

FEDESARROLLO: 50 AÑOS DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

1970 - 2020



FEDESARROLLO

DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA

50 AÑOS

“Fedesarrollo había sido concebido originalmente como una entidad recolectora de fondos para las universidades. Manuel Carvajal, uno de los dirigentes empresariales más prominentes del país había sido designado Presidente del Consejo Directivo y tenía la responsabilidad de seleccionar al Director Ejecutivo que pondría en marcha la institución ... Le expuse mi convencimiento de que al país le convendría disponer de un centro de investigación independiente y que para una empresa de esa naturaleza estaría complacido de colaborar con él ... Manuel aceptó la propuesta con entusiasmo si el centro de investigación demostraba su viabilidad y su capacidad de generar recursos. Con ese entendimiento acepté su invitación, y él me ofreció su apoyo.”

Rodrigo Botero, 1995

En “Reflexiones acerca del origen y primeras actividades de Fedesarrollo”

“Por mi parte, tenía los conocimientos, la experiencia gubernamental, los contactos internacionales, la energía y la confianza en mí mismo para asumir el riesgo calculado de demostrar la viabilidad de un centro de investigación económica y social independiente. En cierta forma, estaban alineados los astros para permitir que naciera en Colombia una institución nueva ... Hoy, tanto la tecnocracia, como Fedesarrollo, su cuna, refugio y sede, son reconocidas como partes del ordenamiento institucional colombiano. Dejo a otros la tarea de evaluar la contribución que han hecho a la modernización del país.”

Rodrigo Botero, 2020

En “Orígenes remotos de Fedesarrollo”



CAPÍTULO

3

El Gasto Social Enfocado a las Familias más Pobres

Miguel Urrutia Montoya

Director Ejecutivo de Fedesarrollo en dos ocasiones: entre 1978 y 1982 y desde 1989 hasta 1991. Fue Secretario General del Ministerio de Hacienda, Director del Departamento Nacional de Planeación, Ministro de Minas y Energía, Gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social del BID y Gerente del Banco de la República. Desde el 2005 se desempeña como Profesor Titular de la Universidad de los Andes.

Agradezco el apoyo de Alejandra Rivera en la preparación de este documento y los comentarios de Ximena Cadena, editora de esta publicación.

I. Introducción

El modelo de desarrollo de Colombia en la actualidad es el de una economía social de mercado, definido en la reforma constitucional de 1991. Este es un orden social, económico y político integrado, que se caracteriza por tener una política económica de mercado, y al mismo tiempo una política social que regule a la primera, y garantice unos derechos básicos económicos y sociales, la que se configura además como su mayor diferencia frente al neoliberalismo. Es en este marco conceptual en el que debe entenderse el gasto público.

Antes del Frente Nacional, el gasto social no contaba con una organización adecuada. Fue solo en la segunda mitad del siglo pasado que se empezó a pensar en un modelo de desarrollo más inclusivo, bajo influencia de misiones internacionales. A medida que este gasto fue tomando relevancia en las discusiones sobre el desarrollo, se hizo necesario un análisis más estructurado sobre las condiciones socio-económicas del país y de las políticas aplicadas, así como de nuevos programas para mejorar el modelo de desarrollo social.

Fedesarrollo respondió a estas necesidades mediante la creación de la revista *Coyuntura Social*. La fundación realizó esfuerzos importantes para suplir necesidades de información en materia de indicadores y análisis de proyectos y políticas sociales que permitieran guiar mejor las políticas sociales. Así mismo, ha sido un participante activo en los debates relacionados con la definición del gasto social, su focalización y en propender por un mayor nivel de eficiencia de este y de la inversión pública, un aspecto que resulta indispensable para lograr políticas fiscales efectivamente progresivas. Las investigaciones que ha realizado hasta hoy siguen siendo un referente en los debates sobre las políticas sociales del país.

II. Los inicios del gasto social en Colombia: el escenario en el que surge la revista *Coyuntura Social*

A. Gasto social en el siglo XX

Antes del Frente Nacional (1958-1974) el gasto social estaba muy mal organizado y poco priorizado, en particular, el gasto en educación solo aumentó como porcentaje del gasto total de la nación a partir de 1960, época en la cual se acelera de manera permanente el número de alumnos matriculados en primaria (Ramírez & Téllez, 2007). La expansión de la educación en Colombia, tanto primaria como secundaria, a lo largo de la primera mitad del siglo XX fue muy lenta. El país presentó un bajo nivel de escolaridad si se le compara con otros países de similar nivel de desarrollo, como es el caso de los otros países latinoamericanos (Ramírez & Téllez, 2007) y la organización administrativa del sector también era muy deficiente. Había vaguedad en las competencias y obligaciones en términos administrativos y financieros de los diferentes niveles gubernamentales.

El resultado era que, con frecuencia, no se pagaban o se retrasaban los sueldos de los educadores particularmente en los departamentos de la costa. En 1966, esta situación llevó a que maestros y maestras del Magdalena Grande realizaran la “Marcha de hambres”, el 24 de septiembre desde Santa Marta a Bogotá, para protestar ante el gobierno. La marcha fue muy comentada en los medios de comunicación y se creó una presión que llevó al Gobierno Nacional a reorganizar el sistema de pagos de los maestros, mediante la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER), que se encargaron de hacer los pagos a los maestros. La organización de la marcha también resultó ser el evento que facilitó la creación de lo que se volvió uno de los

más poderosos sindicatos del país: la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE).

En lo referente al gasto en salud y pensiones, la organización del gasto también tuvo lugar solo desde la mitad del siglo XX. Antonio Ordoñez Plaja, ministro de salud del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), impulsó el Plan Hospitalario con el cual se organizó y definió las funciones de los diferentes niveles de los hospitales y las fuentes de recursos y las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Fue así, que en los años 70 se organizó jurídicamente el sistema de salud, aunque de forma fragmentada y excluyente, en tres subsectores: el oficial, el privado y el de seguridad social (Hernández, 2002).

La necesidad de reformular el sistema de seguridad social fue evidente en el escenario de la asamblea nacional constituyente de 1991, en la que confluyeron los intereses de los diferentes sectores. El resultado fue un sistema compuesto por tres elementos: pensiones, salud y riesgos profesionales, consolidado en la Ley 100 de 1993. Un modelo que parte de la separación entre los servicios individuales y los servicios colectivos en salud, para dejar los primeros en manos del mercado con competencia regulada y, los segundos, a cargo del Estado (Hernández, 2002).¹

B. El gasto social y las misiones internacionales

La estructuración del gasto social del siglo XX estuvo acompañada de una influencia internacional, en tanto el gasto social aparecía en las discusiones coyunturales más importantes sobre desarrollo, no solo en Colombia, sino alrededor del mundo.

Con frecuencia el modelo de economía social de mercado se identifica con la política económica adoptada en Alemania en la postguerra, pero en Colombia la idea de ese modelo económico aparece en el primer

trabajo que plantea una estrategia de desarrollo para el país: Bases de un Programa de Fomento para Colombia, el informe de la misión del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dirigida por Lauchlin Currie. En la conclusión del documento se plantea:

No puede dejar de concluirse que la confianza en las fuerzas naturales no ha producido los resultados más deseables. Igualmente inevitable es la conclusión de que, con el conocimiento de los factores fundamentales del proceso económico, con la buena voluntad en fijar los objetivos y asignar los recursos, y la determinación de desarrollar un programa de mejoras y reformas, puede hacerse mucho para mejorar el medio ambiente económico al convertir en realidad las tesis económicas de manera que llenen científicamente determinadas necesidades sociales (Currie, 1951).

El énfasis en el gasto social focalizado también apareció años después en las recomendaciones del Informe Musgrave, Bases Para una Reforma Tributaria en Colombia. Para definir las necesidades de recursos tributarios que requería la reforma, la misión le solicitó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) un estimativo de los gastos públicos previstos hacia el futuro. El DNP esperaba que la inversión proyectada para el periodo 1968-1971 comprendiera un aumento considerable de la inversión del sector público, con una proporción importante de la misma en transporte, agricultura y electrificación (Musgrave, 1969). Junto a estos rubros, el informe estableció la educación como un componente prioritario del gasto:

Además, las metas de recaudos que se considerarán en este informe tendrán en cuenta un programa importante educación, especialmente educación primaria, que no está incluido en la proyección de Planeación. Aun cuando este desembolso en educación se efectuará fundamentalmente en forma de gastos llamados de

¹ Los avances en materia de gasto social que se dieron durante el siglo XX, especialmente en la segunda mitad, consolidaron las bases de la estructura de gasto vigente. Actualmente, una parte importante del gasto social se destina a programas creados mayormente desde el inicio del siglo, focalizados a través del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben), como Familias en Acción; Jóvenes en Acción; Jóvenes Rurales; algunos programas municipales basados en subsidios para la gratuidad educativa, el complemento alimentario, y asistencia al adulto mayor; así como subsidios otorgados en el sector salud a través del régimen subsidiado y atención a la red hospitalaria; y varios programas de asistencia social en cabeza del ICBF (DNP, 2007).

funcionamiento, debería considerarse, sin embargo, como inversión, por más que este no se concrete en planta y equipo. El capital humano es parte integral de la formación de capital, porque aumenta la productividad y contribuye por lo tanto a elevar el ingreso per cápita. Estudios recientes han demostrado que la tasa de rendimiento en esta clase de gastos en Colombia será muy alta (Musgrave, 1969).

La decisión de los expertos de la Comisión de pedir un estudio del costo de acelerar el cubrimiento de la educación primaria era el convencimiento de que, tanto estudios en Colombia como a nivel internacional, habían demostrado que el gasto en primaria era tremendamente necesario para el logro de mejorar el bienestar, y Colombia estaba invirtiendo demasiado poco en esta educación. El objeto de calcular el costo de la universalización de la educación primaria e incluirla como gasto que debería cubrir la reforma tributaria fue evitar que siguiera posponiéndose esa meta con la excusa de falta de recursos fiscales. Dicho cálculo puede haber sido imperfecto, pero sin él la meta de ingresos fiscales necesarios habría sido claramente insuficiente (Urrutia, 1974).

III. Fedesarrollo, el gasto público social y la *Coyuntura Social*

La importancia del gasto social se había discutido bastante en Colombia en los años anteriores a la fecha en que se inaugura la revista de *Coyuntura Social* de Fedesarrollo. Ya se describió brevemente cómo los sistemas de seguridad social y de educación tuvieron una mejor organización desde la segunda mitad del siglo XX, así como el vínculo entre gasto social y desarrollo económico en las organizaciones internacionales. Asimismo, en la academia internacional y colombiana también creció el énfasis en la importancia de la inversión en capital humano y los programas sociales

para el aumento en el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos. Fueron muy influyentes los planteamientos del profesor Amartya Sen y otros economistas dedicados al tema de reducir la pobreza en países en desarrollo.

En esta coyuntura, con un esquema de gasto social algo más consolidado y un consenso generalizado de su importancia, Fedesarrollo sacó el primer número de la revista *Coyuntura Social*, en diciembre de 1989. Para ese momento, las discusiones sobre el gasto social no solo eran relevantes, sino que resultaban necesarias para suplir vacíos conceptuales, metodológicos y empíricos que permitieran definir mejor su rumbo para los siguientes años. La publicación era una respuesta a estas necesidades.

La presentación de la revista explicaba que en los últimos años los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del país habían procurado responder, con diferentes políticas y estrategias, a las necesidades de aquellos sectores sociales que menos se han beneficiado de las oportunidades de empleo productivo y del acceso a los bienes y servicios básicos (Fedesarrollo & Instituto SER, 1989). En este contexto, el objetivo de la revista sería promover la mejora del modelo de desarrollo adoptado en Colombia, que no habría logrado generar altos niveles de empleo ni la provisión masiva de salud y educación, así como desarrollar un sistema de indicadores que contribuyeran al seguimiento de los programas sociales del gobierno.

En esa primera publicación se aclaró la función del gasto público social como parte integral de la estrategia de los gobiernos para la mejoría del bienestar de la población colombiana. La revista se inició definiendo el gasto público social, puesto que sobre él no existía acuerdo entre los estudiosos del tema:

Una de las funciones del Estado en el manejo de la economía es la distribución de los ingresos, junto con otras, no menos importantes, como son la estabilización,

la prestación de servicios públicos y la adopción de políticas que fomenten la asignación eficiente de los recursos. [...] 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. Así, por ejemplo, si algunos ciudadanos, por escasez de recursos no pueden tener acceso a la educación primaria, el Estado debe subsidiar este servicio. (Fedesarrollo & Instituto SER, 1989).

La creación de la revista *Coyuntura Social* refleja la filosofía de Fedesarrollo de influir de forma pertinente en la política estatal de desarrollo a través de información e investigaciones que mostraran fallas en las políticas públicas que no contribuían a acelerar el desarrollo. Fue más que coincidencia que se dieran por la misma época la creación de *Coyuntura Social*, la discusión pública sobre el gasto social a nivel internacional y la posterior creación de los Conpes sociales para discutir el tema al más alto nivel del gobierno.²

Un año después del primer número de la revista, en mayo de 1990, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) publicó el Human Development Report, en el que se refleja la importancia que adquiriría en ese momento el papel del Estado en la transformación de crecimiento económico en desarrollo social. El mensaje principal del documento era que, si bien es absolutamente necesario aumentar la producción nacional para alcanzar todos los objetivos esenciales del hombre, lo más importante es estudiar cómo se traduce este crecimiento, o deja de traducirse, en desarrollo humano en diversas sociedades (UNDP, 1990).

Fedesarrollo había comprendido oportunamente la importancia que estaba adquiriendo el gasto social en el desarrollo y respondió a través de la revista *Coyuntura Social* con tres elementos, para ese momen-

to faltantes, que resultaban indispensables para promover la mejora del modelo de desarrollo del país: (i) indicadores sociales para visualizar las condiciones socio-económicas de la población; (ii) investigaciones focalizadas que contribuyeran a la promoción de programas para aumentar el bienestar; y (iii) la evaluación de programas sociales del Gobierno respecto a su ejecución, cobertura e impacto. Estos fueron precisamente los tres segmentos que conformaron desde un principio la revista.

Con el tiempo se han perfeccionado las diferentes medidas de pobreza, y por lo tanto la capacidad de focalizar las políticas para disminuirla con programas sociales. Entre tanto, Fedesarrollo dedicó un segmento de la revista exclusivo a la exposición e interpretación de algunos indicadores relevantes del gasto social; a medida que se fueron consolidando las cifras nacionales, dedicó mayores esfuerzos a la investigación de políticas y programas.

La necesidad de crear indicadores más acertados y completos para la toma de decisión de políticas sociales no fue una inquietud únicamente de Fedesarrollo. El Informe de Desarrollo Humano de 1990 de PNUD, incluyó un índice que medía el desarrollo humano en cada país calculado con base en sus estadísticas sociales y el ingreso per cápita. El índice consideraba tres elementos básicos, dos de los cuales aluden a la formación de capacidades (longevidad y nivel de conocimientos) y un tercero (nivel de vida aceptable) que es una medida vinculada con el bienestar material y las capacidades de consumo familiar.

En ese momento, en Colombia el DANE también resolvió crear un índice de bienestar utilizando las estadísticas sociales derivadas del censo de población: el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas³. Los grupos que no

² El primer Conpes Social se publicó el 1 de febrero de 1993 (Conpes No.001) y el último el 26 de junio de 2015 (Conpes No.181), para un total de 179 documentos Conpes Sociales producidos. Después de 2015 se unificaron los documentos Conpes económicos y sociales que hasta el momento habían tenido series separadas.

³ Los indicadores simples seleccionados, son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Un hogar que presenta una carencia básica es considerado como un hogar con necesidades básicas insatisfechas y cuando un hogar presenta dos o más carencias es considerado en estado de miseria. La evolución del porcentaje de personas en estas condiciones medido a través de este índice se encuentra en el Cuadro 1.

El NBI mejoró rápidamente durante esos años. Una explicación posible es que este mide sobretodo problemas relacionados con la vivienda y el cubrimiento de algunos servicios públicos, lo cual tuvo grandes avances con esfuerzos de inversión pública. Pero los ingresos familiares y el empleo no mejoraron paralelamente. Esto llevo a la producción de otros índices que reflejaran mejor el bienestar de la población como el Índice de Pobreza Multidimensional.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), elaborado por Oxford *Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) para la ODH, se agregó al conjunto de índices compuestos de desarrollo humano en 2010. Posteriormente se publicó un IPM con una metodología modificada, elaborada conjuntamente por la ODH y la OPHI, que indica privaciones simultáneas a nivel de

los hogares en las mismas tres dimensiones que el IDH (salud, educación y nivel de vida). Muestra la proporción de personas que son multidimensionalmente pobres y el número promedio de privaciones que experimenta cada persona pobre. Se calcula como un promedio ponderado de diez indicadores de privación, que incluyen el logro y la asistencia escolar, la nutrición, la mortalidad en la niñez, los activos y el acceso a algunos servicios básicos (ver Gráfico 1).

En este sentido, la construcción de los índices que sirven de guía para orientar el gasto social ha requerido de un proceso de mejoramiento y mayor precisión, pues los indicadores de pobreza son muy sensibles a metodologías y parámetros involucrados en su cálculo.⁴ “Se presume una infravaloración en las medidas unidimensionales oficiales de pobreza. Contar con una visión más holística de la pobreza logra una mayor efectividad a la hora de diferenciar los hogares pobres y no pobres.” (Núñez & Ortiz, 2019).

Los esfuerzos por medir efectivamente el gasto social, y por calcular rigurosamente y de forma que se pudiera hacer un seguimiento en el tiempo la pobreza y las necesidades de las personas más allá del nivel de ingresos fueron condición necesaria para

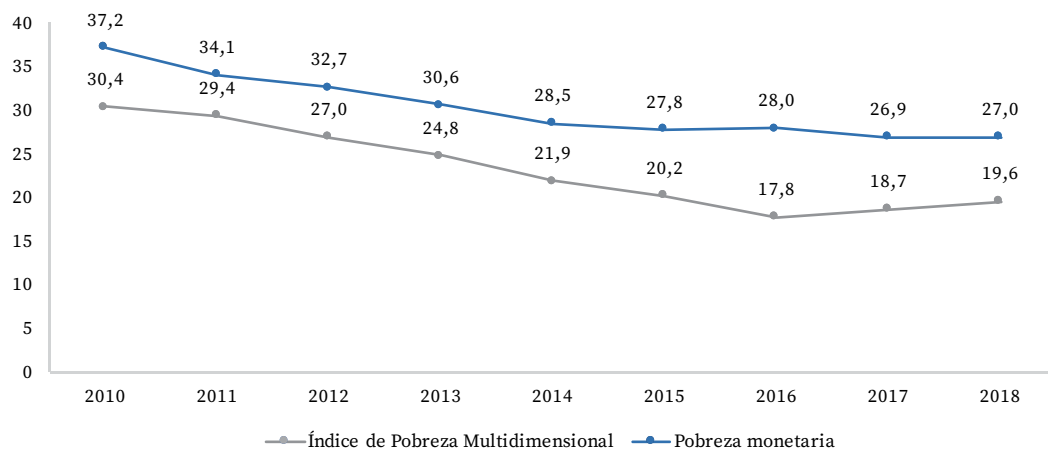
Cuadro 1.
Evolución del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

	% Población NBI	% Población en miseria
1985	43,2	21,4
1993	35,8	14,9
2005	27,7	10,6
2011	19,7	5,9
2018	14,1	3,7

Fuente: DANE.

⁴ Aunque el NBI y los índices de pobreza multidimensional y monetaria permiten cuantificar el avance en materia de bienestar social en ciertos aspectos, el principal instrumento de focalización del gasto social en Colombia es el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén). El sistema se basa en la construcción de un índice a partir de variables asociadas a las características de las viviendas, acceso a servicios públicos, composición y características del núcleo familiar, condiciones sociodemográficas, educación e ingresos. El sistema se aplicó por primera vez en 1994 y permanece vigente, con cuatro olas de revisión en su aplicación. Su creación es muestra de los avances en materia de medición de pobreza y focalización del gasto social que tuvo el país a finales del siglo XX.

Gráfico 1.
Evolución del índice de Pobreza Multidimensional
y Monetaria en Colombia, 2010-2018



Nota: El valor para 2017 del IPM es representativo sólo para las ciudades de cabecera, por lo cual se pone el promedio entre 2016 y 2018.

Fuente: DANE

avanzar en las políticas sociales del país. Fedesarrollo se concentró en estudios que facilitaran el objetivo de focalizar los programas públicos y mejoraran las condiciones de las personas, desde su creación y con un mayor énfasis desde que comenzó a publicarse la revista *Coyuntura Social* y se fortaleció la agenda de investigaciones dedicados a estos temas.

Cuando estuve en Fedesarrollo en los años ochenta, escribí un libro que publicó el Banco Mundial sobre la mejoría del bienestar en Colombia en términos de equidad y desarrollo económico en esa época, titulado *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970s* (Urrutia, 1985). Fue uno de los primeros de una gran lista de trabajos de investigación sobre temas sociales de la política económica, que ha contribuido Fedesarrollo a lo largo cinco décadas. Los trabajos de la Fundación sobre la incidencia del gasto social sobre la distribución del ingreso incluyeron estimaciones de quiénes, en términos de posición en la distribución, se han beneficiado directamente de diferentes programas de gasto público. Pero como se verá en

otros capítulos de este libro, tal vez la mayor contribución de Fedesarrollo al logro de mayor equidad en Colombia ha sido su participación en varios intentos de reforma fiscal progresiva. También ha sido valioso su papel en otras discusiones sobre la evolución de la redistribución en Colombia y la definición del gasto social.

Los retos en materia de redistribución del gasto ya estaban presentes desde el siglo pasado y, actualmente, continúan siendo uno de los principales temas de política pública en el país, debido a que aun persisten altos niveles de desigualdad. Un factor importante para el diseño de estas políticas es la correcta definición del gasto social. Fedesarrollo fue partícipe de esta discusión desde el siglo pasado a través de *Coyuntura Social*, sin embargo, las falencias que aun existen en la definición de este rubro siguen perpetuando la falta de efectividad del gasto social en el logro de una distribución más equitativa.

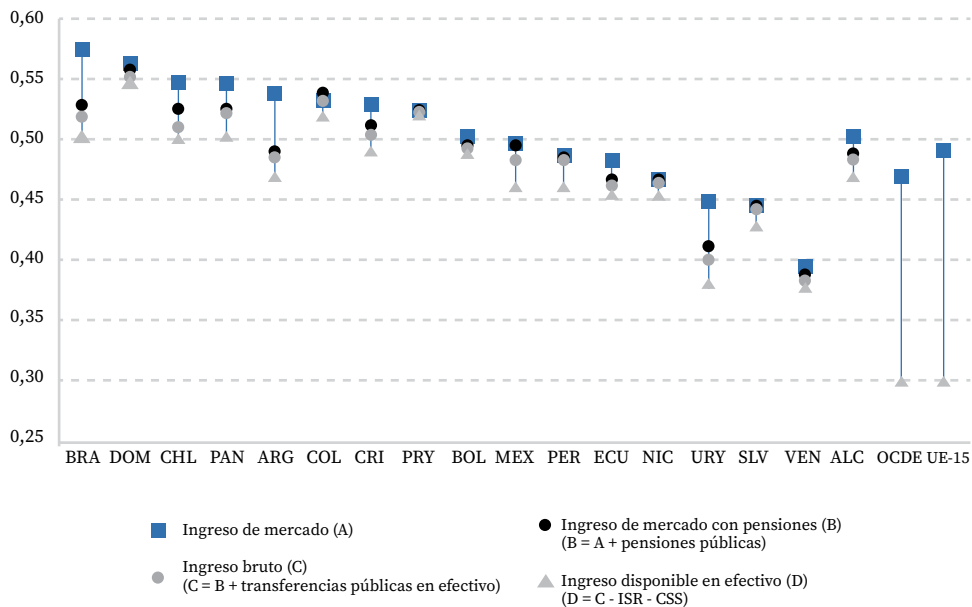
En el Gráfico 2, se muestra la distribución del ingreso de mercado (A) que tiene un Gini de distribución ente 0,45 en los países

de la Unión Europea y 0,50 para los países de la OECD en el 2011. El impuesto de renta combinado con la contribución a la seguridad social mejora fuertemente la distribución del ingreso disponible en efectivo de la Unión Europea y los países de la OECD bajando el coeficiente Gini de más de 0,45 a 0,30. En Latinoamérica, con excepción de Uruguay, el gasto público disminuye poco la concentración del ingreso. En Colombia ni el impuesto de renta, ni el gasto social cambia la alta concentración de los ingresos de mercado.

El Gráfico 3 muestra que, en Colombia al contrario de los otros países, el escaso efecto redistributivo del impuesto de renta y la seguridad social se ve compensado por los altos subsidios estatales a las pensiones

de individuos en los más altos deciles de la distribución de ingresos, lo cual ayuda a explicar la poca mejoría en la distribución de ingresos en Colombia. De hecho, en el país los subsidios a los pobres en los dos programas más efectivos en hacer redistribución: Colombia Mayor, subsidios equivalentes a 0,2 del PIB a los pobres; y Familias en Acción, con subsidios de 0,3 del PIB a los pobres, se compensan con subsidios de 1,4 del PIB a los ricos en Colpensiones (Clavijo, Vera, Cuellar, & Joya, 2019). El carácter regresivo de estos subsidios es evidente, Fedesarrollo calcula que 86% de los subsidios pensionales se dirigen al 20% más rico de la población, mientras que el quintil de más bajos ingresos solo recibe el 0,1% de los subsidios (Bernal, *et al.* 2017).

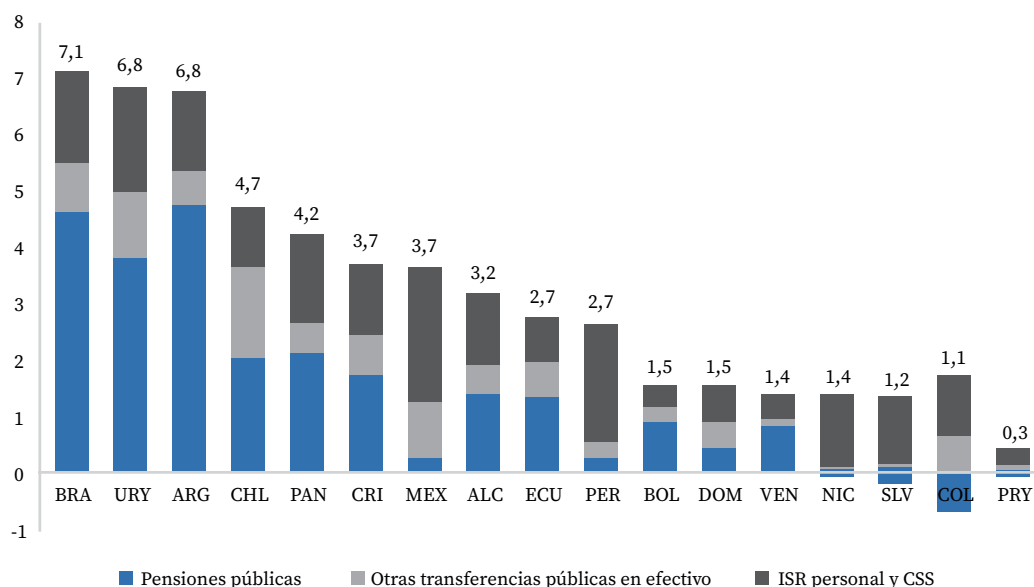
Gráfico 2.
Desigualdad de los ingresos del mercado, de los ingresos brutos y de los ingresos disponibles alrededor de 2011 (coeficientes de Gini)



Nota: ISR: Impuesto sobre la renta personal; CSS: contribuciones a la seguridad social; ALC: América Latina y el Caribe. Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha considerado el promedio de 30 países (sin incluir a Chile y México).

Fuente: Hanni, Martner & Podestá (2015).

Gráfico 3.
 Reducción de la desigualdad según instrumento
 de la política fiscal alrededor de 2011
 (Puntos porcentuales del coeficiente de Gini)



Nota: ISR: impuesto sobre la renta personal; CSS: contribuciones a la seguridad social; ALC: América Latina y el Caribe.

Fuente: Hanni, Martner & Podestá (2015).

Es claro que no todo el gasto social está bien enfocado hacia los individuos más necesitados; este es un reto que ha existido desde el siglo pasado. Un punto esencial para lograr una mejor focalización es lograr una distinción precisa entre lo que se considera como gasto social y el resto del gasto.

A nivel internacional, como resultado de los estudios sobre las políticas para reducir la pobreza, incluyendo el seguimiento del índice de UNDP, se volvió común una definición que considera el gasto social como aquella partida del presupuesto que el Estado destina a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Las necesidades básicas son imprescindibles para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva. El gasto social como instrumento de gestión, ayuda a lograr la igualdad de oportunidades a aquellos ciudadanos que se encuentran en niveles de

pobreza o de pobreza extrema. Lo cual les dificulta sobremanera el acceso universal a servicios de buena calidad.

Desde finales del siglo XX, en medio de las discusiones relativas al gasto, Fedesarrollo estaba consiente que era necesario definir qué se consideraba como gasto social, pues existía una tentación de incluir partidas que no cumplían con los objetivos principales de este rubro. Era claro que una característica de este gasto es que debía ser redistributivo y focalizado en primera instancia en familias pobres. Un artículo de *Coyuntura Social* resumía la posición de la entidad así:

Las anteriores definiciones sobre GPS [Gasto Público Social] son, sin embargo, excesivamente generales. En ellas, el gasto social es todo aquel cuya finalidad es proveer bienes públicos sociales a la

población, disminuir la pobreza y redistribuir el ingreso. El problema radica en que esta amplia definición incluye rubros que no necesariamente generan efectos significativos en materia de equidad, como en el caso de la justicia y la seguridad ciudadana. (Fedesarrollo, 1998)

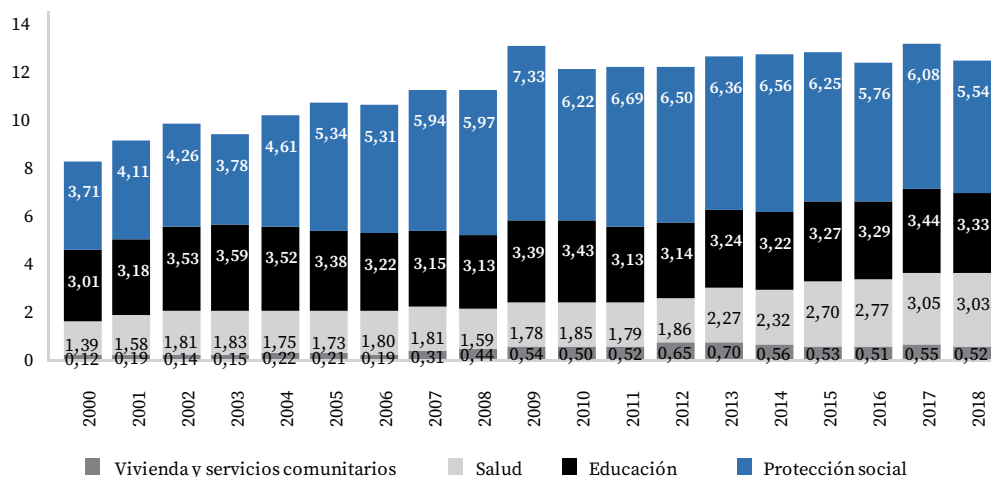
La Fundación rescataba una propuesta de definición del gasto social por parte de la Contraloría General que contribuía a una mejor focalización:

Se sugiere que se considere GPS aquel gasto encaminado a aliviar las condiciones de pobreza y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso. Así mismo establecía tres condiciones que debe satisfacer el GPS: i) que admita el principio de exclusión; ii) que permita identificar al usuario y, iii) que se destine a los hogares. La primera impide que bienes como justicia y derechos civiles, seguridad y orden público, administración en general, sean considerados como gasto social. La segunda pretende afinar las técnicas de focalización y por lo tanto de impacto del

gasto social. Finalmente, la tercera excluía las partidas destinadas al bienestar de los funcionarios del Estado. (Fedesarrollo, 1998)

Sin embargo, las falencias en la definición persisten hasta hoy. El Gráfico 4 muestra estancamiento en el gasto social del Gobierno Central en los programas que redistribuyen los ingresos a la población más pobre desde la crisis económica de fin del siglo XX, lo cual ayuda a entender por qué el gasto social en Colombia mejora muy poco el coeficiente Gini. Han aumentado poco los gastos del presupuesto de la nación en educación, vivienda, y salud, como proporción del PIB, aunque este último ha aumentado recientemente. El único rubro que aumentó fue el de seguridad social. A pesar de que se ha reiterado la importancia de incluir gastos focalizados en la mejora de la equidad, éste fue incluido como gasto social pese a que es regresivo, pues con el sistema actual de pensiones en Colombia, beneficia a los deciles más altos de la distribución de ingreso.

Gráfico 4.
Colombia: Gasto Social del Gobierno Central, por funciones, 2000-2016 (% del PIB)



Fuente: Portal de inversión social en América Latina y el Caribe – CEPAL.

Un ejercicio muy interesante que ha hecho la OECD y varios investigadores independientes es calcular la distribución de ingresos netos de las familias o individuos de los países restándoles a los ciudadanos los pagos por impuestos y sumando los ingresos que reciben del estado como subsidios o pagos en efectivo por programas sociales. Para muchos países el ingreso de los individuos disminuye por pago de impuestos, pero aumenta por cuenta de los bienes y servicios que suministra el estado. La distribución del ingreso neto cambia a través del tiempo y en muchas sociedades los mayores de edad tienen pocos ingresos netos al perder capacidad de trabajo con la edad, o por choques de desempleo o de salud. Para evitar la incertidumbre de estos choques las sociedades que han logrado prosperidad han creado instituciones que amortiguan las caídas en ingresos, con sistemas de pensiones, los seguros de salud o las instituciones del mercado de capitales que crean fuentes de ahorro que pueden usarse para evitar los choques de ingresos.

Pero muchos países no han tenido estos desarrollos institucionales y no tienen salvavidas para mitigar la inestabilidad económica y esta puede crear bolsas de pobreza difíciles de eliminar. Lo sorprendente es que los países con instituciones con mecanismos sociales de aseguramiento no solo tienen una mejor distribución del ingreso sino también una menor inestabilidad en su vida laboral.

En Colombia la falta de gasto social que compense la inestabilidad en los ingresos netos de los individuos probablemente disminuye el bienestar individual pero también el crecimiento económico a través de una distribución de ingreso que fuera de percibirse injusta no promueve la inversión. La combinación de impuesto de renta y gasto social no mejora la distribución de la renta neta. Esto es el resultado del fracaso de que varias reformas tributarias no han logrado hacer el impuesto de renta progresivo y que buena parte del gasto so-

cial no beneficia a los más pobres. Fedesarrollo continúa participando en los debates relacionados con estas políticas, a través de propuestas que buscan acercar al país a aquellos en los cuales los ingresos netos de las personas son mucho más equitativos que los brutos.

IV. Conclusiones

La creación de la revista *Coyuntura Social* es un hito en la historia de la participación de Fedesarrollo en los debates sobre gasto social. Durante el siglo XX se sentaron en el país las bases de un gasto social más estructurado y una conciencia sobre la importancia de este para el desarrollo nacional. En ese contexto, con la creación de una publicación completamente dedicada a estos temas, Fedesarrollo no solo puso de manifiesto su respaldo a la priorización de las políticas de gasto social, además enfocó sus esfuerzos a suplir las necesidades de información que existían en ese momento para orientar mejor las políticas.

El aporte de la Fundación se enfocó en tres frentes: la exposición e interpretación de indicadores sociales; las investigaciones sobre políticas y programas relacionados; y su participación activa en el debate sobre la definición del gasto social, que es en últimas una discusión sobre cómo lograr un sistema realmente progresivo. A medida que en el país se fueron consolidando las cifras sociales, Fedesarrollo dedicó mayores esfuerzos a los otros dos aportes. Hoy por hoy, la Fundación tiene una larga lista de trabajos de investigación, que son un punto de referencia en las discusiones sobre políticas sociales sobre diversos temas como salud, educación, pobreza y distribución del ingreso, equidad, informalidad laboral, acceso a servicios públicos, vivienda, pensiones, desarrollo rural, entre muchos otros. Así mismo, es un referente importante en los debates sobre la progresividad de la política fiscal.

Hay aún mucho camino por recorrer para nivelar las condiciones de los colombianos, en uno de los países más inequitativos del mundo. En Colombia ni el impuesto de renta, ni el gasto social cambia la alta concentración de los ingresos de mercado. En particular, el sistema pensional es altamente regresivo y, pese a ello, se sigue considerando como un gasto social. Las políticas deben enfocarse con ese propósito, tanto a nivel de ingresos (políticas tributarias progresivas) como a nivel de gasto social focalizado en los más pobres. Los aportes de la institución a los debates recientes sobre reforma tributaria y pensional han buscado avances en esa dirección. Pero, el reto está vigente. ■

V. Referencias

Bernal, R., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., Salazar, N. (Junio-diciembre de 2017). Informe de la Comisión del gasto y la inversión pública: Presentación y Resumen Ejecutivo. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, XLVII(1-2), 207-248.

Clavijo, S., Vera, N., Cuellar, E., & Joya, J. S. (2019). Lo "esencial" de la reforma Pensional en Colombia. Carta financiera(186).

Currie, L. (1951). Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, en colaboración con el Gobierno de Colombia. Bogotá, Colombia: Banco de la República.

DNP. (2007). Mecanismos de focalización: cuatro estudios de caso. Departamento Nacional de Planeación.

Fedesarrollo & Instituto SER. (1989). Situación Social en Colombia. Coyuntura Social(1).

Fedesarrollo. (1998). Evolución del Gasto Público Social en Colombia. Coyuntura Social(19).

Hanni, M., Martner, R., & Podestá, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Revista CEPAL(116), 7-26.

Hernández, M. (2002). Reforma sanitaria, equidad y derecho a la salud en Colombia. Cadernos de Saúde Pública, 18(4), 991-1001. doi:ISSN 0102-311X

Melo, L., & Ramos, J. (2017). El gasto público en Colombia: Algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. Borradores de Economía(1003), 43.

Musgrave, R. (1969). Informe Musgrave: Bases para una reforma tributaria en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo.

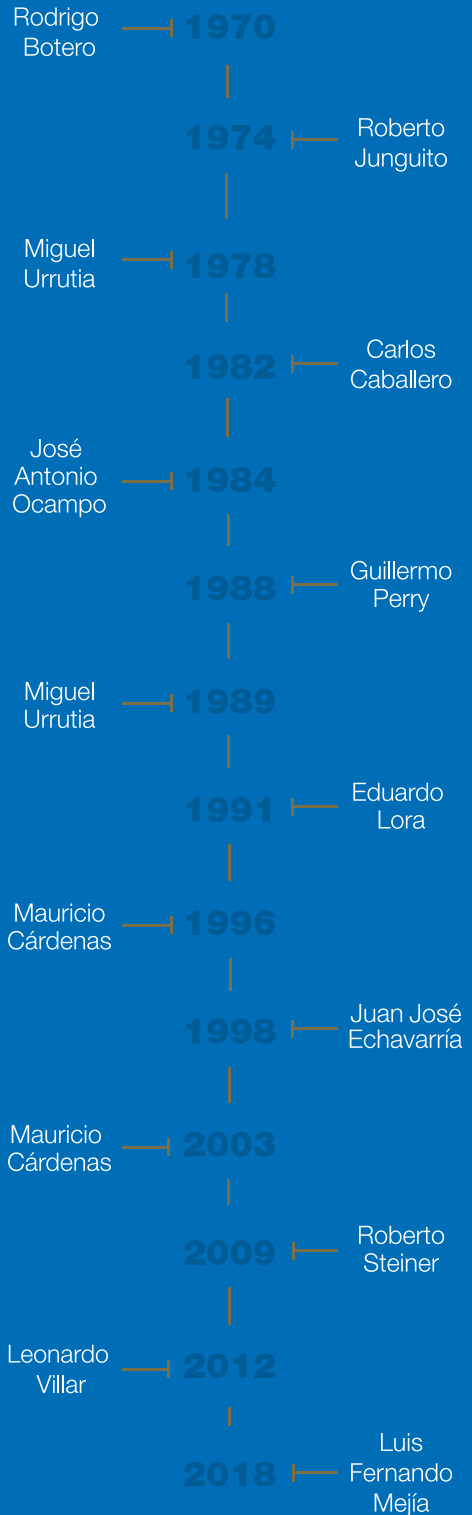
Núñez, J. J., & Ortiz, E. (2019). Aportes para la construcción de una medida global de pobreza: el caso de Colombia 2011-2017. (CEDE, Ed.) Revista Desarrollo y Sociedad(38), 32.

Ramírez, M. T., & Téllez, J. (2007). La educación Primaria y Secundaria en Colombia en el siglo XX. En J. Robinson, & M. Urrutia, Economía Colombiana del Siglo XX. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.

UNDP. (1990). Human Development Report 1990. New York: Oxford University Press. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf

Urrutia, M. (1974). Gastos Públicos en la Educación Primaria: los costos necesarios para proporcionar un mínimo educativo. En Musgrave, & Gillis, Informe final y Documentos de Trabajo de la Comisión de Reforma Tributaria.(págs. 329-351). Bogotá: Banco de la República.

Urrutia, M. (1985). Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970s. Oxford University Press.



FEDesarrollo
DE INFLUENCIA EN POLÍTICA PÚBLICA



DE INFLUENCIA 1970 - 2020 POLÍTICA PÚBLICA

ISBN: 978-958-52187-5-8



9 789585 218758