbano y concentrarse en incrementar la cobertura en el área rural Cuadro 1³.

Este análisis pone de manifiesto la necesidad de mejorar tanto la institucionalidad como las políticas en áreas como educación, salud y servicios de saneamiento básicos en los cuales países como Colombia tienen una mejor situación relativa en materia de acceso que otros países en desarrollo, pero necesitan mejorar especialmente en la calidad de los servicios.

Adicionalmente, la mirada a estos objetivos no puede dejar de tener en cuenta las diferencias que hay entre los ámbitos urbano y rural. Tal como lo destaca el gobierno en el CONPES 91 sobre las metas ODM para Colombia, el desafío para el país es darle cumplimiento a las diferentes metas en los ámbitos regional y local, donde se presentan los mayores rezagos. Colombia manifiesta un alto nivel de desigualdad regional y local frente a los indicadores de los ODM.

3 Núñez, J. y González, N. (2006) Colombia en el contexto de las metas del milenio: tropiezos, logros y el camino hacia adelante. Documento CEDE 2006-2002.

Cuadro 1

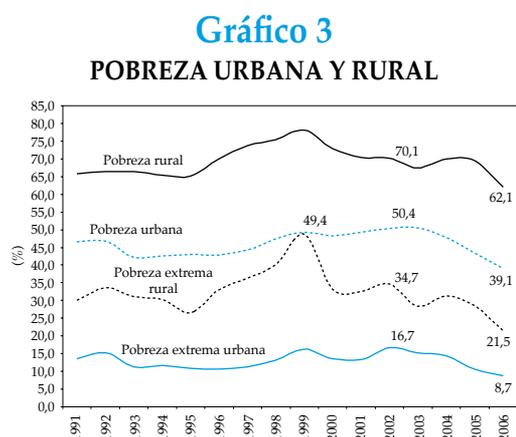
METAS DEL MILENIO PARA COLOMBIA

Metas específicas	Línea base	2005	2015
Reducir el índice de pobreza en 45 LB:1991	53,8	49,7	28,5
Reducir el índice de indigencia en 47 LB:1991	20,4	15,9	8,8
Reducir el porcentaje de personas que vive con menos de US\$1/ día	2,8	2,7	1,5
Mantener la tasa de cobertura bruta en 100 para educación básica	88,1	89,1	100,0
Preescolar	44,9	48,5	85,3
Básica primaria	114,6	114,3	111,9
Básica secundaria	75,5	77,1	93,5
Reducir la mortalidad de menores de 5 años a 17 muertes por 1000 nacidos vivos LB:1990	37,4	26,9	17,0
Reducir la razón de mortalidad materna a 45 muertes por 100.000 nacidos vivos. LB:1998	100,0	93,1	45,0
Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino a 5.5 muertes por 100.000 mujeres. LB:1990	13,0	9,1	5,5
Incrementar la cobertura de acueducto urbano	94,6	97,7	99,4
Incrementar la cobertura de alcantarillado urbano	81,8	91,4	97,6
Incrementar la cobertura de acueducto rural	41,1	68,6	81,6
Incrementar la cobertura de servicios de saneamiento básico a nivel rural	51,0	60,1	70,9

Fuente: Núñez y González (2006), Anexo documento CONPES Social N° 91.

Los datos de evolución de la pobreza en áreas rurales confirman la necesidad de contar con políticas sociales específicas para el campo por la evidente disparidad entre las zonas rurales y urbanas. Si bien la pobreza rural también se redujo durante el período 2002-2006 al pasar de 70.1% en 2002 a 62.1% en junio de 2006, el porcentaje de personas pobres continúa siendo muy alto al igual que el de personas en pobreza extrema en el campo que descendió de 34.7% a 21.5%. Este resultado no difiere mucho de la tendencia internacional que muestra una incidencia más grande de la pobreza en las zonas rurales y evidencia la necesidad de una política social activa y específica para el campo (Gráfico 3).

El Gráfico 3 muestra como la pobreza rural ha estado en los últimos quince años por encima del 60% y la indigencia por encima del 25%. Si bien los indicadores empeoraron durante la destorcida de crecimiento de finales de los noventa, la realidad es que las condiciones sociales en el campo históricamente han sido muy precarias.



Fuente: DNP y MERPD. Cifras 1991-2000 a septiembre y cifras 2002-2006 a junio.

Los niveles de pobreza y pobreza extrema actual nos sitúan en la senda hacia la meta de contar en 2015 con 28,5% de pobres y 8,8% de personas en indigencia en Colombia (Cuadro 1). Sin embargo, las metas para 2015 hacen evidente la necesidad de que el ritmo de crecimiento económico se mantenga y que mejore el empleo pues el desafío es grande. En efecto, si bien la

situación sin duda ha mejorado respecto de la década de los setenta, los niveles de pobreza a los que se quiere llegar en 2015 ni siquiera se alcanzaron en la primera mitad de los noventa cuando la economía estaba en auge.

Pero este debate no es exclusivo de Colombia. Los Gráficos 4 y 5 muestran que en varios de los países de la región ha habido una mejora en los indicadores de pobreza entre el período 1998-1999 y 2003-2005, con excepción de Bolivia, Perú, República Dominicana, Panamá, Argentina, Costa Rica y Uruguay. Igualmente, en la mayoría de países hubo una disminución en el porcentaje de población en pobreza extrema, excepto en República Dominicana, Argentina, Panamá y Uruguay.

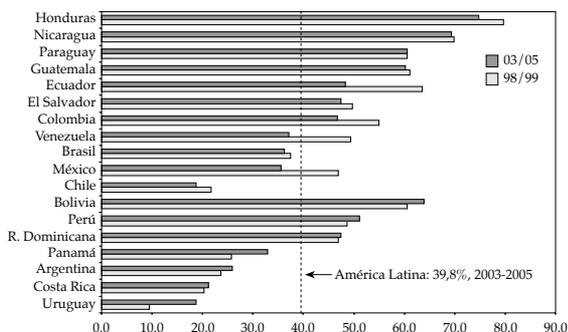
Sin duda la mejora en el desempeño económico tuvo que ver con este cambio. Uno de los interrogantes más importantes sobre la evolución futura de las economías en desarrollo y en

particular de América Latina es cómo mejorar las condiciones de pobreza en estos países cuando no es muy claro de dónde provendrán las fuentes de crecimiento estable y sostenido. En efecto, CEPAL destaca en sus análisis sobre la región el hecho de que las mejoras logradas en el campo social en los últimos años se dieron en un contexto de especial desempeño de las economías de América Latina. En 2004 el crecimiento promedio de la región fue de 5,9%, el más alto de los últimos 25 años. Sin embargo, esta tendencia no parece ser la de mediano plazo a pesar de que la vulnerabilidad macro que generó las peores crisis en el pasado se ha reducido, con lo cual el desafío para la región estará en lograr el avance de reformas estructurales y el fortalecimiento de las instituciones para suplir especialmente las crecientes necesidades de desarrollo humano.

En el mismo sentido, Edwards (2007)⁴ plantea que el panorama futuro para la región es de bajo crecimiento pero sin crisis, destacando el hecho

Gráfico 4

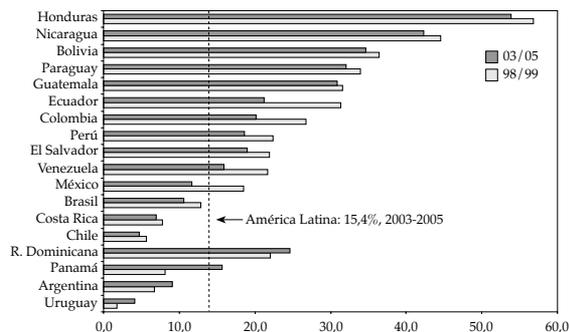
PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA



Fuente: CEPAL.

Gráfico 5

PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN POBREZA EXTREMA



Fuente: CEPAL.

⁴ Edwards, S. (2007) Crises and growth; a Latin American perspective.

de que ya no hay condiciones para que se repitan las crisis cambiarias y de balanza de pagos que afectaron a los países de América Latina en las dos décadas previas. Si bien esta última conclusión es positiva, lo que resulta poco esperanzador es su visión sobre la dificultad para que la región en promedio experimente una mejora en el crecimiento de largo plazo hacia el futuro, excepto por algunos países específicos. La norma general parece ser que los países de América Latina se rezagarán frente a los países asiáticos y otras economías emergentes. La razón de este pobre desempeño según Edwards es la poca disponibilidad política que se ve en la región para llevar a cabo las reformas necesarias para fortalecer las instituciones, en particular la protección de los derechos de propiedad, el imperio de la ley, los controles a la corrupción y la eficiencia e independencia del sistema judicial.

Otro de los problemas centrales en la región es la alta concentración del ingreso. El cálculo de CEPAL para el período 2003-2005 del coeficiente de GINI muestra que en general la región adolece

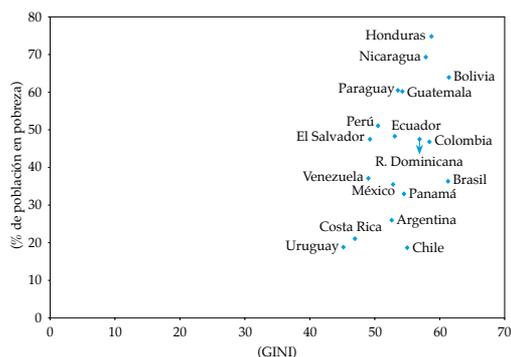
de una precaria distribución de ingresos. Como lo muestran los Gráficos 6 y 7 la mayor parte de los países tienen coeficientes de GINI por encima de 50, con excepción de Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, al interior de la región hay una gran disparidad pues a pesar de que los niveles de concentración de ingreso son altos hay países que comparten esta característica con una alta proporción de población en pobreza.

En efecto, en un extremo están países como Honduras, Nicaragua y Bolivia con altos porcentajes de población en pobreza y alta concentración del ingreso. En otro extremo están Chile, Costa Rica y Uruguay con menores porcentajes de población en pobreza y con coeficientes de GINI relativamente más bajos. Colombia se sitúa en una posición intermedia con un coeficiente de GINI alto y casi 50% de población en pobreza.

Colombia está en el grupo de países que en 2003-2005 mejoraron sus índices de pobreza e indigencia junto a México, Brasil, Chile, Venezuela, El Salvador y Guatemala. Sin embargo,

Gráfico 6

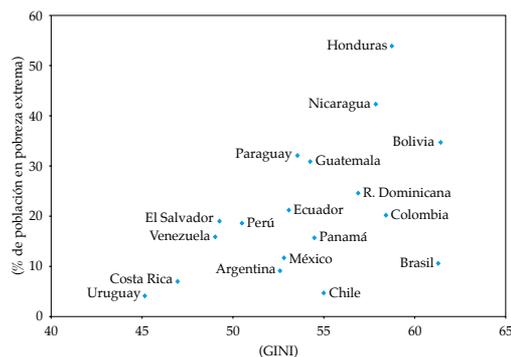
**POBREZA Y COEFICIENTE DE GINI
2003-2005**



Fuente: CEPAL.

Gráfico 7

**POBREZA EXTREMA Y COEFICIENTE DE
GINI 2003-2005**



Fuente: CEPAL.

durante ese período Colombia no experimentó simultáneamente una mejora en la concentración del ingreso, medida por el coeficiente de GINI. Por el contrario, junto con Panamá, Ecuador, República Dominicana y Bolivia experimentó en el período 2003-2005 un incremento en el coeficiente de GINI (Gráfico 8).

No obstante, de acuerdo con los resultados publicados por la MERPD para junio de 2006, en el país se registró una mejora en el coeficiente de GINI. Este resultado es positivo pero debe tomarse con cautela pues es posible que la mejora en el GINI se deba en parte a un cambio favorable en la población no pobre. De hecho, los resultados del Banco Mundial ya mencionados sobre participación del quintil más pobre en el ingreso nacional confirman el problema distributivo que aqueja a Colombia. Existe un relativo consenso sobre la necesidad de corregir la alta concentración del ingreso característica de Colombia, en este sentido es positivo que un indicador como el GINI mejore lo cual pone de manifiesto la necesidad de que el país continúe en una senda de crecimiento sostenido para que mejoren las oportunidades de

empleo de la población. Sin embargo, es necesario analizar con mayor detenimiento el impacto que el crecimiento está teniendo entre la población más pobre, de manera que se pueda hablar con certeza de una mejora en la distribución del ingreso que beneficia a esa población.

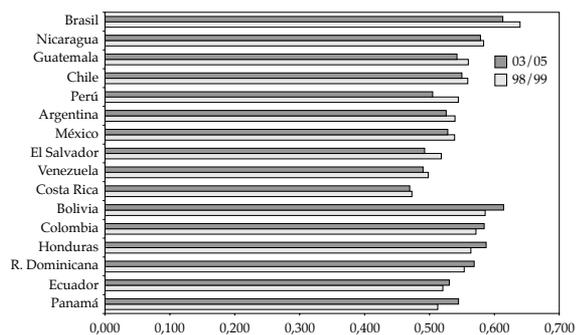
A. Gasto público social en América Latina

La disminución de la pobreza ha ido de la mano con un incremento del gasto público social como porcentaje del PIB en la región entre 1998-1999 y 2003-2005 (Gráfico 9). Uruguay, Argentina y Brasil son los únicos países que registran un menor nivel de gasto social como porcentaje del PIB entre los dos períodos. Sin embargo, sólo Chile, Venezuela, México y Costa Rica pudieron incrementar de manera significativa el gasto social per cápita entre 1998-1999 y 2003-2005 (Gráfico 10).

Esta tendencia positiva hay que analizarla a la luz de las grandes diferencias en la importancia que el gasto social tiene dentro del gasto público total. A este respecto también hay distintas tendencias entre los países de América Latina.

Gráfico 8

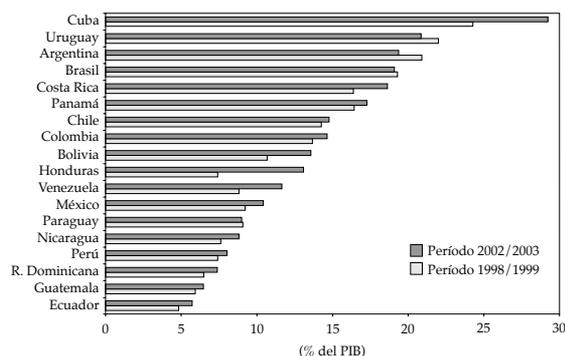
COEFICIENTE DE GINI EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL.

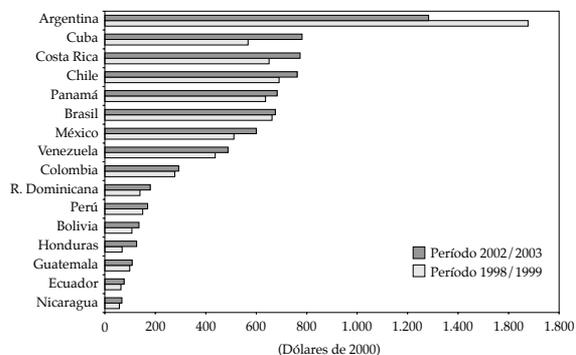
Gráfico 9

GASTO PÚBLICO SOCIAL (% del PIB)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 10

GASTO PÚBLICO SOCIAL
PER CÁPITA

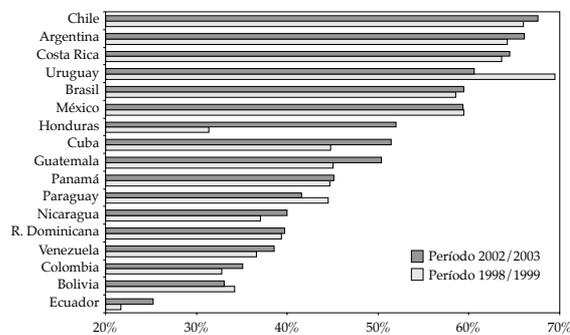
Fuente: CEPAL.

Chile es el país de la región en el cual el gasto público social ocupa una porción más importante del gasto total, casi 70%, seguido de Argentina y Costa Rica. Los países andinos y en particular Ecuador son los que registran una menor participación del gasto social en el gasto total (Gráfico 11). De acuerdo con la metodología de clasificación que usa CEPAL, Colombia logró en 2003-2005 aumentar el gasto social dentro del gasto total a casi 35%. Pero, como se verá más adelante, buena parte de este gasto se destina al pago de pensiones.

III. Evolución reciente del gasto social en Colombia

La crisis de finales de los noventa, la cual disparó el desempleo a niveles cercanos a 20%, implicó un importante retroceso para el país en materia de reducción de la pobreza y a su vez limitó la capacidad del gobierno para atenuar esa dinámica por las restricciones de gasto fiscal. No obstante, con la recuperación Colombia ha podido incrementar el gasto social aunque

Gráfico 11

GASTO PÚBLICO SOCIAL
(% del gasto social)

Fuente: CEPAL.

no en los niveles deseables. Como se vio en la sección anterior Colombia es uno de los países de la región con menor participación del gasto social en el gasto total.

La evolución del presupuesto de gasto social del gobierno en lo corrido de esta década evidencia las restricciones que hay en las finanzas públicas colombianas para incrementar de manera importante este tipo de gasto. No obstante, en los últimos tres años ha habido un incremento del gasto social en el presupuesto aún en términos reales. Como se verá más adelante, este incremento se ha hecho en parte recomponiendo los grandes rubros de gasto lo cual tiene por lo menos dos implicaciones importantes. Por un lado, con excepción del gasto en salud y educación que obedece a unos criterios definidos, programas en otras áreas podrían ser afectados por falta de continuidad en el mediano plazo. Por otro lado, como se observa en el presupuesto de 2007 es necesario sacrificar áreas que también son cruciales para el desarrollo y el capital humano del país como la infraestructura.

La Constitución Política de 1991 estableció en el artículo 350 que la ley de apropiaciones debería tener un componente básico denominado gasto público social. Así, el Anexo del Gasto Social (AGS) del Presupuesto General permite ver el monto de recursos que se está destinando principalmente a atender necesidades sociales.

La apropiación inicial del AGS pasó de ser un 43% del presupuesto en 2001 a casi 47% en 2007. No obstante, como se observa en el Cuadro 2 en 2003 la participación se redujo respecto a 2002, si bien se mantuvo relativamente estable en términos del PIB. A partir de 2004 el gasto social se ha incrementado como porcentaje del PIB hasta llegar a ser un 17,2% en 2007. En el Cuadro 2 también se puede observar que el renglón más inestable en el AGS es el de inversión.

El presupuesto de 2007 se destaca por aumentar la participación del AGS a 47% del presupuesto total lo cual equivale a 17,2% del PIB. La inversión consignada en el AGS pasó de ser 2,9% del PIB en 2006 a 4,3% del PIB en 2007. Con todo, el componente de inversión del gasto social en 2007 casi será el doble de lo que se presupuestó en 2001.

Si se mira la clasificación funcional del Presupuesto General en mayor detalle para 2007 se destaca el componente de protección social que aumentó su participación a 40% del total (Cuadro 3). En el presupuesto de 2007 pierden participación el gasto en salud y educación aunque los montos destinados a estos rubros no disminuyen en términos reales. Se destaca el rubro de infraestructura básica que, si bien se incrementa en términos reales, mantiene casi igual su participación en el total. Este resultado evidencia una recomposición de los gastos por funciones más que una mayor disponibilidad

de recursos. Esta tendencia obliga a en cierta forma sacrificar el rubro de infraestructura que es fundamental también para el país, con el fin de incrementar los recursos de protección social.

El presupuesto refleja las iniciativas planteadas por el gobierno como resultado de la MERPD y consignadas en el Plan de Desarrollo. En particular, el análisis de gasto en protección social muestra un incremento en la importancia relativa de los programas de subsidios a las familias y atención de ancianos, parte central de la estrategia diseñada por el gobierno a través de la Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema, la cual busca brindar atención integral a las familias más pobres del país. El gobierno actualmente está implementando una prueba piloto en 33 municipios para evaluar la operatividad de la Red y hacer los ajustes necesarios para su expansión. Se estima que el costo total de la Red Juntos ascenderá aproximadamente a \$18,2 billones entre 2007 y 2010 con un presupuesto de anual de entre \$4 y \$5 billones. En términos del presupuesto de 2007 el monto anual de recursos destinados a la mencionada Red ascendería a casi 13% del presupuesto de protección social, si bien los datos consignados en el Cuadro 4 dan cuenta de casi 17,6% de los recursos destinados al rubro de subsidios a las familias, parte central de la Red.

Claramente el esfuerzo que se está haciendo para fortalecer el gasto en los programas dirigidos a superar la pobreza extrema se ve limitado por la alta proporción de los recursos de protección social que se destinan al pago de pensiones. Como se observa en el Cuadro 4, si bien es un rubro que ha venido perdiendo participación relativa, representa casi 60% del gasto que el país hace en protección social. Esta característica

Cuadro 2
APROPiación INICIAL DEL PGN Y EL AGS, 2001-2007

Miles de millones de pesos

	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Monto	(%)												
Ley de apropiaciones	56.977,6	100,0	62.910,6	100,0	67.170,5	100,0	77.647,6	100,0	93.068,4	100,0	105.392,6	100,0	117.594,2	100,0
Funcionamiento	26.635,9	46,7	30.042,7	47,8	33.904,0	50,5	40.634,7	52,3	49.046,3	52,7	51.667,6	49,0	56.681,1	48,2
Inversión	8.946,9	15,7	9.928,1	15,8	7.695,1	11,5	9.241,3	11,9	12.464,0	13,4	14.795,0	14,0	21.443,3	18,2
Deuda	21.394,8	37,5	22.939,8	36,5	25.571,4	38,1	27.771,6	35,8	31.558,0	33,9	38.930,0	36,9	39.469,8	33,6
AGS	24.407,5	42,8	27.713,3	44,1	28.764,8	42,8	34.905,4	45,0	43.056,6	46,3	46.061,7	43,7	54.754,4	46,6
Funcionamiento	19.670,1	34,5	21.785,3	34,6	24.537,8	36,5	29.833,5	38,4	36.060,5	38,7	37.182,8	35,3	41.111,8	35,0
Inversión	4.735,9	8,3	5.928,0	9,4	4.227,0	6,3	5.072,0	6,5	6.996,1	7,5	8.879,0	8,4	13.642,6	11,6
Deuda	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
PIB	188.558,8	100,0	203.451,4	100,0	228.516,6	100,0	257.746,4	100,0	285.741,7	100,0	301.743,2	100,0	317.735,6	100,0
Total AGS/PIB (%)	12,94		13,62		12,59		13,54		15,07		15,27		17,23	
Funcionamiento AGS/PIB (%)	10,43		10,71		10,74		11,57		12,62		12,32		12,94	
Inversión AGS/PIB (%)	2,51		2,91		1,85		1,97		2,45		2,94		4,29	

	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Monto	(%)												
Ley de apropiaciones	22.801,5	100,0	23.784,1	100,0	23.481,4	100,0	25.236,9	100,0	28.720,4	100,0	31.129,1	100,0	33.397,1	100,0
Funcionamiento	10.639,2	46,7	11.358,0	47,8	11.852,1	50,5	13.207,0	52,3	15.135,5	52,7	15.260,7	49,0	16.097,6	48,2
Inversión	3.580,4	15,7	3.753,4	15,8	2.690,0	11,5	3.003,6	11,9	3.846,3	13,4	4.369,9	14,0	6.090,0	18,2
Deuda	8.561,8	37,5	8.672,7	36,5	8.939,2	38,1	9.026,3	35,8	9.738,7	33,9	11.498,5	36,9	11.209,5	33,6
AGS	9.767,5	42,8	10.477,3	44,1	10.055,6	42,8	11.344,9	45,0	13.287,0	46,3	13.604,9	43,7	15.550,4	46,6
Funcionamiento	7.871,6	34,5	8.236,2	34,6	8.577,9	36,5	9.696,4	38,4	11.128,1	38,7	10.982,4	35,3	11.675,9	35,0
Inversión	1.895,2	8,3	2.241,2	9,4	1.477,7	6,3	1.648,5	6,5	2.159,0	7,5	2.622,5	8,4	3.874,5	11,6
Deuda	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
PIB	75.458,1	100,0	76.917,2	100,0	79.884,5	100,0	83.772,4	100,0	88.178,5	100,0	89.123,7	100,0	90.237,8	100,0
Total AGS/PIB (%)	12,94		13,62		12,59		13,54		15,07		15,27		17,23	
Total AGS/PIB (%)	12,94		13,62		12,59		13,54		15,07		15,27		17,23	
Funcionamiento AGS/PIB (%)	10,43		10,71		10,74		11,57		12,62		12,32		12,94	
Inversión AGS/PIB (%)	2,51		2,91		1,85		1,97		2,45		2,94		4,29	

Fuente: CGR (2001). Leyes de presupuesto vigencias respectivas (2002-2007). PIB, DANE (2001-2005) y Fedesarrollo (2006-2007). Cálculos propios.

Cuadro 3
CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL PGN* 2004-2007
(Miles de millones de pesos)

Función	2004 ^a		2005 ^b		2006 ^c		2007 ^c	
	Ley	(%)	Ley	(%)	Ley	(%)	Proyecto	(%)
Protección Social	17.308	32,8	22.662	37,5	23.757	35,7	31.095	39,8
Educación	9.455	17,9	10.450	17,3	11.131	16,7	11.810	15,1
Salud	7.333	13,9	7.423	12,3	8.693	13,1	9.170	11,7
Vivienda y espacio público	1.255	2,4	1.559	2,6	1.047	1,6	1.171	1,5
Función pública general	2.811	5,3	3.020	5,0	3.654	5,5	3.786	4,8
Orden público y seguridad ciudadana	4.319	8,2	4.819	8,0	5.496	8,3	6.464	8,3
Infraestructura básica, producción y prestación de servicios	2.670	5,1	3.032	5,0	3.917	5,9	4.688	6,0
Recreación, cultura, deporte y comunicación	321	0,6	393	0,7	592	0,9	727	0,9
Medio ambiente	644	1,2	570	0,9	855	1,3	858	1,1
Actividades y servicios de Defensa Nacional	4.367	8,3	4.941	8,2	5.537	8,3	6.211	8,0
Fomento y regulación del desarrollo económico	1.826	3,5	1.307	2,2	1.466	2,2	1.808	2,3
Actividades públicas n.c.a	473	0,9	193	0,3	318	0,5	325	0,4
Total apropiación inicial	52.784	100,0	60.369	100,0	66.463	100,0	78.113	100,0

* Excluye el servicio de la deuda.

Fuente: ^a Mensaje Presidencial - Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2005 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional; ^b Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2006 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional; ^c Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2007 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cuadro 4
DETALLE DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
(Miles de millones de pesos)

Grupos y subgrupos	2005 ^a		2006 ^b		2007 ^b	
	Ley	(%)	Ley	(%)	Proyecto	(%)
Pensiones	16.146	71,2	16.609	69,9	18.572	59,7
Atención de la familia, la niñez y la juventud	2.237	9,9	2.603	11,0	2.931	9,4
Cesantías	1.640	7,2	1.561	6,6	1.499	4,8
Atención población socialmente vulnerable o excluida n.c.a.	1.105	4,9	1.383	5,8	1.827	5,9
Subsidios a las familias	888	3,9	946	4,0	5.469	17,6
Actividades de protección social n.c.a.	450	2,0	293	1,2	119	0,4
Atención de ancianos	128	0,6	174	0,7	480	1,5
Prevención y atención de desastres	25	0,1	99	0,4	112	0,4
Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales	29	0,1	30	0,1	29	0,1
Otros	16	0,1	58	0,2	57	0,2
Total	22.664	100,0	23.756	100,0	31.095	100,0
Porcentaje del PGN		37,5		35,7		39,8
Porcentaje del PIB		7,9		7,9		9,8

Fuente: ^a Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2006 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional;

^b Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2007 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

no es negativa en sí misma, excepto porque no contribuye a mejorar la distribución de ingreso. Este es uno de los gastos sociales más regresivos en la medida en que su participación entre los pobres es casi nula (MERPD, 2004).

En educación y en salud el gasto se mantiene prácticamente estable en términos del PIB (Cuadros 5 y 6). Cabe anotar que si el proyecto de modificación al esquema de transferencias no es aprobado, afectaría sustancialmente el espacio

Cuadro 5
DETALLE DEL GASTO EN EDUCACIÓN
(Miles de millones de pesos)

Grupos y subgrupos	2005 ^a		2006 ^b		2007 ^b	
	Ley	(%)	Ley	(%)	Proyecto	(%)
Servicios de educación preescolar, básica y media	7.379	70,6	7.916	71,1	8.516	72,1
Servicios de educación superior	1.798	17,2	2.017	18,1	1.955	16,6
Servicios de capacitación para el trabajo	903	8,6	1.052	9,5	1.159	9,8
Servicios educativos no definidos por nivel	235	2,2	7	0,1	24	0,2
Servicios complementarios de la educación	26	0,2	31	0,3	75	0,6
Fomento, coordinación y regulación de la educación	88	0,8	94	0,8	71	0,6
Investigación sobre la educación	7	0,1	8	0,1	7	0,1
Actividades y servicios de la educación n.c.a.	14	0,1	7	0,1	3	0,0
Total	10.450	100,0	11.132	100,0	11.810	100,0
Porcentaje del PGN		17,3		16,7		15,1
Porcentaje del PIB		3,7		3,7		3,7

Fuente: ^a Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2006 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional; ^b Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2007 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cuadro 6
DETALLE DEL GASTO EN SALUD
(Miles de millones de pesos)

Grupos y subgrupos	2005 ^a		2006 ^b		2007 ^b	
	Ley	(%)	Ley	(%)	Proyecto	(%)
Servicios de salud	7.303	98,4	8.515	98,0	8.921	97,3
Servicios hospitalarios	3.918	52,8	4.354	50,1	4.455	48,6
No discriminados por tipo de servicio	38,4					
Promoción, prevención y cuidado de salud pública	584	7,9	643	7,4	695	7,6
Servicios ambulatorios	211	2,8	240	2,8	250	2,7
Fomento, coordinación, regulación servicios de salud	99	1,3	136	1,6	215	2,3
Investigación en salud	13	0,2	23	0,3	23	0,3
Actividades de salud n.c.a.	2	0,0	13	0,1	8	0,1
Producción o adquisición de productos y equipos médicos	6	0,1	6	0,1	2	0,0
Total	7.423	100,0	8.693	100,0	9.169	100,0
Porcentaje del PGN		12,3		13,1		11,7
Porcentaje del PIB		2,6		2,9		2,9

Fuente: ^a Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2006 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional; ^b Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2007 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

futuro de continuar incrementando el gasto en áreas diferentes a salud y educación. En educación se destaca el incremento en la importancia del gasto destinado a la educación preescolar, básica y media, frente a una disminución en el gasto destinado a la educación superior, la cual figura como uno de los ejes principales de la MERPD.

Finalmente, como se mencionó el gasto en infraestructura básica mantiene su participación en el gasto total en 2007 pero se destaca un incremento de más del 100% en el gasto destinado a la infraestructura y producción agropecuaria (Cuadro 7). Este es un resultado positivo pues con los elevados índices de pobreza e indigencia en las áreas rurales es fundamental que se mejore la infraestructura simultáneamente

con las condiciones sociales para que el campo tenga una plataforma de desarrollo estable. Sin embargo, no es suficiente con que se destine el dinero para estos objetivos, tal vez lo más importante es fortalecer la capacidad de gestión de las entidades del sector agropecuario para ejecutar con eficiencia estos recursos.

IV. Principales desafíos para alcanzar las metas de reducción de pobreza

La crisis económica de finales de los noventa implicó un retroceso de casi una década en la situación de la pobreza en Colombia. Después de casi diez años el tema es central en el debate académico y político no sólo para la estrategia de

Cuadro 7

DETALLE DEL GASTO EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA, PRODUCCIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS (Miles de millones de pesos)

Grupos y subgrupos	2006		2007	
	Ley	(%)	Proyecto	(%)
Infraestructura y servicios de transporte	3.509	89,6	3.939	84,1
Transporte terrestre	3.056	78,1	3.435	73,3
Transporte aéreo	339	8,7	297	6,3
Transporte fluvial y marítimo	76	1,9	127	2,7
Otros tipos de transporte	38	1,0	80	1,7
Infraestructura y producción agropecuaria y otras	194	5,0	438	9,4
Producción agropecuaria	128	3,3	195	4,2
Producción para bosques	6	0,2	140	3,0
Proyectos agricultura, ganadería, bosques, caza y pesca	60	1,5	103	2,2
Infraestructura y generación y distribución de energía	89	2,3	104	2,2
Infraestructura y servicios de comunicación	29	0,7	65	1,4
Infraestructura, producción y distribución de combustibles	14	0,4	64	1,4
Infraestructura, producción y prestación de servicios	22	0,6	24	0,5
Investigación, producción o prestación servicios económicos	22	0,6	24	0,5
Infraestructura y servicios en otras actividades económicas	36	0,9	20	0,4
Minería no energética, industria y construcción	0	0,0	6	0,1
Total	3.915	100,0	4.684	100,0
Porcentaje del PGN		5,9		6,0
Porcentaje del PIB		1,3		1,5

Fuente: Aspectos Complementarios del Presupuesto General de la Nación 2007 datos Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

desarrollo nacional sino por los ODM que también suscribió Colombia. La reducción de la pobreza que muestran los datos disponibles más recientes evidencia, sin duda, el efecto positivo de los distintos programas sociales que el gobierno ha venido desarrollando desde comienzos de esta década, pero en mayor medida es el resultado de un mejor desempeño económico. El debate sobre las cifras de desempleo ha puesto en el centro del debate el crecimiento sin generación de empleo. No obstante, este es un tema sobre el que todavía no se puede dar la última palabra en la medida en que todavía no hay certeza sobre el impacto que el cambio en la Encuesta de Hogares ha tenido sobre las series históricas.

Es innegable el avance que se ha dado en los últimos años en el diagnóstico de la problemática de pobreza, en el diseño de una Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema y en el fortalecimiento de programas que han mostrado resultados para mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable. Sin embargo, los esfuerzos están concentrados en reducir el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza. También es necesario profundizar en el análisis de qué tan pobres son los pobres y dónde radican los mayores desafíos, además de un desempeño económico positivo, para evitar que nuevas personas caigan en esa condición. En este sentido, es necesario que los esfuerzos hechos hasta ahora se consoliden en una estrategia integral que contemple los principales vacíos que todavía persisten en materia institucional para que los avances en política social puedan tener continuidad, transparencia y rendición de cuentas.

El Plan de Desarrollo es una herramienta que se ha concentrado especialmente en la iden-

tificación de las necesidades de inversión. Sin embargo, es limitada su utilidad como un instrumento de formulación de políticas de mediano plazo. En el tema de evaluación de resultados ha habido importantes resultados que en el área social han sido difundidos ampliamente por el gobierno. Pero hasta ahora no ha habido un debate suficientemente profundo sobre las condiciones necesarias para que las metas de desarrollo social propuestas por el gobierno se cumplan, más allá de la necesidad de que el ritmo de crecimiento económico se mantenga y de que haya un esfuerzo importante en el mejoramiento de la focalización de los recursos.

Las metas de desarrollo del milenio diseñadas para reducir la pobreza en el mundo plantean dentro de la gama de opciones que deben considerar los países para lograr ese objetivo: la necesidad del crecimiento en beneficio de los pobres, la importancia de contar con mercados abiertos al comercio, tecnología e ideas, servicios sociales básicos para todos y contar con redes de seguridad para las personas vulnerables, especialmente en tiempos de crisis. Si se revisa este listado, se puede decir que Colombia está trabajando con distintos énfasis en todas las áreas, excepto en la tecnológica. Sin embargo, hoy contamos con una Red de Protección Social que está focalizada en la pobreza extrema pero no se puede hablar de una Red que genere protección frente a una destorcida en el crecimiento como la de finales de los noventa. En otras palabras, el esfuerzo que se hará a través de la Red Juntos servirá para sacar de la pobreza extrema a las personas que han caído en esa condición, pero todavía Colombia no cuenta con una política diseñada para evitar que por distintas razones, entre ellas una crisis económica, nuevas personas caigan en pobreza.

El otorgamiento de tierras y la política de emprendimiento son dos de los principales pilares para mejorar los ingresos de la población objetivo de la Red. Sin embargo, el avance en estos programas fue relativamente bajo durante la pasada administración del presidente Uribe (2002-2006) como se observa en el Cuadro 8. El objetivo de

familias beneficiadas por la reforma agraria se alcanzó en 27% durante el período 2002-2006 y la creación de microempresas a través de micro crédito con el Fondo Emprender apenas en 6%. Estos resultados implican un gran desafío para mejorar la eficiencia de dos de las áreas más importantes en la estrategia de reducción de la

Cuadro 8

RESULTADO DE ALGUNOS PROGRAMAS DEL PLAN DE DESARROLLO 2002-2006 Y METAS EN EL PLAN DE DESARROLLO 2006-2010

	Línea de base 2002	Meta cuatrienio	Resultado cuatrienio	% avance	Meta 2010
Educación					
Nuevos cupos generados para la educación básica y media	347.372	1.500.000	1.419.427	95	1.500.000
Deserción estudiantes en educación básica y media oficial	7,50	5	7,00		5
Nuevos cupos generados en educación superior	22.905	400.000	301.580	75	300.000
Nuevos créditos Acces aprobados	0	100.000	104.418	104	
Total cupos para alumnos en Formación	1.142.798	4.066.656	3.853.352	95	4.198.241
Protección social					
Niños beneficiarios de desayunos	78.152	1.000.000	1.006.640	101	
Niños beneficiarios de restaurantes escolares	2.229.687	2.429.687	3.037.888	125	
Niños atendidos en hogares comunitarios	956.061	956.061	927.439	97	1.000.000
Adultos mayores beneficiarios de complemento alimentario	0	400.008	395.925	99	
Beneficiarios de subsidio al desempleo	0	211.000	237.156	112	333.842
Beneficiarios activos del subsidio monetario al adulto mayor	0	170.000	199.889	118	
Afiliados regimen subsidiado de salud ^a	10.744.289		20.232.423		
Afiliados al regimen contributivo de salud ^b	13.165.463		15.971.078		17.467.055
Afiliados a riesgos profesionales ^b	4.164.975		5.637.676		6.276.376
Total nuevos afiliados en el regimen subsidiado en salud	374.821	5.900.000	8.729.965	148	
Nuevos afiliados al regimen contributivo en salud	-170.469	1.525.420	2.889.119	189	1.500.000
Nuevos afiliados al sistema general de riesgos profesionales	73.548	1.200.000	1.173.758	98	900.000
Matriculados en Jóvenes en Acción	48.883	125.228	79.869	64	
Graduados Jovenes en Accion	12.682	109.710	99.916	91	
Total familias beneficiadas Familias en Acción ^a	320.716	650.000	682.307	105	1.500.000
Manejo Social del Campo					
Hectareas adjudicadas por programas de Reforma Agraria	8.211	150.000	60.118	40	
Familias beneficiadas por adjudicación de hectáreas por el programa de Reforma Agraria	1.072	15.000	4.026	27	
Emprendimiento					
Nuevas empresas promovidas a través del Fondo Emprender	0	12.330	777	6	1.820
Nuevos empleos promovidos a través de Fondo Emprender	0	73.500	4.171	6	9.100
Unidades productivas generadas por atención a poblaciones vulnerables	0	1.328	531	40	

^a Dato a febrero 2007 para el año 2006 699.391. Meta Red Juntos 1.500.000 familias.

^b Cifras a febrero de 2007.

Fuente: DNP - Sinergia.

pobreza extrema, especialmente el otorgamiento de micro crédito a los más pobres a través de la denominada Banca de las Oportunidades.

En este sentido, los principales desafíos que enfrenta el país para cumplir con las metas de reducción de pobreza que se ha fijado parecen estar en la búsqueda de fuentes de crecimiento estable y sostenido, el diseño de una política integral para el sector agropecuario, y el fortalecimiento de la institucionalidad que soporta la política social.

En el tema de fuentes de crecimiento es importante que el país continúe desarrollando una estrategia de integración y búsqueda de nuevos mercados que permita capitalizar el proceso que se dio en la negociación comercial con Estados Unidos. En particular, el gobierno debería impulsar una política de exportación de servicios en estrecha relación con la política de formación de capital humano. La experiencia de países como India, Brasil y Costa Rica en la tercerización de servicios es ilustrativa de actividades en las que se pueden insertar con éxito países en desarrollo con alta disponibilidad de mano de obra.

De otro lado, es necesario que el debate académico y político en el tema agropecuario se profundice para poder encontrar mecanismos efectivos de reducción de la pobreza rural. Este es un elemento fundamental para alcanzar

los ODM en 2015 en materia de pobreza pues la experiencia internacional ha mostrado que es indispensable contar con un sector agrícola productivo y rentable. El Banco Mundial estimó en 2002 que cerca de 70% de la población que vive con menos de \$1 dólar al día vive en áreas rurales, aunque esta tendencia es más común en África y Asia que en América Latina⁵ Varios estudios sobre estrategias nacionales de reducción de pobreza muestran evidencia del vínculo entre pobreza y falta de infraestructura de servicios en las áreas rurales. En particular, investigación agrícola, educación e infraestructura rural son los tres tipos de gasto público más efectivos para promover el crecimiento agrícola como lo muestran los casos de China e India (Fan, Hazell, and Hague 2000a; Fan, Hazell, and Thorat 2000b; Fan, Zhang, y Zhang, 2002)⁶.

Como se vio, los indicadores de pobreza rural en Colombia confirman la necesidad de implementar un agresivo programa de reducción de pobreza a nivel rural. La MERPD plantea algunas ideas y el proyecto de desarrollo rural que actualmente se discute en el Congreso ofrece una oportunidad para profundizar en ese debate. Esta es la oportunidad para construir una política integral para el sector, discutir temas centrales que se han manejado de manera aislada y fortalecer su institucionalidad. Hasta ahora la política agrícola se ha caracterizado por un debate fragmentado en el que el tema comercial y productivo se limita casi a la discu-

⁵ World Bank y IFPRI (2007) Agriculture and achieving the Millenium Development Goals.

⁶ Fan, S., Hazell, P. y Haque, T. (2000a), "Targeting public investments by agro-ecological zone to achieve growth and poverty alleviation goals in rural India" *Food Policy* 25(4): 411-428; Fan, S., Hazell, P. y Thorat, S. (2000b) "Government spending, growth and poverty alleviation goals in rural India" *American Journal of Agricultural Economics* 82(4): 1038-51; Fhan, S, Zhang L. y Zhang, X. (2002) Growth, inequality, and poverty in rural China. The role of public investments. Research report 125. International Food Policy research Institute, Washington D.C..

sión en foros como el TLC con Estados Unidos, el tema de concentración de la propiedad rural se ventila en foros como el de la reforma tributaria ante iniciativas como los gravámenes a la tierra, con un claro vacío en los temas sociales y de desarrollo tecnológico que se espera llenar con la Ley de Desarrollo Rural.

Finalmente, para capitalizar los resultados que se han logrado hasta ahora en materia social es fundamental que se analice y estudie la institucionalidad necesaria para dar continuidad a las iniciativas, facilitar la coordinación de las distintas entidades, mejorar la focalización y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.