

El gasto social en Colombia: un breve panorama 1998 - 2000

Grupo de Interés Gestión Pública*

Resumen

La tendencia que se ha observado a través del tiempo en Colombia, es la de un gasto en aumento debido a una mayor participación del Estado en la economía debido a la gran cantidad de funciones del gobierno tanto en el nivel central como en local, dada la necesidad de que el Estado contribuya al desarrollo de la sociedad.

Por ello, el presente artículo trata de abordar el comportamiento del gasto público en Colombia sea a través de las transferencias a las entidades territoriales o como una asignación directa del Gobierno Central, que tiene como objetivo reducir las necesidades básicas insatisfechas de los colombianos.

Palabras clave: Colombia, gasto social, transferencias territoriales, necesidades básicas

The Social Expense in Colombia: A Brief Panorama 1998 - 2000

Abstract

The tendency in the long time in Colombia, is of a crescent expense just by a larger participation of the State in the economy. This is produced by the great number of functions of the government in the levels central and local, by the necessity of the State contribute to the social increase.

The present article board the behavior of public expense in Colombia across of the transferences to territorial entities and as direct assignation of the central government with the purpose of to reduce the basic Colombians needs not satisfied.

Key words: Colombia, social expense, transferences territorial, basic needs

* Grupo de Interés en gestión pública. Coordinador Eber Elí Gutiérrez. Participantes: Eliana Marcela Bedoya, Mauricio Alejandro Cardona, Luz Angela Escobar, Gloria Inés Herrera, Natalia Hurtado U. Tatiana Janeth Londoño, Marisel Rodríguez G., Natalia María Tamayo. Dirección electrónica: EGUTIERREZ@guayacan.udem.edu.co

Introducción

En la actualidad, el concepto de gasto público ha venido tomando gran importancia, pues los organismos estatales se han ido dando cuenta de que gran parte de los problemas fiscales, no son tanto asunto de carencia de recursos, sino de ineficiencia en la asignación de los mismos, ya que de nada sirve tener altos ingresos fiscales, si su forma de distribución no es la más correcta y universal.

Por lo tanto, el gasto público debe estar orientado a la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad, a través de la provisión de bienes y servicios públicos, con el objetivo de mejorar el bienestar de la comunidad. Esta condición es posible si el Estado actúa dentro de criterios de eficiencia y equidad.

La tendencia que se ha observado a través del tiempo en Colombia, es la de un gasto en aumento debido a una mayor participación del Estado en la economía ya que si se hace una comparación entre los diferentes países y períodos, se observa un número superior de funciones del gobierno central y local, puesto que es bien sabido que el progreso de las sociedades, implica un incremento en los programas que contribuyen al desarrollo de ellas, como lo explicaba el economista alemán Adolph Wagner.

Este presentó su ley de crecimiento de los gastos públicos. Él pensaba, quizás anticipándose a las tendencias que se materializarían en unos años más tarde, que el desarrollo de la moderna sociedad industrial daría lugar a crecientes presiones políticas “en pro del progreso social”, que exigirían tener, cada vez más en cuenta, las consideraciones de carácter social en la dirección de la empresa. En consecuencia, era de esperar una continua expansión del sector público y de su participación en la economía”.¹

Por ello, en Colombia, el presupuesto de la Nación se encuentra destinado a cubrir gran variedad de gastos, entre los que se destacan los de defensa, educación, seguridad social, transferencias y préstamos pero, quizás, los que tienen una mayor relevancia y a los que se destina gran cantidad de fondos suelen ser los de funcionamiento. El sistema político y burocrático que ha predominado en el manejo de las finanzas públicas, hace que la asignación de los recursos sea ineficiente en todos los niveles de la administración pública.

“Sin embargo, evaluar empíricamente el nivel apropiado del gasto público es bastante complejo, pues fácilmente se acepta la idea de que dicho gasto es fundamental para combatir grados extremos de pobreza y para asegurar niveles mínimos de dotación de infraestructura pública, los que a su vez pueden apalancar la inversión del sector privado. Así como hay estudios que muestran una correlación alta entre mayores niveles de gasto público y menos tasas de crecimiento de la economía, también existen los que no encuentran ninguna asociación determinante”.²

A pesar de que el gasto público ha venido creciendo desde principios de la década del 80, es en la década del 90, producto de la nueva constitución política del país donde aumentó en mayor

proporción, aunque en dicho período se haya presentado una ola privatizadora de las empresas públicas o la eliminación de varias entidades públicas.

La mayor parte de ingresos para financiar el gasto proviene de los impuestos que los ciudadanos están dispuestos a pagar, siempre y cuando se manifieste en un mayor gasto social y no burocrático, puesto que, debido a la recesión económica, el recaudo de impuestos se tornaría difícil, lo que implicaría menores ingresos al fisco. Por ello es de suma importancia que las reformas tributarias propuestas no estén enfocadas a la extensión de la base tributaria, sino que definan los sectores de la economía que van a ser beneficiados con los mayores recursos públicos.

En general, si el gobierno desea reducir su nivel de gasto, deberá eliminar tanto la corrupción, como la centralización, que genera duplicidad de funciones, pues se ha demostrado que el organismo estatal cuenta con un gran tamaño, un nivel de gasto mayor a sus posibilidades y una política en materia de inversión que no dan cumplimiento a los objetivos básicos del Estado, con relación al bienestar de la población.

1. Situación macroeconómica y gasto público

La elaboración de la estrategia macroeconómica en el plan de desarrollo “Cambio Para Construir La Paz 1998-2002”, parte de reconocer la urgencia de corregir el conflicto social y los severos desequilibrios macroeconómicos que el País ha venido enfrentando en los últimos años. Las manifestaciones más relevantes del conflicto social, han sido la pobreza y la violencia, las cuales se reflejan en las más altas tasas de secuestros y homicidios de América Latina. En 1997, casi 8.3 millones de personas no lograron obtener los recursos necesarios para cubrir el costo de la canasta familiar; por esto, Colombia se ha considerado un país de ingreso medio bajo, al encontrarse insatisfechas las necesidades básicas de los individuos como consecuencia de la falta de ingresos y de empleo, lo que acrecientan los niveles de pobreza en el territorio nacional. Hoy el 56% de la población se encuentra en condiciones de pobreza.

El conflicto social, la corrupción, la baja inversión, las necesidades básicas insatisfechas, entre otras, han convertido a Colombia en un país fragmentado, conformado por diferentes grupos, los cuales con sus actos contribuyen sólo a fomentar la inestabilidad macroeconómica e inciden en las bajas tasas de crecimiento de la década de 1990, circunstancia que le ha costado al País la mala imagen en el mercado internacional, trayendo consigo la fuga de capitales y altos índices de desempleo.

La desigualdad en la distribución del ingreso se presenta en las grandes ciudades, donde existen grupos marginales que carecen de la provisión de servicios básicos, debido a las políticas sociales mal diseñadas y la iniquidad en la distribución del gasto público. Aunque este pasó de 8.21% del PIB, en 1990, a 15.3%, en 1997 no se consideró significativo desde la redistribución de la renta, debido a que este incremento no constituye una condición suficiente para alcanzar niveles de desarrollo adecuados, para combatir la pobreza y reducir la desigualdad.

El tamaño del Estado Colombiano, medido por la relación entre el gasto total de las entidades públicas y el PIB, se ha elevado en forma escandalosa en los últimos diez años: de un monto equivalente al 20.4% del PIB en 1990, pasó al 30.6 % en el año 2000. Es decir, el Estado creció un 50%, desfase que no es compatible con el nivel de desarrollo de la economía, y la capacidad de tributación y las posibilidades económicas de Colombia. Es por ello que los gastos han crecido mucho más rápido que los ingresos, y el déficit ha subido de una forma explosiva.

1.1 El déficit fiscal

El creciente déficit fiscal exigió recortes en el gasto social, por lo que todas las intenciones que tenía el Gobierno Central para combatir la pobreza y reducir la desigualdad en las diferentes zonas marginales del país se vieron frustradas ante las medidas que se tomaron para la reducción del gasto.

Otro de los factores que ha contribuido a incrementar el déficit fiscal en los últimos años, es el mal uso de los ingresos y los egresos corrientes de la nación; mientras los ingresos corrientes del Gobierno Central como porcentaje del PIB han crecido en 2.4 puntos (1990-1999), los gastos corrientes lo han hecho en 8.1 puntos. Este comportamiento explica el serio desequilibrio en las finanzas del sector público no financiero. Para afrontar esta situación, en septiembre de 1999 el Gobierno decidió suscribir un acuerdo con el FMI, mediante el cual recibiría una línea de crédito por el valor de U\$ 2700 millones, para enfrentar contingencias en la balanza de pagos; no obstante, estos recursos de ninguna manera estarán destinados a financiar el gasto público. Otro elemento que ha vuelto inflexible gran parte del gasto público y ha incidido en el creciente déficit fiscal son las transferencias pensionales. El incremento de estas, que explica las dos terceras partes del ascenso total en el gasto, hace inmanejable las finanzas y, sobre todo, exige de un fuerte ajuste en el aumento del gasto público.

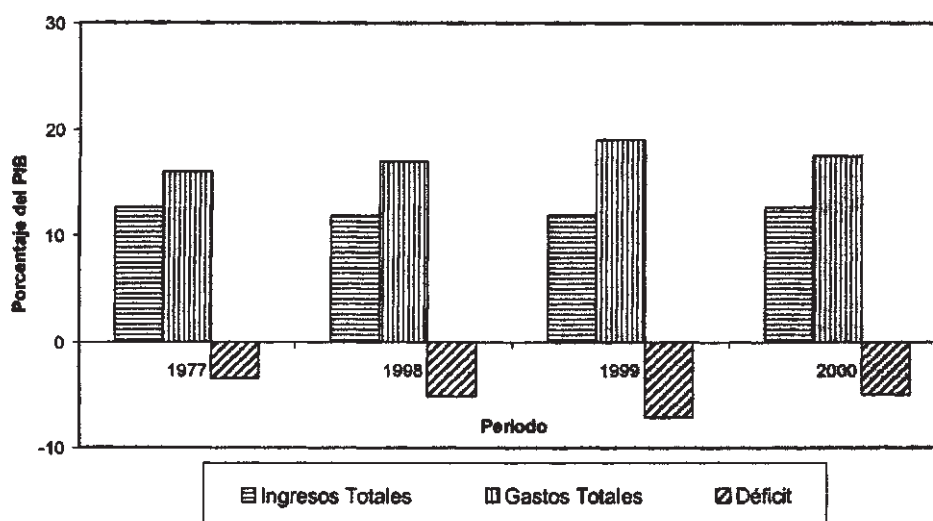
El avance de esta situación ha conducido al desorden presupuestal del Estado. Así, del total de ingresos que recaudó el gobierno central en 1999, los gastos totales representaron el 1335%, de los cuales 74% del gasto estaba destinado a transferencias; el 19.6% a servicios personales; 5.8% a gastos generales, 8.7% a inversión y 24.7 a intereses. De igual forma sucedió en 1998: del total de ingresos que obtenía el Gobierno Central, gastaba el 120.9%. El año 2000 no se aleja de esta circunstancia, puesto que el valor presupuestado de ingresos es de 23.524% y los gastos totales presupuestados son el 30.786%.

Cuadro 1.
Gastos e Ingresos de Gobierno Nacional Central 1997-2000 (% del PIB)

Año	Ingresos Totales	Gastos Totales	Déficit
1997	12.6	16	-3.5
1998	11.8	16.9	-5.1
1999	11.9	19	-7.1
2000	12.6	17.5	-5

Fuente: D.N.P. - BANCO DE LA REPÚBLICA

Gráfico 1.
Influencia de los ingresos y los gastos en el déficit fiscal (porcentaje del PIB)



En síntesis, se puede afirmar que el acelerado déficit fiscal tiene su origen en lo que se denominó el “Laberinto fiscal”, en 1981, consistente en una serie de leyes que asignaban, de manera específica, los recursos del gobierno a todo tipo de actividades. Para 1986 se concluyó que el déficit obedecía a grandes problemas de inercia en el gasto público y a una grave ineficiencia en la aplicación de los dineros públicos, adicionalmente del afianzamiento de las diferencias para los municipios y departamentos, como por el saneamiento financiero del sector eléctrico y de otras entidades descentralizadas, cuyas deudas fueron absorbidas por el gobierno central.

A pesar una relativa estabilidad fiscal entre 1985-1995, la constitución de 1991 generó una serie de compromisos en cabeza del gobierno central que han llevado al país a un serio deterioro de sus finanzas. Adicionalmente, persisten problemas de vieja data como el despilfarro de lo público,

mala planeación y ejecución presupuestal, corrupción, y el proceso de descentralización que exige de mayores recursos por parte del Estado.

CONCEPTO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos totales y préstamo neto	16.0	16.9	19.0	17.5	17.5	17.0
Gastos corrientes	12.2	13.4	15.1	14.4	14.3	13.8
Servicios personales	2.5	2.7	2.9	2.7	2.6	2.5
Operaciones comerciales	1.6	1.4	1.3	1.1	1.1	1.1
Intereses	1.2	1.9	2.3	2.7	2.6	2.7
Otros gastos	0.1	0.1	0.2	0	0	0
Transferencias corrientes	6.8	7.4	8.5	7.9	8.0	7.5
Gastos de capital	3.6	3.2	3.4	2.9	2.9	3.0
Inversión	1.5	1.2	1.1	0.9	0.7	0.7
Transferencias de capital	2.2	2.0	2.3	2.0	2.3	2.3
Préstamo neto	0.2	0.2	0.5	0.2	0.2	0.2

Fuente: Banco de la República

La anterior situación ha hecho que el gobierno nacional adelante una serie de reformas orientadas a disminuir y a racionalizar la estructura del gasto y a aumentar las fuentes de ingresos en los diferentes niveles de gobierno, las cuales se resumen a continuación:

Ingresos

- En diciembre de 1998, el Congreso aprobó en la ley 488, una sobretasa del 20% a la gasolina, con destino a los municipios (15%) y departamentos (5%); del 6% al ACPM con destino a los departamentos (3%), y la nación (3%). Esta medida le ha significado recursos adicionales a los fiscos territoriales por \$470 mm.
- Se convirtió en ley de la República la suscripción de los bonos de paz, cuyo monto asciende a \$ 1.2 billones (ley 487/98.)
- Se aprobó la reforma tributaria (ley 488/98), mediante la cual se amplió la base del IVA y se redujo la tarifa de este impuesto del 16% al 15%, a partir de noviembre de 1999. Adicionalmente se incluyeron una serie de acciones para reducir la evasión y la elusión de impuestos.

Gastos

- Promoción a través de la Red de Solidaridad social de una mayor cobertura de los servicios de salud, educación y nutrición, para así elevar el bienestar social en diferentes zonas marginales del país.
- Vienen eliminándose las nóminas paralelas.
- Se cumplió el compromiso con el Banco de la República de no aumentar el gasto público para alcanzar las metas macroeconómicas.
- Se aprobó el proyecto de ley-para la creación del Fondo de Ahorro para financiar las obligaciones pensionales de las entidades territoriales (ley 542/99)
- Igualmente se presentó el proyecto de ley 44/98, para regular las rentas de destinación específica (flexibilizar el presupuesto), racionalizar el crecimiento de rubros incluidos en la inversión social, eliminar el rezago presupuestal y, posteriormente, eliminar los fondos de cofinanciación.
- Mediante la ley 489/98, se le otorgaron facultades extraordinarias al gobierno nacional para reorganizar y fusionar entidades del Estado.
- Por último, se aprobó el plan financiero para 1999, que implicó el recorte en los presupuestos de las entidades descentralizadas y del gobierno, por un monto de \$2.1 billones(1.4% del PIB de 1999).

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno presentó una guía de estrategias y políticas trazadas en el Plan de Desarrollo “Cambio para construir la Paz”. Estas se fundamentan en el logro de la paz, ya que la ausencia de este factor, se podría considerar un obstáculo para el desarrollo socio económico del país. Por ello se han articulado las condiciones para superar el conflicto armado para así, posibilitar la paz en diferentes regiones del país.

- Reformas estructurales para el sector agrario.
- Propuestas sobre las relaciones internacionales y la inversión externa en un contexto a la superación de la violencia.
- Reforma de las Fuerzas Armadas y los organismos de seguridad social.
- Política de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.
- Reformas al Congreso.
- Definición de elementos concretos para la redistribución de la riqueza, oportunidades y acceso a la cultura.

Para el proceso de saneamiento de las finanzas públicas es condición indispensable reducir el nivel de gasto del gobierno central para asegurar un mejor futuro para los colombianos. Adicionalmente, se requiere adoptar medidas que conlleven a aumentar la capacidad de gestión del sistema tributario que permita aumentar los recaudos, procurar una mayor eficiencia en labor de la DIAN y privatizar las empresas estatales que operan ineficientemente, por los altos costos y pérdidas que estas representan para el erario público.

2. Modelo descentralización

La tradición centralista que caracterizó al país hasta mediados de la década de los ochenta dio como resultado una administración pública ineficiente e inoperante. Las erogaciones de dineros públicos de mayor volumen, como los destinados a la educación y la salud, se adelantaban sin ningún control por parte del Gobierno Central sobre su destino último y sin ninguna evaluación en el cumplimiento de los objetivos constitucionales de ese entonces.

Así, desde principios de los ochenta el país se embarcó en el proceso de descentralización fiscal, el cual quedó explícitamente plasmado en la Constitución de 1991 y en las leyes que la han venido desarrollando. Desde el punto de vista de la eficiencia económica, las transferencias hacia las regiones se fundamentan en el hecho de que el gobierno central actualmente distribuye a las entidades territoriales un gran porcentaje de sus ingresos. Aquí el objetivo de la política fiscal, vía gasto, es posibilitar la redistribución de la renta regional, regular la actividad productiva y generar empleo en las localidades, a través de la provisión de bienes públicos.

Así, de acuerdo con la ley 60 de 1993, las transferencias corresponden a porcentajes con una tendencia al alza, siempre y cuando los ingresos corrientes de la Nación (tanto de origen tributario como no tributario) aumenten por un mejor recaudo o por un crecimiento real en la actividad productiva. Es importante señalar que las participaciones municipales de los ingresos corrientes, según la ley deben crecer un punto porcentual anualmente hasta alcanzar el 22% en el presente año, mientras el situado fiscal que es cedido a los departamentos, corresponde al 24.5% de los ingresos corrientes de la nación, asignados de acuerdo con plan de desarrollo de cada región.

La forma como han crecido las transferencias para la descentralización en la última década, ha limitado la capacidad del Estado para corregir y controlar el déficit fiscal, fenómeno explicado porque el sistema de transferencias automáticas no le permite al gobierno central exigir un mayor esfuerzo fiscal en las entidades territoriales en cuanto a sus propios ingresos. Adicionalmente, este proceso ha generado grandes diferencias regionales, dado que el monto de las transferencias per cápita es muy distante entre los diferentes departamentos y municipios, además que las necesidades de provisión de bienes públicos locales (calles, alumbrado público, parques, acueductos, entre otros), también manifiestan grandes diferencias en el país.

INVERSIÓN PÚBLICA								
Concepto	Participación Aumentada Inversión pública				Composición de la inversión pública promedio %			
	85-90	91-98	99-02	Total	85-90	91-98	99-02	Total
Gobierno Central	2.3	2.4	0.5	1.9	27.4	26.3	5.3	22.0
Regionales y Locales	4.0	7.3	5.6	4.9	16.9	31.7	60.2	33.1
Otras Entidades	8.2	11.4	8.5	8.8	55.7	42.0	34.5	44.9
Total	14.5	21.1	14.6	15.6	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Plan de Inversiones 1999-2002 - DNP

“Aún sin alcanzar este tope, “la participación” pasó de representar 0.8% del PIB en 1985 a 1.4% del PIB en 1992 y 2.1 % del PIB en 1995. El situado fiscal, a su vez, también se fue incrementando, pasando del 1.9% del PIB en 1985 a 2.2% del PIB en 1990 y 2.8 en 1995”.³

Así, en la administración Samper, vía transferencias, la inversión social logró aumentar del 12.2% del PIB en 1994 al 15.2% del PIB en 1998. En términos reales, aproximadamente 22 millones de colombianos obtuvieron mayores y mejores servicios en salud, saneamiento básico y educación. Igualmente la red de solidaridad social cubrió cerca de 3 millones de pobres en diferentes departamentos, en servicios básicos.

“En síntesis, aunque el monto de transferencias del gobierno central a los municipios y a los departamentos se ha ido incrementando de forma importante desde la expedición de la Constitución de 1991 (en un total del PIB durante el periodo 1990-2001), es claro que desde mediados de los años setenta las transferencias territoriales (incluyendo las que tenían incidencia territorial) alcanzaban cerca del 43% del total de ingresos. Actualmente se transfieren cerca del 48% de los ingresos corrientes y para principios de siglo se alcanzará el 56%, de los cuales el 47% corresponde al “situado” y a la participación.⁴

Por su parte en el Plan de Desarrollo del actual gobierno, este propone una política de movilización social, la cual tiene como objeto la consolidación de toda la sociedad en torno a las metas plasmadas en los programas “Motor Caminante” y “Motor Úrsula”, en el sector educativo. Para ello se deben desarrollar mecanismos efectivos de divulgación, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los proyectos de movilización social dentro del programa “Motor Caminante” son: movilizar recursos de personas jurídicas y naturales para costear una canasta escolar para niños de estratos 1 y 2 de educación básica; dinamización social por la educación, la cual busca la formulación de políticas de concertación nacional, realización de programas educativos, graduación de municipios por medio de programas de asistencia técnica horizontal e instituciones educativas públicas y/o privadas apuntando a la calidad, eficiencia, cobertura y gestión; ampliación de la jornada de los

niños, programa que es financiado por las Cajas de Compensación Familiar y Servicio Social obligatorio para estudiantes de docencia.

De otro lado el programa “Motor Úrsula” se desprende de la política de movilización social y busca brindar a los niños de 0 a 5 años condiciones favorables para su desarrollo humano.

Otra reforma es la financiación de la educación superior que busca transformar progresivamente el actual esquema de subsidios a la oferta hacia uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes que podría contemplar subsidios de demanda, que estará bajo la responsabilidad de los departamentos y municipios.

En el sector de la salud, para evitar distorsiones en la afiliación e incentivar a los trabajadores independientes al Régimen Subsidiado, se establecerán mecanismos de control y castigo en la instancia municipal. Las entidades territoriales deberán presentar una evaluación al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) sobre la localización de subsidios de salud y la identificación de todos los afiliados, como pre-requisito para el acceso a recursos de la subcuenta de solidaridad.

El mejoramiento de estas condiciones, exige asignaciones más eficientes y equitativas para la salud y la educación, sustentadas en costos unitarios Estándar. Lo anterior generaliza, un gasto igualitario para todos los departamentos, municipios y distritos, tanto en salud como en educación, mejorando la eficiencia en las transferencias, ampliando la cobertura y prestando más y mejores servicios a la comunidad.

3. Gasto público: redistribución ingreso

Colombia es un país de ingreso medio - bajo, donde las necesidades básicas de la población presentan grandes niveles de insatisfacción, por lo que no es extraño que en los últimos gobiernos se haya presentado una fuerte inclinación a proponer planes de gobierno con una clara tendencia social. “El Salto Social” del gobierno Samper y “Cambio Para Construir La Paz” del gobierno Pastrana, así lo demuestran. En dichos periodos presidenciales, se han presentado iniciativas y reformas enfocadas: a la erradicación de la pobreza. De igual modo, muestran una notable preocupación por el aumento de la concentración de la riqueza en el país. Aunque dichas propuestas pueden ser consideradas como “flojas”, al menos dejan ver la creciente preocupación que existe en el país con relación al flagelo de la pobreza.

Para 1995, según el Departamento Nacional de Planeación, el 55% de la población total de Colombia contaba con un ingreso per cápita que no le permitía cubrir el costo de una canasta mínima de bienes y servicios. Además, la pobreza en Colombia ha tomado características de “estática”, pues la puesta en marcha de programas para combatirla ha generado una disminución poco importante del nivel de pobreza. La diferencia entre el nivel de ingresos de los ricos y el de los pobres ha aumentado; vale decir que ésta se acentúa cada vez más, lo que en realidad significa que la posibilidad de los pobres para alcanzar un nivel mínimo de ingresos es cada vez más lejana.

Debe quedar claro que para este año la distribución del ingreso entre los subgrupos más pobres y menos pobres se hizo más igualitaria, lo cual esto muestra una tendencia a la desaparición de las clases sociales media-baja y media-media, es decir, que los más pobres cada vez son más.*

Durante el gobierno de Ernesto Samper, es decir de 1994 a 1998, su plan de desarrollo, “El Salto Social”, proponía diferentes políticas para combatir la pobreza, que incluían un mayor gasto del gobierno en inversión social dedicada principalmente a la educación, la seguridad social, la vivienda, hacia aquellos aspectos que tienen que ver con el bienestar de los colombianos. No obstante, los problemas políticos y económicos de este gobierno desviaron la atención del país hacia otros aspectos diferentes al plan de desarrollo y los dirigieron más hacia problemas como el “Proceso 8000” y la corrupción que rodearon a este gobierno. Cabe anotar que “El Salto Social” contemplaba políticas no muy claras sobre la formación bruta de capital y sus alcances; tampoco hacía programas para los sectores más deprimidos del país. A pesar de sus buenas intenciones, fue muy poco lo que se logró, dado que entre 1993 y 1999 la línea de pobreza pasó de 51.70% a 55.00%² (DPN-DANE); esto significa un conjunto mayor de personas sin poder acceder a los bienes básicos.⁵

En tal sentido el plan de desarrollo del gobierno anterior dejó muchas de sus metas sin realizar y no logró una lucha fuerte contra la pobreza a pesar del mayor gasto público dedicado a la erradicación de esta. El indicador de necesidades básicas insatisfechas –NBI– en el nivel nacional muestra, de 1993 a 1998, un comportamiento moderado, al pasar de 37.20% fuente en 1993 a 26:01% en 1998 (DNP - DAÑE). De otro lado, el coeficiente de GINI señala, por su parte que a nivel nacional y por persona, el nivel de concentración de la riqueza en el país aumentó. Según estadísticas del Departamento de Planeación Nacional (DNP), este pasó de 0.56 en 1993 a 0.57 en 1999. Esto confirma que en el país la pobreza se ha repartido entre más personas.

A partir del año 1998, el recrudecimiento del conflicto armado y la crisis económica, agravaron más la situación de los pobres en el país. La recesión por la que aún se atraviesa no ha permitido otra cosa que un empeoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

El descenso de la dinámica en el crecimiento de la economía, menos de un 3% en los últimos años, asociado a los ciclos económicos, así como el aumento de las tasas de interés y factores estructurales relacionados con el mercado laboral, entre otros, han tenido un efecto directo sobre el nivel de desempleo que en este año ha superado el 20%, influenciado, además, por el aumento de la oferta laboral, y en el creciente déficit fiscal con su posterior efecto tanto en la tasa de cambio, como en las tasas de interés.

A pesar de tan compleja situación, el país ha logrado importantes avances en materia social, al aumentar la esperanza de vida, la escolaridad y el número de personas atendidas por la seguridad social, y al disminuir la tasa de mortalidad infantil, hechos en los cuales, el actual gobierno centró su esfuerzo en el plan Cambio para construir la paz.

El “Cambio para construir la paz” propone objetivos sociales que no distan mucho de los expuestos por el anterior gobierno, es decir, propone aumentar la calidad y la cobertura de la educación, la salud y la seguridad social, entre otros. El principal problema para el actual gobierno ha sido, sin lugar a dudas, la recesión económica de los últimos dos años y sumado a esto, el alto nivel de violencia en que está sumido el país, con sus previsible consecuencias, como, por ejemplo, los desplazados y los fuertes gastos en infraestructura que el gobierno se ve obligado a cubrir.

Puede esperarse que la situación de la pobreza en el país no mejore mucho durante lo que queda de este gobierno, pues al igual que en el plan del gobierno anterior falta más claridad en lo relacionado con la distribución del ingreso y la riqueza, la cual, mientras no sufra una reforma fuerte, seguirá con una tendencia al alza lo que significa simplemente más pobres. Además, el “Cambio para construir la paz” propone la consecución de la paz para un posterior mejoramiento del tejido social del país, pero, sin las condiciones necesarias de ingreso y justicia social, podría ser cuestionable y difícil de lograr la anhelada paz. Al país le hacen falta políticas estructurales que se dirijan específicamente a combatir la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza por lo que durante este gobierno, tampoco habrá grandes cambios en lo que a la pobreza se refiere.

Por ello, el propósito del gobierno del presidente Pastrana debe concentrarse en mantener políticas claras que sigan reduciendo las NBI de los colombianos. Como puede observarse en el cuadro 4, este ha presentado una importante disminución en el territorio nacional al pasar, en 1993 de 37.2% al 26.01 en 1998. Por su parte en las principales cabeceras municipales del país, en promedio para el mismo periodo, el índice de NBI pasó de 26.8% a 17.41%.

Cuadro 4.
Porcentaje de personas con NBI Nacional
(Indicadores simples) 1985-1998

NACIONAL	1985	1993	1996	1997	1998
NBI	45.60	37.20	25.97	25.89	26.01
MISERIA	22.80	14.90	8.85	8.64	8.24
CON CARACTERÍSTICAS INADECUADAS	13.80	11.60	8.58	8.03	6.55
SIN SERVICIOS BÁSICOS	21.80	10.50	5.50	5.37	4.72
HACINAMIENTO CRÍTICO	19.40	15.40	11.06	11.32	11.12
INASISTENCIA ESCOLAR	11.50	8.00	3.96	4.24	4.71
DEPENDENCIA ECONÓMICA	15.90	12.80	9.02	8.93	9.99
CABECERA					
NBI	32.30	26.80	16.85	17.77	17.41
MISERIA	12.60	9.00	4.08	4.53	4.14
CON CARACTERÍSTICAS INADECUADAS	7.30	7.00	4.07	4.30	3.62
SIN SERVICIOS BÁSICOS	8.80	7.20	2.56	2.81	2.04

HACINAMIENTO CRÍTICO	16.10	12.00	8.08	8.29	8.31
INASISTENCIA ESCOLAR	6.80	4.80	2.14	2.84	2.53
DEPENDENCIA ECONÓMICA	12.40	8.80	5.34	5.40	6.14
RESTO					
NBI	72.60	62.50	48.57	46.53	47.81
MISERIA	44.40	30.30	20.65	19.08	18.62
CON CARACTERÍSTICAS INADECUADAS	27.30	23.70	19.77	17.51	13.97
SIN SERVICIOS BÁSICOS	49.00	19.20	12.79	11.87	11.53
HACINAMIENTO CRÍTICO	26.40	24.40	18.45	19.00	18.23
INASISTENCIA ESCOLAR	21.40	16.40	8.47	7.81	10.22
DEPENDENCIA ECONÓMICA	23.50	23.30	18.12	17.89	19.75

Fuente: base en la Encuesta de Hogares

De otro lado, el coeficiente de GINI ha tenido una tendencia al alza durante lo corrido de los últimos gobiernos, de lo que se puede concluir que en el país cada día son menos los ricos y cada vez más los pobres. Esta tendencia es más grave en las cabeceras municipales que en el resto del país, debido a fenómenos como los desplazados que han aumentado de manera dramática el número de personas pobres en las ciudades y los municipios.

Cuadro 5. Coeficiente de GINI (Personas y Hogares)

Zona -Nacional 1991 - 1999

NACIONAL PERSONAS	1991	1993	1996	1997	1998	1999
TOTAL	0.55	0.56	0.54	0.56	0.56	0.57
CABECERA	0.53	0.53	0.50	0.52	0.52	0.53
RESTO	0.50	0.51	0.50	0.50	0.57	0.54
HOGARES						
TOTAL	0.54	0.55	0.53	0.54	0.55	0.55
CABECERA	0.52	0.53	0.49	0.52	0.51	0.52
RESTO	0.52	0.51	0.50	0.49	0.57	0.53

Fuente: Cálculos ONP-UDS-DIOGS, con base en la Escuela de Hogares Nacionales 1999 (Marzo)

En lo que respecta a la línea de pobreza y la línea de indigencia en el país se puede observar una marcada tendencia al aumento de dichos porcentajes, tanto a nivel nacional como a nivel de las cabeceras municipales y del resto del país, causado principalmente por la crisis económica y el gran número de desplazados por la violencia y la mala distribución del ingreso en el país. Este

incremento es más pronunciado en los últimos tres años del periodo analizado, lo que lleva a pensar en el importante impacto que ha tenido la recesión económica sobre los hogares pobres del país, desmejorando sus condiciones y convirtiendo cada día a más personas en pobres e incluso, en indigentes.

**Cuadro 6. Porcentaje de personas bajo línea de pobreza e indigencia
Zona - Nacional 1978 - 1999**

	1978	1988	1991	1993	1996	1997	1998	1999
NACIONAL TOTAL								
LINEA DE POBREZA	59.13	59.23	53.80	51.70	52.80	50.30	51.47	55.00
LINEA DE INDIGENCIA	25.11	27.22	20.40	19.40	18.70	18.10	17.85	20.90
CABECERA								
LINEA DE POBREZA	49.63	48.23	47.30	43.60	42.80	39.10	41.80	45.20
LINEA DE INDIGENCIA	15.94	15.92	13.80	11.60	9.90	8.30	10.10	11.00
RESTO								
LINEA DE POBREZA	75.97	74.92	68.40	70.70	77.40	78.90	75.81	79.70
LINEA DE INDIGENCIA	41.36	43.33	35.20	37.70	40.30	42.90	37.40	45.90

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS con base en DANE Encuesta Hogares Nacionales.

Sin embargo, al evaluar el comportamiento del gasto público en Colombia, su mayor crecimiento no se ha reflejado en un mayor bienestar para la comunidad, de manera eficiente, sino que si su tendencia ha sido incrementar el tamaño burocrático del sector público, que no han permitido un mejoramiento en la calidad de vida de los colombianos.

Falta mucho trabajo para lograr un mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos. Quizás será importante avanzar más en la búsqueda de igualdad en lo que al ingreso se refiere, pues esto es una condición necesaria para la consecución de algo tan valioso y necesario en el país como la paz. Mientras los problemas de desplazados y violencia en el campo sigan enviando a los campesinos a las ciudades es de esperar un empeoramiento de los niveles de pobreza del país.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, muchos de los problemas del gasto público en Colombia son de vieja data y encuentran su razón de ser en el mal uso de lo público, en la mala planeación y ejecución presupuestal, además de los inconvenientes propios del proceso de descentralización que no ha estimulado el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales. Lo anterior ha conducido al país a grandes desahorros corrientes que han incrementado el déficit fiscal, acentuando la crisis en

materia económica y, por ende, fiscal lo que exige, por parte del gobierno, una mejor gestión, no solo en lo referente al comportamiento propio del gasto público, sino a la asignación eficiente de dichos recursos.

El gasto público, por lo tanto, sea a través de las transferencias a las entidades territoriales o como una asignación directa del gobierno central, debe responder a la solución de las necesidades básicas de los colombianos y no orientarse a incrementar el tamaño del sector público. Por ello, lo que requiere el país es definir claramente las competencias locales y de interferencia del gobierno central en materia de bienes y servicios públicos, en especial de educación y salud.

La mejora de la eficiencia del sector público, la reducción de costos en la prestación de los servicios públicos y la mayor participación del sector privado, son cambios fundamentales para alcanzar el objetivo de reducir las necesidades básicas insatisfechas, además de participar en el proceso de ajuste fiscal; a medida que se cumplan estos objetivos, se facilitará la participación ciudadana en la gestión pública, se reducirán los gastos a través de más eficiencia y menos trámites burocráticos, pero, sobre todo, reduciremos los niveles de pobreza crecientes a los que se enfrenta en la actualidad la gran mayoría de colombianos.

Bibliografía

BANCO DE LA REPÚBLICA, "Indicadores sobre finanzas del sector público no financiero" en revista del Banco de la República, (notas editoriales). Santafé de Bogotá: 1996.

DEPARTAMENTO NACIONAL PLANEACIÓN. Las políticas de "El salto social". Santafé de Bogotá: 1995.

COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS, informe final. Santafé de Bogotá: 1997.

GUTIÉRREZ LONDOÑO, Alfonso, ESCOBAR GALLO, Heriberto y GUTIÉRREZ LONDOÑO, Eber. Hacienda Pública. Un enfoque económico. Medellín: marzo de 2000.

CLAVIJO Sergio. Política fiscal y Estado en Colombia. Santafé de Bogotá: 1998.

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy B. Hacienda Pública. Teórica y aplicada. McGraw Hill. Santafé de Bogotá: 1992.

Notas:

¹ MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy B. Hacienda Pública. Teórica y aplicada. 5a. edición, 1992, pág. 138.

² CLAVIJO Sergio. Política fiscal y Estado en Colombia. Primera edición, 1998. pág. 56.

³ Ibid, pág. 67.

⁴ Ibid., pág. 68.

^{*} Más información: Revista Lecturas de Economía junio-diciembre, 1999. Universidad de Antioquia.

⁵ DNP: DANE