

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

INCIDENCE OF PUBLIC SOCIAL SPENDING IN REDUCING POVERTY IN COLOMBIA

Mauricio García Garzón*
 Gustavo Sandoval Betancour**
 Natalia Ximena Aguilar Corredor***

Recibido: 15 de agosto de 2017

Aceptado: 4 de octubre de 2017

Resumen

En el artículo se presenta un avance preliminar de los resultados de un estudio acerca de la incidencia que ha tenido en Colombia el gasto público social sobre la reducción de la pobreza. Los resultados hasta ahora sugieren que diversos factores han influido en la estructura y distribución territorial de la pobreza en Colombia, entre los cuales se encuentra el gasto de los recursos públicos, que por mandato constitucional y legal debe estar orientado a mitigar los niveles de pobreza en el país.

Palabras clave: gasto público social, pobreza, pobreza extrema, política social, estrategias contra pobreza.

Abstract

Article is a preliminary preview of the results of a further study on the incidence it has had in Colombia public social spending on poverty reduction. The results so far suggest that different factors have influenced in the structure and territorial distribution of poverty in Colombia, among which is the expenditure of public resources that by constitutional and legal mandate should be aimed at mitigating poverty levels in the country.

Keywords: social public spending, poverty, extreme poverty

* Economista, docente investigador. Línea de investigación Finanzas públicas y privadas, grupo de investigación Desarrollo y Equidad, Semillero de investigación II, Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. mauricio.garcia@investigadores.uamerica.edu.co

** Economista, director Semilleros Facultad de Economía. Línea de investigación Economía Social y Distribución del Ingreso y la Riqueza, grupo de investigación Desarrollo y Equidad, Semilleros de investigación IV y V, Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. gustavo.sandoval@investigadores.uamerica.edu.co

*** Estudiante. Coinvestigadora línea de Investigación Economía Social y Distribución del Ingreso y la Riqueza, grupo de investigación Desarrollo y Equidad, Semilleros de investigación II y IV, Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. nathy_94_05@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

A pesar de que el Estado colombiano asigna recursos presupuestales para reducir el impacto de la pobreza en las comunidades rurales y urbanas, es preocupante la proporción de la sociedad colombiana que está en situación de indigencia y pobreza.

El objetivo de este trabajo es determinar cuál ha sido la incidencia del gasto público social (GPS) en la reducción de la pobreza en Colombia durante la primera década del siglo XXI. Un aspecto central de este análisis es el estudio de la evolución de los indicadores de pobreza en este período para explicar las causas del fenómeno y determinar el papel del GPS en la reducción de esta.

En el presente artículo se hace una descripción preliminar de la situación de la pobreza en Colombia en el período señalado, tanto en áreas urbanas, como en zonas rurales, discriminando pobreza y pobreza extrema. Para este fin se utilizaron las estadísticas de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), así como las del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Igualmente, para el análisis de las estadísticas históricas del gasto público social contabilizadas en el presupuesto general de la nación, aquí se estudian las transferencias giradas a los entes territoriales de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales vigentes.

MARCO TEÓRICO

El GPS está definido por la Constitución Política de 1991 y el Decreto 111 de 1996, que compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 y constituye el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Al respecto del GPS, la Constitución establece:

La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (Constitución Política, 1991, tít. XII, cap. III, art. 350)

Por su parte, el Decreto 111 estipula:

Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. (Decreto 111 de 1996, art. 41)

La clasificación funcional del gasto público social incluye: medio ambiente, vivienda y espacio público, salud, recreación, deporte, cultura y comunicación, educación y protección social. En esta clasificación se encuentran implícitas variables que pueden impactar en la reducción de la pobreza,

dependiendo de la eficacia en la ejecución de los recursos, el efecto y las consecuencias que se derivan de su ejecución.

De otro lado, la pobreza ha sido medida a través de indicadores como el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y, últimamente, por el índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual se considera más completo porque evalúa en qué medida las personas logran alcanzar un mínimo de bienestar, lo que permite un mejor seguimiento a la pobreza. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señala al respecto:

El Índice de Pobreza Multidimensional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue encargado a la Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) con el fin de disponer de información complementaria para el seguimiento de la meta de reducción a la mitad de la extrema pobreza propuesta en la Cumbre del Milenio. A diferencia de otros índices multidimensionales usados por el PNUD, como los de desarrollo humano y pobreza humana, este índice no es un agregado de agregados (otros indicadores), sino que añade dimensiones al nivel de cada hogar (y por tanto requiere trabajar al nivel de los micro datos de las encuestas de hogares). (2013, p. 8)

El IPM encuentra su sustento teórico en el índice de recuento ajustado propuesto por Alkire y Foster en 2009 (CEPAL, 2013). Este índice es el producto de dos indicadores: “el índice de recuento (H), que es la proporción de la población pobre multidimensional, y la intensidad de la pobreza multidimensional (A), es decir, el porcentaje medio de privaciones que tiene la población pobre” (p. 8).

Es importante considerar también la teoría keynesiana, que se resume en *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Las medidas keynesianas establecían el control de las economías de mercado mediante la intervención del Estado para incrementar el consumo y la inversión; además, patrocinaban la ayuda a empresas en expansión, el fomento de obras públicas por el Estado y el proteccionismo. Un caso en el que se aplicaron las teorías de Keynes fue la gran crisis de 1929 en Estados Unidos, cuando el presidente Franklin D. Roosevelt, a través de su política llamada *New Deal*, utilizó el gasto público para estimular la demanda de bienes y servicios, y la creación de empleo público con el fin de acrecentar la demanda agregada, logrando así la reactivación de la economía norteamericana. Este caso evidencia la efectividad de la teoría propuesta por Keynes, la cual se ilustra en la figura 1.

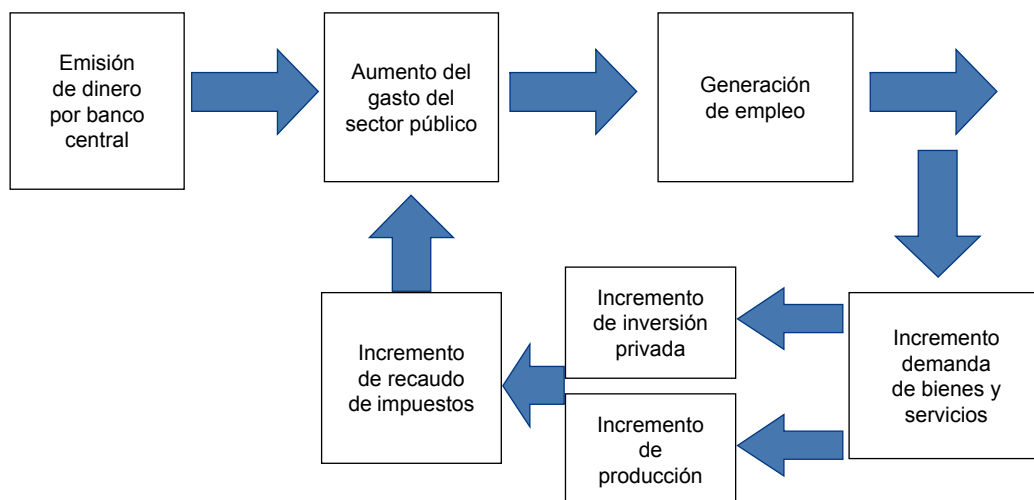


Figura 1. Aspectos básicos de la política keynesiana de reactivación de la economía.

Fuente: autores con base en Keynes (1936/1976).

La importancia de las ideas keynesianas es que se constituyen: “en un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo” (Keynes, 1936/1976, p. 18). Es de anotar que las propuestas hechas por Keynes aún conservan vigencia para la solución de diversos problemas que se presentan en las economías modernas, entre ellos el de la pobreza, el cual se puede analizar para el caso colombiano a través de las estadísticas de gasto gubernamental y su distribución por tipo de gasto.

RESULTADOS

La pobreza ha sido durante muchos años un tema de discusión en diferentes estamentos, tanto públicos, como privados; sin embargo, a este tema no se le ha dado la importancia requerida por parte del Gobierno Nacional, lo que se refleja en el comportamiento del gasto público social, que es el principal instrumento que permite redireccionar recursos para mitigar ese flagelo.

En la investigación realizada por el DNP (2009), titulada *Gasto público social Colombia 2000-2009* (ver tabla 1), sobresale la participación mayoritaria de la salud, aunque menguada, y en segundo orden la correspondiente a subsidios asignados. A su vez, desarrollo comunitario y bienestar social muestran un ascenso progresivo a partir de 2002.

Tabla 1. Gasto público social en Colombia por componentes 2000/2009.

Clase de gasto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Otros	0.1	24.5	0.0	0.0	0.0	0,0	0,0	0.0	0,0	0,0
Subsidios asignados	1340.5	670.4	456.2	582	881.3	997.7	876.9	3354	6731.2	3695
Medio ambiente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	522.5	687.9	621.8
Desarrollo comunitario y bienestar social	0.0	13.9	116.8	248.4	293.7	424	517.9	1385	1934.1	2752
Cultura	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.8	54.2	65.3
Recreación y deporte	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	63.3	89.6	130.1
Vivienda	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1	37	4.4	15.0	29.5	31.4
Agua potable y saneamiento básico	0.1	0.1	0.0	0,0	1.1	2.5	0.8	339.1	344.1	274.9
Salud	839.0	1921	1820	2022	2456	973	3022	991	5073	6693
Educación	0.0	10.4	12.4	76.2	34,7	23.2	24.9	634.6	694.6	488.6

Fuente: DNP (2011).

A continuación se muestran las cifras del gasto público social (GPS) durante el período 2002-2009, en las que se evidencia un comportamiento creciente, con sola una variación negativa en 2003 de 2.5 %. En total el crecimiento promedio del período se fijó en 8.9 %, que a pesar no ser una cifra despreciable, se puede tornar insuficiente por las ingentes necesidades sociales por las que atraviesa el país.

Tabla 2. Gasto público social a precios de 2002 (miles de millones de pesos)

Año	Gasto público social
2002	26 882.46
2003	2619.97
2004	28 430.70
2005	33 435.51
2006	34 198.73
2007	39 679.99
2008	41 609.39
2009	48 177.34

Fuente: elaborado por autores con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017)

La investigación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y DNP (2010), “Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta de Hogares 2008-2009”, aporta datos importantes sobre la reducción de la pobreza y la indigencia desde el 2002 al 2009. Las figuras y tablas siguientes fueron tomadas del documento que presenta el respectivo análisis.

De acuerdo con la figura 2, a nivel nacional la pobreza mantiene la tendencia decreciente. La reducción entre 2008 y 2009 fue de medio punto porcentual, pasó de 46 % a 45.5 %.

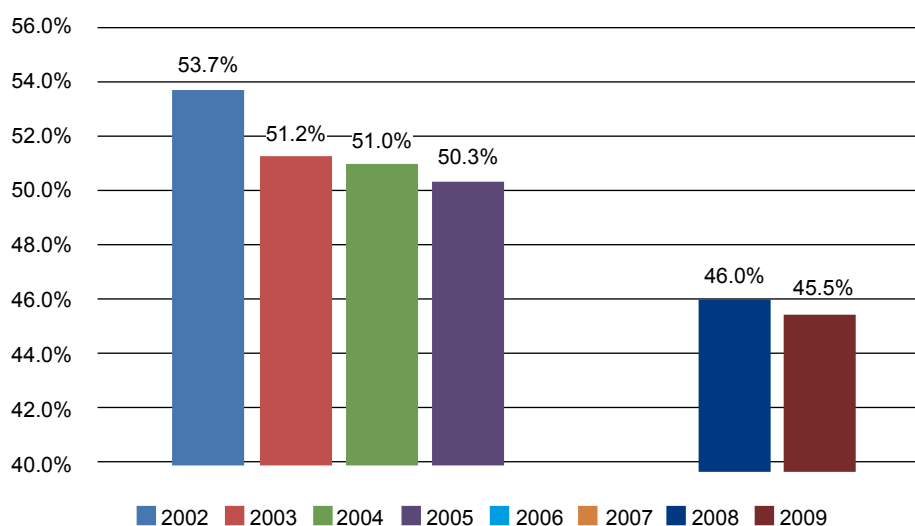


Figura 2. Pobreza nacional 2002/2009.

Fuente: DANE y DNP (2010).

Por su parte, la pobreza extrema tuvo el siguiente comportamiento para el período 2002-2009:

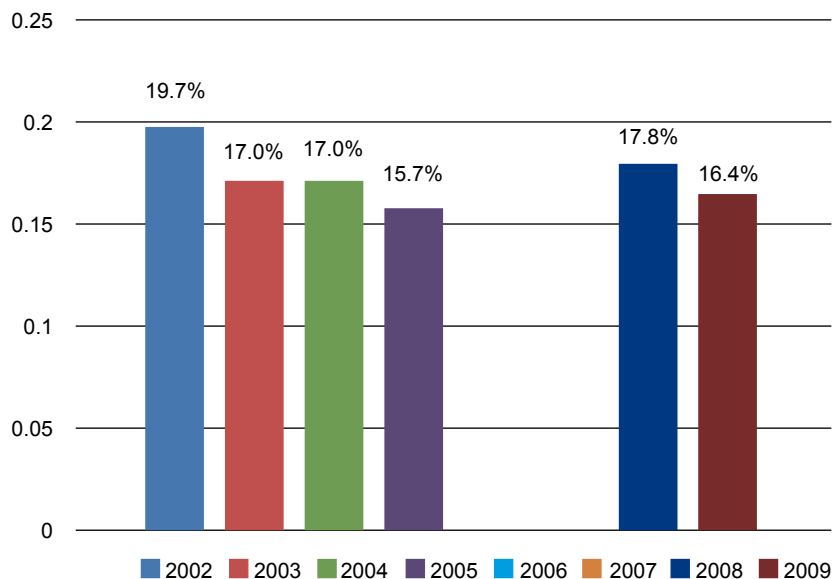


Figura 3. Pobreza extrema nacional 2002/2009. Nota. Para los años 2006 y 2007, las entidades responsables no produjeron estadísticas de pobreza, debido al cambio de metodología de cálculo.

Fuente: DANE y DNP (2010).

De acuerdo a la información de la figura 3, en este periodo la pobreza extrema fluctuó: descendió de 19.7 % en 2002 a 15.7 % en 2005, para luego ascender hasta 17.8 % en 2008, y nuevamente descender en 2009 a 16.4 %. Al parecer, la fluctuación en este periodo fue causada por el cambio de metodología de medición de la pobreza, en la que consideró el concepto de pobreza multidimensional.

Tabla 3. La pobreza por ciudades 2008/2009

Ciudad	2008	2009
Bucaramanga	24.7	18.5
Bogotá	22.5	22.0
Villavicencio	29.2	31.2
Ibagué	34.4	31.6
Cali	30.1	32.6
Cúcuta	32.2	33.6
Cartagena	35.8	36.0
Medellín	38.5	38.4
Pasto	35.8	39.8
Montería	41.7	40.6
Barranquilla	40.8	40.7
Pereira	40.3	42.8
Manizales	47.7	45.4

Fuente: datos tomados de DANE y DNP (2010).

Las estadísticas de la tabla 3 señalan que entre 2008 y 2009 la mayor reducción en los índices de pobreza ocurrió en Bucaramanga, con 6.2 %, Ibagué, con 2.8 %, y Manizales, con 2.3 %. De otro lado, los mayores crecimientos de pobreza urbana para el mismo periodo se vieron en Pasto, con 4.0 %, Pereira, con 2.5 %, y Cali, con 2.5 %. La menor incidencia de la pobreza en 2009 la registró Bucaramanga, con 18.5 %, y la más alta fue la de Manizales, con 45.4 %. Estas cifras evidencian que existe una gran desigualdad en los niveles de pobreza entre las ciudades colombianas.

Asimismo, las principales reducciones en nivel de pobreza extrema o indigencia entre 2008 y 2009 (ver tabla 3) se registraron en Ibagué, con 1.8 %, Bucaramanga, con 1.1 % y Manizales, con 1.0 %. Los mayores crecimientos ocurrieron en Medellín y Cúcuta, con 1.0 %, y Cali, con 0.9 %. La menor incidencia de la pobreza extrema en 2009 la registró Bucaramanga, con 2.2 %, y la más alta Manizales, con 11.7 %.

Tabla 4. La pobreza extrema en ciudades

Ciudad	2008	2009
Bucaramanga	3.3	2.2
Bogotá	3.9	4.1
Villavicencio	6.0	6.5
Pasto	6.9	7.1
Ibagué	9.0	7.2
Cúcuta	6.7	7.7
Montería	8.8	8.3
Pereira	7.9	8.7
Cartagena	8.9	8.9
Cali	8.9	9.8
Barranquilla	10.5	9.9
Medellín	9.2	10.2
Manizales	12.7	11.7

Fuente: datos tomados de DANE y DNP (2010).

En la tabla 5 se presenta la población en situación de pobreza en los años 2008 y 2009 para diferentes niveles de agregación poblacional. En el total nacional se observa un cambio de composición de la pobreza, teniendo en cuenta que para el periodo 2008 a 2009 se redujo el número de indigentes y aumentó el número de pobres. En general, las áreas urbanas tuvieron el mismo comportamiento; sin embargo, en las trece mayores áreas metropolitanas aumentó la población en situación de indigencia y de pobreza.

Tabla 5. Número de personas pobres e indigentes 2008/2009

Dominio	2008		2009	
	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
Cabecera	4 268 855	13 012 192	4 098 733	13 132 408
13 áreas	1 326 102	5 968 449	1 394 776	6 028 612
Otras cabeceras	2 942 753	7 043 743	2 703 957	7 103 796
Resto	3 424 383	6 838 529	3 060 439	6 766 736

Fuente: datos tomados de DANE y DNP (2010).

La redistribución de la población entre pobres e indigentes en los niveles presentados en la tabla 5 se puede explicar hipotéticamente por dos razones: los flujos migratorios y la diferencia de tasas de crecimiento poblacional entre áreas urbanas y áreas rurales.

Finalmente, para determinar la posible incidencia del GPS en la reducción de la pobreza, se señalan las tendencias de las variables del estudio de acuerdo a su medición, así: GPS vs. pobreza y pobreza extrema de acuerdo con NBI (2002-2005) y según IPM (2008-2009).

Tabla 6. Gasto público social vs. pobreza y pobreza extrema 2002-2009

Año	Gasto público social	Índice GPS con relación a los indicadores de pobreza	Pobreza (%)	Índice de pobreza NBI (2002-2005) IPM (2008-2009)	Pobreza extrema (%)	Índice de pobreza extrema NBI (2002-2005) IPM (2008-2009)
2002	\$26 882.46	100.00	53.70	100.00	19.70	100.00
2003	\$26 199.97	97.46	51.20	95.34	17.00	86.29
2004	\$28 430.70	105.76	51.00	94.97	17.00	86.29
2005	\$33 435.51	124.38	50.30	93.67	15.70	79.70
2006	\$34 198.73	ND	ND	ND	ND	ND
2007	\$39 679.99	ND	ND	ND	ND	ND
2008	\$41 609.39	100.00	46.00	100.00	17.80	100.00
2009	\$48 177.34	115.78	45.50	98.91	16.40	92.13

Nota: para los años 2006 y 2007 no se presentan cifras de pobreza en Colombia, debido al cambio de metodología para su medición (pasó de NBI al IPM). Las series no fueron empalmadas finalmente.

Fuente: autores con base en información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017).

El gasto público social en Colombia presentó un incremento para cada uno de los años (así como lo estipula el artículo 350 de la Constitución Política de Colombia), a excepción del 2003, en el que el índice fue negativo. Por su parte, los índices de pobreza se reducen en todos los años sin importar la metodología utilizada. En la figura 4 se puede apreciar el comportamiento de las variables durante el período analizado.

Bajo la medición del NBI, el índice del GPS aumenta en 24.4 puntos, mientras que la pobreza disminuye en 6.3 % y la pobreza extrema en 20.3 %. De acuerdo con el IPM, los resultados muestran un incremento del índice del GPS en 15.8 puntos y una disminución de la pobreza de 1.1 % y de la pobreza extrema de 7.9 %. Esto es tan solo en un año, lo que refleja un mayor dinamismo en estas dos últimas variables con el cambio de metodología. La relación entre las variables se ve con mayor fuerza entre el 2004 y 2005, cuando el GPS presenta su mayor aumento (18.2 %) y disminuye la pobreza en 1.3 % y la pobreza extrema en 6.6 %.

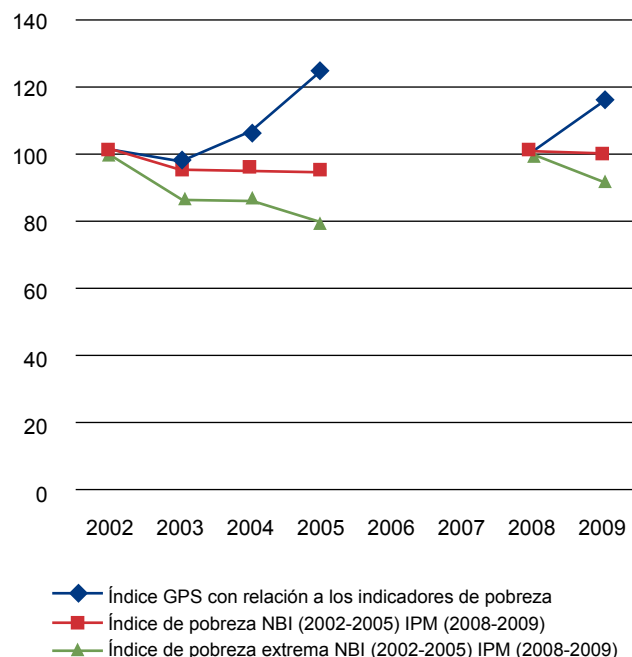


Figura 4. Comportamiento índice GPS pobreza y pobreza extrema.

Fuente: datos tomados de DANE y DNP (2010).

COMENTARIOS

En los resultados anteriores se evidencia que la evolución de la pobreza ha mostrado oscilaciones significativas en el periodo analizado; sin embargo, se puede ver que la diferencia entre la población total y la suma de la pobreza y la indigencia sigue siendo bastante alta: en 2008, de una población nacional de 43 196 394 habitantes, 27 543 959 colombianos se encontraban en situación de pobreza o indigencia, lo que corresponde al 63.5 % de la población total, y en 2009 la indigencia y la pobreza corresponden a casi el 62 % de la población. Esto quiere decir que más de la mitad de la población colombiana continuaba en situación de pobreza, lo que constituye una problemática que requiere acciones gubernamentales más efectivas. Al observar la evolución de la pobreza en zonas rurales o resto de la población, tampoco se refleja una tendencia decreciente significativa de la pobreza.

El gasto público social ha tenido un comportamiento creciente durante el período de estudio, e incidió de una u otra manera en la disminución de los índices de pobreza y pobreza extrema. La mayor relación entre el GPS y las demás variables se presentó entre el 2004 y 2005, con un aumento del 18.2 % para el caso de la pobreza, y una disminución de 1.3 % y 6.6 % para el de la pobreza extrema.

En conjunto, el comportamiento de la situación de pobreza e indigencia en el país justificaría que el Gobierno Nacional mejorara sus políticas públicas en torno a este fenómeno, para hacerlas más eficientes y efectivas y lograr mayor compromiso con la población más necesitada del país.

REFERENCIAS

- Constitución Política de Colombia. Bogotá, Colombia. 1991.
- CEPAL. (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*. Pucón, Chile: Cepal.
- Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Bogotá, Colombia. Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Resultados de cifras de pobreza, indigencia y desigualdad 2009*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Resultados de cifras de pobreza, indigencia y desigualdad*. Bogotá, D. C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Gasto público social en Colombia 2000-2009*. Recuperado de http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=p2u1Td_tVhY%3D&tabid=110
- Keynes, J. (1936/1976). *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2017). *Distribución gasto social en el presupuesto general de la nación. 1996-2016*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.