Vniversitas Económica

ISSN 2539-102X (En Línea)

Vol. 18 No. 7

Documento de Trabajo en Economía

El Gasto público en Colombia Reflexiones y propuestas

Jorge Espitia, César Ferrari, Jorge Iván González, Isidro Hernández, Luis Carlos Reyes, Alejandra Romero, Carlo Tassara, David Varela, Jairo Orlando Villabona, Gustavo Zafra

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá

7

julio de 2018

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Departamento de Economía

Vniversitas Económica

ISSN 2539-102X (En Línea)

Vol. 18 No. 7

Documento de Trabajo en Economía

El Gasto público en Colombia Reflexiones y propuestas

Jorge Espitia, César Ferrari, Jorge Iván González, Isidro Hernández, Luis Carlos Reyes, Alejandra Romero, Carlo Tassara, David Varela, Jairo Orlando Villabona, Gustavo Zafra

7

julio de 2018

Pontificia Universidad JAVERIANA Bogotá

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Departamento de Economía

Serie: Documentos de Trabajo en Economía
Periodicidad continua

P. Arturo Sosa Abascal, S. J.
Gran Canciller

P. Carlos Eduardo Correa, S. J.
Vice-Gran Canciller

P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Universidad

Luis David Prieto Martínez Vicerrector
Académico

P. Luis Alfonso Castellanos Ramírez, S. J.
Vicerrector del Medio Universitario

Catalina Martínez De Rozo Vicerrectora
Administrativa

P. Luis Fernando Álvarez Londoño, S. J.
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales

Luis Miguel Renjifo Vicerrector
de Investigación

Jairo Cifuentes Madrid Secretario
General

Andrés Rosas Wulfers
Decano de Facultad Ciencias Económicas y Administrativas

Paula Herrera Idarraga
Directora Departamento de Economía

Silvia Gómez Soler
Directora Carrera de Economía

Flavio Jácome Liévano
Director de Posgrados en Economía

Gabriel Lubo Cárdenas
Secretario de Facultad

ISSN: 2539-102X (En Línea)

La serie de Documentos de Trabajo Vniversitas Económica es publicada para difusión y discusión. Estos trabajos no han sido sometidos a evaluación por pares para su publicación en esta serie. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas ni a la Pontificia Universidad Javeriana.

El Gasto público en Colombia
Reflexiones y propuestas

Jorge Espitia[a] -César Ferrari[b] -Jorge Iván González[c] -Isidro Hernández[d] -Luis Carlos Reyes[e]- Alejandra Romero[f] -Carlo Tassara[g] -David Varela[h] -Jairo Orlando Villabona[i]-Gustavo Zafra[j] *

Julio 27 de 2018

Resumen

Las siguientes reflexiones y propuestas formuladas desde la academia concluyen que el gasto del Estado colombiano no sólo debe hacerse más eficiente, sino que debe aumentar para financiar los bienes públicos necesarios para el desarrollo del país. El gasto fiscal en Colombia es mucho menor que el de otros países con políticas de gasto responsables, como los de la OCDE, y el crecimiento de la deuda no es alarmante. Esto implica una reforma tributaria estructural, una mayor transparencia por parte del Estado en sus decisiones y en el gasto público, la elaboración de un presupuesto plurianual y por programas, la mejora de la gestión fiscal territorial, y una mayor decisión en el combate a la corrupción.

Clasificación JEL: H1, H5, H6
Palabras Clave: gasto público, inversión pública, subsidios, transferencias, renta básica, política fiscal

Abstract

The following reflections and proposals from the Academy concludes that the Colombian fiscal expenditure should not only be more efficient but should increase to finance public goods necessary for the development of the country. The fiscal expenditure in Colombia is much lower than in other countries with responsible spending policies, such as the other members of the OECD, and the growth of the debt is not alarming. This implies a structural tax reform, greater transparency in government decisions and in public expenditure, the elaboration of a multi-year budget organized by programs, the improvement of the territorial fiscal management, and a major decision in the combat against corruption.

JEL Classification: H1, H5, H6
Keywords: public expenditure, public investment, subsidies, transfers, basic income, fiscal policy

---

a) Profesor de la Escuela Colombia de Ingeniería, Bogotá Colombia, b) Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia c) Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, d) Profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, e) Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, f)Consultora independiente, g) Profesor de Universidad Externado de Colombia y de la Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Italia, h) Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia, i) Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá Colombia, j) Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá Colombia

El gasto público en Colombia
Reflexiones y propuestas[1]

1. Introducción

Existe una gran controversia respecto al gasto público en Colombia. Algunas voces reclaman su incremento con la finalidad de atender necesidades largamente postergadas de la sociedad colombiana. Otras, por el contrario, reclaman su disminución eliminando rubros que consideran superfluos. Lo curioso es que mientras los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), considerado el club de las buenas prácticas gubernamentales al que Colombia acaba de adscribir, tienen niveles de gasto estatal de 40-50 % del PIB, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en su último Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda 2018) el gasto del gobierno central en Colombia para el 2018 será 18.2 % del PIB, incluyendo una inversión de 1.7 %.

Tal situación resulta explicable: según el mismo marco fiscal, la recaudación tributaria será 13.6 % del PIB y la recaudación total 15.1 %.[2] Concordante con ello, propone cumplir la regla fiscal mediante reducciones del gasto a través de la llamada "austeridad inteligente", y minimiza así la importancia del cierre fiscal por la vía de impuestos progresivos.

Responder sobre la conveniencia, dimensión y alcance del gasto público en un país requiere responder en primer lugar qué tipo de Estado ha definido la sociedad y qué tan lejos se encuentra de su establecimiento, porque son las características que la sociedad le atribuye las que deberían definir el alcance y la dimensión de ese gasto. Se requiere también un debate sobre la eficiencia y eficacia de este y sobre la mejor manera en que debe ser administrado, entre otras cosas para erradicar la corrupción que muchas veces lo rodea.

La universidad debe expresar su voz en esa controversia ya que es la institución por excelencia en donde se construye y se difunde el conocimiento a partir de lo previamente construido y de lo nuevo que pueda aportar. No es la única para ese propósito, pero es una de las principales. Ese conocimiento, en últimas, debe contribuir al bienestar de la sociedad y de sus integrantes. Por eso, la universidad no puede quedar al margen de los problemas nacionales y de la búsqueda de sus soluciones en un marco ético y de libertad.

Bajo estos principios, preocupados por el quehacer nacional y sin más interés que contribuir desinteresadamente a mejores decisiones de política económica para el logro del bienestar de

[1] Los autores quieren agradecer las observaciones y comentarios de Pablo Adrián Garlati, profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana a una versión preliminar de este documento. Los errores remanentes son obviamente responsabilidad de los autores.

[2] Gobierno de Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*, recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

los colombianos, profesores vinculados a los temas tributarios, fiscales y de política económica, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Externado de Colombia, de la Universidad Nacional de Colombia y de la Escuela Colombiana de Ingeniería nos hemos permitido como Comisión Académica plantear respetuosamente unas reflexiones y propuestas sobre el gasto fiscal en Colombia y sobre las reformas que al respecto el país requiere con carácter urgente. Este trabajo resulta una continuación del que desarrollamos y publicamos anteriormente sobre la cuestión tributaria.[3]

Sobre el gasto y la inversión pública, el Gobierno colombiano tuvo a bien solicitar a un grupo de expertos una reflexión y unas propuestas, las mismas que le fueron entregadas hace pocos meses y suscitaron un debate público (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Informe Final, diciembre de 2017, publicado en marzo de 2018).

Las reflexiones y propuestas que se presentan en este texto difieren de algunas de las de la comisión gubernamental. El espacio de la academia permite una mirada más amplia e independiente del gobierno y de sus restricciones. El presente texto las desarrolla primero en términos generales para luego abordar temas específicos que a juicio de la Comisión Académica son importantes, algunos de los cuales deberían resolverse de una manera progresiva en varios ejercicios presupuestales.

En general, concluimos que el gasto del Estado no sólo debe hacerse más eficiente, sino que debe aumentar para financiar los bienes públicos necesarios para el desarrollo. De tal manera, el debate sobre el gasto educativo debe dejar su enfoque casi exclusivo en la financiación de las universidades, y buscar resolver primero las enormes carencias de calidad en educación temprana, primaria, secundaria y media. Debe construirse para que la provisión de salud universal sea de calidad alta y uniforme. Los programas de transferencias condicionadas deben continuar siendo una parte importante de la política social del Estado, mientras subsista la incapacidad de la economía de proporcionar una ocupación digna y de alta productividad a la totalidad de la fuerza laboral colombiana. Dada la ineficiencia y las dificultades del sistema pensional actual es importante que, en particular, de continuar los fondos privados, los ingresos de sus administradores dependan de los resultados de su gestión; así mismo deben considerarse nuevos tipos de transferencias como el ingreso básico universal (IBU) que hagan menos precarias las condiciones de vida de los miembros más vulnerables de la población.

Por su parte, la inversión fiscal en infraestructura debe aumentar de manera sustancial, para permitir en particular el acceso a los mercados nacionales de los productos de las regiones y el desplazamiento hacia ellas. Al respecto debe revisarse la conveniencia de continuar con las alianzas público privadas para desarrollar esa infraestructura. Actualmente, son sustitutas inadecuadas de la reducida inversión pública consecuencia, a su vez, de la insuficiente recaudación tributaria que redunda, además, en la incapacidad de proveer los otros bienes públicos que el país requiere.

---

[3] Jorge Espitia, César Ferrari, Gonzalo Hernández, Isidro Hernández, Jorge Iván Gonzáles, Luis Carlos Reyes, Jairo Orlando Villabona, Gustavo Zafra, "Sobre la Reforma Tributaria Estructural que se requiere en Colombia, Reflexiones y Propuestas", *Revista de Economía Institucional* 19, 36, 2017, pp. 149-174, DOI: https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06.

Aunque ambiciosas, estas metas pueden financiarse de manera responsable. El gasto fiscal del país es mucho menor que el de otros países con políticas de gasto responsables, como los de la OCDE, y el crecimiento de la deuda no es alarmante. En vez de buscar maneras de recortar el gasto, nuestro llamado es a que las finanzas públicas aumenten y se manejen de manera más eficiente. Esto implica una reforma tributaria estructural, una mayor transparencia por parte del Estado en sus decisiones y en el gasto público, la elaboración de un presupuesto plurianual y por programas, esto último no sólo en la inversión sino también en los gastos de funcionamiento, la mejora de la gestión fiscal territorial, y una mayor decisión en el combate a la corrupción.

2. Derechos, mercados y obligaciones estatales

El tipo de Estado para Colombia está definido, en gran medida, en la Constitución nacional vigente de 1991 (C91). De tal modo, cabe preguntarse, si el modelo contemplado en la C91 continúa vigente o se agotó, y si es aún adecuado para satisfacer los requerimientos de la sociedad colombiana que la realidad actual y sus tendencias imponen. Si así no fuera, habría que establecer en que aspectos, cómo y en qué debería sustituirse. No obstante, una respuesta en el sentido de que el modelo de la C91 se agotó sería incorrecta; pareciera no existir un cuestionamiento generalizado sobre la misma excepto por parte de quienes quisieran retrotraerla a la Constitución de 1886.

Si el modelo C91 continúa vigente, se requeriría establecer entonces a partir de la misma C91 un punto de llegada (objetivo final) en los aspectos que tienen o deberían tener expresión en el gasto público. El mismo debería compararse con la realidad actual; es decir con una realidad del gasto público en Colombia que dista mucho de satisfacer las metas implícitas contenidas en la C91. La diferencia debería marcar el derrotero de la progresiva transformación de la estructura del gasto público colombiano en los próximos años.

La C91 definió una serie de derechos económicos y sociales a los cuales deberían tener acceso la totalidad de la población colombiana y los otros residentes en suelo colombiano. Desde su expedición, el desarrollo que de ella han hecho tanto la Corte Constitucional, como el Congreso y las otras Cortes, o sea el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, los distintos tribunales y los jueces sobre todo por vía de decisión de acciones de tutela, muestra un balance positivo en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como en la protección de los derechos colectivos a la paz, el medio ambiente y el desarrollo.

Parte de dichos derechos corresponden a lo que en la literatura se conocen como bienes públicos, por ejemplo, seguridad y justicia; es decir no son rivales ni excluyentes (no se agotan con su consumo ni al tenerlos algunas personas dejan de estar disponibles para otras). Por esas características, gran parte de los bienes públicos no logran ser procesados adecuada y eficientemente por los mercados lo cual no implica que no sean demandados por los ciudadanos. Por tal razón, el Estado es el llamado a proveerlos. No es el caso de los llamados bienes privados (no públicos) que al ser rivales y excluyentes los mercados pueden procesarlos adecuadamente

Otra parte corresponde a los llamados bienes meritorios, alimentación, educación, salud y vivienda que al satisfacer necesidades humanas básicas son altamente apreciados. Por ello son a su vez, seguramente, muy inelásticos a precios (es decir, las personas están dispuestos a pagar precios muy elevados para adquirirlos). En parte son ofrecidos a través de los mercados, pero por un problema de insuficiencia de ingreso, una parte significativa de la población colombiana no logra acceder de manera satisfactoria a los mismos. Por otro lado, si en los mercados respectivos no existe suficiente competencia y funcionan oligopolízados o cartelizados, las empresas que operan en ellos, aprovechando esa inelasticidad, tienden a fijar precios muy elevados que les permite usufructuar unas rentas significativas en perjuicio de los consumidores.

Es por tal razón, que resulta una obligación fundamental del Estado desarrollar una política pública que, por un lado, regule esos mercados para asegurar competencia plena en los mismos y para penalizar los carteles y los oligopolios, y, por otro lado, promueva la ocupación generalizada de la población, de productividad elevada, para que aún la más desprotegida cuente con un ingreso decoroso.

Este último tema es crucial. Las cifras actuales de ocupación en Colombia son lamentables. Según el DANE, en mayo de 2018, del total de la población en edad de trabajar, 38.79 millones de personas, solo 57.9% estaba ocupada, 6.2% desocupada y 35.9% inactiva (estudiantes, soldados no profesionales, principalmente). De la población ocupada, 28.1% estaba subempleada. Por ello, la informalidad laboral en Colombia es tan elevada: como una gran parte de la población, sin capital, debe generar su propia ocupación para poder sobrevivir, ésta acaba siendo de muy baja productividad que se traduce en ingresos reducidos. De tal manera, cualquier formalización es asociada con unos costos elevados que no pueden ser pagados, muy superiores a sus beneficios.

Ante esa realidad y la incapacidad de la política pública para resolverla, desde hace varios años se ha tratado de paliarla mediante subsidios, actualmente las llamadas transferencias condicionadas a la población de menores ingresos que se trata más adelante. Esta Comisión considera que los subsidios para aliviar esas carencias, aunque en las circunstancias actuales resulten necesarios, son un sustituto insuficiente de una política económica que resuelva la escasez de ocupación de elevada productividad en la economía colombiana.

Por otro lado, los bienes y servicios en los que se concretan los derechos económicos y sociales se relacionan con otro tipo de bienes que no son de consumo. Son aquellos activos requeridos para viabilizar los procesos productivos para la generación de bienes. Estos activos muchas veces llegan a ser de tal dimensión y envergadura y generan rentabilidades tan reducidas que exigen largos periodos de aprovechamiento para que la inversión respectiva pueda recuperarse. De tal manera, salvo cuando esa rentabilidad se hace atractiva gracias a la regulación del Estado quien también la garantiza, difícilmente logran ser producidos adecuada y eficientemente a través de la inversión privada. Es el caso de las infraestructuras de transporte, de comunicaciones, de riego, de abastecimiento de agua potable y de procesamiento de basuras y desechos.

Un recuento de los activos ofertados en Colombia por los diversos agentes económicos permite concluir que distan mucho de satisfacer los requerimientos de la sociedad. La

situación es particularmente grave en términos de infraestructura de transporte. Aunque durante los últimos 8 años se ha realizado un avance notable, por ejemplo, en la construcción de vías de doble calzada (se construyeron 1376 kilómetros, en 2010 había 730 kilómetros construidos, en 2018 llegaron a 2100 kilómetros[4]), las vías de segundo y tercer nivel, indispensables para conectar el medio rural con los mercados, son absolutamente insuficientes: el Ministerio de Transporte las estima en 150 mil kilómetros en todo el país, no es exagerado afirmar que la casi totalidad se encuentra en muy mal estado. La modernización de la sociedad colombiana requiere que el gasto público aumente y que sea más eficiente.

3. Derechos, acciones estatales y gasto público

Lo anterior, de todos modos, significa que el camino por recorrer en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos económicos fundamentales, implica para el Estado, la sociedad y los agentes públicos y privados un gran esfuerzo de pedagogía, educación y convencimiento de que la democracia y una sociedad igualitaria se ganan en una lucha de día a día y que los derechos no se regalan.

Durante los últimos años, los avances en Colombia en el derecho a la vida y a la integridad personal han sido sustanciales. Los distintos indicadores muestran la reducción de los homicidios y las lesiones personales, explicados en gran medida por la desmovilización de las FARC gracia al Acuerdo de Paz logrado entre dicha guerrilla y el gobierno del presidente Santos.

No obstante, ello no significa la desaparición de las violaciones a dicho derecho, focalizadas en gran medida en los territorios nacionales en los que continúan los enfrentamientos originados en la delincuencia del narcotráfico, explotaciones ilegales mineras, contrabandos y empresas criminales transnacionales, así como en las acciones de los grupos subversivos remanentes y de las disidencias de las FARC. Preocupa además el aumento de los delitos contra la propiedad en las grandes ciudades, particularmente Bogotá, Cali y Medellín.

Esta situación tiene que ver, en gran medida, con la incapacidad de la política pública actual para resolver los problemas de inequidad y falta de empleo señalados, así como para superar el prohibicionismo en la cuestión de los narcóticos que genera unas rentabilidades elevadísimas y que, por ello, atrae grandes mafias nacionales y transnacionales. La respuesta parece obvia: es necesaria una nueva política pública que resuelva esos problemas.

Por otro lado, los logros en los derechos de educación, salud y seguridad social son destacables, particularmente los ligados a los desarrollos jurisprudenciales que consideran estos derechos humanos fundamentales protegidos por acción de tutela. Es de esperar que la implementación de la ley estatutaria de salud devuelva a los médicos el poder que habían perdido frente a las EPS e IPS y hagan más ágil la prevención, cuidado y atención de las personas por el sistema. El trabajo reforzado de la Superintendencia de Salud redunda en una disminución del número de tutelas que vienen congestionando el sistema judicial (una de

[4] Presidencia de la República, Gobierno de Colombia, *Colombia avanza 2010-2018*. Julio 2018. Recuperado de http://colombiavanza.com/wp-content/uploads/2018/07/colombia-avanza-2010-2018.pdf

cada cuatro tutelas se relaciona con el derecho a la salud; si durante 26 años el número de tutelas ha sido del orden de cinco millones, las relacionadas con el derecho a la salud han sido del orden de un millón doscientas cincuenta mil). En este respecto, esta comisión recomienda darle prioridad a la salud preventiva.

Los avances en educación en materia de asignación de recursos han sido significativos en los últimos años, aunque Colombia está aún muy lejos de los promedios de la OCDE (ver acápite 5.a). En particular, en educación de primera infancia se requiere de un esfuerzo adicional. Así mismo, el financiamiento de la Educación Superior tiene que ir más allá que el aumento en términos nominales e incluso reales: los gastos de las universidades (bonificaciones por publicaciones, laboratorios, infraestructuras, etc.) están creciendo a un ritmo superior al del índice de precios. Además, el financiamiento de la ciencia y la tecnología es sumamente reducido comparado al que recibe en otros países latinoamericanos y, sobre todo, en los países de la OCDE. Si bien subsiste la necesidad de mayores esfuerzos en la calidad de la educación y en la capacitación de los docentes, los esfuerzos parecen ir en la dirección correcta.

En seguridad social, son destacables los avances en la formalización de nuevos contribuyentes al sistema, como contratistas independientes y servicio doméstico, y los planes complementarios del sistema de seguridad social para reconocimientos parciales. Subsiste el problema de la informalidad laboral que, dada su origen, es casi imposible superarla con medidas administrativas o incluso con incentivos para la formalización. La respuesta, como se indicó, tiene que ver con la generación de una ocupación generalizada de alta productividad.

Igualmente es necesario resolver el problema pensional al que se hace referencia más adelante de manera más detallada. Esa solución tiene que ver con la revisión de los sistemas pensionales excepcionales, así como la reforma de los sistemas de capitalización y de prima media.

La necesidad de armonizar el desarrollo económico con la sostenibilidad ambiental, implica un mejor esfuerzo de coordinación de las democracias nacional, departamental y las distritales y locales. La realidad de unos mecanismos de participación propios de la Constitución de 1991 puede armonizarse con una buena regulación legal de las consultas. Se requiere de mayor seguridad jurídica para todos los actores. Hay un déficit de regulación razonable de este mecanismo, que afecta la credibilidad y confianza.

Finalmente, el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y los compromisos internacionales que de ellos se derivan pueden asegurarse si se respetan las decisiones ya proferidas por la Corte Constitucional. No parece sensato que con fines electorales la palabra jurídica del Estado colombiano se ponga en duda. Si se concluye con esta sugerencia se debe a que de ella depende que el Estado pueda avanzar en la gobernanza del territorio, elemento básico del respeto integral a los derechos humanos.

4. La dimensión del gasto público en Colombia

En Colombia el presupuesto de la Nación se descompone entre gastos de funcionamiento (personal, generales, transferencias, operación comercial), servicio de la deuda (que distingue entre deuda externa e interna y, a su vez, entre amortización e intereses), e inversión. Los gastos de funcionamiento se refieren a los gastos recurrentes operativos del presupuesto. La inversión incluye la formación bruta de capital que realiza el Estado (usualmente en forma de proyectos de infraestructura).

No obstante, aunque no corresponda, casi un 50% de la inversión se refiere a gastos de funcionamiento. Por ejemplo, la mayor parte de las órdenes de servicio (ODS), aunque el personal contratado realice tareas misionales de la entidad contratante, es financiada con recursos de algún proyecto de inversión. Es la consecuencia de intentar reducir la nómina estatal en el contexto de las reformas de los años noventa orientadas a reducir el tamaño del Estado y su participación en la economía. Por supuesto, aquello no se logró. De tal modo, es pertinente sincerar esas contrataciones y transformarlas en parte de la nómina estatal, gestión que se intentó hace un par de años sin mayor éxito. Afortunadamente, con la entrada en vigencia del Decreto 412 de 2018 y la Resolución 10 de 2018 del Miniserio de Hacienda, a partir de 2019 las cifras serán más claras pues las ODS pasarán a compra de servicios y la inversión propiamente dicha a adquisición de activos.

Las Tablas 1 y 2, con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, muestran los montos de la ejecución presupuestal del presupuesto general de la nación entre los años 2000 y 2018, en miles de millones de pesos de 2018 y como porcentaje del PIB. Las tablas 3 y 4 muestran la estructura del presupuesto con respecto al total presupuestal. En estas tablas se presentan los tres rubros presupuestales más importantes y sus principales desagregaciones: gastos de funcionamiento (gastos de comercialización y producción, de personal, gastos generales, y transferencias), servicio de la deuda (externa e interna, amortización e intereses), e inversión.

Una apreciación somera de los datos incluidos en las Tablas 1 y 2 muestra un sector público que entre el 2000 y el 2018, a pesar de la expansión notoria de sus responsabilidades, mantuvo prácticamente estable su nivel de gasto como porcentaje del tamaño de la economía medida por el producto interno bruto (PIB), incluso el monto de 2018 de 24.3% del PIB es igual al del año 2000; por su parte, como se mencionó, para ese mismo año el gasto del gobierno nacional central proyectado es de 18.2% del PIB. La media de la serie es de 26.2% con una desviación estándar de 1.31 puntos porcentuales. Esa es, seguramente, la razón principal por la que el gasto público no acompañó en forma suficiente el desarrollo del país ni logró cumplir con los diversos encargos derivados de la Constitución del año 1991.

Tabla 1: Presupuesto general de la Nación. Apropiación

Presupuesto general de la Nación. Apropiación (Miles de millones de pesos de 2018)										
CONCEPTO	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
FUNCIONAMIENTO	**60.974**	**64.049**	**66.432**	**66.671**	**77.823**	**83.875**	**84.661**	**87.582**	**91.999**	**103.524**
Gastos de Personal	14.653	14.715	14.779	15.020	15.616	15.837	16.920	17.625	18.347	20.247
Gastos Generales	3.955	4.099	4.607	4.655	5.169	5.353	5.681	5.913	5.886	6.744
Transferencias	41.466	44.332	45.977	45.853	55.987	61.310	60.523	62.731	66.453	74.928
Operación Comercial	900.000	904.000	1.069	1.143	1.051	1.374	1.537	1.313	1.313	1.605
SERVICIO DE LA DEUDA	**38.179**	**45.874**	**46.005**	**51.435**	**47.946**	**53.670**	**63.368**	**60.557**	**55.620**	**51.935**
DEUDA EXTERNA	**11.825**	**17.006**	**19.223**	**25.113**	**16.773**	**22.283**	**17.286**	**11.884**	**11.719**	**11.597**
Amortización	5.994	9.579	11.448	14.885	7.974	14.574	8.825	5.732	5.912	4.775
Intereses	5.831	7.428	7.775	10.228	8.799	7.708	8.461	6.152	5.806	6.822
DEUDA INTERNA	**26.354**	**28.868**	**26.782**	**26.321**	**31.172**	**31.387**	**46.083**	**48.673**	**43.902**	**40.339**
Amortización	14.782	18.028	16.267	13.445	17.282	16.370	27.872	29.459	26.569	22.506
Intereses	11.572	10.840	10.515	12.876	13.890	15.017	18.211	19.215	17.333	17.833
INVERSIÓN	**17.584**	**24.577**	**21.301**	**16.861**	**19.928**	**21.426**	**24.387**	**32.330**	**31.598**	**43.739**
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	**78.558**	**88.626**	**87.733**	**83.533**	**97.751**	**105.301**	**109.048**	**119.913**	**123.597**	**147.263**
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	**116.738**	**134.500**	**133.738**	**134.967**	**145.697**	**158.971**	**172.416**	**180.470**	**179.217**	**199.199**
En porcentaje del PIB y del gasto total										
% Total con deuda / PIB	24,3	27,8	27,2	26,3	26,5	27,5	27,6	27,2	26,1	28,1
% Total sin deuda / PIB	16,3	18,3	17,9	16,3	17,8	18,2	17,5	18,1	18,0	20,8
% Funcionamiento / PIB	12,7	13,2	13,5	13,0	14,2	14,5	13,5	13,2	13,4	14,6
% Servicio de la Deuda / PIB	7,9	9,5	9,4	10,0	8,7	9,3	10,1	9,1	8,1	7,3
% Inversión / PIB	3,7	5,1	4,3	3,3	3,6	3,7	3,9	4,9	4,6	6,2
% Funcionamiento/Total con deuda	52,2	47,6	49,7	49,4	53,4	52,8	49,1	48,5	51,3	52,0
% Servicio de la Deuda/Total con deuda	32,7	34,1	34,4	38,1	32,9	33,8	36,8	33,6	31,0	26,1
% Inversión/Total con deuda	15,1	18,3	15,9	12,5	13,7	13,5	14,1	17,9	17,6	22,0
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia										

Tabla 2: Presupuesto general de la Nación. Apropiación (continuación)

Presupuesto general de la Nación. Apropiación (continuación) (Miles de millones de pesos de 2018)										
CONCEPTO	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Promedio 2000-2018**
FUNCIONAMIENTO	**114.428**	**109.109**	**116.569**	**126.455**	**135.004**	**129.850**	**131.420**	**143.057**	**147.494**	**102.157**
Gastos de Personal	21.506	21.242	23.682	26.200	28.324	27.903	27.927	28.882	31.468	21.100
Gastos Generales	7.143	7.503	8.430	9.433	9.576	8.774	8.526	8.235	7.924	6.716
Transferencias	83.858	78.338	82.396	88.821	95.203	91.197	93.114	104.303	106.765	72.819
Operación Comercial	1.921	2.026	2.060	2.001	1.900	1.976	1.853	1.637	1.338	96.375
SERVICIO DE LA DEUDA	**54.223**	**46.108**	**46.576**	**55.891**	**49.574**	**53.261**	**50.075**	**51.507**	**48.007**	**51.043**
DEUDA EXTERNA	**11.719**	**9.213**	**8.394**	**8.859**	**10.910**	**12.628**	**10.376**	**14.838**	**11.175**	13.833
Amortización	5.274	3.963	4.342	3.719	6.034	6.893	3.814	8.121	2.915	7.093
Intereses	6.445	5.250	4.052	5.140	4.876	5.735	6.562	6.717	8.260	6.739
DEUDA INTERNA	**42.504**	**36.895**	**38.183**	**47.032**	**38.664**	**40.633**	**39.699**	**36.669**	**36.832**	**37.210**
Amortización	24.686	19.386	21.328	28.622	21.528	23.128	21.357	17.619	16.115	20.860
Intereses	17.818	17.509	16.855	18.410	17.136	17.505	18.343	19.050	20.717	16.350
INVERSIÓN	**34.912**	**43.060**	**48.712**	**54.768**	**53.850**	**52.254**	**44.108**	**41.631**	**40.067**	**35.110**
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	**149.340**	**152.170**	**165.280**	**181.223**	**188.854**	**182.105**	**175.529**	**184.688**	**187.561**	**137.267**
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	**203.563**	**198.278**	**211.856**	**237.114**	**238.428**	**235.366**	**225.604**	**236.196**	**235.568**	**188.310**
En porcentaje del PIB y del gasto total										
% Total con deuda / PIB	27,5	24,4	24,9	26,6	26,0	26,0	24,4	25,0	24,3	26.2
% Total sin deuda / PIB	20,2	18,7	19,5	20,3	20,6	20,1	19,0	19,6	19,3	18.8
% Funcionamiento / PIB	15,4	13,4	13,7	14,2	14,7	14,3	14,2	15,1	15,2	14.0
% Servicio de la Deuda / PIB	7,3	5,7	5,5	6,3	5,4	5,9	5,4	5,5	4,9	7.4
% Inversión / PIB	4,7	5,3	5,7	6,1	5,9	5,8	4,8	4,4	4,1	4.7
% Funcionamiento/Total con deuda	56,2	55,0	55,0	53,3	56,6	55,2	58,3	60,6	62,6	53.6
% Servicio de la Deuda/Total con deuda	26,6	23,3	22,0	23,6	20,8	22,6	22,2	21,8	20,4	28.3
% Inversión/Total con deuda	17,2	21,7	23,0	23,1	22,6	22,2	19,6	17,6	17,0	18.1
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia										

Tabla 3: Estructura del presupuesto general de la Nación. Apropiación

Estructura presupuestal respecto al total con deuda										
(Calculada con cifras originales en miles de millones de pesos)										
CONCEPTO	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
FUNCIONAMIENTO	0.52	0.48	0.50	0.49	0.53	0.53	0.49	0.49	0.51	0.52
Gastos de Personal	0.13	0.11	0.11	0.11	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
Gastos Generales	0.03	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
Transferencias	0.36	0.33	0.34	0.34	0.38	0.39	0.35	0.35	0.37	0.38
Operación Comercial	7.71	6.72	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
SERVICIO DE LA DEUDA	0.33	0.34	0.34	0.38	0.33	0.34	0.37	0.34	0.31	0.26
DEUDA EXTERNA	0.10	0.13	0.14	0.19	0.12	0.14	0.10	0.07	0.07	0.06
Amortización	0.05	0.07	0.09	0.11	0.05	0.09	0.05	0.03	0.03	0.02
Intereses	0.05	0.06	0.06	0.08	0.06	0.05	0.05	0.03	0.03	0.03
DEUDA INTERNA	0.23	0.21	0.20	0.20	0.21	0.20	0.27	0.27	0.24	0.20
Amortización	0.13	0.13	0.12	0.10	0.12	0.10	0.16	0.16	0.15	0.11
Intereses	0.10	0.08	0.08	0.10	0.10	0.09	0.11	0.11	0.10	0.09
INVERSIÓN	0.15	0.18	0.16	0.12	0.14	0.13	0.14	0.18	0.18	0.22
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	0.67	0.66	0.66	0.62	0.67	0.66	0.63	0.66	0.69	0.74
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia										

Tabla 4: Estructura del presupuesto general de la Nación. Apropiación (continuación)

Estructura presupuestal respecto al total con deuda (continuación) (Calculada con cifras originales en miles de millones de pesos)										
CONCEPTO	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**Promedio 2000-2018**
FUNCIONAMIENTO	0.56	0.55	0.55	0.53	0.57	0.55	0.58	0.61	0.63	0.54
Gastos de Personal	0.11	0.11	0.11	0.11	0.12	0.12	0.12	0.12	0.13	0.11
Gastos Generales	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.04
Transferencias	0.41	0.40	0.39	0.37	0.40	0.39	0.41	0.44	0.45	0.38
Operación Comercial	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.77
SERVICIO DE LA DEUDA	0.27	0.23	0.22	0.24	0.21	0.23	0.22	0.22	0.20	0.28
DEUDA EXTERNA	0.06	0.05	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.06	0.05	0.08
Amortización	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.03	0.01	0.04
Intereses	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04
DEUDA INTERNA	0.21	0.19	0.18	0.20	0.16	0.17	0.18	0.16	0.16	0.20
Amortización	0.12	0.10	0.10	0.12	0.09	0.10	0.09	0.07	0.07	0.11
Intereses	0.09	0.09	0.08	0.08	0.07	0.07	0.08	0.08	0.09	0.09
INVERSIÓN	0.17	0.22	0.23	0.23	0.23	0.22	0.20	0.18	0.17	0.18
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	0.73	0.77	0.78	0.76	0.79	0.77	0.78	0.78	0.80	0.72
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia										

Por cierto, como se aprecia en la Tabla 5, a precios constantes del 2018, entre 2000 y 2018 el gasto público colombiano aumentó 101.8%, es decir a una tasa anual promedio de 4%, de 116 738 mil millones de pesos (116.7 billones de pesos) a 235 568 mil millones (235.6 billones de pesos). El rubro global que más creció fue el de funcionamiento (5%) y en segundo lugar el de inversión (4.7%); el sub-rubro que más creció fue el de las transferencias (5.4% anual).

Tabla 5: Crecimiento fiscal 2000-2018

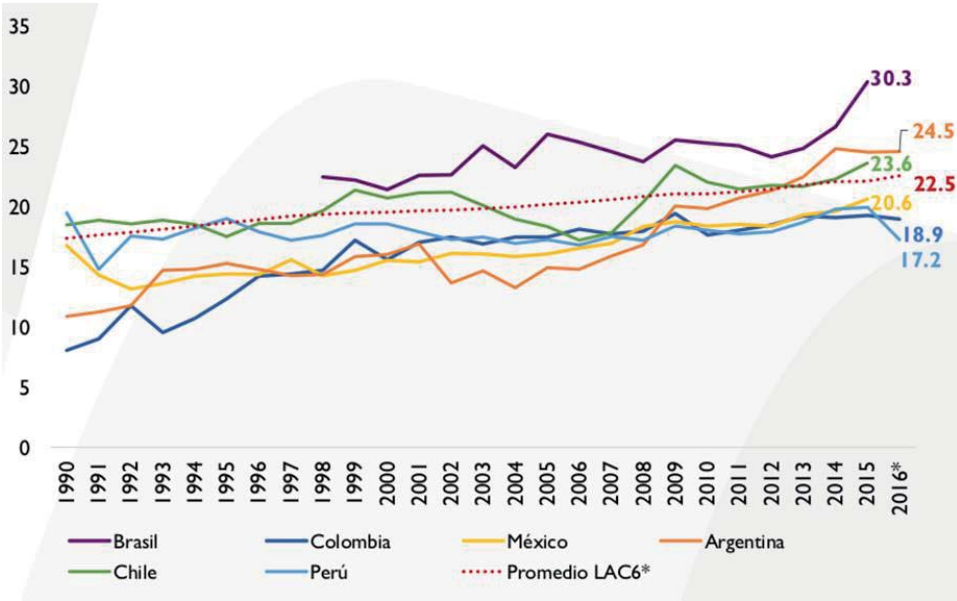
Crecimiento del presupuesto general de la Nación			
(cifras originales en miles de millones de pesos del 2018)			
CONCEPTO	**2018/2000**	**18 años**	**anual**
FUNCIONAMIENTO	2.42	141.9%	5.0%
Gastos de Personal	2.15	114.8%	4.3%
Gastos Generales	2.00	100.4%	3.9%
Transferencias	2.57	157.5%	5.4%
Operación Comercial	0.00	-99.9%	-30.4%
SERVICIO DE LA DEUDA	1.26	25.7%	1.3%
DEUDA EXTERNA	0.95	-5.5%	-0.3%
Amortización	0.49	-51.4%	-3.9%
Intereses	1.42	41.7%	2.0%
DEUDA INTERNA	1.40	39.8%	1.9%
Amortización	1.09	9.0%	0.5%
Intereses	1.79	79.0%	3.3%
INVERSIÓN	2.28	127.9%	4.7%
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	2.39	138.8%	5.0%
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	2.02	101.8%	4.0%
Nota: DVS = desviación estandar; rigidez ponderada por la estructura del gasto 2018			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; elaboración propia			

Como consecuencia de esos crecimientos diferenciados, en los 18 años transcurridos la composición del gasto fiscal ha cambiado ligeramente como se aprecia en las Tablas 3 y 4. En el año 2000 los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión representaban 52, 33 y 15% del total del gasto público, respectivamente; en el 2018, dichos rubros representan 63, 20 y 17 % del total, respectivamente. De tal modo, la reducción de la participación de la deuda en el gasto se tradujo en un crecimiento significativo de los gastos de funcionamiento y en mucha menor medida de la inversión. La media en el periodo fue de 54, 28 y 18%, respectivamente.

Por otro lado, parece claro que la diferencia entre funcionamiento e inversión es poco útil desde el punto de vista de la política pública, como también afirma la Comisión Gubernamental del Gasto. Lo ideal sería avanzar hacia el presupuesto por programas que tiene varias ventajas: i) articula las diversas modalidades de gasto alrededor de los proyectos que se consideran relevantes; ii) integra los presupuestos nacional y local; iii) evita el problema generado por las vigencias futuras ya que el presupuesto se mantiene hasta que se concluya el programa; y iv) evita los traslapes de la actual clasificación sectorial que no consulta las necesidades de los programas.

Una comparación internacional del presupuesto colombiano permite relativizar sus dimensiones. El gráfico 1 elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público muestra la evolución del gasto del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB para una muestra de países latinoamericanos, incluida Colombia entre 1990 y 2016. Según dicha información, en el año 2016, el gasto colombiano era equivalente a 18,9% del PIB, solo superior al de Perú, 17,2%, y muy por debajo del de Brasil, 30.3% (2015), Argentina, 24,5%, Chile, 23,6%, y México, 20.6%; también inferior al del promedio latinoamericano, 22.5%.

Gráfico 1. Gasto del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda (2017)

El presupuesto fiscal se presenta también a partir de su distribución sectorial que permite identificar las prioridades sectoriales del gobierno y la atención que reciben del mismo. Las tablas 6 y 7 presentan la estructura de la ejecución presupuestal entre 2004 y 2017

Tabla 6: Estructura sectorial del presupuesto general de la Nación

Participación sectorial en la ejecución del presupuesto general de la Nación (En porcentajes sobre el total presupuestal y en miles de millones de pesos corrientes)							
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Agropecuario	0.8%	0.7%	1.0%	1.2%	1.5%	1.2%	1.1%
Ambiente y desarrollo sostenible	0.8%	0.6%	0.4%	0.5%	1.2%	1.2%	1.3%
Ciencia y tecnología	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%
Comercio, industria y turismo	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Comunicaciones	0.4%	0.3%	0.4%	0.5%	0.6%	0.8%	0.8%
Congreso de la republica	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%	0.3%
Cultura	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Defensa y policía	13.7%	13.0%	12.6%	12.6%	14.8%	14.5%	14.1%
Deporte y recreación	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Educación	14.2%	13.5%	12.8%	12.3%	13.0%	13.3%	13.9%
Empleo publico	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Fiscalía	1.0%	0.9%	0.9%	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%
Hacienda	7.9%	8.1%	6.1%	6.6%	6.6%	6.1%	6.3%
Inclusión social y reconciliación	0.0%	0.0%	2.8%	3.3%	4.0%	4.2%	4.3%
Información estadística	0.2%	0.3%	0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.2%
Inteligencia	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Interior	1.2%	1.1%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.9%
Justicia y del derecho	0.0%	0.0%	0.9%	0.8%	0.9%	1.1%	1.2%
Minas y energía	3.8%	3.3%	1.3%	3.5%	1.5%	5.2%	1.6%
Organismos de control	0.6%	0.5%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
Planeación	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.8%	0.7%
Presidencia de la republica	1.3%	1.1%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%
Rama judicial	1.3%	1.2%	1.2%	1.1%	1.2%	1.2%	1.2%
Registraduría	0.2%	0.2%	0.5%	0.4%	0.3%	0.3%	0.5%
Relaciones exteriores	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.3%
Salud y protección social	0.0%	0.0%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%
Servicio a la deuda	32.4%	33.4%	36.4%	33.2%	30.9%	25.9%	26.5%
Trabajo	16.2%	17.7%	15.5%	15.5%	15.5%	16.0%	17.6%
Transporte	2.4%	2.3%	3.0%	3.1%	2.3%	2.9%	3.1%
Vivienda, ciudad y territorio	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total	**145,697**	**158,971**	**172,416**	**180,470**	**179,217**	**199,199**	**203,563**
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia							

Tabla 7: Estructura sectorial del presupuesto general de la Nación (continuación)

Participación sectorial en la ejecución del presupuesto general de la Nación (continuación)								
(En porcentajes sobre el total presupuestal y en miles de millones de pesos corrientes)								
	2011	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Promedio 2004-2017**
Agropecuario	1.2%	1.4%	2.0%	1.8%	1.8%	1.2%	1.8%	1.3%
Ambiente y desarrollo sostenible	0.9%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	0.6%
Ciencia y tecnología	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%
Comercio, industria y turismo	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
Comunicaciones	0.9%	0.9%	0.8%	1.0%	0.8%	0.6%	0.8%	0.7%
Congreso de la republica	0.3%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%
Cultura	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Defensa y policía	14.5%	14.5%	14.0%	13.7%	13.2%	13.7%	13.2%	13.7%
Deporte y recreación	0.1%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Educación	14.4%	14.1%	13.4%	13.7%	14.0%	15.0%	14.0%	13.7%
Empleo publico	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Fiscalía	1.1%	1.2%	1.2%	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.2%
Hacienda	5.7%	6.2%	7.6%	8.9%	8.8%	8.9%	8.8%	7.3%
Inclusión social y reconciliación	4.6%	5.3%	5.1%	5.0%	5.3%	5.1%	5.3%	3.9%
Información estadística	0.2%	0.2%	0.2%	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
Inteligencia	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%
Interior	3.1%	0.3%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.8%
Justicia y del derecho	1.3%	1.3%	1.4%	1.3%	1.2%	1.3%	1.2%	1.0%
Minas y energía	1.9%	1.7%	1.9%	1.5%	1.7%	1.6%	1.7%	2.3%
Organismos de control	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.7%	0.8%	0.7%	0.7%
Planeación	0.6%	0.6%	0.4%	0.3%	0.2%	0.3%	0.2%	0.5%
Presidencia de la republica	0.2%	0.6%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%	0.3%	0.4%
Rama judicial	1.4%	1.5%	1.5%	1.5%	1.6%	1.7%	1.6%	1.4%
Registraduría	0.4%	0.3%	0.3%	0.6%	0.5%	0.4%	0.5%	0.4%
Relaciones exteriores	0.3%	0.4%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%
Salud y protección social	2.1%	6.7%	6.3%	6.3%	6.4%	6.6%	6.4%	3.2%
Servicio a la deuda	23.0%	21.8%	23.4%	20.7%	22.5%	21.8%	22.5%	26.7%
Trabajo	15.5%	11.3%	10.1%	12.4%	11.2%	11.5%	11.2%	14.1%
Transporte	3.8%	5.2%	4.7%	4.0%	3.6%	3.2%	3.6%	3.4%
Vivienda, ciudad y territorio	0.8%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.5%	1.9%	1.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Total	**198,278**	**211,856**	**237,114**	**238,428**	**235,366**	**225,604**	**236,196**	**201,598**
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional; elaboración propia								

Hay varias cuestiones referidas a la distribución sectorial del presupuesto que vale la pena destacar. En primer lugar, el rubro más importante de todos es el servicio de la deuda que entre 2004 y 2017 promedió 26.7% del total presupuestal. El segundo rubro más importante es trabajo que promedió 14.1%. Hacen parte del sector trabajo, entidades adscritas y vinculadas como el Sena (a cargo de la formación profesional y técnica de alrededor de 183 mil personas), Organizaciones Solidarias, Servicio Público de Empleo, Colombia Mayor, Superintendencia de Subsidio Familiar y Colpensiones (ver numeral 6).

Los dos rubros siguientes más importantes, muy superiores al resto, son educación, y defensa y policía, ambos representaron en promedio entre 2004 y 2017, 13.7% del total presupuestal. El primero superó al segundo solo a partir de 2015, 14% contra 13.2%, respectivamente, tasas que se mantuvieron en 2017. Otros sectores importantes recibieron una reducida asignación promedio en el periodo: transportes 3.4%, agropecuario 1.3% y ciencia y tecnología 0.2%. Esa reducida asignación explica la insuficiencia, por ejemplo, de carreteras, en particular las de segundo y tercer nivel, que se ha tratado de paliar a través de la alianzas público privadas (ver numeral 8), de canales de regadío y de drenaje, de bocatomas, y de pequeñas represas, fundamentales para el desarrollo agropecuario del país, y de mayor apoyo a la innovación y al emprendimiento nacional.

Es notorio como gran parte del gasto público colombiano se concentra en defensa y policía, resultando uno de los mayores de América Latina y del mundo. Según el Banco Mundial, en 2016 el gasto militar, que excluye el gasto en policía, representaba en Colombia 3.38 % del PIB, ocupando el puesto 7 sobre 136 países. En los países vecinos, en el mismo año, el gasto militar representa 1.29 en Perú, 2.2 en Ecuador, 1.43 en Venezuela[5] y 1.31 en Brasil, mientras que en Chile equivalía a 1.8 % del PIB, en Argentina era 0.95 y en México 0.57. La justificación de dicho comportamiento está dada por las condiciones de inseguridad e inadecuado orden público. Es de esperar que los Acuerdos de Paz logrados y por lograr permitan reducir progresivamente esa preferencia.

5. Los gastos en educación, salud, vivienda y subsidios

El gasto público sectorial corresponde casi siempre a las asignaciones a los diferentes ministerios y entidades de la administración pública. En estos desgloses, sin embargo, no siempre es claro cuáles recursos están efectivamente dedicados, por ejemplo, a la educación pública o a la salud pública en sus diferentes niveles, cuáles corresponden a gastos de funcionamiento del ministerio respectivo, cuales son subsidios, cuales son transferencias a las entidades territoriales para que ejecuten los servicios de educación o salud públicos en sus diferentes niveles, aunque se supone que estos últimos gastos están incluidos en las transferencias como parte del SGP.

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en 2015 Colombia asignó $ 71.7 billones como partidas de gasto social que equivaldría a 5 veces o más de lo que valdría la primera fase del metro de Bogotá. De ese monto total, en ese año, el sector de educación

[5] El dato de Venezuela es del año 2013; el Banco Mundial no muestra información más reciente.

recibió cerca del 31% ($22 billones), salud casi 21% ($14.8 billones), pensiones alrededor del 26% ($18.4 billones), y servicios públicos 5.2% ($3.7 billones).[6]

En todo caso, resulta complicado conocer con propiedad cuánto es lo que el Estado colombiano gasta, por ejemplo, en educación, salud o seguridad, en todos los niveles, independientemente de lo que cada entidad ejecuta por separado. En ese sentido, resulta apropiado platear una reestructuración presupuestal que empiece por programas y proyectos y que sean estos los que se reasignen y desglosen entre las diferentes entidades públicas, ministerios y entes territoriales, para su ejecución, de tal manera que pueda conocerse con claridad cuanto se gasta en educación, salud o seguridad, por ejemplo.

En ese sentido, sería útil que el presupuesto público se presente en tres formas: por sectores socio-económicos, por grandes rubros, y administrativamente. Es decir, en primer lugar, por programas y proyectos agrupados en sectores socio-económicos; en segundo lugar, de acuerdo a los rubros generales del gasto: remuneraciones, bienes y servicios, transferencias, interés de la deuda e inversión pública, y; en tercer lugar, de acuerdo a la composición administrativa del Estado: ministerios, departamentos y municipios.

A continuación, se presenta un análisis del gasto público colombiano en educación, salud, otros gastos sociales y vivienda, hasta donde ha sido posible identificarlos.

a. El gasto público en educación

Usualmente se tiende a considerar y a publicitar que Colombia gasta una parte considerable de sus ingresos en educación, salud y en otros programas sociales. No obstante, en el caso de la educación los resultados de dicho gasto en términos de calidad no parecen corresponder a lo que se proclama.

Para reconocer la brecha entre el nivel del sistema educativo actual y uno de calidad, se pueden comparar los niveles de gasto de Colombia con los de otros países ajustándolos por su nivel de poder adquisitivo. Para el efecto, en esta sección, a menos que se indique lo contrario, se emplearon los datos de la OCDE (OCED, 2017). Según estas, Colombia gasta menos por estudiante de primaria que cualquiera de los países latinoamericanos analizados por la OCDE (México, Argentina, Brasil y Costa Rica), y menos que todos los miembros de la organización. Mientras que Colombia invierte US$ 2490 a paridad de poder de compra (PPC) por estudiante de primaria, el promedio de la OCDE es US$ PPC 8733. En educación secundaria y media el gasto es de US$ PPC 3060 por estudiante, mientras que el promedio de la OCDE es de US$ PPC 10106.

---

[6] La nota de la que está tomada la información, califica la totalidad de dicho gasto social como subsidios a los que define como: "transferencias de recursos públicos que le otorgan un beneficio económico a una persona natural o jurídica" (DNP, Colombia destinó $72 billones a subsidios en 2015, Bogotá, 1 de noviembre de 2016; recuperado de https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-destin%C3%B3-$72-billones-a-subsidios-en-2015.aspx). De dicho monto total, aunque sí incluye subsidios, la mayoría de los gastos no lo son. Por ejemplo, los gastos en educación o pensiones corresponden, los primeros a la obligación del Estado de garantizar un derecho fundamental, los segundos a la diferencia entre ingresos y gastos en el sistema estatal de prima media a cargo de Colpensiones que tiene que ser cubierta por el Estado, consecuencia de una decisión política que redujo los primeros y mantuvo los segundos (ver numeral 6).

Sin embargo, como proporción del presupuesto fiscal Colombia, la asignación para educación es mayor que la del país promedio de la OCDE: en 2015 este rubro constituía 14.1% de su presupuesto, más que el 11.3% promedio de la OCDE. Pero en términos de calidad de la educación el gasto no es suficiente, porque el monto del presupuesto nacional es sumamente reducido comparado con el de los países de la OCDE.

Dada la correlación positiva entre gasto educativo en términos reales y desempeño académico, no sorprende entonces que Colombia obtenga puntajes muy bajos en las pruebas PISA, por debajo de la media de los países de la OCDE (en las pruebas 2016, sobre 70 países, Colombia ocupó el puesto 57 en ciencias, 54 en comprensión lectora y 61 en matemáticas).[7]

En términos de recursos por estudiante por nivel, la asignación a la educación universitaria es mayor que la de preescolar, primaria o secundaria. Esto es problemático debido a que la literatura económica ha demostrado de manera consistente que el retorno más alto a la asignación en educación se obtiene cuando se mejora la educación temprana: un buen profesor de preescolar contribuye mucho más a aumentar los futuros ingresos de un estudiante que un buen profesor universitario (Psacharopoulos, 1994). Por tanto, es necesario incrementar el gasto en educación temprana, sin que ello implique reducirlo en los niveles superiores.

Pese a esto, las discusiones de política pública en Colombia, al igual que la asignación fiscal, se centran alrededor del acceso a la universidad. En 2016, por ejemplo, según información del Ministerio de Educación, al programa de becas universitarias Ser Pilo Paga y al ICETEX, que otorga créditos para educación universitaria, se le destinaron montos 14.63 veces mayores y 26.7 veces mayores, respectivamente, que lo que se destinó a la primera infancia; incluso superiores a lo que se asignó al programa de jornada única – que busca unificar las jornadas de la mañana y la tarde para que los estudiantes de colegios públicos tengan más horas de educación y puedan, entre otras, estar en un ambiente seguro y alejado de la violencia y la inseguridad durante una mayor parte del día – que recibió 12.78 veces lo asignado a primera infancia. (Ministerio de Educación Nacional, 2017).

No se debe concluir de lo anterior que lo indicado sería reducir el presupuesto de las universidades para aumentar el de los otros niveles educativos. Por el contrario, como ya se observó, el gasto educativo es bajo aún en términos de poder adquisitivo. Si se quisiera llevar el gasto por estudiante a los niveles promedio de la OCDE, se necesitaría aumentar el gasto de primaria en un 350%, en bachillerato un 330% y en educación terciaria en un 315%. El presupuesto total de educación debería, por lo tanto, más que triplicarse. Para llegar al 332% del gasto actual que se requeriría, el gobierno tendría que destinar no 34 sino 113 billones de pesos a la educación. Más aún, teniendo en cuenta que la cobertura escolar no es universal para todos los niveles, el aumento requerido en el gasto sería aún mayor.

En términos de cobertura, la educación en Colombia es aún insuficiente. El 90% de los niños de entre 5-14 años asisten a la escuela. Pero apenas el 55% de los de entre 15-19 años lo

[7] Resultados del informe PISA (por países y por comunidades). Recuperado de https://www.elperiodico.com/es/graficos/educacion/resultados-informe-pisa-2016-17670/

hacen, y 25% de los de entre 20-24 asisten a una institución educativa. En la OCDE las cifras correspondientes son 97%, 85% y 42%, respectivamente.

Una métrica importante de la calidad de la educación es el número de estudiantes por salón; se considera que entre menor sea, el desempeño estudiantil es mejor (p.ej., Angrist y Lavy 1999). El número de estudiantes por salón de clase en primaria en Colombia es de 24 estudiantes en colegios públicos y 18 en colegios privados; los colegios públicos de la OCDE cuentan con 21 estudiantes por salón, y los privados 20. En la secundaria colombiana son 31 estudiantes por salón en colegios públicos y 24 en los privados; en la OCDE son 23 y 22, respectivamente.

Además, los profesores colombianos dictan muchas más clases, teniendo así menos tiempo para preparación y otras actividades que también contribuyen a la calidad de la educación, habiendo 24 estudiantes por profesor en primaria, 26 en secundaria, 24 en media y 13 en terciaria, contra 15, 13, 14 y 16, respectivamente, en la OCDE. Aumentar la cantidad de maestros al igual que su calidad es crucial.

No sería suficiente aumentar los salarios de los maestros, debería asegurarse que un salario más alto contribuye a la calidad de la educación. Cuando simplemente se aumenta el salario de los maestros ya contratados, la evidencia empírica señala que no hay mejorías notorias en el desempeño estudiantil (de Ree et al., 2016). No hay duda que se necesita atraer maestros mejores al sistema actual en jardines, colegios y universidades y eso está correlacionado con un buen salario, pero se necesita también evaluar los rendimientos de los profesores y condicionar sus ascensos y sus mejoras salariales a resultados superiores en esas evaluaciones.

Se suele argumentar en Colombia que no se debe favorecer a la educación universitaria privada por encima de la pública. En la OCDE el 30% de la financiación de la educación universitaria es privada, mientras que en Colombia lo es el 54%. Se podría sostener así, siguiendo la experiencia de los países miembros de la OCDE, que la participación del sector público en la educación universitaria del país es insuficiente. Por otro lado, uno de los sistemas universitarios más exitoso del mundo en términos tanto de investigación como de formación profesional, el de Estados Unidos, también según la OCDE es financiado en un 65% por el sector privado.

Parece haber, por lo tanto, distintas maneras válidas de financiar la educación terciaria. La política estatal en Colombia debería enfocarse en buscar la mejor calidad educativa y de investigación a costos razonables, independientemente de si el sector público o el privado juega el papel más importante. Así mismo, se debe incrementar de un modo importante la inversión en equipamiento e infraestructura para la educación superior, y garantizar la alimentación para sus estudiantes más desfavorecidos.

Tres conjuntos de políticas podrían catalizar una reforma generalizada en el sistema educativo: 1) garantizar que el aprendizaje de los estudiantes sea el enfoque de las prácticas educativas en las escuelas y colegios; 2) reclutar, preparar y desarrollar profesores y directivos docentes para que desempeñen unas funciones exigentes; y 3) garantizar que las escuelas están dotadas con los recursos que necesitan para apoyar a todos los estudiantes,

particularmente a aquellos de menores ingresos. Lograr esta clase de transformación fortalecería el sistema educativo de Colombia, al garantizar que aquellos que entran a estudiar aprendan y progresen hacia niveles más altos de estudios. Garantizar que la educación básica proporcione las capacidades básicas a todos sus estudiantes, generaría grandes beneficios sociales y económicos, y fortalecería la cohesión social, la productividad y el desarrollo.

Hay que garantizar que los graduados de bachillerato cuenten con las competencias para ingresar a la educación superior, a fin de facilitar su ingreso exitoso, su avance y graduación, especialmente para los más desfavorecidos. Para responder a este reto se necesita mejorar la calidad en todo el sistema escolar. La experiencia de algunas instituciones de educación superior en la prestación de cursos remediales opcionales y otras medidas, deben ser analizadas y adaptadas al nuevo sistema de educación superior. Para mejorar las tasas de graduación, las instituciones de educación superior también deben identificar a sus estudiantes en alto riesgo de deserción, tales como aquellos que ingresan con bajos resultados en las pruebas SABER 11 y se esfuerzan por avanzar, y proporcionarles diversas ayudas como clases remediales o esquemas de tutoría.

La financiación pública es fundamental para garantizar el acceso equitativo a las universidades a los estudiantes de menores ingresos, ya sea mediante préstamos o becas que deben aumentar y estar dirigidas a aquellos que tienen las mayores necesidades financieras. Se deben intensificar así mismo los esfuerzos de consecución de recursos de créditos y becas estudiantiles de otras fuentes fiscales y otros recursos propios de las instituciones de educación superior.

Las condiciones crediticias del ICETEX podrían ser más flexibles para estudiantes de familias con muy bajos ingresos y más estrictas para aquellos con menos necesidades financieras. Se debe evaluar cuidadosamente el impacto en la equidad del programa Ser Pilo Paga frente a otras alternativas. Se podría volver a examinar, en particular, la distribución de los costos entre el MEN y las instituciones de educación superior que reciben a los estudiantes más talentosos y que cobran matrículas muy altas. Ser Pilo Paga puede ser una buena combinación entre lo público y lo privado si se cumplen dos condiciones: i) el gobierno financia a la universidad de acuerdo con un valor que no depende de cada universidad sino del análisis de una estructura de costos razonable; ii) el pilo que en su vida laboral tenga ingresos suficientes para ser contribuyente, debe pagar una sobre tasa especial sobre el impuesto a la renta para financiar la educación pública.

b. El gasto público en salud

Hay dos sistemas públicos de salud en Colombia: el régimen contributivo y el régimen subsidiado. El primero se refiere a los trabajadores que contribuyen con sus aportaciones al sistema de salud en Colombia. El segundo cubre a los trabajadores informales; en este. el gasto por paciente es un poco más bajo. El sistema está regido por la Ley 100 de 1993 que creó el actual sistema de salud y dividió a los operadores en instituciones prestadoras de servicios (IPS), clínicas, hospitales y médicos, y empresas promotoras de salud (EPS), que son las empresas aseguradoras de los ciudadanos y administradoras de los recursos del sistema.

Desde hace un par de años se dio una nueva ley marco de salud que está a la espera de la ley reglamentaria de tal modo que hasta la fecha el sistema sigue operando bajo la ley 100. La nueva ley marcó cambió la naturaleza de las EPS, aunque las mantiene como supervisoras de la IPS.

Los logros de Colombia en el campo del aseguramiento en salud han sido aparentemente notorios en las últimas décadas. Sin embargo, aunque el 96.6% de la población está cubierta por el sistema de seguridad en salud, por encima de varios países de la OCDE, la calidad y oportunidad de la atención en salud a los pacientes deja mucho que desear, según los datos reportados por esta organización que se indican más adelante (OCDE, 2017).[8]

La pregunta que siempre ha emergido con respecto a dicho esquema es para qué resulta necesario contar con empresas intermediarias que se ocupen de "asegurar" a los trabajadores y de administrar los recursos: si se trata de identificar ciudadanos, basta con considerar la cédula de ciudadanía o de extranjería de cada persona. Por otro lado, tampoco es claro la necesidad de que unas empresas financieras intermedien entre pacientes e IPS generando así un costo de intermediación sin mayor función que consume parte de los recursos del sistema.

Tal vez hubiera sido más sensato diseñar un sistema de prestación de salud al estilo europeo o canadiense, en donde el ciudadano, por el hecho de serlo, tiene asegurado un servicio de salud suficiente y oportuno financiado con los impuestos generales. Es urgente evaluar dichos esquemas alternativos, porqué el sistema actual, como muestran las cifras que se citan más adelante, es insuficiente e inadecuado para las necesidades de la población colombiana.

Cuando comenzó a funcionar el sistema se supuso que dos terceras partes de los trabajadores contribuirían al mismo y un tercio estaría subsidiado. Al poco tiempo de aplicado el nuevo esquema, la relación se invirtió: dos terceras partes están subsidiados y una tercera parte contribuye con sus aportes a los servicios de salud. La consecuencia de ello es que el Estado se ha visto en la obligación de suplir el faltante con los impuestos generales. La otra consecuencia es que siempre hay retrasos para atender las demandas de pagos de las IPS por parte de las EPS que administran las contribuciones y los pagos.

Es claro que mientras las políticas públicas promuevan el desarrollo de los sectores primarios por sobre la agricultura o la manufactura, los primeros intensivos en capital y las segundas en mano de obra, la ocupación plena con ingresos dignos será insuficiente en Colombia. De tal modo, el desempleo y el subempleo, es decir la informalidad, siempre serán elevados. En consecuencia, será necesario mantener estos dos sistemas. No obstante, podría ser más práctico tener un mismo sistema para todos, basando la atención a los pacientes en su calidad de ciudadanos y no en la formalidad de su trabajo.

Como porcentaje del PIB, según la OCDE, el Gobierno colombiano gasta 5.4% en salud y los particulares 1.8%; en la OCDE las tasas son 6.5% y 2.5% respectivamente. En términos de gasto total en salud por persona, el gasto en funcionamiento en Colombia (excluyendo

[8] OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/health_glance-2017-en.

gastos de inversión) es bastante bajo: US$ PPP 964 por persona al año, de los cuales 724 provienen del gobierno y 240 son privados o "out of pocket". Los países miembros de la OCDE gastan mucho más en salud: en promedio gastan US$ PPP 4003, llegando hasta US$ PPP 9892 en el caso de Estados Unidos.

Los incentivos del sistema de salud en Colombia están creados para que se evite el gasto excesivo. Al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, en el sistema estadounidense, los médicos no ganan más por aplicar tratamientos supuestamente innecesarios. Pero, por otro lado, tener incentivos para ahorrar al máximo puede llevar a una atención de calidad inferior a la deseable. Es importante considerar la modificación del sistema para que la métrica utilizada sea la salud de los pacientes y no principalmente el gasto reducido. Los incentivos económicos deben alinearse para evitar la enfermedad.

Una medida de la eficiencia de un sistema de salud es su manejo preventivo de enfermedades crónicas (asma, enfermedad pulmonar obstructiva crónica e insuficiencia cardíaca congestiva). Se supone que un mejor manejo preventivo conduce a menos hospitalizaciones por este tipo de enfermedades.

Pero unos indicadores reducidos pueden indicar también que no todos los que requieren hospitalización la obtienen, por qué, simplemente, no hay camas suficientes. De hecho, según la OCDE, en 2016, el número de camas de hospital por cada 1000 habitantes en Japón era 13.11, en Alemania 8.06, en Francia 6.05, en Chile 2.12, y en Colombia 1.68, ligeramente superior al de México de 1.52, el menor de toda la muestra. El reducido número de camas de hospitales en Colombia sería consecuencia del reducido nivel de gasto en salud mencionado.

En ese contexto es entendible que, con 89 hospitalizaciones por cada 100,000 habitantes por asma y enfermedad pulmonar obstructiva crónica, Colombia está por debajo de casi todos los países de la OCDE y debajo del promedio de 237 hospitalizaciones. Por insuficiencia cardíaca congestiva tiene el menor número de hospitalizaciones de todos los países considerados, 47 hospitalizaciones por 100.000 habitantes, frente a un promedio de 228 en la OCDE. Las hospitalizaciones por diabetes, 53 por cada 100.000 habitantes, también están por debajo del promedio de la OCDE de 137.

Otras cifras sugieren también que, en efecto, el sistema de salud colombiano tiene mucho campo para mejorar. La esperanza de vida en Colombia a 2015 era de 74.2 años, inferior a los 80.6 de la OCDE. La mortalidad infantil es alta, de 13.6 niños por cada 1000 partos, comparada con un promedio de 3.9 en la OCDE. El 9.5% de niños nacen con bajo peso en Colombia, frente a apenas 6.5% en promedio en la OCDE. El 72.1% de los pacientes con cáncer de seno sobreviven a los cinco años, comparado con 85% de la OCDE. Las cifras correspondientes son 34.5% vs. 62.8% para cáncer de colon, 38% contra 61% para cáncer de recto, y 68.9% versus 86.7% para leucemia.

Por otro lado, el sistema cuenta con pocos médicos: 1.8 por cada 1000 habitantes, contra 3.4 en la OCDE. Hay poquísimas enfermeras – menos que médicos: 1.1 por cada 1000 habitantes, bastante por debajo de la media de 9 en la OCDE, muchos de cuyos países miembros se preocupan de que haya escasez de enfermeras que se necesitarán conforme la población

envejece. Las enfermeras pueden reemplazar a los médicos bastante bien en muchos casos, y a un menor costo.

Los resultados señalados obligan a pensar, por un lado, en la necesidad de incrementar el gasto público en salud en Colombia para acercarlo al de los países de la OCDE y, por otro lado, en la necesidad de modificar con urgencia el sistema de salud colombiano actual a fin de incrementar la eficiencia con la que se ejecuta el gasto público.

c. Los programas de vivienda

Del total del gasto social gubernamental en 2015, del orden de $ 71.7 billones, el destinado a programas de vivienda representó 2.6%, esto es aproximadamente 1.8 billones de pesos.[9] De tal modo, si bien en los últimos años los programas de apoyo para la adquisición de vivienda por parte del Gobierno nacional han sido importantes y han cubierto diferentes segmentos de la población, el gasto en programas de vivienda no constituye una gran parte del gasto social. Entre dichos programas resaltan: Programa de viviendas 100% subsidiadas, Subsidio familiar de vivienda, y Mi Casa Ya – subsidio a la tasa de interés- (Viceministerio de Vivienda, 2018).

El primer programa colabora a aquellos hogares que se encuentran en la extrema pobreza, y que no pueden acceder a créditos con entidades bancarias. El subsidio familiar de vivienda consiste en un apoyo sin carácter devolutivo para los hogares que gozan de menos de 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), y se otorga a través de las cajas de Compensación Familiar, Fondo Nacional de Vivienda, o por medio del Banco Agrario de Colombia.

El programa Mi Casa Ya es un programa de subsidios a la tasa de interés. Tiene varias líneas dependiendo del valor de inmueble, subsidiando durante los 7 primeros años del crédito de financiación una cantidad de puntos de la tasa de interés: si la vivienda es de menos de 70 SMLMV (VIP) se subsidian 5 puntos, si está entre 70 SMLMV y 135 SMLMV (VIS) se subsidian 4 puntos. Los dos casos anteriores aplican para los hogares con ingresos inferiores a 8 SMLMV. En caso de que la familia adquiera una vivienda entre 135 SMLMV y 435 SMLMV sin importar sus ingresos, se subsidian 2.5 puntos.

Cabe señalar que subsidiar las tasas de interés es una forma de validar las actuales elevadas tasas de interés que cobran las entidades crediticias. No está demás indicar que esas tasas de interés son consecuencia en gran medida de una situación de competencia monopolística en los mercados de crédito colombiano y de casi cartel en los mercados de crédito de vivienda y de consumo como demuestra el Banco de la República.[10] De tal modo, en últimas, los subsidios a las tasas de interés no dejan de ser también un sustituto insuficiente, en este caso, de una adecuada política regulatoria que incentive la competencia en los mercados de crédito.

---

[9] Ver nota 8.

[10] "Los resultados sugieren que los mercados de crédito tienen una estructura de competencia monopolística, aunque la intensidad varía según las modalidades […] las modalidades de vivienda y consumo son las que más se acercan a una estructura monopolística o colusiva, tipo cartel." (Banco de la República, septiembre 2017, 5-6).

d. El gasto público en subsidios a los menos favorecidos

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS) de Colombia se encarga de los proyectos, planes y programas enfocados en la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración. El DASP en 2016 tuvo una asignación presupuestal de $3.423.824 millones, de los cuales asignó el 96% a gastos de inversión, también llamados gastos sociales, y el 4% a gastos de funcionamiento o de operación. Las transferencias monetarias representan el 65% del gasto social. (Prosperidad Social S. , 2016)

Las transferencias condicionadas colombianas corresponden a los programas "Jóvenes en Acción", "Más Familias en Acción" (MFA), e "Ingreso para la Prosperidad Social". Las respectivas asignaciones presupuestales de los dos programas más importantes para el 2017 fueron de $126 mil millones y $1.2 billones, siendo el 9% y el 90%, respectivamente, del presupuesto de la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas (Prosperidad Social S. , 2016).

El programa Jóvenes en Acción está dirigido a jóvenes entre 16 y 24 años en condiciones de vulnerabilidad con el fin de promover la continuidad en su educación. Las transferencias del programa se hacen a través de una entidad bancaria. La evidencia muestra que cuando las transferencias se hacen utilizando la banca se gana en educación financiera, atacando así el problema de manejo informal del dinero. (Bastagli, y otros, 2016).

El programa MFA, aplicado desde 2001, es similar a "Prospera" de México. Consiste en transferencias condicionadas en salud y educación, y reconoce dinero a las familias de bajos recursos con la condición de que envíen a sus hijos al colegio y a los servicios de salud. El incentivo que se entrega por familia es cercano a los $140.000, y es entregado por medio de una cuenta bancaria. En condiciones normales, la bancarización es del 90% de las familias beneficiarias. La cobertura del programa para el 2017 fue de aproximadamente 3.350.000 familias en condición de pobreza o extrema pobreza, víctimas del desplazamiento forzado, e indígenas (Prosperidad Social D. I.-J., 2017).

MFA tiene cifras y clasificaciones zonales, las características de los hogares y sus dotaciones iniciales. Un estudio realizado en 2016 concluye que los resultados de un programa son más altos cuando los hogares y las personas muestran niveles más bajos en esos indicadores antes de recibir la transferencia. Si de priorizar los recursos se trata, se debería aplicar el programa en las áreas y población específica más necesitada o desfavorecida. Sin embargo, según el mismo estudio, los hogares con acceso a la tierra u otros activos, con niveles más altos de capital social y humano, no restringidos laboralmente, son más capaces de diversificar sus medios de subsistencia, invierten en más activos, y envían a sus hijos a la escuela secundaria. (Bastagli, y otros, 2016).

El programa MFA ha mostrado resultados positivos en indicadores como asistencia escolar en niños entre 12-17 años, nutrición infantil de los niños más jóvenes -medida por la estatura, estado de salud -, consumo de los hogares de comida rica en proteína, ropa para niños y calzado. La asistencia escolar de niños entre 8-11 años no se incrementó probablemente porque era alta incluso antes del programa. (Attanasio, Battistin, Fitzsimons, Mesnard, & Vera-Hernández, 2005).

A pesar del éxito del programa, su funcionamiento no es óptimo ni inmediato, pues la presencia de obstáculos de diferentes tipos puede alejar familias del beneficio. Por ejemplo, a medida que el programa se mantiene, la tecnología se ha involucrado para que la entrega de dinero y el proceso de seguimiento y control sean más eficientes. Sin embargo, esto implica todo un proceso de adaptación por parte de los beneficiarios, primero en cuanto al entendimiento del programa y sus condiciones, y segundo en cuanto a su funcionamiento, esto es, procesos administrativos que no siempre funcionan como se espera, creaciones de cuentas bancarias o manejos de giros. Con esto, en la medida que se desarrollan estos programas las capacitaciones son un elemento fundamental para su correcto funcionamiento y fortalecimiento.

En la medida en que estos programas se centralicen, seguramente será más fácil su integración, es decir, que sean más completos en los aspectos de cobertura y por tanto más efectivos. No obstante, no deja de ser recomendable una mayor focalización de los subsidios en los sectores vulnerables. Para estos efectos se requiere de una mejor coordinación del Estado nacional con los gobiernos seccionales, distritales y municipales, para evitar los hiper subsidios o el despilfarro e ineficiencia de los mismos. Esa coordinación no debe implicar modificaciones en la separación actual de los calendarios electorales que obedecen al núcleo duro de un Estado Social de Derecho con autonomía política de las entidades territoriales descentralizadas. Sí deben incentivarse entidades como Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios y modelos de planificación regional que permitan una prestación más adecuada y coordinada de los servicios en el territorio.

Varias son las críticas sobre los programas de trasferencia condicionadas. Dados los resultados del programa, como es sabido han sido utilizados en campañas políticas, aprovechando que sus beneficiarios son personas vulnerables, ligándolos con el Gobierno de turno, cuando realmente estos programas corresponden a un derecho de los ciudadanos y que deben ser mantenidos a través de los gobiernos.

A su vez, una gran preocupación es el desincentivo al trabajo que producirían las transferencias en los miembros de las familias receptoras. De la misma manera, cuando las transferencias son dirigidas para conformar el capital de nuevos negocios, el dinero podría ser gastado en otros bienes diferentes a los considerados en el programa. Un estudio realizado por investigadores de MIT y Harvard sobre siete programas de transferencias monetarias, no encuentra efecto en el comportamiento frente al trabajo ni en hombres ni en mujeres, tampoco en el gasto de bienes tentación, como alcohol y tabaco. (Banerjee, Hanna, Kreindler, & Olken, 2017).

Al respecto, es necesario realizar estudios de impacto de los programas, así como evaluarlos comparando el uso de los recursos en destinos alternativos que podrían tener mayor impacto económico y social sobre las mismas poblaciones, por ejemplo, en lugar de entregarles recursos pequeños altamente atomizados, podría financiarse un proyecto productivo auto sostenible para las mismas personas. Las mediciones permitirían ajustar y mejorar las políticas y garantizar o evitar que los recursos se desperdicien; así como, justificarlos y evitar así que sin mayor criterio se cuestione su permanencia.

No obstante, como se señaló, no debe perderse de vista que los subsidios o transferencia condicionadas, aunque en las circunstancias actuales resulten necesarios, no dejan de validar la situación de pobreza e inequidad actuales y de ser un sustituto insuficiente de una política económica que resuelva la escasez de ocupación de elevada productividad en Colombia.

6. La pensión como un derecho. Hacia un ingreso básico universal

La reflexión sobre las pensiones ha estado muy marcada por tres hechos. El primero es la urgencia fiscal. El segundo es la poca claridad en las metodologías de evaluación. Y el tercero es la estrechez del enfoque conceptual. Siguiendo esta preocupación, este numeral comienza analizando el diagnóstico que se ha hecho de la situación actual. A continuación se discute el significado del subsidio, y finalmente se pone en evidencia la necesidad de avanzar hacia una concepción más amplia, que gire alrededor del *ingreso básico universal* (IBU).

a. El diagnóstico

En el 2017, en la estructura de gastos del gobierno nacional central (GNC) se destacan las transferencias a las regiones (Sistema General de Participaciones - SGP -) que fueron del 3.7% del PIB, las pensiones que representaron el 3.4%[11], y el servicio de la deuda pública equivalente al 3.1%. El gasto en pensiones es el segundo en importancia, después del SGP.

Y aunque su monto es similar al del servicio de la deuda, en las discusiones de la política económica se le da mucha más importancia al tema pensional que al endeudamiento. No hay debate público sobre las modalidades de financiación de la deuda, ni sobre el tipo de bonos que el gobierno emite y, mucho menos, sobre las características de los tenedores, que son muy pocos, y que disfrutan de altas rentabilidades. El manejo de la deuda no se aborda como uno de los determinantes del déficit, sino que se presenta como una consecuencia inevitable de los otros gastos. Esta posición frente a la deuda ha cerrado cualquier reflexión sobre el asunto.[12]

El tema pensional, en cambio, adquiere una atención de primer nivel y se presenta como el responsable del desequilibrio fiscal. No hay duda de que la financiación de las pensiones merece atención, pero el tratamiento del problema se debe hacer desde una mirada más amplia que la del gobierno, y que la de los fondos privados. Es necesario ir más allá de las urgencias fiscales, y plantear la reflexión sobre las pensiones a la luz del derecho que tiene toda persona a disponer, sin ninguna condición, de los ingresos necesarios para poder llevar a cabo una vida digna. Y desde esta perspectiva es adecuado pensar en la conveniencia de la *renta básica universal*[13]. Todos los ciudadanos del país, por el hecho de serlo, tendrían derecho a una renta mínima, independientemente de cualquier condición.

---

[11] Comparado con otros países, el gasto pensional de Colombia es relativamente bajo: Italia 14% del PIB, Francia 13,5%, Austria 12,7%, Brasil 12%, Portugal 11,9%, Grecia 11,6%, Hungría 11,3%, Bélgica 10,3%, Alemania 10,2%, España 8,9%, Reino Unido 6,7%.

[12] Habría numerosos temas para discutir a propósito del manejo de la deuda: los criterios para colocar TES, la escogencia de los tenedores, la forma como se realizan las subastas, la concentración de la deuda en pocas instituciones, la colocación de bonos en el exterior a pesar del aumento de las reservas, etc.

[13] Sobre la renta básica universal, ver Bertomeu y Raventos (2005, 2006), Giraldo (2003), González y Sarmiento (2003), Medina (2010), Raventos (1999), Suplicy (2002), Van Parijs (1995, 2000).

En el 2017 había 20.7 millones de personas afiliadas a pensiones, 6.5 millones (31.3%) estaban en el régimen de prima media (RPM), y 14.2 millones (68.7%) en el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS). Por fuera del sistema pensional hay 13.4 millones de personas, que no están cotizando.

En ambos regímenes, el empleador por cuenta del trabajador aportante entrega 12% de sus ingresos mensuales y el trabajador 4% (más un 1% adicional si el ingreso base de cotización es superior a 4 salarios mínimos mensuales vigentes y hasta 16 salarios mínimos). En el RPM, dichos recursos van a un fondo común que lo administra Colpensiones. En el RAIS los recursos se acumulan en cuentas individuales dependiendo de lo que cada uno aporte.

Por la administración de estos últimos recursos las empresas administradoras, las administradoras de los fondos de pensiones (AFP) cobran una tasa fija sobre lo cotizado, independiente de los resultados que logran con su manejo. Tal situación configura un absurdo en una economía de mercado: todo el riesgo del manejo lo asume el cotizante; si la AFP realiza un manejo exitoso, la cuenta individual aumenta, si el manejo es equivocado el cotizante pierde, mientras tanto la AFP siempre recibe un monto fijo cero-riesgo. Ya es tiempo de que las tasas que cobran las AFP dependan también de sus éxitos o fracasos.

En el RPM están incluido los afiliados a Colpensiones y las personas vinculadas a los regímenes especiales (policía, militares, magisterio, otros). En Colpensiones, de los 6.5 millones de personas vinculadas hay 1.6 millones que ya están pensionadas, en los regímenes especiales 497 mil y en el RAIS 113 mil. Es claro, entonces, que los fondos privados (RAIS) todavía no están sintiendo el peso de la carga pensional y en este momento de crecimiento, el ahorro supera con creces las obligaciones.

El total de pensionados apenas es la tercera parte de quienes ya cumplieron la edad de retiro. La informalidad, la temporalidad de los trabajos y los bajos ingresos influyen en la poca cobertura del sistema pensional. La volatilidad del mercado laboral lleva a que, en promedio, los trabajadores coticen 14.3 años (741 semanas), que no son suficientes para tener el derecho a la pensión. En el RPM se requieren 1300 semana y en el RAIS 1150 semanas. En el RAIS, cuando la persona llega a la edad de pensión, y cumple con las 1150 semanas de cotización, y sus beneficiarios carecen de ingresos iguales o superiores al salario mínimo, puede recibir una pensión básica.

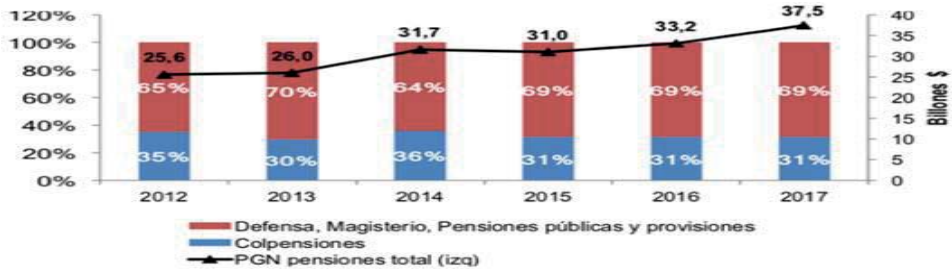
En el 2017, el gasto público en pensiones, en el régimen de prima media (RPM) fue de $37.5 billones (figura **¡Error! Marcador no definido.**). Este monto se divide en dos grandes grupos. El mayor corresponde a los regímenes especiales, $24 billones, que representan el 69%, y el otro componente está conformado por los afiliados a Colpensiones, $13.5 billones, que representan el 31%. La distinción entre los regímenes especiales y Colpensiones es fundamental porque en las discusiones públicas se suelen presentar como si todos estuvieran en Colpensiones.

Los aportes de la Nación son una parte de los ingresos de Colpensiones. Tal y como se observa en el gráfico 2, en el 2007 Colpensiones recibió aportes de las cotizaciones de sus afiliados ($7.2 billones), y de quienes se trasladaron del RAIS a Colpensiones ($3.8 billones).

El total de aportes diferentes a los de la Nación fue de $12.1 billones. Entre 2013 y 2017 los aportes de la Nación pasaron de $10.5 billones a $13.5 billones. Los traslados del RAIS disminuyeron en el 2017. Entre otras razones, por la implementación de la doble asesoría.

A partir de julio del 2015, y con el fin de atender a la población más vulnerable, se crearon los beneficios económicos periódicos (Beps), que son administrados por Colpensiones. Los Beps es un ahorro para la vejez puesto que se puede solicitar la desacumulación a partir de la edad de pensión. A diferencia de las pensiones se puede optar bien sea por la anualidad vitalicia, o por la compra de vivienda, o de algún activo. Además, los recursos de Beps se pueden utilizar para completar los requisitos de pensión. El gobierno también ha impulsado los subsidios ($65000 mensuales por persona) del programa Colombia Mayor.

Gráfico 2: Apropiaciones y distribución en pensiones 2013-2017 (billones de pesos y porcentajes)



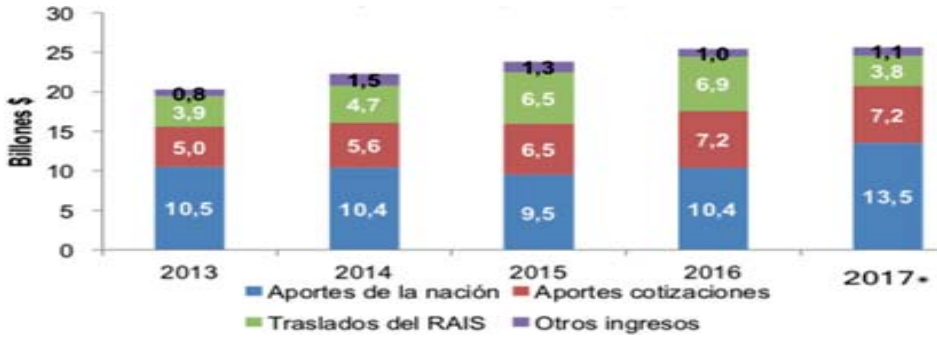
Fuente: Colpensiones (2017)

b. La metodología: subsidios y proyecciones

Para varios analistas, el RPM se debe ir marchitando por dos razones: porque es inequitativo y porque está agudizando la crisis fiscal. Ambos argumentos han sido aceptados por el gobierno. Desde el punto de vista metodológico hay dos dificultades importantes con la afirmación: la primera tiene que ver con la estimación del subsidio, la segunda con las proyecciones del déficit fiscal.

La equidad del sistema depende de la forma como se calcule el subsidio. Se dice que el sistema es inequitativo porque las pensiones altas reciben subsidios considerables, y se presentaría algo así como un Robin Hood a la inversa: los cotizantes pobres financian a los ricos. El gráfico 3, que corresponde a los cálculos realizados por el DNP (2017) resume bien esta posición.

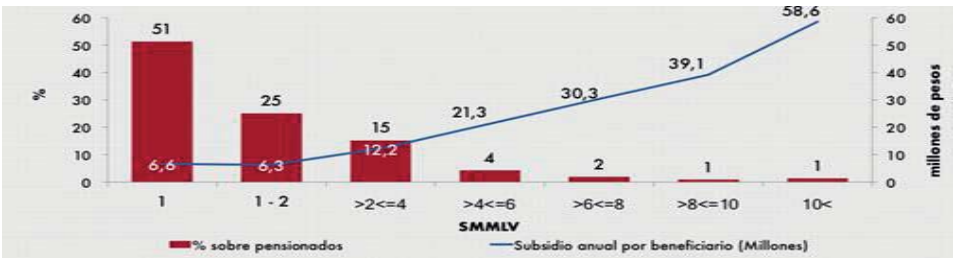
Gráfico 3. Evolución de los ingresos de Colpensiones por rubros (billones de pesos)



Fuente: Colpensiones (2017)

De acuerdo con estas estimaciones, como se muestra en el gráfico 4, una pensión de más de diez salarios mínimos, que correspondería al 1% de los pensionados, estaría recibiendo un subsidio anual de $58.6 millones. Una pensión entre ocho y diez salarios mínimos recibiría un subsidio anual de $39.1 millones. Una pensión entre seis y ocho salarios mínimos recibiría un subsidio anual de $30.3 millones. Estas estimaciones se realizan con unos supuestos muy discutibles sobre la forma de calcular el subsidio.

Gráfico 4. Subsidios a Colpensiones por rango de tamaños (millones de pesos y porcentajes)



Fuente: DNP (2017, p. 58)

Para avanzar en estas discusiones es importante definir el significado del subsidio, y la forma de aplicarlo a las pensiones. El punto de partida debería ser el estudio de Selowsky (1979), para quien el subsidio es la diferencia entre el costo y la tarifa (o cualquier forma de pago). Cuando el costo (C) es mayor que la tarifa (T) el subsidio (S) es positivo. Puesto que el valor de C se conoce, y se supone igual al gasto del gobierno en las pensiones, es necesario determinar el monto de la cotización y, sobre todo, su rentabilidad a lo largo del tiempo. Estos ejercicios se tienen que realizar ex-post. Puesto que los pensionados del RPM no colocaron sus ahorros en el sistema financiero, es necesario simular una rentabilidad.

Para calcular el valor de las contribuciones de los pensionados actuales y llegar a los montos del grafico 2, el DNP aplica a las contribuciones pasadas una tasa de rentabilidad del 4% real

anual. Este ejercicio es hipotético porque en el RPM los ahorros no se colocan en el sistema financiero. Farné (2018 a, b) muestra que, si se aplicara una tasa del 6% anual, ya no habría subsidios, y las contribuciones serían suficientes para cubrir el valor de la pensión. Esta estimación desvirtúa los cálculos del gráfico 3. No hay ninguna razón determinante para utilizar el 4% ya que la rentabilidad real de los fondos de pensiones en Colombia ha sido del 7.7% anual. Por tanto, la tasa de 6% corresponde más a la dinámica histórica que la del 4%.

Tabla 8. Pensionados, nómina y usos de aportes de la Nación 2016

Miles de personas y miles de millones de pesos				
Salarios mínimos	Pensionados	Nómina	Aportes Nación	Aportes/Nómina
Hasta 1	632 521	5.465.2	3.987.7	73.0%
1-2	310 389	3.604.3	1.992.1	55.3%
2-3	129 309	2.624.8	1.227.9	46.8%
3-4	61 682	1.763.0	776.9	44.1%
4-5	34 076	1.273.2	529.0	41.5%
5-10	56 305	3.114.5	1.228.4	39.4%
10-15	12 509	1.175.3	432.6	36.8%
15-20	3 288	489.7	145.9	29.8%
20-25	576	97.9	31.7	32.4%
Totales	**1 240 655**	**19.607.9**	**10.352.2**	**52.8%**
Fuente: Colpensiones (2017)				

En los cálculos de Colpensiones (tabla 8) la estructura de los aportes de la Nación es progresiva porque la relación entre aportes y nómina es mayor a medida que el ingreso disminuye. En las pensiones menores la relación es de 73%, mientas que en las más altas es de 32.4%. Esta estimación junto con la de Farné y Nieto ponen en tela de juicio la conclusión del Robin Hood a la inversa.

El otro tema metodológico complejo tiene que ver con la proyección del déficit y la situación fiscal. Los mismos analistas han minimizado la incidencia fiscal que se presentaría si se acabara con la prima media y todos los pensionados pasaran al RAIS. En lugar del 4%, que es la tasa que se utiliza para estimar el subsidio, los ingresos futuros se estiman con rentabilidades del 7%. Esta asimetría permite, con el 4%, insistir en el Robin Hood a la inversa, pero, por el otro lado, con el 7%, minimizar el costo fiscal.

Puesto que la mayoría de los trabajadores en este sistema no alcanzan a cotizar durante su vida laboral el monto necesario para obtener una pensión mínima, el gobierno tendrá que subsidiar el faltante. Según los cálculos de Calixto (2017) el 80% de los afiliados RAIS devenga máximo 2 salarios mínimos, y con este monto no pueden ahorrar lo suficiente para poder acceder a una pensión mínima. El estudio concluye que el déficit que se derivaría del RAIS, aún si todas las personas migraran hacia allí, puede ser mayor que el estimado para el RPM. En su opinión, los fondos privados subestiman sistemáticamente el desbalance que podría tener el RAIS.

c. La renta básica universal

Tanto en el RAIS como en el RPM, el déficit causado por las pensiones continuará aumentando. Frente a esta situación es necesario hacer algunas modificaciones paramétricas

que ayudan a reducir la presión fiscal, pero sabiendo que tampoco serán suficientes (Comisión del Gasto y la Inversión Pública 2017).

Fedesarrollo (Villar y Forero 2018 a, b) proponen un sistema multipilar. El pilar cero sería asistencial no contributivo, que equivaldría a Colombia Mayor, complementado con los subsidios al Beps. El pilar uno, es el básico contributivo, de prima media, que sería la contribución equivalente a un salario mínimo. El pilar dos, de capitalización individual obligatoria, sería para todas las personas que ganan más de un salario mínimo; la capitalización podría ser administrada por entidades públicas o privadas. Y, finalmente, el pilar 3 correspondería a la capitalización individual voluntaria; igualmente, también podría ser administrado por entidades privadas o públicas. Esta estructura reduciría el RPM únicamente al pilar uno. En cualquiera de las opciones, tal y como se desprende de las estimaciones de Piraquive (2016) habría déficit. Por tanto, no queda otro camino que financiar el faltante con impuestos, y éstos deben ser progresivos

Dada la baja cobertura del sistema pensional es necesario abrir la discusión sobre la conveniencia de un *ingreso básico universal* (IBU), que garantice condiciones de vida dignas para cualquier persona. Una vez que se acepta este principio, las consideraciones sobre las pensiones adquieren una connotación diferente, que se podrían resumir así:

i) Las pensiones básicas, equivalentes a un ingreso mínimo, perderían su razón de ser, ya que todas las personas, en cualquier momento de su vida, recibirían el ingreso básico.
ii) Puesto que el ingreso básico se convertiría en un derecho universal, no cabe la discusión sobre el subsidio, entendido como la relación entre el valor de la cotización y el pago recibido. La progresividad del sistema no depende de los flujos internos sino de la decisión colectiva de aumentar el impuesto a la riqueza y al patrimonio de las personas naturales proporcional a sus ingresos y riqueza.
iii) Por su misma naturaleza, el ingreso básico se financia con la riqueza del conjunto de la sociedad, así que, desde la mirada de la equidad, es intrínsecamente progresivo.
iv) La financiación del ingreso básico solo es posible mediante mecanismos distributivos.

7. El servicio de la deuda pública interna y externa

El problema fundamental del crecimiento de la deuda pública del Gobierno nacional viene dado por el déficit estructural que presenta, sin perder de vista los posibles efectos de sus otros determinantes (crecimiento de la economía, variaciones del tipo de cambio, tasa de interés de la deuda interna y externa, inflación, entre otros).

Adicionalmente, las características de la contratación de la deuda pública y su impacto sobre el presupuesto público por la vía de las amortizaciones y de los intereses depende de las condiciones de mercado (periodo de gracias, periodo de amortización, tasa de interés, entre otras) a las cuales se contrate, y que difieren si se trata de deuda interna o externa (Tabla 9).

El servicio de la deuda representa en 2018 cerca del 20% del presupuesto general de la Nación, una cuarta parte le corresponde a la deuda externa y las restantes tres cuartas partes a la deuda interna. En 2003, este valor fue del 38%; en términos nominales esto corresponde a cerca de 50 billones de pesos, es decir 5% del PIB. Su evolución y composición en los

últimos años se dio por la determinación de sustituir deuda externa por interna debido a la evolución de las condiciones de mercado, al boom de los precios de los hidrocarburos y a la variación que sufrió el tipo de cambio.

Tabla 9. Características de la deuda pública colombiana

	Duración			Vida media			Cupón promedio (%)	
	(Años)			(Años)			(Tasa anual %)	
Fecha corte	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna (COP)	Deuda externa (USD)
dic-02	2,27	3,93	3,08	3,97	6,32	5,13	14,03%	8,75%
dic-05	2,60	4,70	3,34	3,82	7,84	5,23	11,42%	7,39%
dic-10	3,77	5,79	4,36	4,73	10,56	6,43	8,38%	5,42%
dic-15	4,74	5,89	5,18	5,91	12,50	8,41	8,96%	5,39%
dic-16	4,98	5,28	5,09	6,16	11,91	8,20	8,75%	5,34%
dic-17	5,05	5,66	5,26	6,17	11,94	8,17	8,00%	5,11%
ene-18	5,01	5,40	5,14	6,21	11,88	8,11	7,85%	5,40%
feb-18	4,97	5,31	5,08	6,18	11,81	8,04	7,74%	5,51%
mar-18	5,00	5,22	5,07	6,21	11,84	8,06	7,66%	5,82%

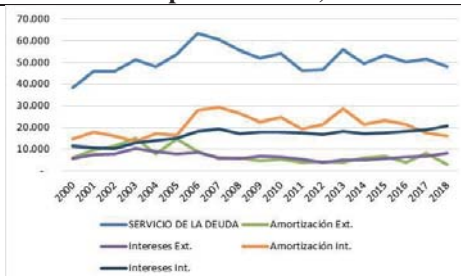
Fuente: Minhacienda.

Aun cuando el pago por servicio de la deuda sigue siendo un rubro importante, durante la década 2004-2014 no creció de forma importante e inclusive experimentó una disminución a partir de 2007 en miles de millones de pesos de 2018, como se muestra en el gráfico 5. Ello refleja por una parte un contexto internacional favorable externo que permitió acceder a créditos internacionales más baratos y también una sustitución importante por deuda interna. La reducción del monto de los intereses de la deuda externa se explica también por la revaluación del peso de años anteriores. No obstante, preocupa que el saldo de la deuda del Gobierno Central Nacional con respecto al PIB, haya aumentado de 38.6% en el 2010 a 46.6% en el 2017.

Gráfico 5. Servicio de la deuda pública

Servicio de la deuda (en miles de millones de pesos de 2018)





Fuente: Minhacienda.

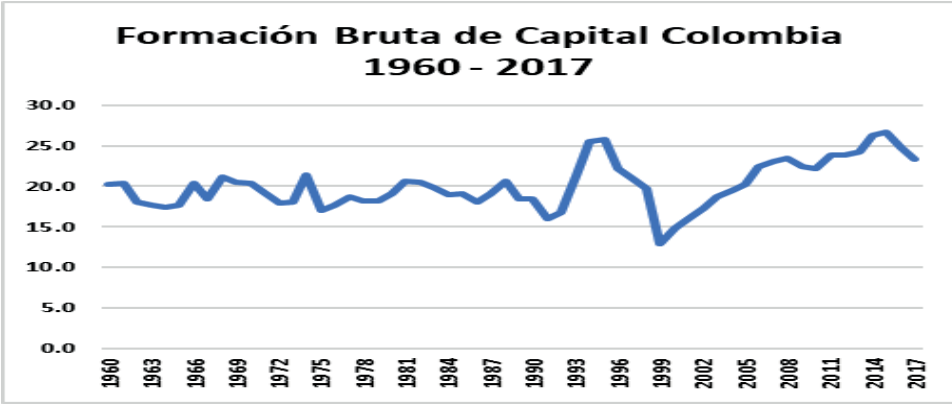
8. La inversión pública como formación bruta de capital: tarea por mejorar

El stock de capital se refiere a la capacidad instalada empleada en la producción directa o indirecta de bienes y servicios. De tal modo, resulta un factor primordial para el desarrollo y crecimiento de la economía. Se constituye a través de la inversión, esto es la formación bruta de capital fijo (FBKF) tanto privada como pública.

No todos los países tienen las mismas necesidades de capital: entre mayores deficiencias tenga un país en infraestructura, mayor inversión debe realizar. Depende también de la capacidad de financiar la inversión pública o privada para desarrollar esa infraestructura. Desafortunadamente, los países con mayor déficit en stock de capital son los que, usualmente, tienen menos disponibilidad y peores condiciones de financiamiento. Eso implica que cada vez sean menos competitivos, razón por la cual deben realizar políticas más agresivas para no aumentar la brecha de infraestructura que tienen respecto a los países desarrollados.

Durante los últimos 50 años, como puede apreciarse en el gráfico 6, la FBKF total en Colombia ha oscilado alrededor del 20% del PIB, con máximos del orden de 26% y mínimos del 14%.

Gráfico 6. Formación bruta de capital en Colombia 1960-2017



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con cifras del Banco Mundial

Una de las fuentes para la formación bruta de capital fijo es la inversión extranjera directa (IED). En el caso colombiano no es preponderante: la mayor parte de la IED ha sido destinada a la adquisición extranjera de activos nacionales existentes, y no a la creación de nuevas empresas productivas. La repatriación de utilidades limita también sus efectos: más del 70% de las utilidades de las empresas extranjeras son repatriadas y el saldo es reinvertido (Banco de la República de Colombia, 2010). De tal modo, los recursos por IED son destinados en su mayor parte a financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y no a jalonar el desarrollo del país (Moyano y Gil, 2015).

De tal modo, Colombia no se ha distinguido por ser de los países con mayor formación bruta de capital. De acuerdo a cifras del Banco Mundial, entre 1984 y 2017 Colombia tuvo un promedio de formación bruta de capital de 20.8%, entre pública y privada, ocupando el puesto 115, por debajo de otros países de la región como Perú, Venezuela, Chile, Ecuador, Jamaica, y Panamá. Es de destacar que en los últimos doce años la formación bruta de capital colombiana ha estado por encima del promedio de los últimos 34 años. Sin embargo, no es suficiente. Así mismo, aunque la tendencia es positiva, lo negativo es que la inversión privada ha sido de 4 a 5 veces la inversión pública.

En Colombia, la formación bruta de capital a cargo del Estado, a fines de la década de 2010, según la CEPAL (Manuelito, S., y Jiménez, L. F., 2013), representaba 3.7% del PIB (de la cual, en 2018, como se indicó, 1.7% corresponderá a la inversión del gobierno central). Panamá es el país de la región con la mayor inversión pública como porcentaje del PIB (4.8%, puesto 40 a nivel mundial), seguida de Chile (4.6%), Uruguay (4.5%) y Trinidad y Tobago (4.5%). Los otros países con un nivel ligeramente menor son El Salvador (4.3%), México (4.2%), Guatemala (4.2%), Costa Rica (4.1%) y Brasil (4%).

Lo que muestran las cifras es que América Latina y Colombia en particular mantienen un nivel muy pequeño de inversión pública. Las razones fundamentales son la ausencia de una adecuada planeación y de una recaudación tributaria reducida. La consecuencia de ello es que, respecto a otras regiones, América Latina y Colombia en particular se encuentran muy atrasadas en términos de infraestructura.

En efecto, de acuerdo al Índice General de Competitividad del Foro Económico Mundial 2017-2018, en calidad de infraestructura Colombia ocupaba el puesto 87 entre 137 países, por debajo de Chile, Costa Rica, Panamá, México, Perú, Uruguay, Brasil, Guatemala y Argentina. El mayor atrasó colombiano se da en carreteras: ocupó el puesto 110. En ferrovías ocupó el puesto 96, en puertos el 77, en aeropuertos el 81, en infraestructura eléctrica el 79 y telecomunicaciones el 74.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, los países latinoamericanos acumulan 95,980 kilómetros de vías férreas. La mayoría se concentra en Argentina (36,966 kilómetros), Brasil (28,538), México (17,166) y Chile (7,082). Perú cuenta con 1,906 kilómetros de vías férreas y Colombia con muy pocos kilómetros; aun estando muy atrasada en la red de carreteras, estas han sido priorizadas frente a la red ferroviaria. En Argentina y Brasil anualmente se mueven por ferrocarril 2.5 millones de personas y 1.6 millones de personas, respectivamente. En Perú, con una red ferroviaria mucho más pequeña, viajan más de 1.6 millones de pasajeros al año. En Colombia lo hacen 227 mil viajeros; Colombia es el país latinoamericano con menos pasajeros en trenes (Champin, J., Cortés, R., Kohon, J., y Rodríguez, M., 2016). Llama la atención que en todos, desarrollados o emergentes, como una muestra de modernidad el transporte ferroviario de carga convive exitosamente con el de pasajeros; casi en su totalidad operados por el Estado.

Lo descrito refleja la situación lamentable del estado de la infraestructura en Colombia. Se explica en gran parte por una política tributaria que no ha logrado superar una recaudación tributaria escasa; por la inadecuada canalización de los beneficios tributarios, más hacia el sector financiero que a las empresas que generan mayor valor agregado; por la priorización

de la explotación de recursos no renovables como el carbón y el petróleo, que no son grandes generadores de empleo, por sobre las manufacturas, el sector agropecuario y, en particular, la innovación en todos sus frentes.

El atraso en infraestructura se ve reflejado en el índice de desarrollo humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): en 2016 Colombia ocupó el puesto 95, por debajo de todos sus vecinos, Ecuador, Brasil, Perú, Venezuela y Panamá. La razón es clara, sin suficiente infraestructura, además de otras causas, las empresas no llegan a ser suficientemente competitivas, por lo que venden poco, en consecuencia producen poco y así contratan poca gente. Es por esa infraestructura inadecuada e insuficiente, que no redunda en beneficio de la competitividad de las empresas, así como por la apertura económica y la revaluación cambiaria, que se ha minimizado la industria manufactura nacional incluyendo fábricas de origen extranjero.[14]

Para superar esa escasez de infraestructura y porque la mayor parte corresponde a bienes públicos que los mercados no logran procesar en forma adecuada, debería darse un aumento notable en la formación bruta de capital fijo a cargo del Estado. Sin embargo, desde hace algunos años, a fin atender la construcción de infraestructura y otras demandas sociales impostergables se ha optado por promover y desarrollar las llamadas alianzas público privadas (APP). Para el efecto y para atraer al sector privado ha sido necesario aumentar y garantizar la rentabilidad de la inversión correspondiente con cargo a sus usuarios directos y al Estado, respectivamente, desconociéndose de paso que esa inversión tiene también un impacto indirecto sobre el resto de la economía.

Mediante estas alianzas, a cambio de emprender por cuenta propia la construcción de una infraestructura, el sector privado recibe una concesión sobre la misma y el derecho de cobrar unos peajes o tarifas con los cuales, a lo largo de los años de la concesión, puede recuperar los recursos comprometidos en la inversión. Así, el reducido nivel de inversión del gobierno central se supone compensado, esperándose una solución a la notoria escasez de infraestructura a través de un cada vez mayor número de alianzas público privadas.

Las consecuencias son claras: los peajes en Colombia son muy altos en comparación con otros países, como México, Ecuador, Estados Unidos y algunas naciones europeas. Según un estudio reciente, por cada $100 en ventas se gastan $15 en costos logísticos, lo cual se traduce en una baja capacidad competitiva frente a otras economías: los costos logísticos en Colombia no solo están 14.7% por encima del promedio de América Latina, sino son 6% superiores a los países de la OCDE.[15]

Cuatro son los reparos adicionales a estas alianzas público privadas: 1) si el sector privado se dedica a invertir en las carreteras o aeropuertos que debería construir el Estado, ¿con que recursos construirá las fábricas que el crecimiento económico acelerado requiere?; 2) como el sector privado demanda una rentabilidad mínima y el Estado se ve obligado a garantizarla,

[14] Philips, Icasa, Mazda, Tejicondor, Icollantas, Good Year, Hilacol, Croydon, Grulla, Protabaco, Coltabaco, Tejicondor, etc.

[15] Édgar Higuera, gerente de Logística, Transporte e Infraestructura de la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en la Revista Logística (Higuera, 2017).

este asume todo el riesgo de la inversión, contra uno de los principios mínimos de las economías de mercado según el cual el inversionista es el agente económico responsable de asumir los riesgos de la inversión; 3) la rentabilidad que demanda el inversionista siempre será mayor que la que Estado demande para sus inversiones puesto que para este lo importante es la rentabilidad social del proyecto (que debe ser positiva) y no su rentabilidad privada (que puede ser negativa), de tal modo que los proyectos construidos bajo esta modalidad siempre serán mucho más caros que los construidos por el sector público directamente (lo que explica los peajes y los costos logísticos más elevados); 4) en muchos casos, en el colmo del absurdo, el financiamiento de la obra corre por cuenta de una empresa financiera del Estado, que es lo que precisamente la alianza público privada debería evitar: el financiamiento debería realizarse con fondos propios de la concesionaria o con recursos de otras fuentes.

En últimas, lo que Colombia y, en general América Latina, requiere es incrementar su tasa de inversión en forma notable. Perrotti y Sánchez (2011) realizaron proyecciones de las necesidades de formación bruta de capital para ir cerrando la brecha de ingreso respecto a los países desarrollados. El análisis incluía fuentes públicas y privadas para 23 países de América Latina sobre la base de modelos predictivos para ocho componentes claves. Como se muestra en la tabla 10, para cerrarla en el caso colombiano, en el 2015 la inversión debería haber sido equivalente a 36.5% del PIB y para el año 2020 debería ser 60.1% del PIB. Ciertamente, el país está muy lejos de alcanzar dichas cifras; según el Banco Mundial la tasa de inversión colombiana en 2015 fue 26.7%.

Tabla 10. Esfuerzo de Inversión para cerrar un 50% de la brecha del PIB per cápita con respecto a la OCDE en 20 años

	PIB per cápita como % de la OCDE en 2010	FBKF / PIB 2015	FBKF / PIB 2020
Argentina	27.2	21.0	18.1
Brasil	34.0	28.2	40.0
Chile	68.0	20.2	17.7
Colombia	35.0	36.5	60.1
Costa Rica	41.6	28.3	43.4

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con el estudio de Perrotti & Sánchez (2011)

Pareciera no existir la voluntad política para lograr esas tasas elevadas de inversión y, por lo tanto, de ahorro doméstico, similares a las asiáticas, entre 40 y 50% del PIB por varias décadas, y, por lo tanto, absolutamente posibles. Implicaría aumentar la competitividad de las empresas (sus utilidades son la principal fuente de ahorro de la economía), y la recaudación tributaria para generar ahorro público y posibilitar una mayor inversión pública en infraestructura, entre otros con impuestos elevados a los dividendos para evitar que los recursos empresariales se destinen al consumo de sus propietarios. Si no se logra, Colombia, inevitablemente, permanecerá en una situación desventajosa respecto al mundo desarrollado e, incluso, frente a los países asiáticos.

9. La insuficiencia del gasto público

Es más o menos evidente que los niveles de gasto público en Colombia son insuficientes para satisfacer los requerimientos que impone la Constitución colombiana y son reducidos como proporción del PIB comparados a los de los países de la OCDE y otros países latinoamericanos. En particular, gran parte de las ofertas de bienes públicos para satisfacer las demandas potenciales de la población en Colombia son escasas pues, en general, la economía colombiana no llega a producirlos en forma suficiente conforme a lo requerido en la C91.

La afirmación se hace más grave si a lo anterior se le adiciona la financiación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera según el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). El monto correspondiente, estimado por el Gobierno nacional es de 140 billones de pesos para el periodo 2017-2031, a lo que habría que adicionarle más de 224 billones de pesos para el componente rural estimado por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (tabla 11); y 35 billones de pesos para cubrir la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo (tabla 12).

Tabla 11. Presión fiscal para la atención del campo

Presión fiscal para la Transformación del Campo (2016-2030) Millones de pesos de 2018					
Estrategias	**Total**	**Existente**	**Nuevo**	**Total/Año**	**Nuevo/Año**
Inclusión social	55.198.953	14.789.258	40.409.695	3.679.930	2.693.980
Inclusión productiva	22.215.690	12.264.144	9.951.546	1.481.046	663.436
Vías terciarias	57.440.974	27.484.887	29.956.087	3.829.398	1.997.072
Adecuación de tierras	13.480.027	3.006.040	10.473.988	898.668	698.266
Ciencia y Tecnología	36.878.283	15.200.967	21.677.315	2.458.552	1.445.154
Incentivo a la Capitalización Rural	10.804.697	5.372.612	5.432.085	720.313	362.139
Ordenamiento de la propiedad	20.267.329	5.957.664	14.309.666	1.351.155	953.978
Sostenibilidad ambiental	7.731.683	1.031.156	6.700.527	515.446	446.702
Total	224.017.636	85.106.728	138.910.908	14.934.509	9.260.727

Tabla 12. Estimación de la indemnización administrativa de las víctimas de la violencia

Estimación de la indemnización administrativa para las victimas						
Hecho victimizante	**Víctimas directas /1.**	**Indemnizaciones otorgadas (31/Dic/2017)**	**Victimas por indemnizar**	**Indemnización en Salarios Mínimos**	**Indemnización en Salarios Mínimos ($)**	**Valor indemnización** **En millones de pesos**
Delitos contra la libertad sexual	24,452	7,774	16,678	30	23,437,260	390,887
Desaparición forzada	47,025	20,721	26,304	40	31,249,680	821,992
Desplazamiento forzado /2	2,146,000	105,509	2,040,491	17	13,281,114	27,099,994
Homicidio	267,244	117,238	150,006	40	31,249,680	4,687,639
Minas antipersona	13,455	3,139	10,316	40	31,249,680	322,372
Secuestro	36,513	10,796	25,717	40	31,249,680	803,648
Tortura	10,752	230	10,522	30	23,437,260	246,607
Vinculación de niños y niñas	8,551	3,184	5,367	30	23,437,260	125,788
Total indemnización administrativa	2,553,992	268,591	2,285,401			34,498,926
1. Para los cálculos en los hechos victimizantes de homicidio y desaparición forzada se tiene en cuenta el número de víctimas directas que aparecen en el RUV (Conpes 3712). Fecha de corte 1 de enero 2018						
2. Grupos familiares (hogares desplazados).						
Nota: Salario Mínimo Mensual Legal Vigente para 2018 => $781,242 Fuente: RUV; Indemniza V.3.0.; Decreto 1290 de 2008.						

La principal razón de ello es que el gasto público, que en gran manera debería permitirlo, es reducido y mantiene una serie de características inadecuadas como se indica más adelante. En general, por su composición, dimensión y manejo, no alcanza a satisfacer los requerimientos y los derechos establecidos que define la C91 y las obligaciones que le impone al Estado y, por lo tanto, no contribuye de manera eficiente y suficiente al desarrollo económico ni a la construcción de democracia. Varias son las razones de esa insuficiencia:

En primer lugar, la recaudación tributaria es reducida no permitiendo atender esos requerimientos. Como se indicó, actualmente es del orden de 20% del PIB, muy por debajo de los estándares de los países desarrollados y de la media de los países de la OCDE.

A su vez, una parte significativa se pierde en corrupción en la contratación de la obra pública (ver numeral 13). Los montos de corrupción en Colombia son muy difíciles de establecer pues solo se conoce los actos que finalmente se denuncian, llegan a los estrados judiciales y se publicitan. Un cálculo simple de ese monto puede derivarse de suponer que, en toda obra pública, como continuamente se repite, alrededor del 20% del monto de la misma se destina a pagar comisiones indebidas. Si la obra pública representa 1.5% del PIB y en 2016 el PIB a precios corrientes fue del orden de 862.6 millones de millones de pesos, el monto de la corrupción sería del orden de 2.6 millones de millones de pesos, que a una tasa de cambio de 3000 pesos por dólar daría para 2016 un equivalente de 862.6 millones de dólares.

Otra parte del gasto público, menor, se asigna como un mecanismo para paliar la pobreza y la pobreza extrema en el país; esta asignación contribuye adicionalmente a reforzar el

clientelismo. El monto de gasto público que se destina a subsidios otorgados a través de programas como "familias en acción" y similares es sumamente elevado (ver numeral 4.c).

Otra parte se usa para pagar favores políticos en la contratación de personal, lo cual refuerza también el clientelismo. Es nuevamente muy difícil estimar estos montos pues no se conoce que parte de la contratación pública de personal es realizada por méritos y que parte se destina pagar favores políticos. Pero si 10% del monto total de remuneraciones (31.5 billones de millones de pesos de 2018, ver tabla 2) estuviera dedicado a pagar favores políticos, el monto correspondiente sería de 3.1 billones de pesos.

Finalmente, la asignación de los recursos es ineficiente, en gran parte por que existe una carencia de proyectos estratégicos y de dimensión de tal manera que los recursos acaban financiando una serie dispersa de pequeños proyectos.

10. La administración del gasto público

En general, como se indicó, el gasto público colombiano es insuficiente para una provisión adecuada de bienes y servicios públicos y de infraestructura. Tampoco satisface requisitos sustanciales para una gestión eficiente y eficaz. Adicionalmente, mantiene una cierta rigidez que hace difícil reprogramarlo de acuerdo a las necesidades sociales. Parte de esa rigidez está relacionado con una exclusiva presupuestación anual. Los siguientes párrafos describen esas principales dificultades

a. Las dificultades en la gestión

El gasto es poco eficiente: se gasta mucho y se obtiene poco y con mucho retraso como contrapartida. Gran parte de ello tiene que ver con la atomización de la inversión pública, las modalidades de contratación y la selección de los ejecutores responsables del proyecto: en las licitaciones es frecuente que se otorgue la buena pro a la empresa que oferte el menor monto. Pero poco a poco se va descubriendo que dicho monto es irreal lo que conlleva a retrasos en los proyectos y adiciones presupuestales en los mismos que también toman mucho tiempo. En otras ocasiones, particularmente en la construcción de carreteras, el avance se retrasa considerablemente por que las expropiaciones o la compra de los predios es demorada notablemente por parte del propietario buscando un mayor valor comercial por los mismos.

El gasto es poco transparente: la ciudadanía no sabe en lo que se gasta en programas y proyectos y como se gasta al interior de estos; las cifras estadísticas son dispersas y de difícil obtención. De hecho, para la realización del presente estudio no hubo manera de conseguir información estadística seriada y pública, de todo el universo presupuestal, sobre los montos de los programas y sus proyectos.

El gasto no es verificable en su avance en términos monetarios y físicos, ni auditable en todo momento: con muy poca frecuencia se realiza un seguimiento físico del gasto y las auditorias son solo contables y a posteriori. En ese sentido la manera como se asigna y se gasta contribuye a la corrupción.

El gasto no contribuye a generar equidad en la distribución del ingreso. Actualmente el gasto contribuye a concentrar el ingreso pues se gasta mayormente en beneficio de las personas de mayores ingresos y no de las de menores. En efecto, el coeficiente Gini antes de incorporar los efectos del gasto público es sumamente elevado (57.5 en 2015) indicando una elevada concentración del ingreso; cuando se incorpora el efecto del gasto público dicho coeficiente no disminuye. Por ejemplo, el balance financiero neto calculado para Bogotá D.C. y 32 municipios de Cundinamarca con la Encuesta Multipropósito 2014, equivalente al 19 % de la población del país, arroja como resultado que el Gini del ingreso corriente de los hogares es de 0,526; con la imputación del gasto público en subsidios pasa a 0,499 pero al hacer el mismo ejercicio con la carga tributaria el Gini es de 0,516, lo que indica que la redistribución está seriamente afectada por la política tributaria (Gallego, A.M., J.I. González y C. E. Sepúlveda, 2017).

Los grandes proyectos de inversión no se seleccionan ni se priorizan de acuerdo a criterios de rentabilidad social: actualmente solo se busca lograr su cierre financiero a precios de mercado. En tal sentido, no puede asegurarse que respondan adecuadamente a las necesidades del desarrollo económico.

b. Gasto público, regalías y atomización del gasto

Como se indicó, uno de los problemas de la inversión pública es su atomización derivada de la manera en que se distribuyen una de sus principales fuentes de financiamiento, las regalías que percibe el estado colombiano por el aprovechamiento que hacen los particulares de sus recursos naturales.

El artículo 362 de la Constitución colombiana de 1991 establece que: "El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes."

Esta norma debió articularse con el artículo 307 original y los varias veces modificados artículos 361 y 362 de la misma Constitución referidos a las futuras regiones como espacios territoriales mayores que los departamentos. Estos artículos deberían leerse en sus distintos cambios para entender el propósito constituyente de dotar de un apalancamiento financiero adecuado al desarrollo de las regiones. Sin embargo, estas quedaron como posibilidad ante la decisión de la misma Asamblea Constituyente de mantener los departamentos como entidades político-territoriales.

De otro lado, por puro sentido de lógica económica, si la fuente de la regalía es un recurso "no renovable" su destino debería ser mantener "el capital" del propietario, es decir del Estado, porque de otro modo este sufriría un detrimento patrimonial. Cabe discutir por cierto si ese mantenimiento del capital debe referirse solo al capital físico o tecnológico, o también al capital social.

Lo que sí debe quedar claro es que, a diferencia de los Estados de influencia anglosajona, los recursos de las regalías son del Estado y no de los particulares, siendo el Estado el Estado Nacional, incluyendo en este a los actuales departamentos y municipios y a las futuras regiones consideradas en los mencionados artículos 306 y 307 de la Constitución.

Este punto, que parece elemental, ha sido distorsionado por el entendimiento que el Congreso y los sucesivos gobiernos (todos, desde el gobierno Gaviria hasta el actual) le dieron en las leyes que establecieron la distribución de las regalías y que empoderaron a los congresistas, a los gobernadores y a los alcaldes en sus áreas respectivas (seguramente para el pago de favores electorales).

El resultado es conocido: en vez de grandes proyectos de impacto regional que enriquecieran el capital físico o social de la sociedad colombiana, se financiaron 12420 proyectos sin mayor trascendencia ni impacto, en lo que seguramente constituye un mayor desperdicio de recursos, como lo denunció el Contralor General de la República (CGR 2017, 2018). En este sentido, cabe retomar la filosofía inicial del constituyente de 1991 de destinar las regalías a grandes proyectos regionales de enriquecimiento de capital económico y social para el Estado.

c. Gasto público y rigidez presupuestal

Una de las cuestiones que más se mencionan con relación al gasto público en Colombia es su aparente rigidez cuando se trata de cambiar sus prioridades por distintas razones, válidas o no. De tal manera, se dice que deja poco margen de maniobra para generar nuevos programas y proyectos.

Para estimar el grado de rigidez de cada una de las principales partidas del presupuesto para el periodo 2000-2018 se estimó la desviación estándar[16] de cada partida a partir de la cual se calcularon un índice de rigidez directo (la inversa de la desviación estándar) y un índice ponderado, este último resultante de calificar el índice directo por el peso relativo de cada rubro sobre el total del gasto en el 2018. Los valores más altos de los índices, directo y ponderado, por rubro representan una menor volatilidad del gasto correspondiente. Los resultados correspondientes se muestran en la Tabla 13.

[16] En estadística se conoce como desviación estándar de un conjunto de datos (o población) al índice numérico de su dispersión. Se calcula como el promedio de las desviaciones individuales de cada observación con respecto a la media de la distribución. Una mayor desviación estándar indica una mayor dispersión de la población.

Tabla 13: Rigidez del presupuesto general de la Nación

Rigidez del presupuesto general de la Nación (cifras originales en miles de millones de pesos del 2018)			
CONCEPTO	**DVS 2000-2018**	**índice de rigidez**	**Rigidez ponderada**
FUNCIONAMIENTO	28.540	0.035	0.022
Gastos de Personal	5.778	0.173	0.023
Gastos Generales	1.832	0.546	0.018
Transferencias	20.884	0.048	0.022
Operación Comercial	283.900	0.004	0.000
SERVICIO DE LA DEUDA	5.743	0.174	0.035
DEUDA EXTERNA	4.630	0.216	0.010
Amortización	3.479	0.287	0.004
Intereses	1.542	0.648	0.023
DEUDA INTERNA	7.055	0.142	0.022
Amortización	4.879	0.205	0.014
Intereses	3.002	0.333	0.029
INVERSIÓN	12.903	0.077	0.013
TOTAL SIN DEUDA (I + III)	40.222	0.025	0.020
TOTAL CON DEUDA (I + II + III)	41.463	0.024	0.024
Nota: DVS = desviación estandar; rigidez ponderada por la estructura del gasto 2018			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; elaboración propia			

El análisis identificó como las partidas específicas más rígidas las referidas a los intereses de la deuda externa, los gastos generales y los intereses de la deuda interna. Por su parte, las menos rígidas fueron las relacionadas con operación comercial, transferencia e inversión. Cuando al análisis se le incorpora el peso relativo de las partidas con respecto al monto total del gasto, se encontró que las partidas específicas más rígidas son los referidas a los intereses de la deuda interna, los gastos de personal y los intereses de la deuda externa. A su vez, las partidas específicas menos rígidas fueron operación comercial, amortización de la deuda externa e inversión.

Los resultados anteriores no sorprenden. Los pagos de los intereses de deuda son de los más rígidos pues derivados de compromisos contractuales que no pueden alterarse. A su vez, una de las variables más volátiles es inversión, esta es siempre la variable de ajuste del gasto público.

Ahora bien, la inflexibilidad presupuestal se debe ver también desde el punto de vista del manejo presupuestal en el corto y mediano plazo; y ahí es claro que las transferencias así como los gastos de personal son supremamente inflexibles, y estos representan cerca del 50% del presupuesto general de la Nación.

d. Gasto público y presupuesto plurianual

Otro tema relacionado con la rigidez del gasto público es su dimensión temporal de corto plazo. A pesar de las excepciones (como las reservas presupuestales, las reservas de caja, los pasivos exigibles por vigencias expiradas y, sobre todo, las vigencias futuras), cuya aplicación resulta ser engorrosa y a menudo más vinculada con criterios de cercanía político partidista que con criterios de eficacia y buena administración, la aplicación de la

Constitución de 1991 y del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996[17,18]) legitima una concepción anualizada de los flujos financieros oficiales (MinHacienda 2011) que limita la posibilidad de asumir compromisos de gasto multianuales.

Desde el punto de vista constitucional, el principio de anualidad presupuestal es consagrado por los artículos 346, 347, 348, 349 y 354 de la Carta Magna. En particular, el artículo 346 establece que «El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura», mientras que el artículo 347 «impone la perentoriedad de enlistar dentro del proyecto de ley de apropiaciones los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. [Igualmente, el Congreso interviene] en la etapa de la autorización de los gastos que pone a su consideración el ejecutivo mediante el respectivo proyecto de ley» (Cuadros & Monsalve 2012: 42).

Esta gestión presupuestaria anualizada a menudo se justifica por la escasa capacidad del Estado de planificar -y por ende prever- los ingresos fiscales a mediano y largo plazo y tiene la ventaja de mantener bajo control los riesgos de sobregasto, pero puede generar efectos negativos. El primero está relacionado con la falta de continuidad en el gasto, que afecta negativamente la calidad en la implementación de algunos proyectos y políticas públicas porque en la práctica, con la excepción de los casos en los que se aplican las vigencias futuras: 1) los gastos se implementan durante unos 7-8 meses al año y se interrumpen hasta el siguiente año presupuestario, 2) lo que con frecuencia aumenta los costos de intermediación de los contratistas.

En segundo lugar, esta misma falta de continuidad en la realización de las actividades tiene el efecto de desarticular la participación democrática y la vinculación de organizaciones y actores locales. Finalmente, un gasto público fragmentado y desarticulado, que debe ser aprobado anualmente, contribuye a legitimar una clase política que fundamenta su éxito en el clientelismo (Tassara 2017: 494).

Esta visión anual del presupuesto no tiene que necesariamente ser la norma. En varios países las herramientas orientadas a la programación multianual del gasto público han sido adoptadas global o parcialmente. Ese es el caso de la mayoría de los países europeos, la misma Unión Europea, Canadá, Nueva Zelanda y algunos países latinoamericanos como Brasil (Armijo & Espada 2014: 25-26), México (OCDE 2009: 17 y 55) y Perú (MEF 2017). En el anexo 6 se incluye una explicación más detallada del presupuesto plurianual de la Unión Europea.

En el caso colombiano, una programación multianual del presupuesto público parece ser aconsejable, precisamente para evitar las anomalías indicadas. Esa programación debería

[17] Que abarca la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

[18] Su artículo 14 establece que «el año fiscal comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepciones. Con este principio se pretende que los órganos que conforman el presupuesto público tengan que proseguir cada anualidad con las autorizaciones otorgadas por las corporaciones de elección popular para el recaudo de ingresos y la ejecución de sus gastos» (Trujillo 2007: 144).

referirse, fundamentalmente, a los gastos de inversión, con lo que se eliminaría el problema de las llamadas vigencias futuras que, al plantear proyecto por proyecto en forma independiente, no muestra los compromisos fiscales futuros totales que una programación multianual sí lo haría.

El presupuesto multianual debería incluir también los gastos corrientes recurrentes, aquellos cuya variación resulta mínima: funcionamiento y pensiones, como se indicó en el numeral 7; las proyecciones respectivas para los siguientes años son casi siempre las cifras del año anterior ajustadas por la inflación esperada.

Este presupuesto plurianual podría ser de 5 años para los rubros indicados y debería ser adoptado por ley cada año. Por supuesto, no excluiría la aprobación del presupuesto anual, el que debería guiarse del presupuesto plurianual para el año de la vigencia, que incluiría todos los rubros y, en particular, los no incluidos en el plurianual. De esta manera, no se violarían las normas constitucionales mencionadas.

En el fondo, lo que se sugiere es que el programa fiscal de mediano plazo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público formula y elabora cada año, incluya una proyección a 5 años de: los gastos de funcionamiento, las pensiones y, con bastante detalle, los proyectos de inversión, y que tenga fuerza de ley.

e. La cuestión de la contratación

Uno de los grandes problemas del gasto público en Colombia está relacionado con la contratación, particularmente la de las obras públicas.

Existe en primer lugar una tramitología innecesaria que fomenta la corrupción en casi todos los niveles de contratación del Estado. Por cierto, los abusos de la contratación directa son notorios. Están relacionados con una violación de los principios de selección objetiva. Aunque ello ocurre también con las licitaciones públicas y los concursos de mérito. Es frecuente la preexistencia de pliegos amañados, la aceptación del sistema de ofertas únicas que acaban siendo consecuencia de la inexistencia, hasta hace poco, de pliegos modelos. En este sentido, el establecimiento de pliegos licitatorios únicos normados por la ley 1882 de enero de 2018 es un gran avance.

Así mismo, resulta notorio la existencia de una serie de abusos del sector financiero para limitar los efectos contundentes de la causa ilícita y el objeto ilícito en contratos. El caso de Odebrecht ilustra el tema. La manera tradicional es de cambiar el concepto de buena fe exenta de culpa de la contratación. Al respecto, como se describe en el numeral 10.b, la ley 1882 de 2018 legalizaría este tipo de prácticas.

Otra de las cuestiones está relacionada con las debilidades en las interventorías, por una inadecuada selección de los interventores que acaban en muchos casos vinculados a los contratistas, viciando su práctica. Ello hace parte de controles tardíos de los órganos de vigilancia. Los casos de Interbolsa, Reficar, Saludcoop, y los carteles en la producción y comercialización de muchos bienes y servicios en general son ilustrativos de la práctica.

Todo ello acaba significando un abuso en el traslado de riesgos y estimación de los siniestros en contra del Estado.

En general existe una marcada debilidad en la respuesta del Estado frente a litigiosidad en su contra. Al respecto parecieran existir una serie de vacíos en la Fiscalía, Fuerzas Militares, sector comunicaciones e infraestructura en general.

Todo lo anterior es agravado por dilaciones en las investigaciones penales, con sanciones pírricas cuando las hay, así como una marcada lentitud en las decisiones respecto a las acciones populares y de cumplimiento que buscan proteger el interés público. En parte ello ocurre por una notoria anomia de la ciudadana sobre lo público. El desinterés y la aceptación de la corrupción como una práctica generalizada conllevan casi a una aceptación general de la misma como una práctica imposible de erradicar como se analiza en el numeral 13.

11. La capacidad financiera de los diferentes niveles de gobierno

Medir la capacidad financiera de cada nivel de gobierno es sumamente importante a efecto de definir los roles y responsabilidades respecto a los bienes públicos a proveer a los ciudadanos, dados los reducidos niveles de ingreso del Estado colombiano señalados. Hay un conjunto de indicadores que permiten observar la capacidad financiera de cada nivel de gobierno: nación, departamento y municipio, con base en el recaudo tributario, y las transferencias que realiza el gobierno nacional a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR).

La capacidad de gasto de los diferentes niveles de gobierno en Colombia (nación, departamentos y municipios) se redistribuyen al introducir los recursos del SGP y los del SGR, y se realiza un adecuado manejo contable de cada una de esas fuentes. Como muestra la tabla 14, la Nación pasa de contar con el 81.6% de los recursos totales de financiamiento fiscal si solo se contabilizan los ingresos tributarios, a 57% si se le restan los recursos del SGP y del SGR para sumárselos a las entidades territoriales. Adicionalmente, se observa un claro fortalecimiento del poder de gasto de las entidades departamentales y municipales, que aumentan su participación en los recursos al pasar de 5.1% a 16.6% y de 13.3% a 27.5%, respectivamente. Como puede apreciarse, los sistemas de transferencias intergubernamentales han fortalecido la capacidad de gasto de los departamentos y municipios de manera sustancial para proveer los bienes públicos esenciales de educación, salud, agua potable y saneamiento básico bajo su responsabilidad.

Tabla 14: Fuentes de financiamiento según niveles de gobierno

Capacidad financiera de los niveles de gobierno (%)			
	Tributarios	**Tributarios-SGP**	**Tributarios-SGP-SGR**
Nación	81.6	60.0	57.0
Departamentos	5.1	12.0	16.6
Municipios	13.3	28.0	27.5
Total	100.0	100.0	100.0
Fuente: DNP y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; cálculos propios.			

Gracias a la ley 388 de 1993, la capacidad fiscal de los municipios, sobre todo de los grandes e intermedios aumentó de manera considerable. Sus potencialidades son muy grandes. En cambio, los departamentos se han rezagado y sus recursos fiscales han estado muy atados a las regalías.

Lo anterior resulta más importante si se tiene en cuenta las condiciones actuales del desarrollo económico del país después de los acuerdos de La Habana. En ese contexto, el ordenamiento del territorio es prioritario, donde la elaboración, coordinación nación-territorio e interinstitucional del componente de desarrollo rural integral previsto en el Acuerdo deben concretarse en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No se trata solamente de cumplir con lo pactado, sino de hacer un uso del suelo que sea sostenible, incluyente y productivo.

En las discusiones de la política pública cada vez hay más claridad sobre la relevancia de las diferentes formas de ordenamiento territorial. La Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) no cumplió con el objetivo básico de ordenar el territorio. La diversidad de instituciones y de modalidades de ordenamiento no tienen jerarquía; o, por lo menos, las jerarquías son discutibles. Este laberinto no permite establecer prioridades y, definitivamente, no ha favorecido el ordenamiento del territorio. Hay traslapes evidentes de funciones y es inevitable el conflicto de enfoques que se presentan en el territorio. El asunto es crucial porque el ordenamiento del territorio incide directamente en la calidad de vida. Ninguna entidad (el DNP, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -Upra-, algún ministerio, corporación autónoma regional (CAR) o departamentos) está ejerciendo la función de coordinación, cuestión que debe resolverse de manera prioritaria.

12. La cuestión de la corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que suele desbordar la capacidad de los mejores diseños normativos. No se limita al accionar en torno a sobornos, al usufructo indebido de bienes públicos, a la evasión de impuestos o a la manipulación de las normas y regulaciones públicas en beneficio propio de unos pocos empresarios, ni a la conducta de unos cuantos funcionarios públicos. En muchas ocasiones la corrupción acaba siendo disfrazada a través de la legalización de determinadas prácticas corruptas y, en consecuencia, también sus impactos fiscales. Sobre dichos temas tratan los siguientes acápites.

a. Gestión estatal, gasto público y corrupción

La corrupción se desarrolla sobre todo en sociedades complacientes con las relaciones peligrosas entre negocios privados, gestión pública e inversión pública. Es muchas veces consecuencia de una inexistente separación entre bienes públicos y privados de tal manera que los primeros se tratan como propios, o de una gestión normativa o legislativa para legalizar lo que evidentemente atenta contra la justicia, la equidad o la moral social.

La contratación pública, en particular la referida a las obras de infraestructura, incluyendo las desarrolladas ahora a través de las llamadas asociaciones público-privadas, es una de las áreas más expuestas y a la que mayor atención debe prestarse, no solo a nivel nacional sino también a niveles regionales y locales.

Existen factores sistémicos que favorecen el desarrollo de la corrupción, tales como la calidad de la gobernanza o el diseño institucional (por ejemplo, la fragmentación del proceso de toma de decisiones de las entidades públicas o la calidad de los procesos democráticos de los partidos políticos). Pero también existen barreras más profundas de carácter cultural: muchos ciudadanos no son conscientes de los costos de la corrupción, aunque los pagan a manera de "impuesto" sin recibir nada a cambio. Tampoco pueden medir los daños que causa a la economía del país y hasta ignoran la existencia de los instrumentos legales e institucionales para enfrentarla.

Los escándalos agitados por los medios de comunicación pueden atraer temporalmente la atención de la opinión pública que reclama resultados rápidos contra la corrupción, pero no son suficientes para impulsar la adopción de política pública con posibilidades de éxito duradero. En primer lugar, no todos los actos corruptos llegan a ser públicos, en segundo lugar, muchas veces, la información que se difunde es manipulada con fines distintos a la promoción de la limpieza, moralidad y legalidad públicas.

Algunas reformas institucionales y legales pueden ayudar, pero el éxito de las políticas públicas a esos niveles depende de la participación activa de la sociedad civil en las tareas de prevención/disuasión, las más efectivas en la práctica para impedir la pérdida o el desvío de los dineros públicos. Las políticas públicas más exitosas de lucha contra la corrupción tratan de concientizar a los ciudadanos para que establezcan una relación directa entre cada peso de sobornos y sobrecostos y la mala calidad de sus servicios de nutrición, salud, educación o vivienda, o con el aumento de la mortalidad infantil o de la inseguridad, o con la destrucción de la democracia local.

Como lo sugieren las experiencias de Hong Kong y Singapur, cuando los ciudadanos se convencen de que la corrupción no solo erosiona su confianza en el Estado sino también la calidad de la gestión pública que deja de buscar el bien común y se convierte en fuente de favores para intereses particulares, los gobiernos pueden eliminar las formas de corrupción más arraigadas. Solo en aquellos países donde la corrupción ha sido caracterizada como "cáncer" que destruye el contrato entre los ciudadanos y el Estado, desincentiva la inversión nacional y extranjera, afecta la competitividad de las empresas nacionales y reduce sus oportunidades de empleo formal, las alianzas gobierno-empresa privada-sociedad civil han probado ser efectivas para derrotarla o transformarla de un problema sistémico en casos aislados que pueden manejarse con los instrumentos usuales de justicia y policía.

En este plano las instituciones académicas pueden asumir un papel clave como dinamizadoras de la sociedad civil local, hasta ahora apática sobre un problema endémico que requiere de tratamiento inmediato. Las instituciones académicas pueden realizar un aporte sustancial en los procesos de diseño de las políticas públicas, y en el seguimiento y evaluación de su implementación a través de sus observatorios de política pública y de sus actividades de investigación/publicación que mantienen el tema como prioridad de la agenda de reformas y lo visibilizan de manera recurrente y objetiva.

Para tal propósito, la investigación académica debe asignar prioridades a las áreas de política pública con mayor potencial para constituirse en puntos focales de los programas de las

instituciones y otros actores claves para la obtención de resultados. En el Anexo 3, se proponen algunas prioridades para el trabajo de la Comisión que podrían desarrollarse en varias etapas a fin de abordar la problemática en forma integral (incluyendo diagnóstico y propuestas de mejoramiento para cada área).

b. Legalidad y corrupción

La corrupción se manifiesta también en los esfuerzos por legalizar lo que son prácticas corruptas a fin de eludir las consecuencias administrativas o penales que se derivarían de las mismas. Por ejemplo, hace poco tiempo, un par de artículos incluidos en un proyecto de ley (285 de 2017 de la Cámara de Representantes) eliminaba las consecuencias legales de actos dolosos o culposos, como por ejemplo sobornos para lograr licitaciones o negligencias sancionadas por la ley, que debían en muchos casos conducir a extinciones de dominio. El asunto grave es que el proyecto fue aprobado y convertido en la mencionada ley 1882 de 2018.

El intento fue denunciado en el Senado de la República y por el Contralor General de la República, sin mayores consecuencias sobre su aprobación. Los otros órganos de control se habían pronunciado positivamente sobre un aspecto del proyecto de ley (los pliegos tipo objetados por la Federación Nacional de Departamentos) pero no sobre el tema en cuestión.

Los aspectos objetables de la ley 1882 se encuentran en su artículo 20 que sanciona los problemas que se mencionan (ya presentes en el proyecto de ley en sus artículos 20 y 21). El tema se refiere a los contratos de asociación público-privada, suscritos o por suscribir, cuando una autoridad judicial declarara la nulidad absoluta del contrato estatal, o cuando una autoridad judicial, administrativa o la respectiva entidad estatal contratante ordenaran su terminación originada en una causal de nulidad absoluta. Se define una nulidad absoluta cuando el contrato corresponde, da origen o es consecuencia de un hecho delictivo; por ejemplo, un soborno para obtener una licitación o una concesión de infraestructura.

Para comenzar, al considerarse los contratos suscritos y por suscribir, los beneficios que otorga tienen efecto retroactivo, inclusive, según lo propuesto, “en la liquidación de los contratos de concesión de infraestructura de transporte celebrados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1508 de 2012.”

Cambiar las reglas de juego con retroactividad no es lo único cuestionable. El artículo señala que cuando se de esa nulidad o terminación, “en la liquidación (la entidad estatal) deberá reconocer el valor actualizado de los costos, las inversiones y los gastos, ejecutados por el contratista, incluyendo los intereses, menos la remuneración y pagos recibidos por el contratista en virtud del cumplimiento del objeto contractual… actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC)...” De tal modo, lo que se pretende es que el contratista cuestionado por un acto doloso logre la recuperación actualizada de lo que gastó o invirtió a costa de la entidad estatal, cuando en realidad esos gastos e inversiones nacen a partir de un hecho delictivo.

Por cierto, la norma establece que ese reconocimiento por parte de la entidad estatal debe cumplir ciertos criterios como por ejemplo que: “No correspondan a costos o penalidades,

pactadas o no, que terceros hayan aplicado al contratista en razón a la terminación anticipada de las relaciones contractuales no laborales, salvo que se trate de aquellos asociados a los contratos de crédito, leasing financiero o a la terminación de los contratos de derivados de cobertura financiera del proyecto." Mejor dicho, el indicado reconocimiento, que incluye explícitamente los costos o penalidades aplicados al contratista asociados a su financiamiento, garantiza a los financiadores del doloso o culposo la recuperación de sus recursos a costa de la entidad estatal, así correspondan a un acto nulo por dolo.

Más aun, según la ley el reconocimiento que debe hacer la entidad estatal al contratista en el marco de la liquidación "se atenderá con los saldos disponibles a favor de la entidad contratante en las cuentas y subcuentas del patrimonio autónomo del respectivo contrato. (Y) si los recursos no fueren suficientes, la suma restante deberá ser consignada por la entidad estatal hasta en cinco pagos anuales iguales incluidos intereses..." Mejor dicho, al contratista responsable de un acto nulo por su origen ilícito hay que devolverle sus recursos con lo que haya y si no, con recursos del presupuesto nacional.

Según el articulado, "El concesionario responsable de la conducta que dio lugar a la causal de nulidad… por la existencia de una conducta dolosa en la comisión de un delito o una infracción administrativa… deberá pagar a la entidad el equivalente a la cláusula penal pecuniaria pactada, o en caso de que no se haya convenido, dicha suma será el cinco % (5%) del valor del contrato." Mejor dicho, al responsable de un acto doloso, se le devuelve lo que aportó y recibe a cambio una multa irrisoria.

Todo lo anterior es absurdo e implica legalizar lo ilegal. Un estudiante de los primeros semestres de Derecho en sus clases sobre los Actos Jurídicos sabe que en los casos de nulidad absoluta de un contrato por causa ilícita u objeto ilícito, más aun cuando están ligadas a propósitos criminales, como un soborno, el acto no sólo es insubsanable, sino que por configurar un enriquecimiento ilícito debe aplicarse la extinción de dominio, porque ni el dolo ni la culpa pueden generar derechos. Y un estudiante de economía sabe que estos reconocimientos tienen implicaciones presupuestales que, ante una notoria falta de recursos, obliga a reducir otros gastos e inversiones fiscales, desde la provisión de bienes públicos hasta la construcción de carreteras largamente requeridos por el desarrollo.

A lo indicado puede añadirse más. Lo cuestionado, que modifica el régimen de las asociaciones público-privadas para nacionalizar las pérdidas de las acciones dolosas o culposas de los contratistas, quebranta el artículo 34 de la Constitución, inciso 2, que señala: "No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social." Cuando esta norma fue aprobada en la Constituyente con el consenso de todos los sectores, se buscaba en lenguaje sencillo proteger a los colombianos de los abusos contra el patrimonio del Estado, y sancionar los actos de corrupción que afectan lo que la Constitución denomina moral social.

Por lo demás, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el enriquecimiento ilícito es un delito autónomo, cuyo conocimiento es competencia de los jueces, y que, por cierto, no debería ser materia de perdón camuflado en liquidaciones de contratos que además pueden cederse entre socios.

Lo que se desprende de lo anterior es que los órganos de control, la Fiscalía, el Gobierno y el propio Congreso deben vigilar atentamente la integridad legislativa de proyectos que al convertirse en ley terminan afectando la moral social, la Constitución y las finanzas públicas, más aún si son aplicados retroactivamente.

A modo de resumen: El artículo 20 de la ley 1882 de 2018 genera los siguientes problemas:

1o. Sanea por primera vez en la historia de Colombia las nulidades absolutas originadas en causa u objeto ilícito, ligadas a la conducta dolosa o gravemente culposa. No es cierto que la nueva redacción haya saneado la violación de la norma prescrita en el artículo 34 de la Constitución que en su inciso segundo reza: "No obstante por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.".

2o. El reconocimiento de pagos al contratista y los consorciados en estas condiciones, validadas por el interventor o un tercero experto, lo que está permitiendo es asumir a estas personas, competencias de los jueces como lo prescribe el artículo 34 de la Constitución.

3o. La aplicación retroactiva a contratos de concesión de infraestructura de transporte celebrados con anterioridad a la ley 1508 de 2012, desvirtúa el carácter de la contratación que la Constitución establece al preceptuar en el artículo 150 numeral 25 que: " Compete al Congreso expedir el estatuto general de la contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional". Esta norma no admite tratamientos excepcionales y menos retroactivos.

4o. El parágrafo segundo, del infortunado artículo 20 de la ley 1882 convierte la conducta dolosa y la conducta gravemente culposa en conductas cuya sanción se convierte en una pena pecuniaria del 5% del valor del contrato. La ley le pone precio a la deshonestidad, contraviniendo nuevamente el artículo 34 de la Constitución ya citado.

c. ¿Soluciones?

Algunas políticas públicas han comprobado su eficacia en diversos países del mundo, sujetas por supuesto al compromiso de las instituciones y las personas a las que se encomienda su ejecución. Pero no es posible abordar toda la problemática de la corrupción al mismo tiempo por lo que una estrategia realista deberá definir una serie de prioridades de corto, mediano y largo plazo en torno a las cuales se comprometan todos los poderes del Estado, el más amplio número posible de actores claves en el país y hasta de la comunidad internacional.

Los temas y actividades prioritarias podrían incluir: 1) reformas institucionales, tales como coordinación inter-institucional, reingeniería interna de las entidades anti-corrupción, prevención de la corrupción en las entidades anti-corrupción; 2) seguimiento y evaluación de los gestores públicos y legisladores que deben recibir remuneraciones elevadas pero también ser sujetos de inspecciones frecuentes de sus cuentas bancarias e inversiones, de rotaciones regulares en los cargos los primeros y de un número máximo de dos períodos los segundos, 3) seguimiento y evaluación de la eficacia de las políticas anti-corrupción, creación

de observatorios anti-corrupción, difusión de experiencias y cooperación internacional; 4) alianzas con actores claves de la sociedad civil y con los medios de comunicación; 5) cambio cultural, es decir promoción de la cultura de la legalidad y rechazo de la máxima de todo vale, sobre todo si es para lograr dinero abundante, fácil y rápido.

En general, siendo un fenómeno complejo, la solución a la corrupción exige la expedición de leyes y normas adecuadas; aunque éstas no sean suficientes, no dejan de ser necesarias. Por ello, parece claro que la lucha anti corrupción debe tener también otras dimensiones: 1) transformaciones culturales desde la infancia, donde la educación juega un papel clave, 2) transparencia en la gestión, contratación y resultados de las actividades públicas y de las sociedades anónimas registradas en bolsa, 3) supervisión oportuna sobre éstas, y 4) control ciudadano amplio sobre la gestión de los mandatarios.

Referencias bibliográficas

ATTANASIO, O., ET. AL. Cash Transfers? Evidence from Colombia. London: Institute for Fiscal Studies. Briefing Note No. 54, Londres, 2005.

BANERJEE, A., HANNA, R., KREINDLER, G., & OLKEN, B. Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide. *The World Bank Research Observer*, Volume 32, Issue 2, 1 August 2017, Pages 155–184.

BANCO DE LA REPÚBLICA. Flujos de inversión desde y hacia Colombia: conceptos, medición y su comportamiento en 2009. *Reportes del Emisor* (131), Bogotá 2010.

BANCO DE LA REPÚBLICA. *Informe especial de estabilidad financiera, Concentración y competencia en los mercados de depósitos y crédito*. Bogotá, septiembre 2017. Recuperado de: http://banrep.gov.co/es/publicaciones/informe-especial-de-concentracion-y-competencia-en-los-mercados-de-deposito-y-credito-sep-2017

BASTAGLI, F., ET. AL. Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features. London: Overseas Depelopment Institute (ODI). 2016.

BERTOMEU María., RAVENTOS Daniel. *La Renta Básica de Ciudadanía como Derecho de Existencia: Vivir sin Permiso de Otros*, Anmistia Internacional de Argentina, Buenos Aires, mimeo. 2005

BERTOMEU Marta., RAVENTOS Daniel. *El Derecho de Existencia y la Renta Básica de Ciudadanía: Una Justificación Republicana*, Ministerio de Educación y Ciencia, Feder, Buenos Aires 2006.

CALIXTO Luis. *¿Cuál es el Costo Fiscal de la Dualidad en el Sistema Pensional Colombiano?*, Tesis de grado, Magister en Economía, Universidad Externado, Bogotá, 2017.

CHAMPIN, J., CORTÉS, R., KOHON, J., y RODRÍGUEZ, M. *Desafíos del transporte ferroviario de carga en Colombia*. BID. 2016.

CLAVIJO Sergio. *Elementos para una Reforma Estructural Pensional*, Anif, Bogotá, 2017.

COLPENSIONES. *Protección para la Vejez y Gasto Público*, Colpensiones, Bogotá, 2017.

COMISION DEL GASTO Y LA INVERSION PUBLICA. *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Ministerio de Hacienda, Fedesarrollo, Bogotá, 2017.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. *Proyecto de Ley por Medio del cual se Regula la Política de Gasto Público en Subsidios, se Expiden Normas Orgánicas Presupuestales y de Procedimiento para su Aprobación y se Dictan otras Disposiciones*, Congreso de la República, Bogotá, 2017.

DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL, Transferencias Monetarias Condicionadas, 2017.

FARNE Stefano. "Pensiones: No Basta con Reformar el Régimen de Colpensiones", *Razón Pública*, Bogotá, abril, 2018

FARNE Stefano., NIETO Alejandro. *¿A Quiénes y Cuánto Subsidia el Régimen Pensional de Prima Media en Colombia?*, Universidad Externado, mimeo, Bogotá, 2017

GALLEGO, A.M., J.I. GONZÁLEZ Y C. SEPÚLVEDA. *Evolución del balance financiero de los hogares bogotanos*, Edit. Secretaría de Planeación de Bogota-Universidad del Rosario, Bogotá, 2017.

GIRALDO Jorge. ed. *La Renta Básica, Más Allá de la Sociedad Salarial*, ENS, Medellín, 2013.

GONZALEZ Jorge. "Redefiniendo y el Significado y las Implicaciones de los Subsidios", *Economía Colombiana*, no. 351, mar. 2018, pp. 41-48.

GONZALEZ Jorge, SARMIENTO Alfredo. "El Ingreso Básico Universal y la Focalización", en GIRALDO Jorge., ed. *La Renta Básica, Más Allá de la Sociedad Salarial*, ENS, Medellín, 2003. pp. 151-184.

HERNANDEZ Diego. *The Selective Approach to Social Policy in Colombia During the 1990's*. Ponencia presentada en el "9 International Congress, Basic Income European Network", Ginebra, septiembre 2002.

HIGUERA, E. *Estas son las conexiones que necesita la logística colombiana.* Logistica,V 23. Bogotá, 2017.

JOPPE DE REE, ET. AL. Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia, *The Quarterly Journal of Economics*, 2012.

JOSHUA D. ANGRIST, VICTOR LAVY. Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 2, 1999, P. 533–575

MANUELITO, S., Y JIMÉNEZ, L. F. *La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento*, CEPAL 2013.

MOYANO BUITRAGO, M. L., Y GIL LEÓN, J. M. Efectos de la inversión extranjera directa sobre el crecimiento económico en Colombia: evidencia empírica 2000-2010. *Revista Apuntes del CENES*, 34(59). Bogotá, 2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Informe de Gestión 2016*. Bogotá: Oficinas Asesoras de Planeación y Comunicaciones, 2017.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Presupuesto Ciudadano*, 2017.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*. Bogotá 2018.

MONTENEGRO Santiago., 2017. *Sistema General de Pensiones Colombiano*, Asofondos, Bogotá,

ORAZIO ATTANASIO, ET. AL. "Children's Schooling and Work in the Presence of a Conditional Cash Transfer Program in Rural Colombia," Economic Development and Cultural Change 58, no. 2 (January 2010): 181-210.MEDINA Luis., 2010. *La Renta Básica: Elementos para un Debate*, Universidad Externado, Bogotá, mimeo.

OECD, *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2017, Paris.

OECD, *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2017, Paris.

PERROTTI, D. E., Y SÁNCHEZ, R. *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, CEPAL 2011.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, GOBIERNO DE COLOMBIA, *Colombia avanza 2010-2018*. Julio 2018.

PSACHAROPOULOS, GEORGE, Returns to investment in education: A global update, *World Development*, 22, No. 9, 1994 p. 1325-1343

RAVENTOS Daniel., 1999. *El Derecho a la Existencia. La Propuesta del Subsidio Universal Garantizado*, Ariel, Barcelona.

SELOWSKY Marcelo., 1979. *Who Benefits from Government Expenditure? A Case of Study of Colombia*, University Press, World Bank, Washington.

SUPLICY Eduardo., 2002. *Renda de Cidadania. A Saída é Pela Porta*, Cortez Editora, Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

VAN PARIJS Philippe., 1995. *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?*, Clarendon, Oxford.

VAN PARIJS Philippe. *"Renta Básica: Una Idea Simple y Poderosa para el Siglo XXI"*, en VAN PARIJS Philippe., 2002. *Hacia una Concepción de la Justicia Social Global*, Confiar, Medellín 2000, pp. 91-148.

VICEMINISTERIO DE VIVIENDA. *Programas de viviendas 100 por ciento subsidiadas*, julio de 2018.

Serie: Documentos de Trabajo en Economía
Periodicidad continua

P. Arturo Sosa Abascal, S. J.
Gran Canciller

P. Carlos Eduardo Correa, S. J.
Vice-Gran Canciller

P. Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J.
Rector de la Universidad

Luis David Prieto Martínez Vicerrector
Académico

P. Luis Alfonso Castellanos Ramírez, S. J.
Vicerrector del Medio Universitario

Catalina Martínez De Rozo Vicerrectora
Administrativa

P. Luis Fernando Álvarez Londoño, S. J.
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales

Luis Miguel Renjifo Vicerrector
de Investigación

Jairo Cifuentes Madrid Secretario
General

Andrés Rosas Wulfers
Decano de Facultad Ciencias Económicas y Administrativas

Paula Herrera Idarraga
Directora Departamento de Economía

Silvia Gómez Soler
Directora Carrera de Economía

Flavio Jácome Liévano
Director de Posgrados en Economía

Gabriel Lubo Cárdenas
Secretario de Facultad

ISSN: 2539-102X (En Línea)

La serie de Documentos de Trabajo Vniversitas Económica es publicada para difusión y discusión. Estos trabajos no han sido sometidos a evaluación por pares para su publicación en esta serie. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas ni a la Pontificia Universidad Javeriana.