

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA LEGALIDAD Y ALCANCE EN EL  
DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA DESDE LA  
DEFINICIÓN DEL ART. 41 DEL DECRETO 111 DE 1996 – ESTATUTO  
ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO-

LYLYAN KATHYZZA GUARÍN HIGUERA  
OSCAR MAURICIO SERRANO ROMERO

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA  
BUCARAMANGA

2013

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA LEGALIDAD Y ALCANCE EN EL  
DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA DESDE LA  
DEFINICIÓN DEL ART. 41 DEL DECRETO 111 DE 1996 – ESTATUTO  
ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO-

LYLYAN KATHYZZA GUARÍN HIGUERA  
OSCAR MAURICIO SERRANO ROMERO

Monografía para Optar al Título de ABOGADO

DIRECTOR  
FERNANDO RINCON CLAVIJO  
Abogado y Economista

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA  
BUCARAMANGA

2013

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios.*

*A nuestras respectivas familias por su enorme apoyo incondicional, moral y económico, indispensable para lograr consolidar este proyecto.*

*Al Doctor Fernando Rincón por su oportuna guía y grandes conocimientos, base fundamental de este proyecto.*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION .....	15
1. ANTECEDENTES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA.....	37
1.1 MARCO HISTORICO Y LEGAL DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN COLOMBIA.....	37
1.1.1. Primer periodo que va desde 1812, pasando por toda la validez de la constitución de 1886 hasta llegar a la reforma constitucional de.....	37
1.1.2. Periodo implícito entre la reforma de 1945 a la reforma también constitucional de 1968 .....	40
1.1.3. Periodo comprendido entre la reforma de 1968 hasta la promulgación de la constitución de .....	41
1.1.4 Periodo que va desde la constitución política de 1991 hasta la promulgación del Decreto 111 de 1996.....	44
1.1.5 Cuadro resumen normativo del GPS y su desarrollo .....	51
2. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA.....	53
3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL .....	59
4. PRIORIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....	62
5. IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....	64
5.1 POBREZA Y DESIGUALDAD.....	65
5.2 IMPACTO DEL GPS EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD .....	70
6. FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL .....	73
7. EL PROBLEMA DE LA DEFINICION IMPRECISA Y LAXA DEL GPS .....	78
7.1 DIFERENCIA ENTRE GASTO PÚBLICO Y GASTO PÚBLICO SOCIAL .....	78
7.1.1 ¿Qué es gasto público .....	78
7.1.2 ¿Qué es GPS?.....	81
7.1.3 Cuadro diferencias entre gasto público y GPS .....	85
7.2 EL PROBLEMA: DEFINICION IMPRECISA Y LAXA DE GPS .....	85
8. CONSOLIDACIÓN DE RESULTADOS.....	95

8.1 EL MUNICIPIO COMO GARANTE DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL. ....	95
8.2 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BARRANCABERMEJA.....	97
8.2.1 Distribución del Gasto.....	97
8.3 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN FLORIDABLANCA. ....	101
8.3.1 Distribución del Gasto.....	101
CONCLUSIONES .....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107
ANEXOS.....	112

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Resumen marco normativo del GPS y su desarrollo. ....	51
Tabla 2. El Gasto Público Social en la Constitución Política de 1991 .....	83
Tabla 3. Diferencia entre gasto público y GPS .....	85

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Diferencia de proporciones entre las dos mediciones .....	92
Figura 3. Gobierno Vs. CGR.....	93
Figura 3. Distribución del gasto en Barrancabermeja .....	98
Figura 4. Diferencia entre Reservas presupuestal y vigencias futuras .....	99
Figura 5. Distribución del GPS en Barrancabermeja .....	100
Figura 6. Distribución del Gasto en Floridablanca .....	101
Figura 7. Distribución del GPS en Floridablanca .....	103

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. CARTILLA DE GASTO PÚBLICO SOCIAL.....	112
--	-----

## RESUMEN

### TÍTULO

ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA LEGALIDAD Y ALCANCE EN EL DESARROLLO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA DESDE LA DEFINICIÓN DEL ART. 41 DEL DECRETO 111 DE 1996 – ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO-\*

### AUTORES:

GUARIN Higuera, Lylyan Kathyzza  
SERRANO Romero, Oscar Mauricio\*\*

### PALABRAS CLAVE

GASTO PÚBLICO SOCIAL, NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, POBREZA, LEGALIDAD, FOCALIZACIÓN, REDISTRIBUCIÓN, LEY.

### DESCRIPCION

La Constitución de 1991 otorgó a las esferas del Estado un factor social el cual amplió de manera considerable el grupo de derechos sociales del pueblo colombiano, lo que implicó, en el aspecto presupuestal, recursos del Estado en la financiación de servicios sociales, principios unidos a esfuerzos realizados en la provisión de los servicios que requiere nuestra población pobre y vulnerable para la satisfacción de sus necesidades. Llevar a cabo el desarrollo de estos preceptos, simboliza una oportunidad, para que la población menos favorecida, pueda ver satisfechas sus demandas sobre necesidades básicas y derechos fundamentales. Para ello, se hace necesario analizar profundamente el problema en la ambigüedad y laxitud de la definición del Gasto Público Social consagrada por la constitución y desarrollada por el artículo 41 del Decreto 111 de 1996. La temática parte del desarrollo de los antecedentes históricos sobre el tema, a partir de la normativa preexistente, en las cuales el gasto público social no se consideraba como prioridad. Ya en la actualidad, el desarrollo que se da es muy amplio, puesto que no hay claridad en la definición y desarrollo de sus parámetros. A esto se le suma el concepto, los principios, la prioridad y legalidad del gasto público social, los cuales son de suma importancia para su estudio y permiten esbozar sus particularidades y falencias. Por otra parte, la focalización del Gasto Público Social permite que el recurso destinado a él, se materialice eficientemente. El proceso de focalización, las categorías, instrumentos y estrategias de mejoramiento, son factores que colaboran con la consolidación de estrategias de mejoramiento del mismo. La aplicación de los conceptos en los municipios, permite ver cómo se distribuye la inversión social y en algunos casos cómo la satisfacción de necesidades se convierte en un manejo de intereses particulares.

\*Trabajo de Grado.

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Director: Dr Fernando Rincon Clavijo

## ABSTRACT

**TITLE:** LEGAL STUDY ABOUT LEGALITY AND RANGE IN THE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC SOCIAL EXPENSE IN COLOMBIA FROM THE DEFINITION OF THE ART. 41 OF THE DECREE 111 OF 1996 - ORGANIC STATUTE OF BUDGET.\*

### **AUTHORS:**

GUARIN Higuera Lylyan Kathyzza  
SERRANO Romero Oscar Mauricio\*\*

### **KEY WORDS:**

SOCIAL PUBLIC EXPENSE, INSATISFIED BASIC NEEDS, POVERTY, LEGALITY, FOCALIZATION, REDISTRIBUTION, LAW.

### **DESCRIPTION:**

The Constitution of 1991 granted to the spheres of the State a social factor which extended in a considerable way the group of social rights of Colombian people, which involved, in the presupuestal aspect, resources of the State in the financing of social services, principles joined to efforts realized in the provision of the services that require our poor and vulnerable population for the satisfaction of their needs. To develop these rules, symbolizes an opportunity, to the less favored population, can see their demands satisfied about basic needs and fundamental rights. It is necessary to analyze deeply the problem in the ambiguity and laxity in the definition of the Social Public Expense contained in the constitution and developed by the article 41 of Decree 111 of 1996. The subject matter begins from the development of the historical precedents about the topic, from the preexisting regulation, which the Social Public Expense was not considered a priority. In the present, the development that is very extended, because there is no clarity in the definition and development of its parameters. To this, adds the concept, the principles, the priority and legality of the social public expenses, which are of supreme importance for its study and allow outlining its particularities and failings. On the other hand, the focalization of the Social Public expense allows that the resource destined for it, materializes efficiently. The process of focalization, the categories, instruments and strategies of improvement, are factors that collaborate with the consolidation of strategies of improvement for it. The application of the concepts in the municipalities, allows to see how the social investment is distributed and in some cases how the satisfaction of needs turns into a managing of particular interests.

\*Work Degree.

\*\*Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Sciences. Director: Dr. Fernando Rincon Clavijo.

## INTRODUCCION

La constitución de 1991 amplio de manera considerable el grupo de derechos sociales para el pueblo Colombiano, lo cual implicó ascendentos recursos del Estado en la financiación de los servicios sociales e implanto principios que se dirigen a la coordinación de esfuerzos públicos y privados en la provisión de los servicios que solicita y requiere progresivamente nuestra población. Así, llevar a cabo el desarrollo de estos principios consagrados en la carta política simboliza la mayor oportunidad, nunca antes dada, para que los Colombianos menos favorecidos y quienes aspiran a unas mejores condiciones de vida puedan lograr sus anhelos y ver satisfechas sus demandas sobre necesidades básicas y derechos fundamentales. Y si bien, el país ha venido haciendo esfuerzos considerables por aumentar el gasto público social, muchos indicadores sociales no han evolucionado de forma favorable en las últimas décadas. Como responsables de ese hecho se podrían citar y señalar múltiples factores; la presente investigación girara en torno a uno de ellos como eje central.

Al respecto se identifica que la definición constitucional de Gasto Público Social es laxa e imprecisa y permite la inclusión de rubros que no tienen como finalidad estricta el proveer bienes públicos sociales a la población, disminuir la pobreza y redistribuir el ingreso. Por tanto, llegar a una definición consensuada y ajustada de GPS se fija como objeto de estudio y más aun, se considera que debe convertirse en un propósito nacional.

El presente estudio se centra en el análisis del Gasto público social y se fundamenta en definir el alcance y legalidad de este concepto desde la definición dada por la constitución política y el Estatuto orgánico del presupuesto vigente. Normativa de la cual, el objetivo fundamental y prioritario es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y

agua potable, tal como se puede evidenciar en los Artículos 52, 350 y 366 de la Carta política vigente y principalmente en la definición dada por el Artículo 41 del Decreto 111 de 1996, es decir; el Estatuto orgánico de presupuesto. Además, se determina que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público social debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación. Sin embargo, la definición normativa del término Gasto Público Social – en adelante abreviado en ocasiones como GPS.<sup>1</sup>- ha resultado ser muy laxa, amplia y ambigua, lo cual ha dado lugar a diferentes interpretaciones. Y si bien, a nivel internacional, se cuenta por ejemplo con mediciones realizadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE- para los países de mayor ingreso, estos criterios no son del todo aplicables en nuestro país.

La investigación parte, a manera de recuento histórico y contextualización, con el curso de incipientes esfuerzos desde el siglo XIX, mencionando características presupuestales de algunos estados soberanos de la época, pasando por la Constitución de 1886 y sus posteriores reformas así como las leyes y decretos que impactaban la esfera presupuestal, llegando al último cuarto del siglo XX en la cual se da un notado giro para fijar partidas presupuestales al sector social y se acentúan los esfuerzos por transferir competencias a los municipios en procura de otorgarle un patrimonio propio y una gestión independiente de la gestión central, siguiendo con un fortalecimiento tributario, para luego establecer la elección por voto popular de alcaldes, llevando esto a crear un mecanismo de transferencias y dotando a los gobiernos locales de competencias y funciones enfocadas al mejoramiento de la condición social de las poblaciones de cada región. Respecto a lo anterior se señala el curso de descentralización que comenzó a principio de 1980, con el cual se dejaba atrás un viejo y fuerte sistema centralista y alcanza su cumbre con la constitución de 1991 y desde la misma prosigue su camino.

---

<sup>1</sup> Gasto Público Social.

Se continúa analizando el desarrollo del GPS y el intento de parte del estado Colombiano por mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, los cuales son, en principio, reconocidos como un esfuerzo de los diferentes gobiernos en los últimos 20 años. Pues este ánimo permitió que mediante reformas en las diversas estructuras se haya logrado modificar ampliamente el sector social y la configuración institucional del país.

En este punto se encuentra que el desarrollo más significativo se expresó en la constitución de 1991, la cual se originó a partir de un proceso considerablemente participativo. Desde esta Constitución Política se define a Colombia como un Estado Social de Derecho cuya finalidad es lograr el bienestar general y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y en esa medida se puede afirmar que a partir de allí y buscando dar cumplimiento al mandato constitucional y los principios rectores, se aumentaron de manera significativa los presupuestos destinados a salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

Posteriormente se expone el concepto de GPS empleado en materia presupuestal por parte del gobierno, y se analizan sus características más notorias. Se continúa estudiando su importancia y los efectos que tiene sobre la pobreza y la desigualdad, así como la importancia de una efectiva focalización del gasto social, hasta llegar al problema central que atañe a esta investigación, esto es; la imprecisión del concepto, por lo cual se presentan otras definiciones y enfoques sobre el GPS que se consideran más amplias y claras. Finalmente se elaboran una propuesta de modificación al concepto y se establecen las conclusiones derivadas del estudio jurídico.

### **Planteamiento del Problema**

Conforme lo anterior, se identifica la existencia de un inconformismo respecto al concepto de GPS dada su imprecisión y laxitud. En determinados sectores académicos, políticos y económicos este hecho es visible y ha motivado debates y estudios al respecto por parte las instituciones del gobierno encargadas de esta

área , también se han originado demandas de inconstitucionalidad relacionadas a este tema y las diversas leyes que lo han intentado regular, así como frustrados intentos de reforma al Estatuto orgánico de presupuesto.

De lo anterior se deriva que el Art. 41 del Estatuto orgánico del presupuesto, el cual junto al art. 350 de la Constitución Política, se configuran en punto de partida y piedra angular de la presente investigación, a saber:

Decreto 111 de 1996:

ARTÍCULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, **y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados** tanto en funcionamiento como en inversión.

Constitución Política de Colombia:

ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

Estos inconformismos se originan debido a la imprecisión que tuvo la ley y su incapacidad para señalar de forma objetiva y clara que es realmente el Gasto público social, sobre todo en lo que llamaremos la segunda parte del Art. 41 y que resaltamos en negrilla, pues los gobernantes y los entes territoriales se han valido de esta imprecisa definición para realizar gastos e inversiones que si bien son presentadas como Gasto publico social e incluidas dentro del rubro de presupuesto que para ello deben destinar por ley, se observa que realmente dichos gastos distan mucho de ser verdadero Gasto social y en muchos casos ni siquiera se pueden determinar como tal. Así, la imprecisión de la definición ha servido de ayuda para que los recursos que se deben destinar al gasto público social sean desviados y malversados.

Ahora bien, como se menciona, es factible reconocer el esfuerzo realizado en este campo por parte del estado en los últimos años. Pues se evidencia que lo hecho por Colombia durante la década anterior por aumentar, de manera sostenida, el gasto público destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo del país. Sin embargo, son muchas las dudas que existen acerca de un determinado conjuntos de gastos que aparecen dentro del denominado GPS y su relación con el índice de necesidades básicas insatisfechas. Por lo tanto, debido a esto deriva la importancia de destacar que sin una precisa y clara legislación sobre el tema y en particular sobre una modificación al concepto, de nada servirá la iniciativa del gobierno nacional en materia presupuestal, técnica y monetaria, si a la hora de definir normativamente el área en que se ha de gastar e invertir a nivel social ésta no se encuentra claramente delimitada.

### **Formulación del Problema**

¿Cuál es el alcance y legalidad del Gasto público social entendido desde la definición dada por el art. 41 del Decreto 111 de 1996, teniendo en cuenta que ni la ley ni la constitución han logrado precisar un concepto que no resulte ambiguo

y laxo permitiendo que se preste para múltiples interpretaciones presentando problemas en su definición y seguimiento?

### **Justificación**

El estudio del gasto público cobra especial relevancia debido a que éste es el punto de partida de la actividad económica de todo Estado, por cuanto al gobernar le compromete gastar y para tal efecto debe administrar. Luego el gasto de los recursos obtenidos constituye una tarea fundamental del Estado, por cuanto el gasto es la disposición de los ingresos. Y tratándose, en este caso, de gasto público social, resulta aun más importante porque está en juego el presupuesto de los ingresos estatales que por mandato constitucional está dirigido a cumplir un papel de redistribución cuya función es combatir la pobreza y las necesidades básicas insatisfechas de la mayoría de la población Colombiana. Además si bien el tema está puesto sobre la mesa, el debate que genera es apenas notorio y los estudios sobre el tema son escasos, teniendo por tanto un tema de investigación novedoso y poco tratado académicamente.

Dentro del concepto de gasto público social que se presenta en nuestra legislación colombiana, pueden incluirse numerosas propuestas y opciones para su desarrollo y utilización debido a que la imprecisión y laxitud de su concepción permite que el presupuesto general de participaciones creado para destinar de manera adecuada dichos recursos, actúe sobre él de tal forma que no se vea claramente la línea entre lo que se considera gasto social y lo que no. Esta flexibilidad se presenta debido a que dentro de las normas que lo crean, regulan y fijan, no se encuentra claramente identificada la función “social” que debe cumplir, dándose como consecuencia una malversación de inversiones en otros rubros de la nación que en la realidad no tienen relación con el objetivo social por el cual fue creado este concepto especial dentro del presupuesto. Como tampoco refleja el espíritu e intención del constituyente cuando incorporó esta figura en la carta política de 1991.

Por otra parte, se debe analizar que la aplicación del gasto público social contiene una inversión anexa, en la cual se incluyen todos los egresos provocados por la atención que se da a las necesidades básicas insatisfechas, como son gastos de administración y manejo de dichos dineros. Si bien en ningún caso se intenta afirmar que los gastos de funcionamiento de la nación que se generan por motivo de la puesta en marcha de un plan de presupuesto no están relacionados, no involucran o afectan directa o indirectamente a la población con necesidades básicas insatisfechas, puesto que estos finalmente son necesarios para que todo el sistema se movilice y se logren los objetivos planteados año tras año, pero se requiere llegar a un acuerdo estricto en cuanto a qué gastos finalmente deben considerarse sociales y qué gastos no lo son así; de lo contrario seguiremos cayendo, no en todo caso, en un continuo análisis errado de lo que realmente es gasto público social.

Consideramos pues, que se podría diseñar un mecanismo de análisis profundo a cada situación que se encuentra inmersa en el concepto referido con el propósito de apaciguar el impacto de la diversas interpretaciones dadas al concepto, pero resultaría tedioso y en ningún escenario se lograrían las metas planteadas pues agotaríamos toda la disponibilidad de tiempo, economía e infraestructura en dicha labor además de no mitigar el problema que realmente afecta.

Por lo tanto, resulta de gran importancia la existencia de un estudio analítico concienzudo y profundo sobre lo que verdaderamente se debe hacer en el caso de la legalidad de la aplicación del concepto de gasto público social ( señalado en el Art. 41 del Decreto 111 de 1996) en Colombia ya que las múltiples acepciones que se han presentado con motivo de la interpretación espontánea de los entes territoriales y nuestros dirigentes políticos, con el paso del tiempo han provocado un aumento en la duda y el inconformismo sobre la adecuada aplicación del mismo lo que ha generado en incontables ocasiones el mal actuar de personas

que buscan justificar inversiones que no se encuentran ajustadas a la necesidad y las prioridades del territorio y la población.

El análisis específico del tema permitirá de manera clara identificar las falencias que se presentan en la normativa colombiana con respecto al presupuesto de la nación, sus directrices, limitantes y restricciones, así como la permisividad que se da en cuanto a la aplicación correcta de dichos estatutos financieros lo que termina por provocar un enorme déficit fiscal y una mayor vulnerabilidad de los sectores más pobres de la sociedad que finalmente son los que se deben ver beneficiados de inversión destinada a un real Gasto publico social.

Por otro lado, tenemos que el sistema General de Participaciones es la norma fundamental en la cual se encuentra sustentado el gasto público del Estado, su desarrollo, distribución y regulación. Cualquier persona que aborde el tema del gasto público social, tendrá que abordar el origen de éste como medio primordial para conocer los vacíos legales por los cuales se presentan inconvenientes al momento de su manejo. No se trata entonces en ninguno de los casos de derogar normas para crear nuevas que se acoplen a las necesidades actuales pues caeríamos en la infinita espiral de aprobar leyes con cada interés que surja con el paso de cada gobernante; se trata de analizar situaciones de conflicto que se presentan en la administración de fondos del Estado con el fin de conocer cuál es el punto del cual parten las contrariedades que dan paso a la mala utilización de recursos, y en este caso específico respecto al gasto publico social.

Con la pretendida investigación, se podrán evidenciar resultados a mediano y largo plazo en cuanto al buen manejo de las inversiones destinadas para el gasto público social, es decir; que se podrá generar ideas y propuestas acerca de un mayor control en el manejo de dichos recursos, mayor formalidad en el uso de la ley que permite conocer qué actividades son o no sociales, una materialización del dinero público representada en infraestructura, planes de desarrollo a las

comunidades más sensibles, mejoramiento en la prestación de servicios a la población y en general a una mejor y más objetiva comprensión de todo lo tendiente a la satisfacción de necesidades básicas y fundamentales de la población colombiana.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

- ❖ Demostrar que la definición jurídica y constitucional de GPS es ambigua, laxa e imprecisa y permite la inclusión de rubros que no tienen como finalidad estricta satisfacer las necesidades básicas de la población.

### **Objetivos específicos**

- ❖ Destacar la necesidad de llegar a una definición consensuada y ajustada de GPS a nivel nacional.
- ❖ Analizar la evolución del concepto de GPS en la legislación nacional hasta llegar a la vigente.
- ❖ Analizar e indicar cuál es el origen de los recursos para el GPS y su marco jurídico y normativo en la nación.
- ❖ Señalar la sobrestimación que existe por parte del Gobierno nacional al incluir rubros que resultan discutibles a la hora de establecer si es o no GPS.
- ❖ Plantear la necesidad de una reforma al estatuto orgánico de presupuesto, en la cual se dé una precisa definición de que es gasto social y que no.

## **Marco de Referencia**

### **Marco de Antecedentes**

A partir de la constitución de 1991 se dieron importantes cambios en cuanto a la concepción sobre el manejo que debía dársele al comportamiento de las entidades del Estado así como sus recursos y cómo éstas debían ser vigiladas por entes reguladores que tuvieran la capacidad de realizar en ellas actividades de corrección en caso de encontrarse alguna irregularidad. La implementación de

políticas reguladoras como mecanismo supervisor siempre ha tenido como finalidad poder consumir con éxito el objetivo fundamental de la constituyente de aquel año y es la inclusión contundente y decisiva de la esfera social en todos los programas y actuaciones del Estado, es decir; que toda promoción y aplicación de estrategias públicas, deben contener un objetivo social que abra el camino a una democracia participativa, y en la cual la ciudadanía se vea involucrada en todas las propuestas de índole nacional, por medio de acciones participativas que incluyan una intervención directa o indirecta en la modificación, rechazo o aprobación de las mismas para su posterior ejecución o archivo definitivo.

La Contraloría General de la República, en su labor de control y vigilancia ha emitido una serie de documentos en los cuales realiza estudios sobre el gasto público social en los cuales da una serie de recomendaciones al gobierno para que se cumpla de forma estricta con estas destinaciones y no se permita el desvío a otras inversiones y gastos.<sup>2</sup> Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- en sus frecuentes estudios e informes presentados, ha tocado el tema y ha ido más allá, poniendo en evidencia con serios estudios que el GPS no se está ejecutando conforme a lo destinado por la ley o cual fuere el espíritu que dio su origen a esta figura. Además, incorpora estudios sobre el relevante tema de Focalización, en tanto ha demostrado que mientras no se apliquen eficaces métodos de focalización del gasto público social, este seguiría siendo destinado a rubros que nada tienen que ver, con su consecuente efecto sobre la población en situación vulnerable quienes en últimas deben ser los primeros y principales beneficiarios del gasto social y su correcta inversión<sup>3</sup>

Pues bien, así es el estado de las cosas respecto al Gasto público social –GPS-, desde que se promulgó la constitución de 1991 y en los años siguientes se intentó

---

<sup>2</sup> CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Comentarios al proyecto de Presupuesto General de la Nación. 2011. Disponible en internet: <http://www.contraloriagen.gov.co/>

<sup>3</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistemas de indicadores socio demográficos para Colombia: mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio.

regularla, dando como definición final la del Art. 41 de decreto 111 de 1996, pero sin que a la fecha y pese a los frecuentes inconformismos sociales y políticos y los llamados de atención de los entes de control y los académicos, se haya realizado un cambio o modificación sobre este concepto y en general una reforma al estatuto del presupuesto, lo cual sigue permitiendo que el GPS no se invierta en debida forma y se destine a rubros que no son correctos ni fieles a la finalidad que la constitución quiso atribuirle.

En nuestro caso específico, consideramos se dé una efectiva focalización del Gasto publico social –GPS- y de paso una veeduría ciudadana, esto, enmarcado sobre una ley que defina claramente el concepto sin dar lugar a otras interpretaciones sobre que es el GPS y así tener en la destinación de los recursos que hacen parte del patrimonio del Estado, su equitativa distribución, no solo en gastos tradicionales de estructuras básicas para el funcionamiento del aparato jurisdiccional, mantenimiento del territorio y puesta en marcha de nuevos planes, sino también inversión en un campo donde se vea implicada la población civil en especial aquella que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad de derechos que son de obligatorio cumplimiento y guarda del Estado. Una estricta legislación sobre el tema, junto a una clara focalización y la intervención de la ciudadanía garantiza de una u otra forma que se destine un concepto especial dentro de los dineros públicos para el cumplimiento de proyectos de orden social que sirvan como plan de choque a la puesta en práctica de propuestas que puedan tener un impacto social importante y con los cuales se pueda llegar a afectar a la comunidad<sup>4</sup>

Por otra parte, al incluir el tema de gastos sociales en los sistemas presupuestales de participación de la Nación, se asegura el alcance de seguridad financiera que se busca con la vigilancia del movimiento de rubros del patrimonio nacional,

---

<sup>4</sup> ESPITIA, Jorge, Notas sobre Gasto Publico Social. 2011. Disponible en Internet: <http://http://viva.org.co/cajavirtual/svc0031/articulo03.pdf>

finalidad ésta que si bien es difícil de conseguir, no es imposible por cuanto que se tienen identificadas las falencias en el sistema legal que enmarca todo el tema económico, permitiendo así solucionar eficazmente el problema del desvío de dineros a otros fines que no se encuentran legalmente aprobados y sustentados<sup>5</sup>. Para alcanzar la meta de tener un gasto público social, la carta política ordenó en su articulado que se crearan leyes orgánicas que delimitaran todo lo relacionado con la inversión de los recursos del Estado, aclarar y poner en alto el aspecto social que deben cumplir cada una de sus inversiones y la destinación especial que debe darse para ello. Aunque de estas normas se desprenden decretos reglamentarios, leyes y ordenanzas que lo complementan y le permiten desarrollarse de una manera más completa para desempeñar mejor su labor de impartir directrices sobre cómo destinar recursos, la amplitud con la que se ha manejado el tema del gasto público social ha dejado entrever grietas jurídicas que si bien se pueden corregir, han concedido la potestad de interpretar caprichosamente la norma lo que ha desencadenado el mal uso de dineros que deberían estar dirigidos a la inversión social.

### **Marco conceptual**

Antes de empezar a desarrollar nuestro proyecto investigativo, debe enmarcarse el tema del Gasto Público Social en un contexto adecuado para que pueda desarrollarse de tal forma que se den los resultados esperados con el estudio del mismo a partir de la información recopilada y descrita.

En primer lugar podemos definir el concepto de Gasto Público Social y su ubicación dentro de la legislación colombiana.

Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las

---

<sup>5</sup> RINCON FORERO, Olga y PAREDES VEGA, Joaquín. Diagnostico del Gasto Publico Social en Santander y Bucaramanga durante el periodo 2001-2003. Tesis especialización en Gerencia Publica. Bucaramanga: Universidad industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. 2005. 86 p.

tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación<sup>6</sup>.

Este concepto se encuentra íntimamente relacionado con los artículos 341 y 350 en el Título XII Capítulo 3 de la Constitución Política de Colombia de 1991. El primero de de estos artículos crea el Plan Nacional de Desarrollo y regula del Plan Nacional de Inversiones, programas que contienen los aspectos fundamentales que hacen referencia al Gasto Público Social y a partir de ellos se manejan los recursos destinados a las necesidades básicas insatisfechas de la población. Dentro de estas leyes anuales, se descomponen las áreas en las cuales la Nación deberá invertir durante el año, una de ellas, la relacionada con la inversión social.<sup>7</sup> Otro concepto importante a tener en cuenta es el de Plan Nacional de Desarrollo. Según el Departamento Nacional de Planeación, es:

“Un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos que permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Así pues, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población guardando armonía y coherencia con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 111 (15, Enero, 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. No 42.692.

<sup>7</sup> CARDONA LOPEZ, Alberto. Gasto Público Social 2000-2010. Bogotá D.C, 2010. Serie de informes técnicos: informe final.

<sup>8</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El proceso de planificación en las entidades territoriales: El Plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. 108 p.

Este concepto, creado por la Constitución Política y plasmado en sus artículos 313, 315 y 339, se encuentra desarrollado por la ley 152 de 1994 o ley orgánica del Plan de Desarrollo; que lo identifica, elabora, ejecuta y controla.

Un concepto que también es de suma importancia en el tema que nos atañe, es el de Necesidades básicas insatisfechas. En esta parte, encontramos que este concepto por ser tan general, enmarcar un tema tan amplio y hacer parte de tantas problemáticas en las cuales puede ser empleado, está compuesto de diferentes corrientes que lo han enriquecido con cada una de las interpretaciones en las que se ha venido usando por lo que se dificulta dar un solo concepto que aporte un punto de vista. Por lo tanto se hará una recopilación de definiciones proporcionadas por entidades públicas y privadas así como autores y expertos en la materia.

De acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, necesidades básicas insatisfechas consiste en:

“Definir cierto tipo de necesidades que se consideran indispensables para un hogar y, que si bien, no incluye todos los bienes y servicios indispensables, se presenta una alta correlación entre la no satisfacción de esas necesidades, con la carencia de otros bienes y servicios”<sup>9</sup>.

Por otra parte, tenemos que en el ámbito internacional y para hacernos una idea de las similitudes y diferencias en el manejo del concepto, la Dirección de Estadística y censo de Argentina, nos dice que necesidades básicas insatisfechas son todas aquellas que se presentan cuando en un hogar se da alguno de los siguientes factores de privación<sup>10</sup>:

---

<sup>9</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Investigación indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

<sup>10</sup> ARGENTINA. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO.

- ❖ Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico).
- ❖ Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).
- ❖ Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua.
- ❖ Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela.
- ❖ Hogares que tienen 4 o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

El siguiente concepto a tener en cuenta es el de focalización del Gasto Público Social.

De acuerdo al Departamento Nacional de Planeación en su publicación del *CONPES 100: lineamientos para focalización del gasto público social*, la focalización es:

“Un instrumento de asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social. En consecuencia, la focalización es un medio de lucha contra la pobreza y la desigualdad”<sup>11</sup>.

Asimismo, en el documento *mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio*, el Departamento Nacional de Planeación, nos ofrece otro concepto:

“Es la discriminación positiva en favor de un grupo de personas que cumplen unas características previamente establecidas”<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. CONPES Social 100: lineamientos para la focalización del Gasto Publico Social. Bogotá D.C., 2006. 26 p.

<sup>12</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistema de indicadores socio demográficos para Colombia: Mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio. Bogotá D.C: Graficas Ducal Ltda. 2006. 84 p.

Más adelante, durante el desarrollo de los casos expuestos en el libro, se destaca otro concepto sobre focalización, plasmado de la siguiente manera: “Un intento deliberado por dirigir a un grupo de personas, con unas características dadas, los beneficios de un gasto público concebido para solucionar un problema o necesidad. El término focalización hace referencia a algo a lo cual se ‘apunta’, a un objetivo”<sup>13</sup>.

Teniendo en cuenta los diferentes conceptos elaborados y esbozados anteriormente, se puede decir que la Focalización del Gasto Público Social es un medio por el cual se pretende destinar de la manera más óptima el gasto social con el que debe cumplir el gobierno a la población con mayor número de necesidades. Todo lo anterior con el fin de lograr el objetivo de minimizar el impacto social de las medidas gubernamentales.

### **Marco Teórico**

El tema de Gasto Público Social se encuentra nutrido de varias fuentes. No podríamos entonces, darle una mirada desde un solo ángulo pues dejaríamos de lado sus demás facultades y características obteniendo el análisis de uno de sus tantos componentes y perdiendo el objetivo de la investigación.

Para entender este tema, tenemos como primera medida, el entendimiento de su generalidad, es decir; la contextualización y ubicación del mismo dentro de un escenario en el que queremos se desenvuelva para que muestre todas sus características y falencias. En segundo lugar, nos introduciremos en todo aquello que lo compone, para acercarlo al punto al que queremos llegar y allí describirlo, explicar su comportamiento y proponer posibles medidas de corrección al caso.

Como bien sabemos, la constitución política es la carta de navegación para los legisladores, en ella pueden encontrar las pistas necesarias para la creación de

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 8-10.

leyes que pertenecen al rango constitucional por su importancia nacional y el impacto que se puede llegar a causar con ellas. A partir de estas, desprenden otras normas que al igual que la primera, pretenden enseñar el comportamiento de una situación en especial pero que complementan la idea principal a través de medidas de garanticen el óptimo funcionamiento del Estado y no se dé cabida a múltiples interpretaciones que puedan terminar en acciones inconstitucionales e ilegales.<sup>14</sup>

En Colombia, desde hace más de dos décadas el Gobierno nacional ha querido alcanzar sus metas presupuestales realizando grandes esfuerzos en la inversión que lleva a cabo, pero los estándares de calidad de vida vinieron disminuyendo a partir de la segunda mitad de los noventas debido a la crisis económica por la que atravesó nuestro país. Esto ocasionó bajas en la inversión social que se venía ejecutando dejando un nuevo atraso en las políticas de Estado.<sup>15</sup>

Gracias al leve pero constante incremento que se dio a partir de ello hasta la actualidad de la producción del país en sus diferentes actividades, se ha permitido un aumento paulatino en la inversión de tipo social, esta vez con nuevas estrategias que hacen posible que el impacto que sufran las esferas de la población sea menor en caso de una nueva situación de recesión económica nacional. Esta vez, los mecanismos de gasto e inversión se han proyectado para ver reflejados sus resultados a largo plazo.

En la actualidad, el gobierno nacional ha logrado cumplir con sus expectativas en gran medida porque ha hecho una buena aplicación de la normativa que regula el gasto público social, acto que no sería realizable si no existieran bases sólidas para ello. Este buen actuar se ve reflejado en el mejoramiento de la calidad de vida de la población pues se avizoran no solo cambios en el aspecto socio-

---

<sup>14</sup> CARDONA LOPEZ, Alberto. Gasto Público Social 2000-2010. Bogotá D.C, 2010. Serie de informes técnicos: informe final.

<sup>15</sup> LASSO, Francisco. Incidencia del Gasto Publico Social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Bogotá D.C.: Xpress Estudio Grafico y Digital Ltda. 2006. 84 p. ISBN: 978-958-8025-87-2

económico sino que se presenta una sostenibilidad del mismo a través de los años. También se dio un aumento de la producción neta del país lo que permite mayor inversión y aumento de los índices de sostenibilidad económica.<sup>16</sup>

La finalidad principal de la focalización del gasto social está dirigida a redistribuir mejor la inversión, ejecutar de manera equitativa las actividades que conforman este rubro, hacer más efectiva la ejecución de proyectos dirigidos a la comunidad vulnerable y disminuir el impacto de políticas gubernamentales. Los mecanismos que se usan para focalizar el gasto público están determinados por características específicas que deben medirse en la población para conocer qué sector se encuentra con mayor número de necesidades y debe ser atendido primero. Algunos de estos factores son el número de personas que se benefician de programas auspiciados por el Estado, la estratificación socioeconómica, el índice de pobreza, entre otros. Estos factores proporcionan información fundamental sobre el estado en que se encuentra la población y que otras variables no podrían arrojar<sup>17</sup>.

A partir del año 2000, las estrategias de focalización del gasto público se reforzaron con el objetivo de restituir los logros que se venían dando, arrojando grandes resultados especialmente en el sector salud y educación.

El artículo 350 de la carta política manifiesta la obligatoriedad de incluir dentro del presupuesto de la Nación, gastos de tipo social y las características que deben tenerse en cuenta en los grupos poblacionales para su equitativa distribución; además, lo ubica dentro de la normativa colombiana, para que sea regulado y desarrollado de acuerdo a lo dictado por la Constitución. Este artículo le da

---

<sup>16</sup> VELEZ, Carlos. Gasto Social y desigualdad: Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del Gasto Publico Social en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Misión social. 1996. 442 p.

<sup>17</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistema de indicadores socio demográficos para Colombia: Mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio. Bogotá D.C: Graficas Ducal Ltda. 2006. 84 p.

prioridad a este gasto por encima de otros ya que hace parte del impulso social que debe dar el gobierno para el desarrollo de la población.

De acuerdo a lo anterior y desarrollando lo ordenado por la Constitución, encontramos el artículo 41 del Decreto 111 de 1996, en el cual se plasma el concepto de Gasto Público Social y su forma de ejecución.<sup>18</sup> La focalización del gasto público debe estar destinada al cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas. Esta concepción otorgada por dicha norma no detalla de manera clara y expresa qué actividades son consideradas como sociales y cuáles no, por lo que queda al arbitrio del gobernante de turno, la interpretación y buena implementación del tema.

En la sentencia de constitucionalidad 151 de 1995, también encontramos una definición acertada sobre gasto público social que nos aterriza un poco más sobre su función y determina cómo la inversión social puede ser más efectiva y eficaz a partir no solo de la distribución de los dineros sino también de la buena planeación de los programas de gobierno que permiten la correcta ejecución de los mismos alcanzando de esta forma la meta del Estado Social de Derecho que es el bienestar de los ciudadanos, la garantía de sus derechos y la sostenibilidad de los mismos dentro del territorio.<sup>19</sup>

### **Hipótesis**

- ❖ El concepto de gasto publico social que se maneja actualmente en Colombia, determinado por la ley y la constitución, no es lo suficientemente claro ni preciso, de tal forma que se presta para amplias interpretaciones y permite que debido a ello no se dé una correcta ejecución de los recursos que por ley se deben destinar a Gasto público social.

---

<sup>18</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 111 de 1996. (15, Enero , 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. No 42.692.

<sup>19</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 151 de1995.

- ❖ Se requiere Focalizar debidamente el GPS, reducir gastos innecesarios, y especificar correctamente que es el GPS.

En muchas ocasiones se habla del problema del gasto público y las inversiones en rubros errados. ¿Cómo conseguir entonces un correcto GPS? definiendo estrictamente que es el gasto público social y focalizándolo correctamente, sumando a ello reducción de los gastos públicos innecesarios, que quizá de uno en uno no alcanzan un monto elevado pero en conjunto suponen un incremento del gasto muy importante. Si se reducen esas partidas innecesarias y se focaliza en debida forma el GPS se lograra mayor efectividad y eficiencia a la hora de gastar e invertir en el sector social. Para lo cual resulta imperiosa una reforma al estatuto orgánico del presupuesto.

### **Metodología**

El proyecto investigativo que tenemos de presente está compuesto por diversas corrientes que lo nutren y le imprimen características multidimensionales. Todos estos elementos, poseen un significado especial cuando actúan individualmente dependiendo del estadio en que se desarrollan, pero que al interactuar con otras corrientes forman conceptos complejos que marcan la pauta sobre una situación o determinan el comportamiento de otra.

Para desenvolver y comprender el tema de Gasto Público social, debe hacerse una descomposición de los elementos que lo conforman; en primer lugar para conocer el origen de su definición y entender la necesidad de su aplicación en el ámbito presupuestal de la Nación. A partir de ello, poder concebir una idea del por qué se cuestiona la legalidad del desarrollo del Gasto Público Social pese a que la constitución y demás normas marco lo regulan.

En segundo lugar, observar el comportamiento de cada una de estas partes de manera individual y de manera colectiva, es decir; cuando todos los componentes

del referido tema se encuentran en contacto. Luego, una vez obtenidos los resultados, compararlos y encontrar puntos de convergencia y divergencia entre uno y otro de tal forma que se den conclusiones donde se aporten soluciones a corto, mediano y largo plazo.

Indudablemente, el método que emplearemos a lo largo de nuestro trabajo será el de la observación y análisis del objeto de estudio. Se realiza un examen de los componentes del tema a investigar para identificarlos y describirlos. Con este proceso realizado, se hace un análisis crítico teniendo en cuenta el problema de la investigación ya que este es el que nos va a dar las directrices sobre qué camino tomar con respecto al tema y evitará que nos desviemos del foco investigativo. Esta información debe ordenarse para que más adelante pueda realizarse una clasificación de los mismos a partir de la observación y el análisis previamente hecho. Con esta clasificación podemos llegar a las conclusiones que nos proveerán pistas sobre la respuesta al problema para finalmente dar un resultado final y aplicarse de manera práctica de tal forma que se cumplan los fines de toda investigación, hacer un aporte al conocimiento.

De acuerdo al tipo de investigación que se pretende llevar a cabo y la literatura de la que está compuesta, el enfoque que se manejará será de tipo descriptivo-explicativo. Ambos, poseen las características necesarias para desarrollar de manera adecuada las actividades planeadas durante la elaboración del trabajo.

Pues que para la ejecución de este trabajo se tendrán en cuenta diferentes tipos de actividades que serán utilizadas en las fases que integran el proyecto como son ensayos preliminares sobre la literatura descubierta con el objetivo de filtrar la información relevante, que será tenida en cuenta y empleada durante el proceso de estudio; medición de los aspectos más importantes de la investigación; descripción de tipo conceptual y funcional de cada uno de los componentes del tema; análisis crítico del objeto de estudio y todos sus componentes y explicación

de las causas del comportamiento del objeto a investigar y su consecuente conclusión y probables soluciones.

Así pues, se hace evidente que el presente estudio jurídico se realizara a partir del método analítico, empleando un enfoque descriptivo- explicativo.

# 1. ANTECEDENTES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA

## 1.1 MARCO HISTORICO Y LEGAL DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN COLOMBIA

El origen del GPS es innovador pero no espontaneo en nuestra vigente carta política, puesto que viene determinándose desde las diversas etapas y evoluciones que se dieron desde principios del siglo XIX hasta nuestros días en materia fiscal, presupuestal, gasto público y de hacienda pública. Conceptos que se iban definiendo, fijando o perfeccionando a través de los periodos históricos y los diferentes gobiernos a partir de los cuales se iría moldeando el concepto de Gasto publico social.

El sistema presupuestal determina de forma importante aspectos políticos, económicos y sociales del estado Colombiano. Por ello se describen a continuación esos hechos jurídicos que han logrado conformar la estructura moderna de ese sistema, empleando la distinción de cuatro periodos históricos determinantes en esta área<sup>20</sup>.

### **1.1.1. Primer periodo que va desde 1812, pasando por toda la validez de la constitución de 1886 hasta llegar a la reforma constitucional de 1945:**

En este periodo previo a la constitución de 1886 encontramos “La constitución de Cundinamarca de 1812 que consagra el principio de intervención y vigilancia de la ciudadanía con respecto a la gestión fiscal, y se atribuye al congreso la facultad de expedir el presupuesto. En este mismo sentido, se hacía referencia a las constituciones de Antioquia de 1812, Tunja y Cartagena.”<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> DURAN, Vanessa y MONTENEGRO Alexandra Milena. Partidas de inversión social Regional. Trabajo de grado Derecho. Bogotá, D.C. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. 235 p.

<sup>21</sup> Ibídem.

Destaca en el estudio que elabora esta clasificación que la constitución de 1821, ya Republicana, sienta un precedente en cuanto fija la iniciativa presupuestal en cabeza del ejecutivo, ya que el gobierno presenta los proyectos y el congreso fija los gastos basado en estos.

Posteriormente la constitución de 1821 establece que acorde al presupuesto anual que aprueba el congreso todo gasto debe estar previamente reglamentado por una ley.

Pasada la mitad del siglo XIX se da el primer intento por diseñar un sistema presupuestal con solidas bases, siendo la Ley 68 de 1866 la disposición que "...determino los aspectos para la formación, fuerza restrictiva y liquidación del presupuesto público. Consagro las características básicas, controles y regulaciones de la cuenta general del presupuesto y del Tesoro. Estipulo el ordenamiento de la comisión legislativa de cuentas. Desarrollo los principios de Unidad de responsabilidad, de caja y de cuenta. El código fiscal de 1866 reglamentó la preparación y liquidación del presupuesto, y se considera el primer estatuto orgánico del presupuesto."<sup>22</sup>

Con la proclamación de la Constitución Nacional de 1886, se vinieron trascendentales cambios y desarrollos referentes a las finanzas públicas, la política económica nacional y el sistema presupuestal. Los aportes que más destacan son:

- ❖ Se estableció que sólo podían ser ejecutados los gastos públicos decretados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, así mismo se prohibió la transferencia de créditos a objetos no previstos en el presupuesto público.

---

<sup>22</sup> Ibídem.

- ❖ Se instituyó como función de las cámaras legislativas la aprobación de créditos adicionales suplementarios o extraordinarios.

En 1910 se lleva a cabo una importante Reforma Constitucional a través de la cual se dio autorización al poder ejecutivo para que se diera a la tarea de elaborar el presupuesto de gastos públicos e ingresos cada año y no cada dos, como se realizaba. Así mismo se denegó la posibilidad de efectuar partidas de ingresos y gastos sin estar incluidas previamente en el presupuesto.

Esta reforma, valga decirlo, introdujo radicales cambios y fue de un notable impacto no solo en materia fiscal sino para beneficio político y social. Siendo obra de la Unión republicana que surgió para enfrentar la dictadura de Reyes y acabar el sectarismo partidista. Carlos E. Restrepo, el líder e ideólogo del Republicanismo, resumía el significado de la reforma de la siguiente manera: se trataba de lograr que la Constitución fuera realmente nacional y de consenso, y no la imposición excluyente de uno de los partidos, como lo habían sido las constituciones de 1863, que se consideraba hija del radicalismo Liberal o de 1886 derivada de la regeneración Conservadora. De igual forma, la reforma buscaba que rigiera plenamente el Estado de derecho, ya que durante la Regeneración la Constitución no se había aplicado realmente, pues los presidentes habían gobernado recurriendo permanentemente a los poderes de excepción. Como dato interesante, esa reforma estableció, 10 años antes que el jurista Hans Kelsen lo propusiera en Austria, el control concentrado de constitucionalidad.<sup>23</sup>

Lo anterior abono el terreno para que la Ley 110 de 1912, promulgada como Código Fiscal de la Nación, estableciera significativas orientaciones en relación con el Presupuesto Público de la Nación. Si bien incluyó algunos aspectos favorables, obligó a emplear cuadros comparativos y explicativos así como la

---

<sup>23</sup> UPRIMNY, Rodrigo. El centenario de la reforma constitucional de 1910. En: EL ESPECTADOR. Bogotá D.C 15, Marzo, 2010. Sec. Opinión.

exposición de motivos para la presentación del presupuesto público al Congreso, abrevio el procedimiento para liquidación del presupuesto e incremento importantes decisiones sobre programación, presentación, aprobación, estudio, y ejecución del presupuesto.

En los años siguientes en este mismo periodo se encuentra la ley 34 de 1923, mediante la cual se ratifica el principio restrictivo del presupuesto, lo que significa que no se pueden ejecutar gastos ni percibir ingresos que no estén previamente en la ley de anual de presupuesto. En este periodo se puede observar que la referencia al gasto social o inversión destinada al sector social es nula, pues en esa época las prioridades del Estado estaban orientadas a la seguridad nacional, la defensa y la estabilidad política de una Nación inmersa en guerras civiles y conflictos sociales, por lo cual la salud, educación y demás temas sociales quedaban relegados a un segundo plano.

#### **1.1.2. Periodo implícito entre la reforma de 1945 a la reforma también constitucional de 1968:**

En el periodo de gobierno de Alfonso López Pumarejo se lleva a cabo la reforma constitucional de 1945, en la cual se prohíbe, entre otras cosas, la realización de partidas no propuestas por la comisión permanente del congreso. Además, en ese mismo año se integra la institución de la Contraloría General de la República a la estructura del estado y se le asigna la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración.

En los años siguientes se promulga el decreto Legislativo 164 de 1950, bajo el gobierno de Mariano Ospina Pérez, el cual incorporo relevantes reformas a la ley orgánica del presupuesto, cuales fueron; la creación de la dirección General del presupuesto, que se encargaría de la planeación, ejecución y control administrativo del presupuesto de la nación. Por otra parte, asignó al Ministerio de

Hacienda y Crédito Público como el único interlocutor válido con el congreso en lo referente a materia presupuestal.

Comenzando los años sesenta viene un cambio importante en materia presupuestal y fiscal, el enfoque que se venía manejando en estas aéreas da un giro al sector social y se le da prioridad como factor de desarrollo económico. Así, tenemos que la Ley 21 de 1963, reglamentada por el decreto-ley 2206 de 1963, reemplazo hasta ese entonces las funciones que estaban en cabeza de la junta directiva del Banco de la República<sup>24</sup>. En sus solo catorce artículos, estableció mecanismos para orientar la política fiscal y presupuestal, otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias y precisas para reformar el Estatuto Presupuestal, en su artículo 5 creó la Junta Monetaria encargada de estudiar y adoptar las medidas monetarias, cambiarias y de crédito que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a la Junta Directiva del Banco de la República, y Ejercer las demás funciones complementarias que se le adscriban por el Gobierno Nacional y en el futuro por mandato de la Ley. Y lo más relevante en lo que respecta a este estudio; incorporó la necesidad de preparar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico y social.

Acentuando el propósito que surge en este periodo de dirigir parte del presupuesto al sector social como motor de desarrollo, Guillermo León Valencia sancionó el Decreto extraordinario 1675 de 1964, que permitió la obligación de orientar el presupuesto público a planes y programas de desarrollo económico y social.

### **1.1.3. Periodo comprendido entre la reforma de 1968 hasta la promulgación de la constitución de 1991:**

Con la entrada en vigencia de la Reforma de 1968, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se instauraron importantes desarrollos en lo concerniente a la

---

<sup>24</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 21 (9, Marzo, 1963). Diario oficial. Bogotá, D.C., 1963.No 31177. P. 938.

planificación económica del Estado y la organización administrativa. Se presenta un relevante cambio en cuanto al gasto público y la ejecución de presupuesto ya que “Ante la conveniencia de una mayor intervención del Estado en el proceso económico, se consagró que el Ejecutivo debía preparar un plan y programa de desarrollo económico y social, para ser sometido y aprobado por el Congreso de la República. Es decir, fue en esta Reforma, en la que la iniciativa del gasto público pasó de ser una atribución del Congreso, ha ser una facultad del Gobierno Nacional.”<sup>25</sup> El presidente Lleras logra consolidar su decisión de quitarles a los congresistas la iniciativa sobre el gasto público.

Durante el gobierno de Misael Pastrana se promulga en 1973 el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación reglado por el decreto 294 de 1973 con la intención de acondicionar el sistema de presupuesto Colombiano a las reformas que introdujo la Reforma Constitucional de 1968. Este estatuto no dedica en ninguno de sus 173 artículos de forma directa y clara referencia alguna a la destinación de recursos al sector social ni en inversión ni ejecución, por el contrario se dedica ampliamente a establecer principios generales sobre presupuesto y ordenarlos taxativamente, a indicar como se debe presentar el proyecto de presupuesto y señalar como debe estudiarse por parte del congreso, y a fijar como se debe ejecutar el presupuesto entre otros asuntos. En lo referente al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones se indica lo siguiente:

ARTÍCULO 15. El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones se compondrá del Presupuesto de Gastos de Funcionamiento y del Presupuesto de Gastos de Inversión. Cada uno de estos presupuestos se presentará clasificado en diferentes partes, las cuales corresponderán a la Rama Legislativa, la Rama Ejecutiva, la Rama Jurisdiccional y la Procuraduría General de la Nación y la

---

<sup>25</sup> DURAN, Vanessa y MONTENEGRO Alexandra Milena. Partidas de inversión social Regional. Trabajo de grado Derecho. Bogotá, D.C. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. 235 p.

Contraloría General de la República. La Rama Ejecutiva tendrá tantas secciones cuantos sean los Ministerios y Departamentos Administrativos. Además habrá una sección especial para la Policía Nacional y otra para la Deuda Pública.

Los gastos dentro de cada sección se clasificarán por capítulos, programas y artículos. Los capítulos, en orden numérico dentro de cada sección representan las distintas unidades ejecutoras de la respectiva dependencia. Los programas representan diferentes grupos de actividades homogéneas que ejecutarán los organismos. Cuando los programas lo requieran podrán dividirse en subprogramas que representen actividades homogéneas más reducidas. Los artículos en orden numérico y continuo dentro de cada sección, representan el objeto mismo del gasto y cuando fuere necesario contendrán ordinales en el presupuesto de funcionamiento y proyectos específicos en el presupuesto de inversiones.

Los programas y subprogramas se presentarán debidamente explicados, integrados y en orden numérico. La clasificación que se adopte en el presupuesto de gastos de inversión se ajustará, en cuanto fuere posible, a la clasificación usada en el plan de inversiones públicas<sup>26</sup>.

El anterior estatuto tendría una vigencia menor a los 20 años ya que durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas se promulgó la Ley 38 de 1989 y sus respectivos decretos reglamentarios, que se constituyeron en el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional; con esta Ley se unifican los presupuestos de

---

<sup>26</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 294 (28, Febrero, 1973). Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., no. 33.804. 1973.

la Nación y de los Establecimientos Públicos Nacionales. Además resulta notorio el cambio de concepción del presupuesto público ya que deja de ser solo la sumatoria de ingresos proyectados y gastos autorizados para pasar a ser un instrumento coordinado a partir de un sistema, el cual permite organizar las operaciones en función de fines sociales y financieros<sup>27</sup>.

#### **1.1.4 Periodo que va desde la constitución política de 1991 hasta la promulgación del Decreto 111 de 1996.**

Con la promulgación de la carta Política de 1991 se vienen grandes cambios en toda la estructura política, social y económica del Estado. En los periodos anteriores a este no se hace mención alguna a recursos dirigidos al sector social, ya que se consideró como funciones básicas, suministrar la defensa nacional, garantizar la justicia y proteger la propiedad privada y eventualmente el Estado intervendría en los asuntos de comercio exterior, dado que para esa época, los servicios de educación y salud no hacían parte de las necesidades inmediatas de la población, luego el Estado no tenía obligación de ofrecerlos.

Ahora, por el contrario, el presupuesto público pasa a ser ordenado por la Constitución Política de 1991, la cual, gracias a la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente dispone y reglamenta relevantes aspectos referentes al Presupuesto del Estado.

En términos generales la Constitución Política de 1991 introdujo las más importantes modificaciones en esa área, cuales fueron:

- ❖ Se prohibió a través del artículo 355 proporcionar auxilios a favor de personas naturales o jurídicas ya fuesen de derecho público o privado.
- ❖ Le dio una nueva orientación al porcentaje de ingresos corrientes de la nación que se cede a los departamentos, distrito capital y distritos

---

<sup>27</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 38 (21, Abril, 1989). Normativa del presupuesto general de la nación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., no. 38.789. 1989.

especiales para la atención ya sea directa o a través de los municipios de los recursos que se les designan; es decir que reoriento el situado fiscal, el cual se destina a financiar la educación desde preescolar hasta secundaria y media, la salud y los servicios públicos, dando especial atención a la niñez.<sup>28</sup>

- ❖ Anulo las rentas con destinación específica, con excepción de las dirigidas a inversión social y las previstas en la Constitución a favor de Departamentos, Distritos y Municipios.
- ❖ Como aspecto importante, fijó la obligatoriedad de contar con un Plan General y un Plan de Inversiones de las entidades públicas de orden nacional, el cual servirá para que el Gobierno se asesore en la elaboración del Proyecto de Presupuesto que se presenta ante el Congreso para que sea aprobado.
- ❖ Se destaca también que redujo el período de tiempo en la etapa de análisis, discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso.
  
- ❖ Prohibió que se redujera la participación porcentual de los gastos de inversión dentro del total de apropiaciones de un período frente al inmediatamente anterior.
- ❖ Y finalmente dio origen al cambio más importante en lo que concierne a este estudio, en tanto consagro, estableció, definió y dio prioridad al denominado “Gasto Público Social”, y señaló que para efectuar su distribución territorial deben considerarse aspectos como necesidades básicas insatisfechas, eficiencia fiscal y administrativa y población.

Al respecto, influyo ampliamente el cambio de visión que apporto el constituyente en la nueva carta política en tanto paso de ver al sujeto como un medio para ubicarlo como una finalidad en sí mismo para el Estado. Así, de todo lo anterior, se pudo abrir camino para que en el campo presupuestal el sector social encontrara

---

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991 .Art. 356

un fuerte y definitivo aporte que a su vez redundaría en mejor calidad de vida, desarrollo social y económico.

Ahora bien, con ocasión de las múltiples reformas que incorporo la Constitución Política de 1991 fue necesario modificar el Estatuto Orgánico del presupuesto. Por tal motivo durante el gobierno del ex presidente Cesar Gaviria, el legislativo aprobó la ley 179 de 1994, a través de la cual se introducen nuevos artículos y algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, entre la cuales cabe mencionar los cambios a los principios del sistema presupuestal:

ARTÍCULO 4o. El artículo 8., de la Ley 38 de 1989, quedará, así:  
Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y las homeostasis<sup>29</sup>.

En este artículo se elimina el principio de equilibrio y se traen dos nuevos cuales son la coherencia macroeconómica y las homeostasis (\*). El mismo apartado, valga decir, fue sujeto de una demanda de inconstitucionalidad, pero se declaró exequible en sentencia C- 023 de 1996 por parte del magistrado Dr. Jorge Arango Mejía.

También se establece que el presupuesto se debe elaborar sobre la base de presupuesto de caja, es decir, los ingresos y pagos efectivos durante el año, de tal

---

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Art. 4, Ley 179 (30, Diciembre, 1994). Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41659.

(\*) De acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función está radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios. Sentencia C-315/97.

forma que las apropiaciones incorporadas en él, sean atendidas en la vigencia, no pudiendo presentar rezagos diferentes al ocasionado por el cierre al 31 de Diciembre, como bien se puede observar en lo consagrado por el art. 38 de la mencionada ley:

ARTÍCULO 38. El artículo 72 de la Ley 38 de 1989 modificado por el artículo 38 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Art. 38, Ley 179 (30, Diciembre, 1994). Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41659.

Adicionalmente, se asigna al Gobierno mecanismos para prevenir déficits fiscales, a partir de los cuales puede suspender o reducir las apropiaciones presupuestales como resultado de la aprobación de un presupuesto desequilibrado en forma independiente de su financiamiento, tal como se le ha permitido aprobar al Congreso.

Pero el aspecto más relevante de esta ley, es que introduce en nuevo artículo en el cual se da a la tarea de definir el concepto de gasto público social, el cual no existía en el anterior estatuto orgánico del presupuesto, ley 38 de 1989 y solo era mencionado de forma general en la constitución política de 1991. El artículo reza lo siguiente:

ARTÍCULO 17. Un artículo nuevo, que quedará así:

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

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Art. 17, Ley 179 (30, Diciembre, 1994). Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.659.

Luego vendría la Ley 152 de 1994 estableciendo la ley orgánica del plan de desarrollo, la cual consagró como mecanismo de reorientación del presupuesto público la imposición de constituir un presupuesto plurianual, que lleva a incluir en varios presupuestos los proyectos y programas de inversión con duración de más de un período. Se destaca de esta ley que establece la prioridad del gasto público social como principio general que debe regir las actuaciones de las autoridades en todo el territorio nacional en materia de planeación, consagrándolo de la siguiente manera:

Artículo 3º.- Principios generales. Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación son:...

[...] e) Prioridad del gasto público social. Para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se deberá tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>32</sup>.

En 1995, ya en el Gobierno de Ernesto Samper, el Gobierno promulgó el Decreto 360 el cual codifica en un sólo cuerpo la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, convirtiéndose éste en el Estatuto Orgánico del Presupuesto<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Art. 3, Lit. e, Ley 179 (15, Julio, 1994). Por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41.450.

<sup>33</sup> DURAN, Vanessa y MONTENEGRO Alexandra Milena. Partidas de inversión social Regional. Trabajo de grado Derecho. Bogotá, D.C. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. P. 235

Adicionalmente, el gobierno expidió la Ley 225 de 1995 por medio del cual se modifica el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Esta norma incluye varios cambios, las siguientes son las modificaciones más relevantes: dio facultades al Gobierno Nacional para presentar a las comisiones económicas del Congreso un anteproyecto del presupuesto de rentas y gastos durante la primera semana del mes de abril de cada año; otorgó la responsabilidad de la elaboración, modificación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) a la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como se indica expresamente en el siguiente artículo de esta ley:

ARTÍCULO 10. El programa anual mensualizado de caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el Confis serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el Confis.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 225 (20, Diciembre, 1995). Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1995. no. 42.157.

Durante ese mismo período se aprobó el Decreto número 111 de 1995 expedido en cumplimiento del artículo 352 de la carta política, por medio del cual se compilan, sin cambiar su redacción ni contenido, la Ley 38 de 1989, La Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente se expide el Decreto 568 por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

En el decreto 111 de 1996 se encuentra la definición que hasta nuestros días se mantiene respecto al GPS y con base en esa definición se orienta la ejecución e inversión del gasto publico social. Esta definición deriva como se pudo observar de los anteriores Estatutos orgánicos del presupuesto promulgados desde 1991 y sus modificaciones y reformas, compartiendo una similitud con la concepción que entrega la carta magna del 91.

### 1.1.5 Cuadro resumen normativo del GPS y su desarrollo.

Tabla 1. Resumen marco normativo del GPS y su desarrollo.

	<b>NORMA</b>	<b>OBJETO</b>
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b>	Artículo 52 (modificado por el art. 1 del Acto Legislativo No 2 de 2000).	El deporte, la recreación, las actividades competitivas y autóctonas, forman parte de la educación y constituyen Gasto Público Social.
	Artículo 350.	Incorpora en la Ley de Apropriaciones un componente denominado Gasto Público Social. Indica prioridad del GPS sobre cualquier otra asignación excepto en guerra o por seguridad nacional. En la distribución territorial del GPS, se tendrán en cuenta los parámetros que defina la Ley Orgánica de Presupuesto.
	Artículo 366.	Establece como finalidad del Estado, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, siendo objetivo fundamental la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

<b>LEYES</b>	Ley 38 de 1989.	<p>Concibe el presupuesto público no solo como la sumatoria de ingresos proyectados y gastos autorizados sino como un instrumento coordinado a partir de un sistema que permite planificar las operaciones en función de fines sociales y financieros.</p> <p>Con sus respectivos decretos reglamentarios, se constituye en el nuevo Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación. Con esta ley se unifican los presupuestos de la Nación y de los establecimientos públicos nacionales.</p>
	Ley 179 de 1994.	<p>Modifica el anterior Estatuto Orgánico de Presupuesto a través de la cual se introducen nuevos artículos y algunas modificaciones a la ley 38 de 1989.</p> <p>Modifica los principios del sistema presupuestal. Establece que el presupuesto se debe elaborar sobre la base de un presupuesto de caja, es decir; los ingresos y pagos efectivos durante el año.</p> <p>Asigna al gobierno mecanismos para prevenir déficits fiscales.</p> <p>Incorpora un nuevo artículo en cual define qué es Gasto Público Social.</p>
	Ley 152 de 1994.	<p>Establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Consagra como mecanismo de reorientación del presupuesto público, la imposición de constituir un presupuesto plurianual.</p>
	Ley 225 de 1995.	<p>Modifica el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Da facultades al gobierno nacional para presentar a las comisiones económicas del Congreso, un anteproyecto del presupuesto de rentas y gastos durante la primera semana de abril de cada año.</p> <p>Otorga la responsabilidad de la elaboración, modificación y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja-PAC-, a la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda.</p>
<b>DECRETOS</b>	Decreto 360 de 1995.	<p>Codifica en un solo cuerpo la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994.</p> <p>Se convierte en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, tal como lo dispone el artículo 54 de la Ley 179 de 1994.</p>
	Decreto 111 de 1996.	<p>Compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto.</p> <p>Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en el decreto.</p> <p>Contiene la definición que hasta la actualidad se mantiene respecto al GPS y con base en ella, se orienta la ejecución e inversión del Gasto Público Social.</p>

Fuente: constitución política de Colombia y congreso de la republica.

## 2. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO SOCIAL EN COLOMBIA

El concepto del GPS es reciente, su noción solo aparece en la normatividad Colombiana a partir de la promulgación de la constitución Política de 1991, fundamentado en el espíritu del constituyente y los antecedentes históricos, se puede afirmar que su desarrollo en sentido estricto se dio desde la aprobación de la constitución Política de 1991, pues anterior a la promulgación de esta no hay referencia alguna; ni en las anteriores constituciones ni en sus reformas más notorias, así como tampoco en los estatutos orgánicos de presupuesto y las leyes referentes al presupuesto nacional y asuntos fiscales del Estado.

La primera mención del concepto de gasto público social aparece en el artículo 350 de la carta política, el cual reza textualmente:

ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley<sup>35</sup>.

Más adelante, el artículo 366 parece ampliar la definición y nos da una referencia que ayuda a mejorar la concepción sobre lo que es el gasto público social:

---

<sup>35</sup> COLOMBIA.CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991. Art. 350

ARTICULO 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>36</sup>.

En la Ley 179 de 1994, que modifica la ley 38 de 1989, se introduce una definición más clara en su artículo 17 que la otorgada por la constitución política. Sin embargo y dado que estas dos leyes junto a la ley 225 de 1995 fueron compiladas por el Decreto 111 de 1996, conformando el actual estatuto orgánico del presupuesto, resulta lógico citar el artículo de este último Decreto que define y establece un concepto para el GPS de la siguiente forma:

ARTICULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

---

<sup>36</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991. Artículo 366.

La Ley de Apropriaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Esa es hasta el momento la definición más clara que se tiene de gasto público social proferida por una norma del Estado Colombiano en función de fijar parámetros para su cumplimiento, ejecución y puesta en marcha.

En el artículo 52 de la Constitución política de 1991 hace mención del gasto público social, pero no en su texto original, sino en la modificación que introdujo al artículo el Acto legislativo No 2 de 2000, de la siguiente manera:

ARTICULO 52. El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.

Si bien la presente investigación se fundamenta principalmente en la definición dada por el Decreto 111 de 1996 y las que presenta la Constitución Política, se considera pertinente citar otros conceptos debido a lo reciente y novedoso que

resulta el gasto público social y a que precisamente la falta de precisión de parte del constituyente y el legislador a la hora de definirlo como concepto es lo que motiva este estudio, por lo cual no sería loable ni correcto asirse de una sola definición para efectos de poder conceptualizarlo y explicar las deficiencias que el mismo presenta.

Rincón y Paredes en su trabajo de grado de especialización nos presentan el siguiente concepto sobre GPS:

1.4.1 Gasto publico social. Se define como un gasto redistributivo, toda vez que el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un objetivo determinado, con el propósito de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los componentes de la sociedad. Es por ello, que se contemplan como gastos redistributivos a los sectores de educación, salud, seguridad social y vivienda, principalmente<sup>37</sup>.

Para Alberto Cardona López, investigador del Departamento nacional de planeación “...el Gasto Público Social es aquella parte del gasto público que cumple con dos condiciones: 1) se refiere a bienes y servicios en cuya distribución aplican los mecanismos de mercado y existe, por algún motivo, exclusión y rivalidad, y 2) tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares”.<sup>38</sup>

Por su parte la Contraloría General de la República en sus diferentes estudios sobre el tema se acoge prácticamente a la definición entregada por la constitución política, de tal forma que afirma: “El gasto publico social es aquel cuyo objetivo es la solución de la necesidades básicas insatisfechas de salud, educación,

---

<sup>37</sup> RINCON, Olga Lucia y PAREDES Joaquín Emilio. Diagnostico del Gasto Publico Social en Santander y Bucaramanga, durante el periodo 2001-2003. Trabajo de grado presentado como requisito para especialización en Gerencia pública. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander. Facultad de ciencias humanas. Escuela de economía y administración. 2005. 86 p.

<sup>38</sup> CARDONA LOPEZ, Alberto. Gasto Público Social 2000-2010. Bogotá D.C, 2010. Serie de informes técnicos: informe final.

saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto para funcionamiento como para inversión”. Cabe aclarar que pese a que la Contraloría emplea la definición Constitucional, sus estudios y análisis técnicos sobre la materia suelen distanciarse de las posiciones oficiales del gobierno, de tal forma que contradice y cuestiona los datos, cifras y estadísticas que expone el ejecutivo en sus informes.

Entre tanto, Carlos Eduardo Vélez, investigador del DNP y autor del principal estudio sobre la incidencia del gasto público social en Colombia adopta la siguiente definición en su libro, en el cual afirma que:

La definición adoptada reúne aspectos de las dos definiciones funcionales extremas, esto es, comprende bienes y servicios provistos por el gobierno que en sentido amplio contribuyen a la formación de capital humano, como también, los que redistribuyen el ingreso y alivian la pobreza. Por tanto los sectores incluidos también pertenecen a ambos lados del espectro, estos son: la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios-acueducto, alcantarillado, energía, y gas domiciliario- ; los programas rurales Especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo<sup>39</sup>.

De los anteriores conceptos se puede inferir que el GPS afecta el bienestar y la redistribución del ingreso y la riqueza por la forma diversa de su asignación y por

---

<sup>39</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. En: Definición y medición, 1.1 Definiciones funcionales: dos polos. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. P. 349.

su proporcionalidad con la distribución fiscal en el país. Pero sobre todo se fija que su objetivo está enfocado en desagraviar las necesidades fundamentales y básicas insatisfechas en la población más vulnerable y con ello lograr un mejoramiento progresivo en la calidad de vida de las personas.

### 3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

En materia de gasto público opera el principio de legalidad, el cual por extensión también es aplicable al GPS. Este principio dispone que no pueda realizarse ningún gasto que no esté expresamente incluido y definido en el correspondiente presupuesto. En la constitución política de 1991 encontramos este principio consagrado de tal forma:

ARTICULO 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto<sup>40</sup>.

Como se puede observar, el artículo 345 consagra claramente el principio de legalidad del gasto público, dejando en evidencia como señala la Corte Constitucional que este precepto no es más que la puntualización del principio de legalidad en el campo fiscal de la actuación pública en general, el cual es a su vez fundamento del Estado de derecho y tiene sus cimientos constitucionales en los artículos 1, 3, 121 y 122 de la Constitución de 1991.

Al respecto, se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde sus orígenes a comienzo de la década de los noventa, conceptos al respecto, por lo que sobre el particular conviene citar lo expresado por esa Corporación en una sentencia proferida por el MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell, donde afirmó:

---

<sup>40</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA de 1991. Artículo 345.

En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares<sup>41</sup>.

Siguiendo la jurisprudencia, la Corte constitucional amplía la idea respecto al principio de legalidad del GPS y la disponibilidad presupuestal afirmando que:

El concepto de disponibilidad que constituye el instrumento protector del principio de la legalidad del gasto se encuentra generalizado dentro de todo el sistema presupuestal colombiano, de modo que cualquier ley que se expida en la materia debe sujetarse al mismo. Tanto constitucional como legalmente se exige la observancia del principio de legalidad preexistente, necesaria para que haya claridad y orden en materia del gasto. El requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio constitucional de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto<sup>42</sup>.

Afirma la corte que se busca con la aplicación de este principio concretamente, claridad y orden en materia del gasto, por medio del control democrático. La decisión sobre el gasto en un estado social de derecho, no es fácil y por el contrario resulta compleja y tediosa ya que no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión. Sin embargo, el principio de legalidad del gasto

---

<sup>41</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-308 de 1994.

<sup>42</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-018 de 1996.

exige que todo gasto cuente con un sustento democrático. El Congreso, escenario de representación democrática diversa por excelencia, debe participar en el manejo del gasto; no puede darse éste sin contar, entre otros requisitos, con la aprobación de aquel. De tal forma que se puede afirmar que no hay gasto sin representación.

Gran parte de las decisiones en que la Corte Constitucional se ha ocupado del principio de legalidad del gasto, se relacionan con la distinción entre la autorización de un gasto y la orden imperativa del mismo. En esos casos, comúnmente originados por una objeción presidencial, se "...ha insistido en que la determinación del gasto es un proceso que no ocurre en un solo acto y que supone la actuación e interacción de las dos ramas del poder público. Por tanto, una mera autorización por parte del Congreso, sin que la misma sea incluida y dispuesta por el Ejecutivo como una partida del presupuesto, no implica una orden imperativa de gasto en el orden constitucional vigente. El principio de la legalidad del gasto también se ha empleado para aplicar la prohibición de establecer en la ley donaciones, auxilios, subsidios o incentivos, por mera liberalidad, o para establecer límites a las normas que de este tipo se incluyan en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo."<sup>43</sup>

Se tiene por tanto que al gasto público social se debe aplicar este principio y de manera más estricta, pues la racionalidad, eficacia y responsabilidad que conllevan la función pública, implican que el recaudo e inversión de los dineros del erario se lleven a cabo con normas y procedimientos predeterminados y controlables ya que se trata de parte del presupuesto destinado a satisfacer la necesidades básicas de la población más vulnerable y con menor calidad de vida del país. En últimas, la filosofía que subyace en este principio constitucional de la legalidad del gasto, no es otro que el de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal.

---

<sup>43</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006/12.

#### 4. PRIORIDAD DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Un gran aporte realizado por la nueva constitución en lo referente al GPS radica en la prioridad que le otorgó. La figura del GPS aparece como innovadora en materia presupuestal, ya que el artículo 350 de la Constitución Política 1991 fija una nueva orientación constitucional, por primera vez hace juicios de valor definiendo este tipo de gastos como más importantes que otros al considerar prioritario el GPS sobre los demás tipos de apropiaciones salvo en situaciones de guerra o de seguridad nacional. Esto impulsó la duplicación del GPS que pasó del 8.2% del PIB que era el dato para 1990 al 15.8% del PIB de 1999, gasto orientado a educación, salud, agua potable, vivienda y seguridad social -incluyendo pensiones, asistencia y bienestar-<sup>44</sup>.

Permitiendo de esta forma que en la elaboración y ejecución del presupuesto, en situaciones normales, no hubiese nada por encima del gasto social como bien lo define el ex magistrado Manuel José Cepeda: “La constitución de 1991 le brinda al Gasto Publico social - entendido este como aquellas erogaciones realizadas por el Estado para el cumplimiento de los fines y propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida de los asociados -, prioridad sobre las demás formas de gasto. Así, en su artículo 350 se consagra “excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto publico social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Esta exigencia se reitera en el artículo 366 de la siguiente manera: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. [...] para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación<sup>45</sup>”.

---

<sup>44</sup> CARDONA LOPEZ, Alberto. Gasto Público Social 2000-2010. Bogotá D.C, 2010. Serie de informes técnicos: informe final.

<sup>45</sup> CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Observatorio de Justicia Constitucional: Balance jurisprudencial de 1996, la corte constitucional, el año de la consolidación. Bogotá D.C.: Siglo del hombre editores. 1998. 353 p. ISBN 958-66-5013-8 978958665013.

Se observa que el GPS ha sido blindado en ese aspecto al gozar de una preferencia frente a los demás gastos y erogaciones estatales, lo cual es muy positivo para la función a la cual está destinado pues esto facilita su objeto y permite que por difícil que este la situación económica del Estado, su puesta en marcha siempre este por encima de los demás gastos, a la vez que agiliza la ejecución y prohíbe que otros desembolsos sean mayores a los destinados a inversión social. Se constituye, pues, es un avance más que estableció el constituyente en aras de contribuir a lograr hacer efectivas y reales las políticas sociales.

## 5. IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El reconocimiento de las dificultades de los grupos más pobres y vulnerables para acceder a los servicios sociales en Colombia fue una de las motivaciones principales para que el constituyente imprimiera la carta política de 1991 de ese fuerte carácter social. De tal manera se puede afirmar que el espíritu del constituyente fue el de dirigir las políticas públicas, los programas y los proyectos de inversión incluidos en el Presupuesto General de la Nación hacia los grupos de población más vulnerables, definidos a partir del criterio de necesidades básicas insatisfechas.

A partir de allí, el GPS en Colombia ha tenido un importante impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y en especial de aquellas en situación de vulnerabilidad. La política social colombiana han girado en torno a la capacidad redistributiva del ingreso que se asume tiene el gasto social. En las dos últimas décadas se ha hecho un relevante esfuerzo por aumentar los recursos disponibles para inversión y ejecución de la política social. Se puede observar que prácticamente todas las partidas destinadas a GPS han tenido un incremento respecto al anterior, salvo a algunas excepciones y periodos de crisis como ocurriera entre 1998 y 1999, fecha en la cual el país vivió una fuerte recesión económica, lo cual no obsta para que se redujera el GPS respecto al periodo anterior, pues como se ha visto está expresamente prohibido en la Constitución, pero en efecto se presentó y se ha sustentado con cifras.

En esta investigación se encontró que hay una estrecha relación entre la pobreza, la desigualdad y el gasto social y su vez un vínculo causal del GPS hacia el crecimiento económico. De lo cual se sigue que la retroalimentación entre ellos permite que se aumente el potencial de la política social haciendo que sea más efectiva y se focalice en mejor forma.

Por lo tanto la importancia del GPS radica en que mediante la puesta en marcha de este componente a través de la ley de apropiaciones es que el Estado logra proporcionar bienes y servicios a la población más pobre, los cuales redundaran en equidad, eficiencia y crecimiento social y económico.

## **5.1 POBREZA Y DESIGUALDAD**

La pobreza es un estado de privación del bienestar, no sólo material, como son por ejemplo: consumo de alimentos, vivienda, educación, salud, etc., sino referido también en otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad a la enfermedad, a los desastres y las crisis económicas; exclusión social y política, entre otros factores.<sup>46</sup>

La mayoría de estudios sobre la pobreza coinciden en señalar que durante los tres últimos lustros se ha observado una tendencia declinante en el porcentaje de pobres de la población Colombiana. En parte esto se debe a que desde los años ochenta se ha venido dando mayor importancia al gasto social, y desde la promulgación de la constitución de 1991 se dio prioridad y se ha venido aumentando gradualmente casi de forma ininterrumpida. Pero a pesar del progreso relativo, el nivel de pobreza sigue siendo muy elevado y las diferencias entre el sector rural y el urbano son muy marcadas. Por lo tanto resulta importante destacar el importante papel que juega el GPS en mitigar la pobreza.

En el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- sobre los perfiles de pobreza demostró que los hogares pobres, especialmente los que están ubicados en áreas rurales, tienden a ser más numerosos y tienen, en promedio, más de dos veces el número de niños que los hogares no pobres. En términos de regiones, este retraso en la transición demográfica se concentra de

---

<sup>46</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. 442 p.

forma significativa en las regiones Atlántica y Pacífica. En términos de educación y empleo, los hogares pobres tienen niveles educativos más bajos y sus ingresos dependen en mayor proporción de los ingresos laborales (especialmente en el caso de los pobres del sector urbano); esto hace que la educación, el nivel de empleo y los ingresos de los trabajadores sean determinantes importantes de la pobreza.<sup>47</sup>

El DNP considera que son varios los aspectos que determinan los ingresos de las personas y sus cambios a lo largo del tiempo. Razón por la cual es pertinente mencionar esos factores que se presentan como los determinantes microeconómicos y macroeconómicos de la pobreza de los hogares en Colombia pues se encuentran en estrecha relación con el presupuesto que el gobierno destina para mitigar la pobreza.

Para identificar los determinantes microeconómicos de la pobreza se pueden implementar diferentes metodologías. El departamento nacional de planeación propone dos medidas, la primera considera el efecto de características del hogar, características del jefe del hogar y variables regionales sobre el nivel de ingreso per cápita de la unidad de gasto del hogar. A nivel nacional, los resultados de este ejercicio apuntan que la mayor consecuencia positiva sobre el ingreso per cápita lo tienen la proporción de personas en el hogar que trabajan, los años de educación del jefe de hogar y vivir en Bogotá. A nivel urbano-rural sobresale la participación del ingreso laboral en el ingreso total, que si bien no resulta significativa en la estimación a nivel nacional, pero que en el caso rural tiene un efecto positivo y significativo y, a nivel urbano, en cambio es negativo y significativo. Esto evidencia que la generación de ingresos a partir del mercado laboral mejora los ingresos en el sector rural, mientras que en las ciudades ocurre lo contrario, esto debido a la mayor rentabilidad de los activos físicos en las zonas urbanas.

---

<sup>47</sup> LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias. DNP. Información [en línea]. [Consulta el 22 de nov. de 2012]. Disponible en internet: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf).

Otra medida propuesta por los investigadores del DNP es la estimación de un modelo a manera inversa de los determinantes de la probabilidad de ser pobre por ingreso. Los resultados a nivel nacional señalan "...que los hogares que enfrentan una mayor probabilidad de ser pobres son aquellos que: tienen más niños; el jefe de hogar está desempleado o es mujer; está ubicado en las regiones Atlántica, Central, Pacífica y Antioquia; y cuya participación del ingreso laboral en el ingreso total es mayor. En cuanto a los resultados a nivel urbano-rural, se encuentra que la posesión de activos financieros es negativa, y significativa solo en el caso urbano, y el hecho de ser desplazado incrementa la probabilidad de ser pobre solamente para los hogares urbanos."<sup>48</sup>

El DNP realiza algunas simulaciones para estimar el efecto que tienen los cambios en las principales características de los hogares Colombianos sobre la incidencia de la pobreza. De estos se deriva que:

- ❖ Un incremento de solo 10% en la proporción media de personas que trabajan en un hogar, da como resultado una reducción de la pobreza medida por ingreso de 55,3% a 51,6%, y la pobreza medida por gasto de 52,9% a 50,1%.
- ❖ De igual forma, si se diera un incremento en tan solo un año del nivel educativo medio de los jefes de hogar, este hecho permitiría que se redujera la pobreza por ingreso de 55,3% a 48,8% y la pobreza por gasto de 52,9% a 46,4%.
- ❖ Por último, si la posesión promedio de activos financieros en los hogares pobres se incrementa a 3,4% (que es la posesión de activos financieros de los hogares no pobres) la pobreza se reduce a 54,9% por ingreso, y a 51,8% por gasto.

---

<sup>48</sup> LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias. DNP. Información [en línea]. [Consulta el 22 de nov. de 2012]. Disponible en internet: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf).

Finalmente, con el propósito de identificar bajo qué escenarios y en qué magnitud podría reducirse la pobreza en Colombia, López y Núñez realizan simulaciones en sus estudios sobre el efecto de cambios en la ocupación, el ingreso laboral, la educación y el tamaño del hogar sobre cambios en la pobreza. Los resultados de la simulación más optimista proponen que la pobreza en las ciudades podría reducirse en 12,7 puntos porcentuales y la pobreza en el campo, es decir la rural, en 5,7 puntos porcentuales. Para lograr estas reducciones los investigadores del DNP determinaron que en las zonas urbanas las políticas más importantes son las encaminadas a reactivar el empleo, mientras que en las zonas rurales, después del empleo, la política más importante para combatir la pobreza es la reducción del tamaño del hogar, lo cual implica que las familias tengan menos hijos y en consecuencia haya un mayor control demográfico.<sup>49</sup>

Por otra parte, están los determinantes macroeconómicos. Al respecto el citado estudio afirma que el crecimiento y la estabilidad económica resultan ser variables fuertemente ligadas a la evolución de la pobreza. En primer lugar, porque el crecimiento del PIB está relacionado con la generación de empleo e ingresos de los hogares; y segundo, porque los hogares están expuestos a choques covariantes, como pueden ser el desempleo o la inflación, que hacen ligero su ingreso real. En esta línea, los estudiosos del tema han enfatizado el efecto positivo del crecimiento sobre el nivel de ingresos de la población y, en consecuencia, su relevancia dentro de los determinantes macroeconómicos de la pobreza. No obstante, "...el crecimiento puede afectar el nivel de pobreza, no sólo a través del nivel de crecimiento en sí, sino de la forma en que los frutos de dicho crecimiento se distribuyen entre la población; en esencia, la reducción de la pobreza necesita tanto crecimiento como que las ganancias de dicho crecimiento se distribuyan en mayor medida hacia los pobres."<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias. DNP. Información [en línea]. [Consulta el 22 de nov. de 2012]. Disponible en internet: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf).

<sup>50</sup> *Ibíd.*

De todo lo anterior, quizá uno de los aspectos que se puede deducir es que la pobreza no es un concepto inamovible. Debido a ello las familias deben hacer frente a una variedad de riesgos a través de toda su vida, y más aun, algunos hogares que se consideran no pobres pueden caer en situación de pobreza. A eso se suma que ese movimiento está influenciado tanto por los choques como por los mecanismos disponibles para enfrentarlos. Por lo tanto, algunas familias, especialmente las que están expuestas a mayores riesgos o que no disponen de instrumentos para hacer frente tienen una mayor probabilidad de caer en la pobreza en un tiempo cercano, de lo cual se obtiene que esa alta posibilidad de ser pobre en el futuro es lo que define la vulnerabilidad de un hogar. Así pues, se sigue que cualquier sujeto, ya sea pobre o no pobre puede estar en vulnerabilidad. Pero es la población pobre la que se encuentra mucho más expuesta pues estos no tienen ahorros ni activos, así que sumado a eso son más vulnerables ya que no cuentan con las herramientas necesarias para enfrentar los riesgos.

Es por esto que resulta primordial para el Estado proveer a esta población vulnerable de bienes y servicios que permitan fortalecer su debilidad y riesgo y a su vez les permita contar con instrumentos para hacer frente a la exposición de mayores riesgos de una aguda pobreza. Así, el poder establecer la vulnerabilidad de los hogares es una tarea importante ya que cumple una función de prevención por así decirlo, en tanto muchas políticas sociales del país que se enfocan en los pobres se enfocan también en la población vulnerable de caer en pobreza.

En tal sentido, el DNP afirma que “una medición adecuada de la vulnerabilidad de los hogares colombianos puede dar luces sobre la población objetivo de muchos de los programas sociales existentes en el país, y establecer mejores instrumentos de focalización en el otorgamiento de subsidios, transferencias y otros mecanismos de lucha contra la pobreza.”<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnóstico y estrategias. DNP. Información [en línea]. [Consulta el 22 de nov. de 2012]. Disponible en internet: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf).

## 5.2 IMPACTO DEL GPS EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Como se ha podido observar, la educación del jefe de hogar y su cónyuge y el número de hijos en el hogar son unos de los principales factores que se identifican como indicadores asociados a la pobreza. Se destaca el primer factor de acuerdo a lo que señala Vélez en su libro pues:

“La evidencia empírica indica su gran potencial; un año adicional de educación disminuye la probabilidad de ser pobre en 3.1% en las áreas rurales y en 1.2% en las urbanas. Las simulaciones del Banco Mundial muestran que para una familia rural con todas las características promedio, excepto que los padres no cuenten con educación alguna, la probabilidad de ser pobre es de 50%, pero se reduce a 22% cuando ambos cuentan con educación primaria. Y si se considera un hogar urbano semejante, con un jefe de hogar sin educación, la probabilidad de ser pobre llega a 21.2% pero cae a 3.9% cuando el mismo cuenta con 12 años de escolaridad. Finalmente para tener una dimensión del efecto agregado: si todo trabajador con menos de once años de educación recibiera exactamente ese nivel de escolaridad, la proporción de familias por debajo de la línea de pobreza se reduciría en un 50%”<sup>52</sup>.

Por otra parte se tienen otros beneficios agregados relacionados con la educación de los padres que impactan de manera positiva la forma como funciona un hogar, entendido éste como una de las instituciones reproductoras de capital humano, de tal forma que los estudios alcanzan conclusiones importantes tales como una reducción de fertilidad en la mujer directamente proporcional al incremento de su

---

<sup>52</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. 5. p

nivel educativo, a la vez que disminuye la probabilidad de mal nutrición de sus hijos.

La fertilidad es 50% mayor en las mujeres que no tienen ningún nivel educativo frente a las mujeres que tienen educación secundaria. En cuanto a la malnutrición esta se reduce a la mitad si la madre adquiere al menos primaria. Y por último se destaca el hecho de que el nivel educativo de los padres afecta el desarrollo intelectual de los hijos, por lo cual el hecho de tener una madre con educación secundaria por ejemplo, impacta de forma positiva en la inteligencia y habilidades de los hijos.

Afirma Vélez que no solo la pobreza sino también la desigualdad son susceptibles a la magnitud y distribución del GPS, en particular la educación. De los muchos estudios realizados sobre la desigualdad se tiene que el principal factor explicativo fue la educación de los jefes de hogar. Y aunque en las dos décadas pasadas se aumento el gasto social, como se ha retirado en varias ocasiones en la presente investigación, señala el autor<sup>53</sup> que se ha creado una gran brecha entre los individuos con nivel educativo de primaria y quienes poseen nivel universitario, pues se ha dado un incremento de asalariados con educación secundaria y superior a costa de menos participación de individuos que tienen educación primaria o menos.

El GPS es fundamental para la producción de capital humano pues las diferentes investigaciones dejan claro el positivo impacto que tiene sobre la disminución de la desigualdad, ya que éste solo se consigue a través de la educación, y es la educación un componente base del gasto social. De tal forma que cuando el GPS es usado eficientemente logra disminuir la desigualdad e incrementar la calidad de vida de la población vulnerable, mejorando los indicadores de recursos humanos

---

<sup>53</sup>VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. p. 7

como educación, esperanza de vida y mortalidad infantil, lo cual a su vez tiene un efecto sobre el crecimiento económico del país. A lo anterior se suma que los efectos se hacen notorios en un corto tiempo, un lapso menor a diez años<sup>54</sup>.

De tal forma que se puede concluir que el GPS juega un papel determinante en lograr una reducción importante de la pobreza y a su vez tiene un efecto equitativo sobre la distribución del ingreso.

Y si bien, el tema central de esta investigación gira sobre el concepto impreciso que se tiene en la legislación nacional sobre GPS, resulta pertinente mencionar estos estudios así no sea de forma muy profunda y que en algunos casos resultan muy técnicos, pues permite hacer una idea más amplia del problema que implica un laxo concepto en una cuestión tan importante como el objeto al que está destinado el GPS.

---

<sup>54</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996 p. 13

## 6. FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

Gracias al reconocimiento legal que le hace la constitución nacional de 1991 al Gasto Público Social y el desenvolvimiento normativo que se dio a partir de su promulgación, podemos hoy discriminar positivamente y reglamentar todo el funcionamiento y desarrollo de los dineros de la Nación que son destinados a la función social que debe cumplir el Estado y que son invertidos en planes y programas que están encaminados a la disminución de los índices de insatisfacción de necesidades básicas entre la población.

Este desarrollo normativo logró que el país retomara el crecimiento económico que venía construyendo y que perdió con el periodo de recesión que se dio en la segunda mitad de los años noventa. Los cambios contenidos en la carta política del 91 afectaron la focalización del gasto público social en cuanto a su funcionamiento y sus avances; la descentralización ofreció nuevas puertas para la distribución de recursos en los municipios y entidades territoriales para que fueran ejecutados por ellos y no por el gobierno central, la flexibilidad institucional permitió diseminar las obligaciones que debían cumplirse, delegándose en otras entidades adjuntas que colaboraban con el efectivo funcionamiento de las instituciones; y la creación de un sistema de seguimiento y evaluación de los recursos que aportó la correcta ejecución de los recursos y disminuyó su margen de error al ser distribuidos.

Una focalización generalizada permite que los gastos de identificación sean destinados a la materialización de los programas sociales, pero cuando hablamos de gasto público social es inevitable no incurrir en dichos gastos pues es en esa actividad donde se da a conocer realmente en que parte están fijadas las necesidades de cada persona, cada grupo, cada comunidad y región se podría pensar que los recursos no están cumpliendo con los principios del gasto público

social pero en realidad es un sacrificio presupuestal que se realiza con el fin de maximizar la productividad de los dineros públicos.

Para que los rubros destinados a la labor social se focalicen de la mejor forma posible, de acuerdo a los objetivos planteados con cada proyecto, se debe llevar a cabo un proceso por el cual la información obtenida pasa por una serie de filtros con los cuales se sacará de ella los mejores resultados. Más adelante se verán reflejados en un posible rango mínimo de error, la efectividad de las actividades, la materialización de los planes y/o la correcta utilización de los recursos. Debe tenerse en cuenta que la focalización sigue unos parámetros determinados por uno u otro instrumento utilizado para la medición de la población con mayores necesidades. En un primer momento se realiza la identificación de la población; la que será una potencial beneficiaria de los programas sociales creados por el Estado. Con la identificación de la población se determinará, de acuerdo a los requerimientos exigidos por la información, cuál es la categoría a la que pertenece y el instrumento aplicable para estos datos.

Las categorías que actualmente hay en Colombia son tres: La auto-focalización, la focalización por categorías y la focalización individual. Son los rangos a los que pertenecen los instrumentos de focalización. El instrumento más conocido y utilizado por el Estado es el SISBÉN, pero existen otros como la estratificación, las condiciones de densidad demográfica y las condiciones geográficas. Las características de los instrumentos de focalización se dan a partir de los criterios que se tienen en cuenta para la destinación del gasto.

La auto-focalización consiste en la determinación voluntaria del individuo de pertenecer a los programas sociales ofrecidos; está constituida para que quienes se acerquen a hacer parte del plan social, sea una persona que se encuentre en los rangos más elevados de pobreza. Por ser una categoría abierta a la decisión de cada individuo no requiere de gastos de funcionamiento elevados y asegura un

buen porcentaje de satisfacción de la necesidad. En muchos casos se tiende a estigmatizar la condición de pobreza, lo que puede generar un efecto negativo en este tipo de instrumentos al darse un sentimiento de rechazo por parte de las personas que acceden a estos programas. Por esto, debe hacerse un programa detallado de cómo se llevarán a cabo las actividades del plan, tomando en cuenta los riesgos posibles que pudieran presentarse durante su ejecución.

La focalización individual se relaciona directamente con los criterios que se tienen en cuenta para la medición de la información obtenida. Como su nombre lo indica, los instrumentos que se aplican están dirigidos al individuo en cuanto a su desempeño y desarrollo en la sociedad, sus aspectos personales y de calidad de vida, datos generales que dependiendo del enfoque que se requieran para el programa a desarrollar, aportan al proceso focalizador respuestas sobre cómo debe llevarse a cabo la distribución del recurso. Con este instrumento se obtienen datos más exactos pues la información puede ser verificable ya que se tienen en cuenta factores objetivos como los ingresos, el género, la edad, entre otros. Sin embargo, el hecho de poner a disposición material impreso, recursos humanos y demás herramientas necesarias para la aplicación de este instrumento, hacen que los costos de funcionamiento sean elevados y se disminuya el porcentaje de destinación a los proyectos, además de hacer demasiado extenso el proceso de identificación<sup>55</sup>.

La focalización por categorías se administra a la comunidad y en general a grupos poblacionales a los cuales se quiera dirigir los programas sociales. Los instrumentos que se tienen en cuenta son los factores demográficos y geográficos a los que haga parte el conglomerado. Con este mecanismo se puede obtener información de un gran número de personas pero no es del todo verdadera pues no se dan datos con los cuales se pueda verificar; por lo que se requiere de bases

---

<sup>55</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Mecanismos de focalización: cuatro casos de estudio. Bogotá D.C: Gráficas ducal Ltda., 2007. 84 p. ISBN 0123-5028.

de datos que se encuentren actualizadas. De no tener una correlación entre la información, puede generar un detrimento en los datos que se obtengan. Es un mecanismo de bajo costo teniendo en cuenta la proporción de costo-número de potenciales beneficiarios.

El siguiente momento dentro del proceso de focalización, es la selección. Ésta se lleva a cabo bajo lo determinado en la identificación de los potenciales beneficiarios que tienen características específicas que les permiten tener la posibilidad de ampararse en actividades de carácter social. Se tiene de presente que la motivación promovida para que la población participe en las encuestas, los test y las estadísticas de selección para proyectos sociales, debe ser la misma para el impulso de los individuos a permanecer diligentes dentro de las actividades de clasificación, aceptación o rechazo para ser partícipe de la acción social del gobierno. De no ser así, se llenarían las bases de datos de información desactualizada y usuarios inactivos, lo que provocaría el despilfarro de recursos que pensando en ellos, fueron mal destinados<sup>56</sup>.

Una vez se deciden cuales son los criterios que se tendrán en cuenta y los válidos para determinar el proceso de selección, la focalización entra en su etapa de asignación de recursos. Este punto es la materialización de la distribución del ingreso, ya que aquí llega a manos de la población que se beneficiará por medio de la programación establecida en los planes de gasto social planteados previamente. Aunque se ha llevado a cabo todo un proceso de verificación y evaluación de los criterios que hacen apto al individuo para ser beneficiario, no hay a ciencia cierta, exactitud en la información obtenida al final de todo el ensamblaje. Los instrumentos con los que cuenta el país actualmente, se han quedado obsoletos ante las exigencias de la recolección de datos pues las condiciones sociales, económicas y ambientales han cambiado y han transformado las necesidades de cada individuo.

---

<sup>56</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 100. Bogotá D.C.: DNP; 2006. 26 p.

Dentro del procedimiento de focalización del Gasto Público Social, se presentan dos errores frecuentes que han causado gran desgaste del aparato funcional del Estado para ser corregido, además de los altos costos que han implicado dichos esfuerzos.

El primero de ellos es el error de exclusión. En él, debido a los estándares de medición de la información e inexactitud de la misma, una porción de la población que cumple con los requisitos para acceder a programas sociales queda descartada por no demostrar su calidad de pobreza. En muchas ocasiones esta exclusión tiene otras causas como la lentitud del proceso para acceder a los subsidios, la burocracia, la estigmatización del individuo por parte de la sociedad y la escasa información sobre los planes de gobierno de su región.

El segundo error en que incurre la focalización, es el error de inclusión. Consiste en todas aquellas personas que se encuentran beneficiadas por la inversión social pero que no cumple con las características para participar de ella. Esto, debido a la falsedad en la información que entregan los beneficiarios y/o la corrupción para que sean integrados determinados grupos de individuos<sup>57</sup>.

Incurrir en estos errores es claramente una consecuencia del mal manejo de los instrumentos para la medición y recolección de información de la focalización, además de la inutilidad y ambigüedad que ha generado desde hace algunos años los métodos con los cuales se mide a la población. La creación del Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para los programas sociales le ha dado una luz a los administradores de las agendas presupuestales en el tema social, este instrumento ha logrado medir a la población tanto individual como colectivamente. El gobierno nacional ha destinado recursos que hacen parte de los gastos sociales, al mantenimiento y fortalecimiento de este instrumento; su perfeccionamiento en cuanto a estructura y parámetros de medición, equilibrio entre la rigurosidad para la verificación de la información y la accesibilidad del mismo por parte de la ciudadanía.

---

<sup>57</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 100. Bogotá D.C.: DNP; 2006 p. 16.

## **7. EL PROBLEMA DE LA DEFINICION IMPRECISA Y LAXA DEL GPS**

### **7.1 DIFERENCIA ENTRE GASTO PÚBLICO Y GASTO PÚBLICO SOCIAL**

El comportamiento del Gasto Público resulta de la mayor importancia por que comprende el destino de los recursos fiscales y en tal medida la voluntad que tienen los sucesivos gobiernos de proveer bienes y servicios a la sociedad. En tal sentido el Gasto Publico Social sería una de las alternativas de su aplicación. Sin embargo Gasto Publico y GPS no son lo mismo pues su finalidad y funciones están destinadas a objetivos diferentes. Para una persona que recién se acerca al estudio del GPS puede ser fácil confundir los términos y llegar a pensar que se trata de lo mismo.

La presentación de la diferencia funcional de GPS y gasto público se constituye en un elemento adicional para comprender mejor el problema que se estudia, ya que permite observar la materialización de los propósitos de gasto del gobierno, y así establecer mejor a que se destinan los recursos del gasto público y a que en especifico los del GPS de acuerdo a las funciones y fines propuestos de cada uno.

A continuación se presentan algunas definiciones de que es Gasto Publico y que es GPS, lo cual permitirá establecer sus diferencias en mejor forma:

#### **7.1.1 ¿Qué es gasto público?**

Alejandro Ramírez Cardona se refiere al concepto de Gasto Público así: “Es la manera como se logra la destinación del ingreso fiscal a la satisfacción de las necesidades públicas y a la regulación económica y social con la actividad financiera, en forma de contrapartida indirecta colectiva e inequivalente al

costo soportado por la sociedad”<sup>58</sup>. Por otro lado el mismo autor plantea que “...es la manera como se logra la destinación del ingreso fiscal a la satisfacción de las necesidades públicas y a la regulación económica y social con la actividad financiera, en forma de contrapartida indirecta colectiva e inequivalente al costo soportado por la sociedad”<sup>59</sup>.

Según Esteban Jaramillo “Gasto público es la inversión de los ingresos de las entidades políticas en la satisfacción de las necesidades públicas.”<sup>60</sup>. Guillermo Ahumada por su parte afirma que: “Es una erogación monetaria realizada por la autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinada a fines del desarrollo de la hacienda nacional que se estima como de interés colectivo”.

En lo referente a la clasificación del gasto público, Alfonso Miranda Talero cita al menos veinte formas, de las cuales consideramos consultar para este estudio solo dos de estas. A saber:

- ❖ Gastos ordinarios y extraordinarios: Los primeros corresponden a aquellos que el Estado realiza de manera permanente y por tanto son planificables, mientras que los extraordinarios, como su nombre lo indica, ocurren solo esporádicamente.
- ❖ De funcionamiento y de inversión: El primero corresponde a aquellos gastos que se dirigen a la marcha cotidiana de la administración, mientras que los segundos son los que aumentan la capacidad productiva del país. Para efectos presupuestales el DNP ha definido como inversión "...cualquier gasto que de cualquier manera sea económicamente productivo"<sup>61</sup>.

Se destaca que bajo este criterio casi cualquier gasto puede ser calificado como Inversión. Pero no todos los gastos públicos de la nación están destinados a

---

<sup>58</sup> RAMIREZ, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Bogotá D.C., Temis Ltda. Editorial, 1970. 256 p.

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Ciencia de la Hacienda Pública. Bogotá, 1945. p.28

<sup>61</sup> MIRANDA, Alfonso. El Derecho de las Finanzas Públicas. 2 ed. Bogotá D.C., Editorial Legis, 1999. P. 32-35

satisfacer las necesidades básicas insatisfechas ni a mejorar la calidad de vida. No resulta entonces asombroso que las cifras de inversión pública contenidas en el presupuesto en Colombia sean más altas que en otros países. Por ejemplo en la Ley 921 del 23 de diciembre de 2004, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiación para la vigencia fiscal 2005 en Colombia, estima los gastos públicos, compuestos por los de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda en cuantía total de \$91.582.373.460.891. De esto se desprende que es importante establecer de esa cantidad cual está dirigida a gasto público y cual es GPS, pues en el camino se suele confundir el campo de inversión de una con otra.

En Colombia, los principios rectores del gasto público, están contenidos en la Constitución Política, en sus artículos 95, 150 núm. 3 y especialmente en los artículos 345 a 355. Sin embargo, por extensión se aplican algunos de estos al GPS. Véanse rubros que constituyen gasto público<sup>62</sup>, pero no pueden considerarse gasto social:

- ✓ Actividades y servicios de la defensa nacional
- ✓ Investigación a la defensa nacional
- ✓ Actividades de orden público y seguridad ciudadana
- ✓ Fomento y regulación de energía y combustibles
- ✓ Fomento y regulación de bosques
- ✓ Infraestructura y producción industrial
- ✓ Administración de justicia

La anterior clasificación se puede establecer bien como gasto público o gasto público no social, esta última clasificación negativa de gasto social puede resultar muy útil por su claridad. Al respecto, Vélez señala que gastos públicos no sociales;

---

<sup>62</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Dirección general de presupuesto público nacional. Clasificación funcional de gasto público. 2008. 74 p.

“...son en primera instancia, un conjunto de bienes que tienen un destino “universal” – no individual – como los dedicados a la garantía de los derechos de propiedad, los servicios de justicia y de establecimientos carcelarios, las actividades de control administrativo, las relaciones exteriores e internacionales, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del orden público, el servicio de policía para la seguridad ciudadana, los cuerpos de bomberos, la regulación y control de la relaciones laborales y el servicio civil, la regulación monetaria, los seguros de depósito bancario, la planificación económica y social y la producción de las estadísticas globales sobre la nación, la actividad de la rama legislativa y de la administración general del Estado. Todos ellos se pueden clasificar, siguiendo la terminología de la teoría económica, como bienes públicos puros que no admiten división al ser consumidos – estos es, no existe rivalidad en su consumo- y a los cuales –en principio- pueden tener acceso sin ninguna restricción todos los ciudadanos –estos es, no hay exclusión- [...] Otros gastos que tampoco se consideran como sociales se dirigen a suministrar insumos a la producción de bienes y servicios que admiten el principio de exclusión, pero que están encaminados a apoyar o facilitar las actividades de empresas no familiares de carácter público o privado”<sup>63</sup>.

### **7.1.2 ¿Qué es GPS?**

Anteriormente ya se había analizado el concepto vigente de GPS en Colombia, por lo cual se recomienda remitirse al aparte dedicado a ello – Pág. 44- , pero para efecto de lograr mostrar la diferencia entre uno y otro concepto, cabe recordarlo un poco.

---

<sup>63</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. p. 349.

Gasto Público Social: Es aquel destinado a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas de la población en materia de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico. El cual goza de un tratamiento preferente en la Constitución Nacional, la cual en su artículo 350 establece:

ARTICULO 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones<sup>64</sup>.

Si descomponemos el anterior artículo se puede observar varias cosas que nos permiten ampliar nuestra idea sobre el GPS: Este gasto no queda definido y se deja a una ley orgánica tal tarea. Establece que el GPS debe especificarse en el presupuesto nacional y reitera su principio de carácter prioritario. Además en ese mismo artículo se reconoce que la distribución territorial de gasto publico social debe guiarse por los principio de equidad y eficiencia.

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 350.

Tabla 2. El Gasto Público Social en la Constitución Política de 1991

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.</b>	
<b>ARTÍCULO 52.</b>	<p>El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.  <i>El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público Social.</i> Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas.</p>
<b>ARTÍCULO 350.</b>	<p>La ley de apropiaciones deberá <i>tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva.</i> Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. <i>En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.</i>                      El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.</p>
<b>ARTÍCULO 360.</b>	<p>El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento</p>

Fuente: constitución política de Colombia.

Según el DNP, el gasto público social comprende bienes y servicios provistos por el gobierno que en sentido amplio contribuyen a construir capital humano, mitigar la pobreza y ayudan a redistribuir el ingreso. El GPS, por lo tanto, tiene un efecto directo sobre el nivel de vida de los hogares, en especial de aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad, ya que tiene un impacto positivo en el bienestar y redistribución de la riqueza. Diferente al gasto público que no cumple ese cometido, por la simple razón que esa no es su finalidad ni función.

En cuanto al GPS el marco normativo constitucional es más puntual, pues si bien se aplican los mismos principios del gasto público, se tienen artículos que están expresamente enfocados en el GPS como es el 350, o artículos que hacen clara

referencia como los artículos 52 y 366 de la carta política. Todos estos desarrollados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compuesto por las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996 y en cuyo artículo 41 se encuentra la definición que suele emplearse a menudo por el aparato estatal.

Por su parte, la Corte Constitucional define la Inversión social como aquella que “se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”<sup>65</sup>.

Se puede afirmar que el GPS se encuentra contenido dentro del Gasto público, en tanto es una de las formas de aplicación del mismo. Pero hay una enorme diferencia entre el objetivo que tienen cada y el destino de sus recursos, de tal forma que no es aceptable el confundirlos y por el contrario resulta primordial establecer una diferencia puntual. A continuación se enuncian ejemplos de rubros de inversión que se consideran GPS<sup>66</sup>:

- ✓ Salud
- ✓ Educación preescolar
- ✓ Atención a la niñez y la adolescencia
- ✓ Recreación, deporte, cultura y comunicación
- ✓ Protección social
- ✓ Contratación y prestación de servicios de educación superior
- ✓ Subsidios por servicios públicos domiciliarios

---

<sup>65</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-151 de 1995.

<sup>66</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Dirección general de presupuesto público nacional. Clasificación funcional de gasto publico. 2008. 74 p.

### 7.1.3 Cuadro diferencias entre gasto público y GPS

Tabla 3. Diferencia entre gasto público y GPS

PARALELO ENTRE GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL.	
GASTO PÚBLICO	GASTO SOCIAL. <sup>67</sup>
<p><b>Definición:</b> Toda erogación de las entidades del Estado que incide en la variación y movimiento de la economía del país con una finalidad colectiva de satisfacción de las necesidades públicas.<sup>68</sup></p> <p><b>Clasificación:</b><sup>69</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gastos de funcionamiento.</li> <li>▪ Gastos de Inversión.</li> <li>▪ Gastos que cubren el servicio de la deuda.</li> </ul> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Función Administrativa.</li> <li>▪ Función Económica.</li> </ul> <p><b>Principios:</b><sup>70</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificación.</li> <li>▪ Coherencia macroeconómica.</li> <li>▪ Agenda</li> <li>▪ Especialización.</li> </ul> <p><b>Instrumentos de medición:</b> Planes marcos, orgánicos y de carácter general como el Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto General de la Nación.</p>	<p><b>Definición:</b> Son aquellos gastos que se encargan de satisfacer las necesidades básicas sociales y cuya finalidad principal es la correcta destinación de los recursos fiscales afectando directamente el bienestar colectivo.<sup>71</sup></p> <p><b>Clasificación:</b><sup>72</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vivienda y espacio público.</li> <li>▪ Salud.</li> <li>▪ Educación.</li> <li>▪ Recreación, deporte, cultura y comunicación.</li> <li>▪ Protección social.</li> <li>▪ Medio Ambiente.</li> </ul> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Función Redistributiva.</li> </ul> <p><b>Principios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solidaridad social.</li> <li>▪ Universalidad.</li> <li>▪ Inembargabilidad.</li> <li>▪ Programación integral.</li> <li>▪ Homeostasis.</li> </ul> <p><b>Instrumentos de medición:</b> Proyectos de mediano y corto plazo como el Plan plurianual de inversiones públicas, Plan Operativo anual de inversiones.</p>

Fuente: Decreto 111/1993; Conpes Social 020 y 100; Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### 7.2 EL PROBLEMA: DEFINICION IMPRECISA Y LAXA DE GPS

El GPS ocupa esta investigación en el sentido de la imprecisión que presenta su concepto lo que permite que se interprete de manera laxa y ambigua. Solo por ese

<sup>67</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 100. Bogotá D.C.: DNP; 2006. 26 p.

<sup>68</sup> TALERO MIRANDA, Alfonso. El derecho de las finanzas públicas. 2ª edición. Bogotá D.C.: Legis. 1999. p 32-35.

<sup>69</sup> UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Gasto Público. [en línea]. Medellín: UDEA. [citado 27 enero 2013]. Disponible en internet: [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto\\_publico.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html)

<sup>70</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 111. (15, Enero , 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. no 42.692.

<sup>71</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 020. Bogotá D.C.: DNP; 1993. 12 p.

<sup>72</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Clasificación funcional del Gasto Público. Bogotá D.C.: El Ministerio; 2008. 74 p.

motivo, vale la pena adelantar este estudio y si es necesario recoger y promover el debate acerca de la necesidad de una efectiva conceptualización. El GPS debe tener dimensiones concretas y un concepto específico que permita una clara medición.

Respecto a la Constitución nacional no se puede esperar que en sus artículos relativos al GPS defina o conceptualice sobre éste, pues no es tarea de la carta política, la cual solo cumple con expresar y establecer ciertos principios referentes al gasto social como se puede observar en los artículos 52, 350 y 366. Por el contrario es la constitución misma la que otorga la tarea de definir el concepto en cabeza del estatuto orgánico del presupuesto. Cosa que ya se llevo a cabo, pero no en forma perfecta.

El Estado y sus instituciones, incluidos los entes de control, manejan a nivel presupuestal y fiscal la definición que consagra el Estatuto orgánico de presupuesto en su artículo 41, esto es:

ARTICULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social (\*\*) no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropriaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación<sup>73</sup>.

Bien, el primer párrafo del artículo 41 se puede dividir en dos partes para efectos del análisis de su concepto: una primera parte que parece ser puntal al indicar taxativamente los componentes del GPS y una segunda parte, que ha sido subrayada y que presenta una imprecisión en tanto no define claramente en su texto que son necesidades tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Allí surge el principal problema respecto a la imprecisión del concepto, pero no el único.

Cuando decimos que la imprecisión presentada en la segunda parte del art. 41 no es la única, es debido a que si bien la primera parte la norma señala que se entenderá por GPS aquel cuya finalidad es solucionar las necesidades básicas insatisfechas de:

- ✓ Salud
- ✓ Educación
- ✓ Saneamiento ambiental
- ✓ Agua potable
- ✓ Vivienda

Esos componentes del GPS no resultan concluyentes para esta investigación. Por lo tanto el presente estudio no se acoge solo a estos componentes, ya que realizar

---

<sup>73</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 111 (15, Enero, 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. No 42.692.

(\*\*) Aquí hay necesidad de anotar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-151 de 1995, se pronunció sobre el alcance de la expresión "inversión social", atribuible a las áreas prioritarias a las cuales deben destinarse las participaciones municipales, para sostener que no puede limitarse a lo que los economistas califican como "inversiones" en el sentido de incremento del capital productivo, sino que es a todas luces admisible aludir a "gasto social de inversión" y "gasto social de funcionamiento". Ahora bien, en la Sentencia C-590 de 1992 la Corte Constitucional definió el concepto de "inversión social" como "todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión que tienen como finalidad la de satisfacer necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población"

una interpretación taxativa de las cinco categorías presentadas en el artículo resultaría en detrimento del bienestar general de la población más vulnerable y se estaría encarrilando en la misma línea que se está criticando; que es aprovechar la imprecisión del concepto para destinar recursos que o no corresponden a los rubros para los cuales se creó el GPS o solo se destinan a esos en específico, dejando de lado otros tanto o más importantes, los cuales se mencionaran más adelante.

Por otra parte, el problema mayor se da en la imprecisión que tiene la segunda parte del artículo: “y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”, pues al no señalar claramente que es satisfacer necesidades que propendan por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, dejó abierta una caja de posibilidades para que tanto el gobierno central como los entes territoriales descentralizados y sus gobernantes aprovechen esto para incluir rubros que se escapan a ser clasificables como GPS, lo que conlleva a que se desvíen bienes y servicios destinados a mitigar la pobreza y la desigualdad. Por citar un ejemplo, hoy se tiene que muchos ítems que se incluyen del rubro de funcionamiento de las entidades no se ven por cual mecanismo se transmite hacia la población con necesidades básicas insatisfechas. Y aunque el mismo artículo determina que se tendrá por GPS los gastos programados tanto en funcionamiento como en inversión, no todo gasto de funcionamiento es realmente necesario para hacer funcionar el sistema y la estructura a través de los cuales se lleva a cabo el GPS.

Ahora, volvamos a la primera parte del artículo 41, que enuncia de forma taxativa los componentes del GPS, la cual vemos que limita, restringe y reduce el GPS a resolver esas necesidades básicas insatisfechas dejando por fuera otras. Estas “otras” que en cambio son tenidas en cuenta por parte del DNP, siendo este el único organismo del gobierno que se distancia de la interpretación oficial y aplica una más amplia en sus estudios e investigaciones.

Si bien el Constituyente de 1991 estableció como criterio de asignación de los dineros públicos del GPS la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, es pertinente discutir si este es el mejor criterio de asignación, en la medida en que, muchas veces, la ejecución del rubro no refleja el impacto en él. A este respecto resulta muy interesante la propuesta planteada por Carlos Vélez, investigador del DNP, quien elabora dos definiciones de GPS; una de ellas con base al criterio de las necesidades básicas insatisfechas –NBI- y otra en la formación de capital humano.

En cuanto a las NBI, Vélez afirma que ese enfoque circunscribe el gasto social a las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades esenciales de los sectores más pobres. Según esta concepción las acciones estrictamente sociales del Estado están enfocadas a las poblaciones con carencias básicas. Pero ¿qué son carencias básicas? O mejor aun ¿Qué son NBI? El autor indica que en Colombia se puede considerar que un hogar tiene NBI cuando presenta uno o varios de los siguientes indicadores: “(i) habitan viviendas con materiales inadecuados, (ii) carecen de servicios domiciliarios básicos (iii) se encuentran en hacinamiento crítico (iv) presentan elevado número de personas dependientes por asalariado (v) o un alto ausentismo escolar”<sup>74</sup>. Carlos Vélez continua afirmando que este enfoque puede considerarse restringido ya que no plantea modificar todo el grupo de distribución del ingreso, sino solo saciar las carencias extremas de estas familias hasta que alcancen un nivel mínimo que se considere el adecuado.

De lo anterior tenemos que si bien es posible usar solo ese enfoque de NBI para definir el GPS, existen otros que pueden aportar un panorama más amplio y por tanto permitir que el presupuesto que se destina a Gasto Publico Social sea invertido y focalizado de forma más efectiva y eficiente.

---

<sup>74</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. p. 348.

El otro enfoque a partir del cual definir el GPS presentado por Vélez es la formación de capital humano. Sobre ella dice que:

“Esta segunda definición del gasto social comprende los gastos que contribuyen a la producción, expansión y renovación del acervo de “capital humano” nacional, es decir al desarrollo de las capacidades productivas de los ciudadanos. Las erogaciones en los sectores de educación, salud y nutrición, y saneamiento básico se asocian estrictamente con este objetivo. No obstante, esta visión limita la gama de bienes y servicios en una forma peculiar pues excluye del gasto social otras partidas destinadas a servicios y programas que también inciden directamente en el nivel de vida de los hogares, como la recreación o la seguridad social pensional o la vivienda social o los servicios públicos domiciliarios”<sup>75</sup>.

El Profesor Vélez en su investigación para el DNP, va más allá de estos dos enfoques y realiza una definición a partir de los dos enfoques antes mencionados. La definición que acoge, la cual fue citada páginas atrás en este estudio, integra aspectos de las dos definiciones que se mostraron, lo que quiere decir que incluye bienes y servicios surtidos por el gobierno que ayudan a redistribuir el ingreso y mitigar la pobreza, como también los que contribuyen a formar capital humano. De esta forma se tiene que los sectores incluidos pertenecen, desde luego, a ambos criterios de definición, cuales son; “la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios – acueducto, alcantarillado, energía y gas domiciliario-; los Programas Rurales Especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo”<sup>76</sup>. Se destaca que la mayoría de los

---

<sup>75</sup> VELEZ, Carlos Eduardo. Gasto social y Desigualdad, logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto publico social en Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 1 ed. Bogotá D.C.: Diagramas Ltda., 1996. p. 348

<sup>76</sup> *Ibíd.*p. 350.

mencionados bienes pueden cumplir funcionalmente con ambas definiciones, como la educación o la nutrición, pero en cambio otros solo se aplican a uno de ellos. La salud o la educación aportan a la formación de capital humano y a su vez permiten que haya mayor equidad. Por el contrario, la energía eléctrica ayuda en la desigualdad en tanto es una redistribución de la riqueza, pero afecta el campo del capital humano ni la generación de ingresos en un hogar.

La CGR (\*) también ha presentado una visión diferente a la que maneja oficialmente el gobierno. En su caso no se enfoca en cuestionar el concepto en sí, ya que en sus estudios se basa en la mencionada definición del Estatuto orgánico del presupuesto y los principios constitucionales, sino los rubros que se deben considerar objetivos del GPS.

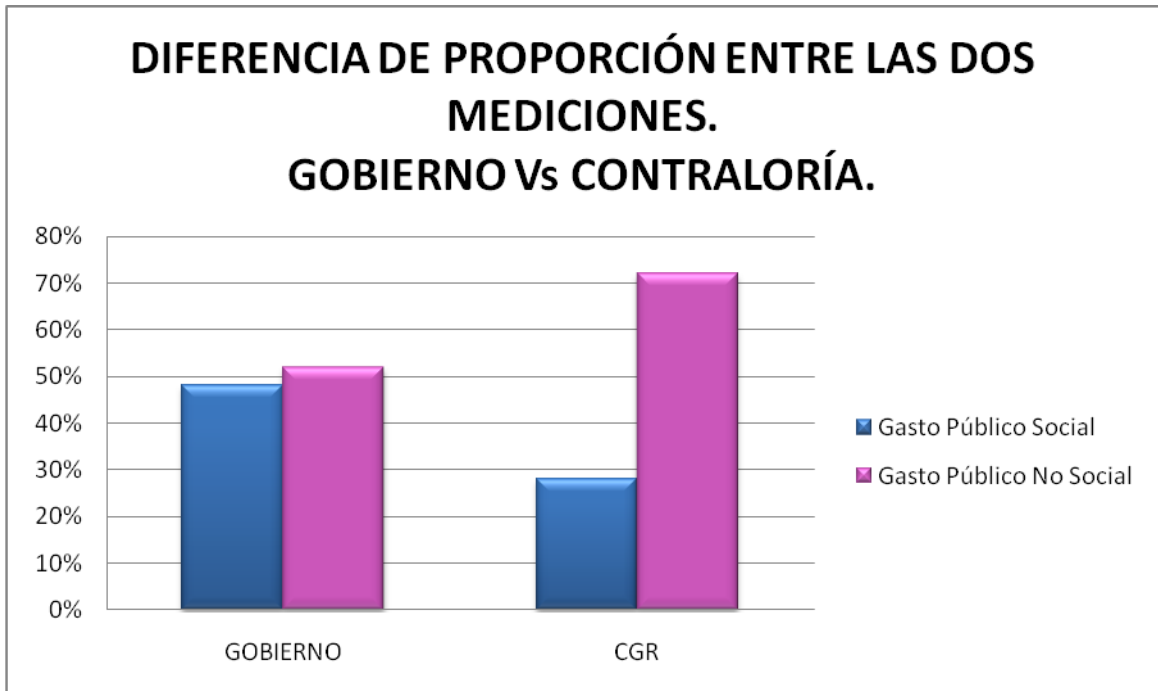
De tal forma que la CGR ha elaborado varios estudios e informes en los cuales cuestiona fuertemente los criterios de clasificación del GPS. Además cumpliendo con sus atribuciones, ha tomado los proyectos de presupuesto presentados por el gobierno al Congreso de la República y determina qué gastos no los considera como gasto social, ante lo cual, no en pocas ocasiones, el gobierno responde afirmando que sí son gasto social.

En uno de sus informes sobre GPS adelantado por la contraloría delegada para el sector social, titulado gasto publico social 2004-2008, establece una diferencia de proporción entre el gobierno y la CGR, en la cual se tiene que según el primero que del presupuesto el GPS alcanza el 48%, y el gasto público NO social el 52%. Por el contrario, la Contraloría afirma que el GPS solo llega al 28%, mientras en gasto público No social alcanza el 72% del presupuesto.

---

(\*) Contraloría General de la República.

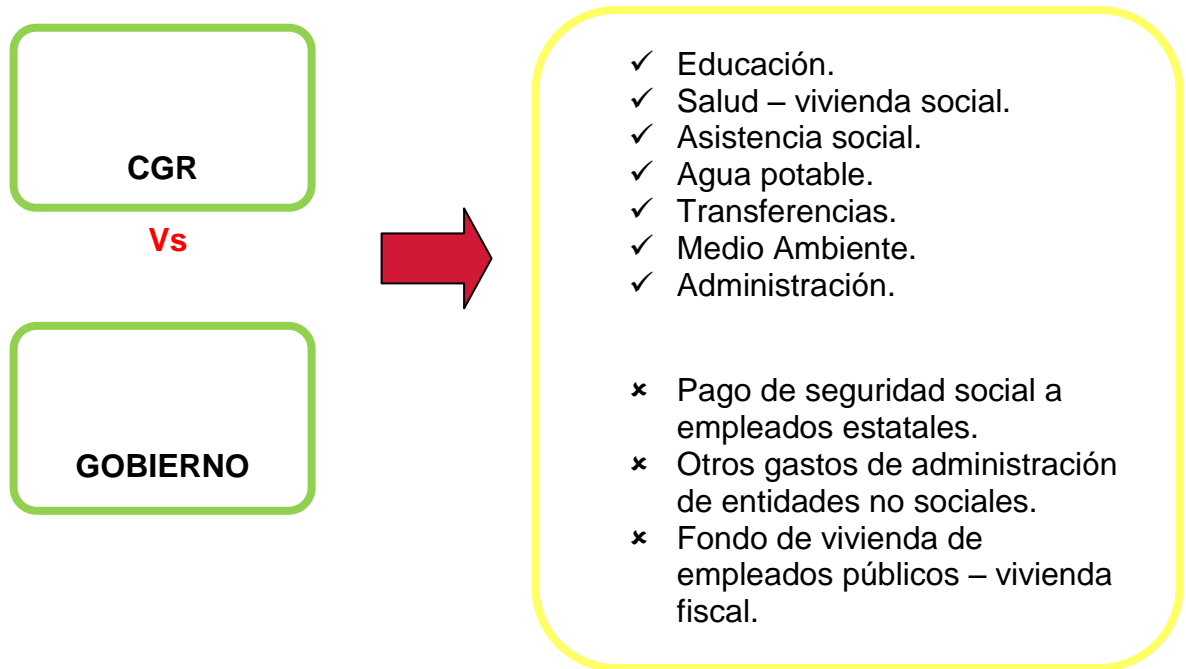
Figura 1. Diferencia de proporciones entre las dos mediciones



Fuente: Contraloría Delegada para el Sector Social. Dirección de estudios sectoriales.

En otro aparte del mismo estudio, se fijan y contraponen los criterios que considera la CGR son gasto publico social y los que considera el gobierno nacional. Así pues, el gobierno considera un enfoque que incluye los siguientes bienes en su criterio de clasificación: Educación, salud, vivienda social, asistencia social, agua potable, transferencias, medio ambiente, administración, pagos de seguridad social de empleados estatales, otros gastos de administración de entidades no sociales, fondos de vivienda fiscal, subsidio a la gasolina.

Figura 3. Gobierno Vs. CGR



Fuente: Contraloría Delegada para el Sector Social. Dirección de estudios sectoriales.

La CGR se opone a ese criterio de clasificación y excluye de considerar Gasto social los últimos cuatro bienes, dejando por tanto solo la educación, salud, vivienda social, asistencia social, agua potable, transferencias, medio ambiente y administración.

Así pues, se tiene por un lado que la definición normativa y constitucional de GPS es laxa y permite la inclusión de rubros que no tienen como finalidad estricta el proveer bienes públicos sociales a la población, disminuir la pobreza y redistribuir el ingreso, cuyo caso lo representa el Estatuto orgánico del presupuesto con su definición del art. 41 imprecisa, laxa y ambigua, la cual se creó con base en los principios y orientaciones establecidos en la carta política de 1991 y por otro lado está una definición en conjunto aportada por los estudios e investigaciones del

Departamento Nacional de Planeación, que a criterio de este estudio resulta más amplia y precisa, y unos criterios de clasificación entregados por la CGR.

Se considera, entonces, que los componentes descritos tácitamente en la ley orgánica del presupuesto que son: salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda deben seguir siendo usados, pero a estos se les debe agregar los descritos en el completo estudio realizado por el DNP y estableciendo los criterios clasificatorios de la CGR de forma excluyente frente a los planteados por el gobierno nacional.

Finalmente, de esta forma se tendría que los bienes y servicios a consideraran como gasto publico sociales serían entonces: La educación, la salud, agua potable y saneamiento ambiental, la seguridad social, la vivienda social, los subsidios por servicios públicos domiciliarios, la cultura, el deporte y la recreación, la capacitación laboral y empleo, y los programas rurales especiales dirigidos a pequeños agricultores.

Los cuales estarían más en sintonía con los derechos sociales del mandato constitucional de 1991. Y además ampliarían y delimitarían el espectro de acción del GPS, potenciando su alcance y logrando que su inversión, ejecución y focalización se dé una forma efectiva y precisa, derivando en un impacto más positivo en su objetivo de lograr mayor bienestar y calidad de vida a las poblaciones más pobres y vulnerables de la Nación, mediante la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Para lograr esto, es necesario no solo un consenso general entre el gobierno, los entes de control y el legislativo, para una definitiva reforma al Estatuto orgánico del presupuesto que no se vea truncada como ocurrió en el fallido intento del 2003, sino además un consenso social que desemboque en la unificación de criterios en todas las instituciones gubernamentales.

## 8. CONSOLIDACIÓN DE RESULTADOS

### 8.1 EL MUNICIPIO COMO GARANTE DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.

En el camino a la investigación del municipio, encontramos que para que éste realice sus labores exitosamente, debe tener un dirigente que a través de su administración, logre llevar a un término satisfactorio las misiones encargadas para ese territorio específico. En principio ponemos de presente a los alcaldes como figuras a la cabeza del municipio, pues son ellos los encargados de llevar a cabo las metas propuestas a nivel nacional para cada ente y adaptarlas a las necesidades del entorno que gobierna, además de ejercer la función de “gestión”, es decir; de administración y control en la ejecución de la inversión. Dicha función va más allá de velar por el correcto funcionamiento y ejecución del programa de trabajo, también contiene el apoyo departamental y nacional que el municipio recibe, mayormente en el desarrollo de grandes obras que son de interés y beneficio para toda la región<sup>77</sup>.

El alcalde es quien decide y determina las actividades que se llevarán a cabo dentro del municipio en el marco de su plan de gobierno el cual debe estar acorde con los objetivos del gobierno nacional en curso. Los proyectos liderados en cada territorio deben tener una finalidad cual es la de garantizar la satisfacción de las necesidades que presente la comunidad<sup>78</sup>.

Dentro de las funciones del alcalde que están relacionadas con la principal, la de “gestión”, encaminadas a la inversión del Gasto Público Social, encontramos.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 314

<sup>78</sup> COLOMBIA, CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículo 315

<sup>79</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142. (11, julio, 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. no 41.433.

- ❖ Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.
- ❖ Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.
- ❖ Disponer el otorgamiento de los subsidios y canalizar recursos para los fondos de subsidios y contribuciones cumpliendo con las normas en esta materia, tomando las medidas para ejecutar apropiaciones para subsidiar el consumo básico de acueducto y de saneamiento básico.
- ❖ Los Concejos Municipales están obligados a crear los “Fondos de solidaridad y redistribución de ingresos-FSRI-

Ahora bien, una vez descrita la figura del alcalde y su papel dentro del municipio, podemos entender con mayor facilidad cuál es el rol del municipio dentro del desarrollo de la Nación. Según el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia:

El municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado al cual le corresponde prestar los servicios públicos de ley, construir las obras locales que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

En las competencias de las entidades territoriales, Ley 715 de 2001, contempla las competencias de los municipios, clasificadas de acuerdo a las obligaciones

que tiene y las actividades planteadas en el gobierno nacional; algunas de ellas:

- ❖ Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.
- ❖ Planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio.
- ❖ Corresponde a los municipios, directa o indirectamente, con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial, realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos, la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de los mismos.<sup>80</sup>
- ❖ Podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar.

## **8.2 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN BARRANCABERMEJA.**

### **8.2.1 Distribución del Gasto.**

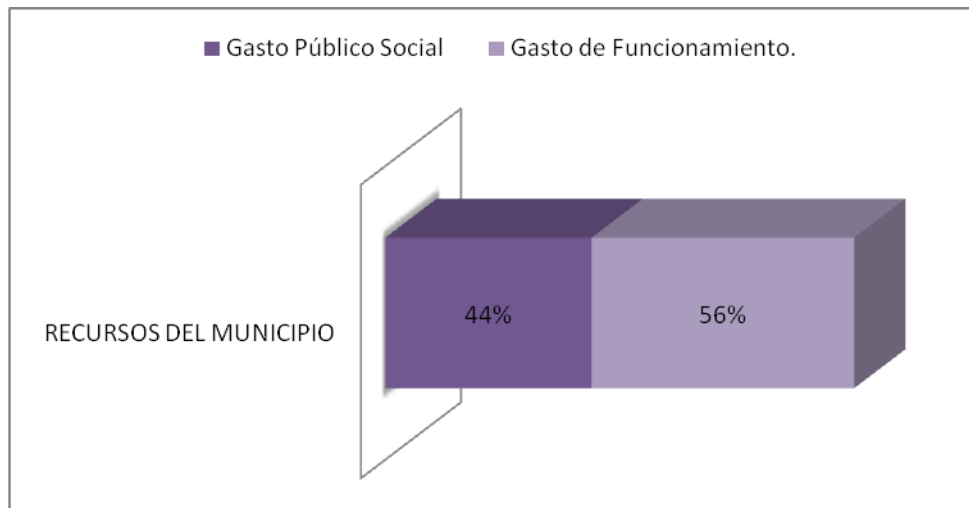
Para el año 2012, y de acuerdo al informe de Ejecución del Presupuesto presentado por la Oficina de Presupuesto del municipio, Barrancabermeja contó con un presupuesto aproximado de trescientos diecisiete mil ochocientos ochenta millones ciento treinta y ocho mil treinta y un pesos m/cte. (\$ 317.880.138.031.00),

---

<sup>80</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715. (21, diciembre, 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. no 44.654.

de los cuales aproximadamente ciento cincuenta mil millones de pesos m/cte. (\$150.000'000.000.oo) fueron destinados para Gasto Público Social.

Figura 3. Distribución del gasto en Barrancabermeja



Fuente: Ejecución del Presupuesto año 2012. Alcaldía de Barrancabermeja.  
Oficina de Presupuesto.

Con base en las necesidades básicas insatisfechas establecidas a nivel nacional, la Alcaldía de Barrancabermeja ha desarrollado sus actividades presupuestales de manera tal que se cumplan los objetivos en todo el territorio, lo cual se reflejará a corto, mediano y largo plazo. Los componentes en el municipio de Barrancabermeja que hacen parte del Gasto Público Social, son:

- ⌘ Componente Ambiente.
- ⌘ Componente Saneamiento Básico.
- ⌘ Componente Salud.
- ⌘ Componente Infraestructura.
- ⌘ Componente Hábitat.
- ⌘ Componente Educación.
- ⌘ Componente Cultura.

- ⌘ Componente Recreación y deporte.
- ⌘ Componente Desarrollo económico y social.

Los componentes del presupuesto contienen programas de desarrollo, mantenimiento, construcción, administración y vigilancia de cada una de las actividades a ejecutar durante la vigencia actual. Todos se encuentran patrocinados por entidades públicas, privadas y de economía mixta, regalías que recibe el municipio por la explotación petrolera y reservas presupuestales anteriores teniendo en cuenta que este mecanismo fue reemplazado y actualmente se acude a la figura de las vigencias futuras.

Figura 4. Diferencia entre Reservas presupuestal y vigencias futuras

RESERVAS PRESUPUESTALES	VIGENCIAS FUTURAS
Las reservas presupuestales consisten en guardar determinado porcentaje del recurso anual del municipio para costear una obra a realizar sin importar el tiempo de duración, es decir; aun habiendo expirado el año de la vigencia presupuestal en que se dieron, el dinero sigue reservado para hacerlo efectivo en lo sucesivo de la evolución de la obra.	Las vigencias futuras para entidades territoriales, de acuerdo al artículo 10 de la Ley 819 de 2003, consiste en “ <i>la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre</i> ”.

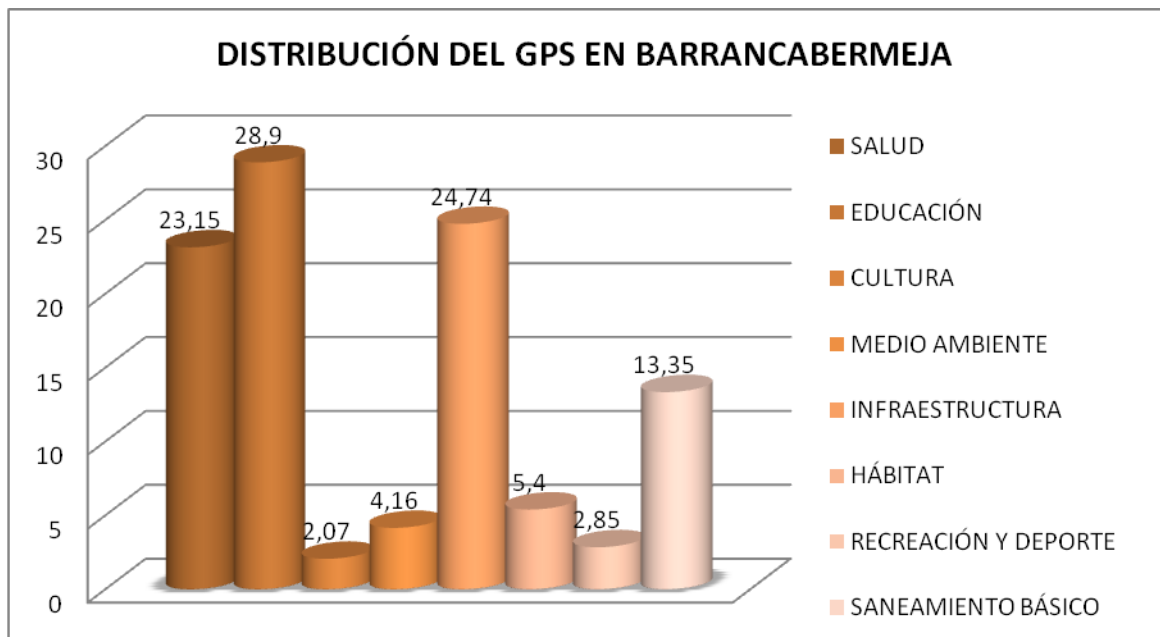
Fuente: Ley 819 de 2003

En el artículo 8° de la Ley 819 de 2003 se da un periodo de transición en el cual, después del año 2005, las reservas presupuestales dejan de existir. Al momento de la expedición de la referida ley, se presentaron múltiples interpretaciones prestándose ello para confusiones por lo que el Ministerio de Hacienda en el año 2008, publicó lo que sería una explicación y aclaración sobre la vigencia de una u otra ley que trataban un mismo tema. Así, se dejó de presente que las reservas presupuestales seguirían en la vida jurídica, ya que la administración de una entidad territorial podía invocarla siempre y cuando se diera con ocasión de un caso fortuito o fuerza mayor al momento de la ejecución de un presupuesto que

estuviera planeado para hacerse efectivo en un año pero que por razones ajenas a la entidad no se pudo finalizar.<sup>81</sup>

Los componentes del Gasto Público Social en el municipio de Barrancabermeja se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Figura 5. Distribución del GPS en Barrancabermeja



Fuente: Ejecución Presupuestal año 2012.

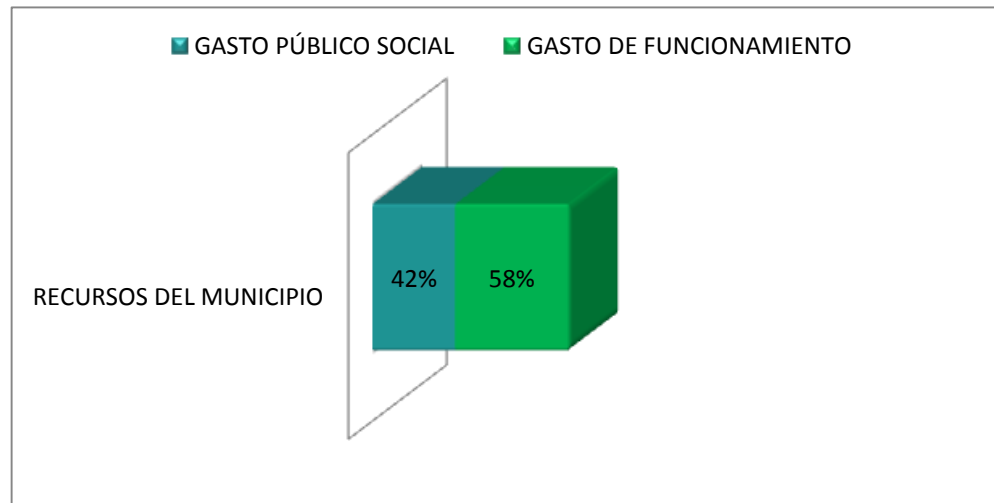
Alcaldía de Barrancabermeja. Oficina de Presupuesto.

<sup>81</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Comunicación externa 43. (22, diciembre, 2008). Reservas presupuestales y vigencias futuras. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2008. 13 p.

## 8.3 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN FLORIDABLANCA.

### 8.3.1 Distribución del Gasto

Figura 6. Distribución del Gasto en Floridablanca



Fuente: Ejecución de Gastos periodo enero-septiembre de 2012.  
Alcaldía de Floridablanca.

El municipio de Floridablanca maneja un presupuesto aproximado de ciento ochenta y cinco mil millones de pesos m/cte. (\$ 185.000´000.000, oo); de los cuales alrededor de ochenta mil millones de pesos m/cte. (\$80.000´000.000.oo); porcentaje menor si lo comparamos con el del municipio de Barrancabermeja. Esto claramente, debido a las contribuciones percibidas, el número de contribuyentes, los recursos recibidos por ayudas del departamento y la nación y las empresas públicas y privadas que ejercen labores en el territorio.

Los componentes que se encuentran modulados dentro del Gasto Público Social del municipio de Floridablanca, son:

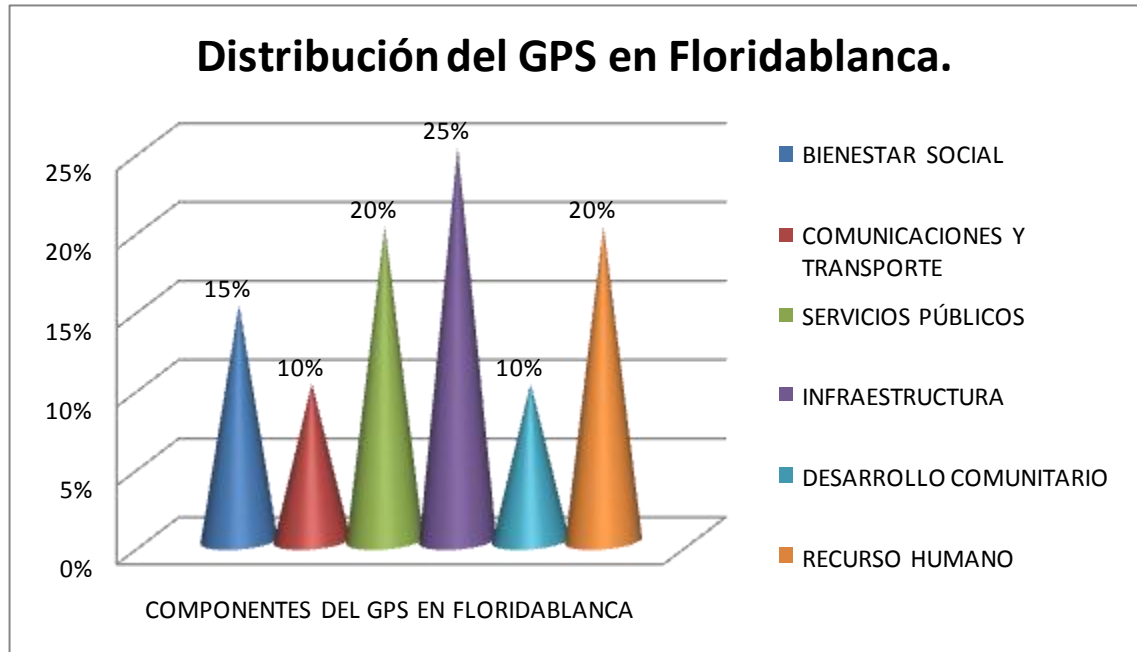
- ⌘ Componente agua potable y saneamiento básico.

- § Componente Bienestar Social.
- § Componente comunicaciones y transporte.
- § Componente servicios públicos.
- § Componente infraestructura.
- § Componente recurso humano y desarrollo humano.

La variación en la distribución del gasto público social por componentes se presenta debido a la focalización que se le da a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en cada región. Por ejemplo, en el municipio de Floridablanca se hace una destinación más específica al mejoramiento de la calidad del recurso humano; mientras que en el municipio de Barrancabermeja, los programas encaminados a la cultura y recreación de la población sobresalen.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto en su desarrollo normativo, presenta de manera muy superficial el tema del Gasto Público Social, pues a pesar de contenerlo, no discrimina cada aspecto que lo contiene, dejando al arbitrio de los dirigentes, la consideración de cómo deben usarse esos recursos y en qué medida cada uno tendrá su participación dentro del presupuesto.

Figura 7. Distribución del GPS en Floridablanca



Fuente: Ejecución de Gastos periodo enero-septiembre de 2012. Alcaldía F/Blanca

A partir del estudio y puesta en práctica de los conceptos de Gasto Público Social suministrados por la legislación colombiana en las diferentes regiones del país; se observa que la identificación de las necesidades básicas insatisfechas varía en cuanto a su prioridad más no en su haber y en la división que se hace de ellas de acuerdo a dicha información. También se perciben dentro del gasto público social, otras inversiones que en la realidad no son de tipo social, como es el caso de los gastos sociales para incentivos, que promueven la materialización de actividades que con o sin incentivos deben llevarse a cabo; gastos políticos, que actúan como estimulante en los cargos públicos que tienen como función aprobar, distribuir y ejecutar los planes sociales que se tienen preparados dentro del presupuesto para determinada anualidad.

Otro hecho para resaltar dentro del trabajo práctico llevado a cabo, es la inversión que realizan las entidades territoriales del Estado en gastos de mantenimiento. El análisis realizado en las programaciones presupuestales de cada municipio visitado, indica que los recursos bajo condiciones similares, son destinados en su mayoría al mantenimiento de infraestructura, conservación de bienes, sostenibilidad del medio ambiente y rotación del recurso humano, dejando a un lado lo que verdaderamente resulta importante dentro del Gasto Público Social, y es la construcción de nuevas obras, la inversión en programas de subsidios, recreación y deporte, vivienda, salud entre otros.

En el proceso de investigación sobre el desarrollo del Gasto Público Social en las municipalidades donde se aplicó la investigación, se presentaron algunas inatenciones relacionadas con la obtención de la información, particularmente en el municipio de Floridablanca en donde la importancia dada al tema por parte de sus funcionarios no fue la esperada; caso contrario el ocurrido en el municipio de Barrancabermeja. Allí los funcionarios responsables del tema presupuestal avalaron y le dieron la importancia merecida al trabajo planteado, pues facilitaron toda la información consolidada por las dependencias relacionadas al tema.

## CONCLUSIONES

Entre tanto no se modifiquen los conceptos señalados en el Estatuto Orgánico del presupuesto, no es posible adicionar otros componentes al Gasto Social, quedando en consecuencia reducido a los gastos destinados a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, y vivienda, y aquellos indeterminados tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El concepto de gasto publico social que se maneja actualmente en Colombia, determinado por la ley y la constitución, no es lo suficientemente claro ni preciso, esto conlleva a que se presta para amplias interpretaciones y permite que debido a ello no se dé una correcta ejecución de los recursos que por ley se deben destinar a Gasto público social.

Del GPS y su estricta distribución, efectividad de las transferencias y correcta focalización depende en gran medida el bienestar de las poblaciones menos favorecidas, de tal forma que los ingresos y recursos de la nación lleguen a todos los sectores sociales y se permita mejorar las condiciones en materia de salud, educación, vivienda social, agua potable y saneamiento básico, seguridad social, subsidios por servicios públicos domiciliarios, cultura, deporte y recreación, capacitación laboral y programas rurales especiales enfocados a pequeños agricultores.

A través de innumerables mecanismos de distribución, planificación y ejecución de presupuestos se pueden identificar las necesidades que son más importantes en cada región. Se detecta un inconveniente al momento de evaluar la eficacia con la cual actúan ya que no son aplicados en la debida forma. Además, la preocupación

que invade a los dirigentes por revelar las zonas de mayor insatisfacción entre la población hace que los recursos sean destinados en su mayoría al funcionamiento y no a la materialización de los programas y proyectos sociales.

El Gasto Social como prioridad presupuestal, es una de las mayores innovaciones de la Constitución de 1991 y ha representado un importante avance en aras de hacer efectivas las políticas sociales para combatir la pobreza y la desigualdad.

Es necesario plantear reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuya funcional principal sea definir con precisión que es gasto social y que no.

## BIBLIOGRAFÍA

ARGENTINA. DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSO.

CARDONA LOPEZ, Alberto. Gasto Público Social 2000-2010. Bogotá D.C, 2010. Serie de informes técnicos: informe final.

CEPEDA ESPINOSA, Manuel José. Observatorio de Justicia Constitucional: Balance jurisprudencial de 1996, la corte constitucional, el año de la consolidación. Bogotá D.C.: Siglo del hombre editores. 1998. 353 p. ISBN 958-66-5013-8 978958665013.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 38 (21, Abril, 1989). Normativa del presupuesto general de la nación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., no. 38.789. 1989.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 21 (9, Marzo, 1963). Diario oficial. Bogotá, D.C., 1963.No 31177. P. 938.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 179 (30, Diciembre, 1994). Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1994. no. 41659.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 225 (20, Diciembre, 1995). Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto. Diario oficial. Bogotá, D.C., 1995. no. 42.157.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Decreto 111 (15, Enero, 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995

que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. No 42.692.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617. (6, octubre, 2000). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. No 44188.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1530 (17, mayo, 2012). Diario Oficial. Bogotá D.C., 2012. No 48433.

COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-308 de 1994.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-151 de 1995.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-018 de 1996.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006 de 2012.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA. Investigación indicadores de necesidades básicas insatisfechas

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. CONPES Social 100: lineamientos para la focalización del Gasto Publico Social. Bogotá D.C., 2006. 26 p.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistemas de indicadores socio demográficos para Colombia: mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio. Bogotá D.C.: Gráficas Ducal Ltda. 2007. 84 p. ISSN 0123-5028.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Comunicación externa 43. (22, diciembre, 2008). Reservas presupuestales y vigencias futuras. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2008. 13 p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Dirección general de presupuesto público nacional. Clasificación funcional de gasto publico. 2008. 74 p.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Decreto 294 (28, Febrero, 1973). Por el cual se expide el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Diario Oficial. Bogotá, D.C., no. 33.804. 1973.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Comentarios al proyecto de Presupuesto General de la Nación. 2011. Disponible en internet: <http://www.contraloriagen.gov.co/>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 100. Bogotá D.C.: DNP; 2006. 26 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. El proceso de planificación en las entidades territoriales: El Plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia. 2007. 108 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Sistema de indicadores socio demográficos para Colombia: Mecanismos de focalización, cuatro casos de estudio. Bogotá D.C: Graficas Ducal Ltda. 2006. 84 p.

DURAN, Vanessa y MONTENEGRO Alexandra Milena. Partidas de inversión social Regional. Trabajo de grado Derecho. Bogotá, D.C. Pontificia Universidad Javeriana. 2002. 235 p.

ESPITIA, Jorge, Notas sobre Gasto Publico Social. 2011. Disponible en Internet: <http://http://viva.org.co/cajavirtual/svc0031/articulo03.pdf>

JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Ciencia de la Hacienda Pública. Bogotá, 1945. p.28

LASSO, Francisco. Incidencia del Gasto Publico Social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Bogotá D.C.: Xpress Estudio Grafico y Digital Ltda. 2006. 84 p. ISBN: 978-958-8025-87-2

LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo. Pobreza y desigualdad en Colombia, diagnostico y estrategias. DNP. Información [en línea]. [Consulta el 22 de nov. de 2012]. Disponible en internet: [https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En\\_Que\\_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf](https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/ESTRATEGIA%20libro%20def.pdf).

MIRANDA, Alfonso. El Derecho de las Finanzas Públicas. 2 ed. Bogotá D.C., Editorial Legis, 1999. P. 32-35

RAMIREZ, Alejandro. Sistema de Hacienda Pública. Bogotá D.C., Temis Ltda. Editorial, 1970. 256 p.

RINCON FORERO, Olga y PAREDES VEGA, Joaquín. Diagnostico del Gasto Publico Social en Santander y Bucaramanga durante el periodo 2001-2003. Tesis especialización en Gerencia Publica. Bucaramanga: Universidad industrial de Santander. Facultad de Ciencias Humanas. 2005. 86 p.

VELEZ, Carlos. Gasto Social y desigualdad: Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del Gasto Publico Social en Colombia. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Misión social. 1996. 442 p.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Gasto Público. [en línea]. Medellín: UDEA. [Citado 27 Diciembre 2012]. Disponible en internet: [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto\\_publico.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html)

UPRIMNY, Rodrigo. El centenario de la reforma constitucional de 1910. En: EL ESPECTADOR. Bogotá D.C 15, Marzo, 2010. Sec. Opinión.

## **ANEXOS**

**ANEXO A. CARTILLA DE GASTO PÚBLICO SOCIAL**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS.**

**Cartilla de  
GASTO PÚBLICO SOCIAL.**

**BUCARAMANGA – COLOMBIA.**

**FEBRERO DE 2013.**

## **AUTORES**

**LYLYAN KATHYZZA GUARÍN HIGUERA.  
OSCAR MAURICIO SERRANO ROMERO.**

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

Presentación

### **CAPÍTULO 1. CONCEPTO**

1.1 ¿Qué es Gasto Público Social?

1.2 Características del GPS.

1.3 ¿Cómo está compuesto el GPS?

### **CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES**

2.1 Origen del Gasto Público Social en Colombia.

2.2 Comparación entre Gasto Público y Gasto Social.

2.3 Fuentes de financiación del GPS.

### **CAPÍTULO 3. DESARROLLO**

3.1 Focalización del Gasto Público Social

3.2 instrumentos de Focalización.

3.3 A quien va dirigida la focalización.

3.4 Costos de la Focalización.

### **CAPÍTULO 4. DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN**

4.1 Medio Ambiente.

4.2 Vivienda y Espacio Público.

4.3 Salud.

4.4 Recreación, deporte, cultura y comunicación.

4.5 Educación.

4.6 Protección Social

### **CAPÍTULO 5. NORMATIVA.**

### **CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.**

### **7. GLOSARIO.**

## **PRESENTACIÓN**

Con la promulgación de la carta política en 1991, se abrió paso a un proceso de investigación y exploración social de los movimientos políticos y económicos de la Nación que veinte años más tarde desembocaría en la categorización de nuestro país en uno de los más activos en cuanto a inversión y proyección social de toda Latinoamérica.

Esta cartilla se desarrolla con el ideal de dar a conocer a toda la ciudadanía, de manera clara y sencilla, el funcionamiento del Gasto Público Social en Colombia, su planeación, distribución y ejecución; así como las deficiencias, laxitud y vacíos legales que presenta gracias a la expedición de normas que no regulan eficientemente el tema. Todo lo anterior con el objetivo de revelar a la comunidad en general que no solo el gobierno en turno moldea y ejecuta los recursos del Estado de acuerdo a los intereses que para ellos puedan ser prioritarios, sino que también el legislador, como garante de la transparencia jurídica en los procesos gubernamentales y en cumplimiento de sus funciones, ha de tener en cuenta las necesidades imperantes de la población, pues en la adecuada distribución y recepción de los recursos, radica el éxito del crecimiento económico del país.

## CAPÍTULO 1. CONCEPTO.

### 1.1 ¿Qué es Gasto Público Social?

Antes de estructurar un concepto propio sobre qué es GPS debemos tener en cuenta su origen. Nació por el evidente movimiento económico que generaba en la Nación, las necesidades de la población y en cumplimiento del deber constitucional del Estado de invertir los recursos dentro de la sociedad, adquiridos por recaudos dados por la misma ciudadanía. Por otra parte, debemos tener en cuenta los estudios de los expertos sobre el tema y las definiciones que la legislación aporta al momento de su creación y posterior regulación. Así, encontramos a Alejandro Ramírez Cardona el cual nos habla de concepto de Gasto Público Social así: “Es la manera como se logra la destinación del ingreso fiscal a la satisfacción de las necesidades públicas y a la regulación económica y social con la actividad financiera, en forma de contrapartida indirecta colectiva e inequivalente al costo soportado por la sociedad.”

Otro importante estudioso a tener en cuenta es Alfonso Miranda Talero, en donde su concepto de GPS está basado en la destinación del recurso y su relación con el bienestar económico del país.<sup>82</sup>

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996, en su artículo 41, ha sido la herramienta clave con la que el Estado colombiano ha definido este tema: “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.<sup>83</sup> Este concepto, respaldado por la Constitución Nacional en sus

---

<sup>82</sup> MIRANDA TALERO, Alfonso. El derecho de las finanzas públicas. Bogotá D.C.: Ágora, 1991. 471 p.

<sup>83</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 111. (15, enero, 1996). ) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. No 42.692.

artículos 341 y 350, los cuales no solo ordenan la creación de un Plan Nacional de Desarrollo sino también, su Inembargabilidad y la primacía del cumplimiento y satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población como deber del Estado.

A partir de estos conceptos preliminares podemos hacernos una idea sobre qué es Gasto Público Social; la destinación de recursos del Estado en el cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas de la población, reflejado en el comportamiento económico del país y en el nivel de bienestar y calidad de vida de las personas.

### **1.2 Características del Gasto Público Social.**

Dentro de las características fundamentales se encuentran:

- La obtención del máximo beneficio colectivo a partir de la inversión.
- Su direccionamiento a proyectos prioritarios dentro de la sociedad más vulnerable.
- El carácter redistributivo de los recursos.
- Su influencia en el comportamiento económico del país.
- Lucha contra la pobreza y cumplimiento de objetivos del milenio.
- Exclusión Positiva de la población.
- Enfoque de programas a la población con mayor número de NBI.

### **1.3 Cómo está compuesto el GPS.**

De acuerdo al Ministerio de Hacienda y crédito Público y la Dirección General de Presupuesto Público Nacional<sup>84</sup>, existe una clasificación funcional del Gasto Público. A partir de ella, podemos deducir cuáles son los componentes que hacen parte del Gasto Público Social – GPS.

---

<sup>84</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Clasificación funcional del Gasto Público. Bogotá D.C.: El Ministerio; 2008. 74 p.



## CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES.

### 2.1 Origen del Gasto Público Social.



Fuente: Constitución Política de Colombia Y Departamento Nacional de Planeación.

## 2.2 Comparación entre Gasto Público y Gasto Social en Colombia.

PARALELO ENTRE GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL.	
GASTO PÚBLICO	GASTO SOCIAL. <sup>85</sup>
<p><b>Definición:</b> Toda erogación de las entidades del Estado que incide en la variación y movimiento de la economía del país con una finalidad colectiva de satisfacción de las necesidades públicas.<sup>86</sup></p> <p><b>Clasificación:</b><sup>87</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gastos de funcionamiento.</li> <li>▪ Gastos de Inversión.</li> <li>▪ Gastos que cubren el servicio de la deuda.</li> </ul> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Función Administrativa.</li> <li>▪ Función Económica.</li> </ul> <p><b>Principios:</b><sup>88</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planificación.</li> <li>▪ Coherencia macroeconómica.</li> <li>▪ Agenda</li> <li>▪ Especialización.</li> </ul> <p><b>Instrumentos de medición:</b> Planes marcos, orgánicos y de carácter general como el Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto General de la Nación.</p>	<p><b>Definición:</b> Son aquellos gastos que se encargan de satisfacer las necesidades básicas sociales y cuya finalidad principal es la correcta destinación de los recursos fiscales afectando directamente el bienestar colectivo.<sup>89</sup></p> <p><b>Clasificación:</b><sup>90</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vivienda y espacio público.</li> <li>▪ Salud.</li> <li>▪ Educación.</li> <li>▪ Recreación, deporte, cultura y comunicación.</li> <li>▪ Protección social.</li> <li>▪ Medio Ambiente.</li> </ul> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Función Redistributiva.</li> </ul> <p><b>Principios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solidaridad social.</li> <li>▪ Universalidad.</li> <li>▪ Inembargabilidad.</li> <li>▪ Programación integral.</li> <li>▪ Homeostasis.</li> </ul> <p><b>Instrumentos de medición:</b> Proyectos de mediano y corto plazo como el Plan plurianual de inversiones públicas, Plan Operativo anual de inversiones.</p>

<sup>85</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 100. Bogotá D.C.: DNP; 2006. 26 p.

<sup>86</sup> TALERÓ MIRANDA, Alfonso. El derecho de las finanzas públicas. 2ª edición. Bogotá D.C.: Legis. 1999. p 32-35.

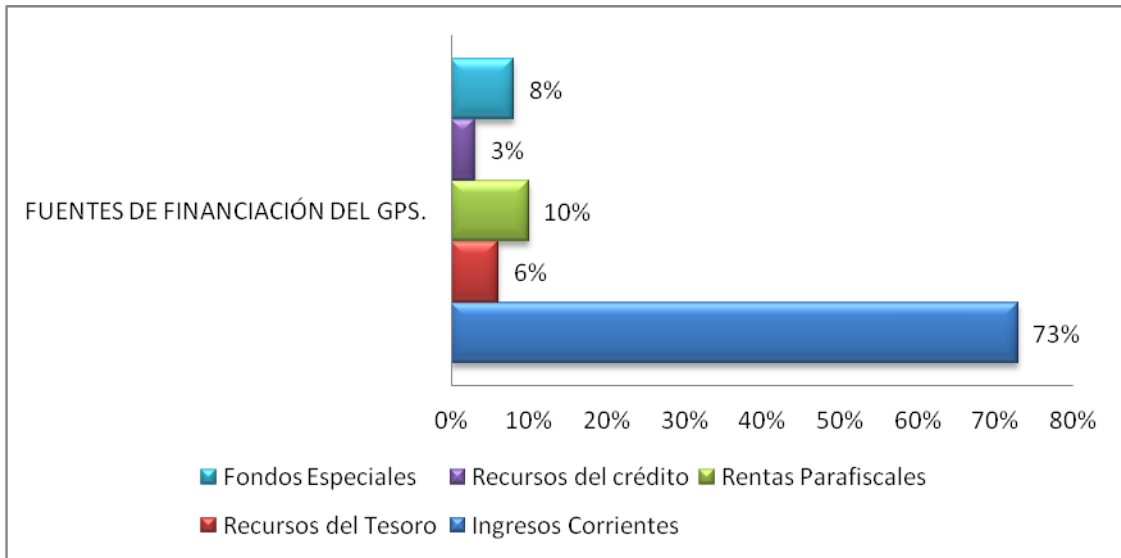
<sup>87</sup> UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Gasto Público. [en línea]. Medellín: UDEA. [citado 27 Diciembre 2012]. Disponible en internet: [http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto\\_publico.html](http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/gasto_publico.html)

<sup>88</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 111. (15, Enero , 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1996. no 42.692.

<sup>89</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Conpes social 020. Bogotá D.C.: DNP; 1993. 12 p.

<sup>90</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Clasificación funcional del Gasto Público. Bogotá D.C.: El Ministerio; 2008. 74 p.

### 2.3 Fuentes de financiación del Gasto Público Social.

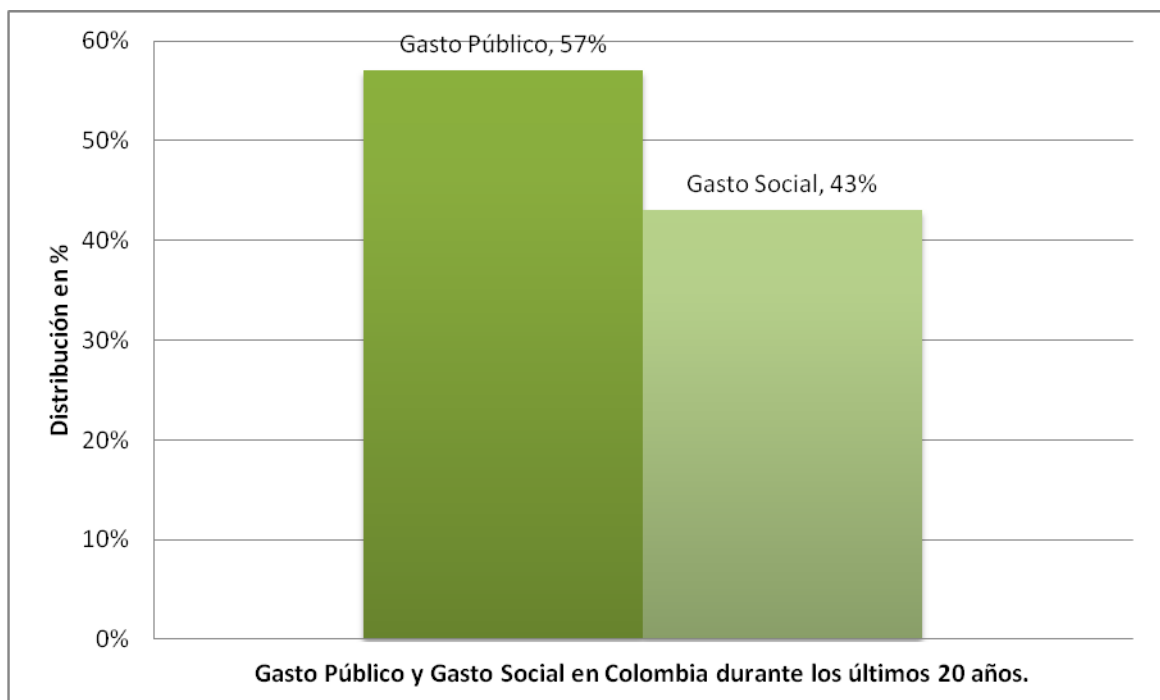


**Fuente: Medición, clasificación y seguimiento del Gasto Público Social.  
Contraloría General de la República. 2010.**

## CAPÍTULO 3. DESARROLLO.

### 3.1 Focalización del Gasto Público Social.

La focalización es un instrumento con el cual se asignan los recursos que hacen parte del Gasto Público Social, con el fin de maximizar su uso y aumentar los niveles de bienestar entre la población con mayor número de Necesidades Básicas Insatisfechas.



### 3.2 Instrumentos de Focalización.

El Conpes social 020 de 1994 definió los instrumentos de focalización en tres grandes grupos, así:

Auto-focalización. Dentro de ella corresponden todos los proyectos que tienen como finalidad llamar la atención de la comunidad con más necesidades insatisfechas. Es por tanto, decisión del individuo entrar a participar de estas actividades colectivas para ser medido dentro de la población pobre.

1. Focalización geográfica.
2. La estratificación socioeconómica.
3. Los mapas de pobreza por NBI.
4. Los inventarios de barrios subnormales.
5. El censo de vivienda y los registros de las empresas de servicios públicos
6. La evaluación individual. Conformada por:
7. Ficha de clasificación socioeconómica de hogares, familias o individuos.
8. Registros epidemiológicos.
9. Las metodologías del INURBE.

En 1997, el Conpes social 040 agrega como instrumento para focalizar el GPS, al SISBEN, el cual debía ser usado en todos los instrumentos de focalización que implicaran subsidio a la demanda.

### **3.3 A quién va dirigida la Focalización.**

La focalización va especialmente dirigida a la población pobre o en situación de vulnerabilidad. Aunque son diferentes, ambas presentan la insatisfacción de logros que se relacionan con la calidad de vida mínima en las personas. Se considera pobre a la persona que no tiene el ingreso mínimo para cumplir con sus necesidades básicas inherentes a los derechos fundamentales reconocidos por el Estado y los requerimientos de la subsistencia de cualquier individuo. Una persona vulnerable es aquella que de acuerdo a las crisis económicas que se presenten, tiene la capacidad para resistir y mantenerse dentro de una categoría económicamente definida. Es aquella que está propensa a caer en la pobreza a partir de las condiciones que el crecimiento económico imponga en un territorio.

### 3.4 Costos de la Focalización.

COSTOS ADMINISTRATIVOS	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Costos de personal: para la identificación y selección de población a la que se dirige el GPS.</li><li>➤ Tiene un costo fijo independiente de la población identificada a la que se destine la asistencia.</li></ul>
COSTOS SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Se dan por los calificativos de pobreza que se le agregan a una población determinada lo que ocasiona bajas al momento de la recepción de ayudas y subsidios provocando errores en la focalización del gasto.</li></ul>
COSTOS PRIVADOS	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Son los costos en los que incurre el beneficiario o potencial beneficiario al momento del acceso a la asistencia ofrecida por el Estado (tiempo, transporte, papelería).</li></ul>
COSTOS POLÍTICOS	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Apoyo o rechazo político de planes de ayuda destinados a la población pobre y vulnerable induciendo la exclusión de potenciales beneficiarios.</li></ul>
COSTOS EN INCENTIVOS	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Los aquellos producidos por un cambio en el comportamiento del beneficiario o potencial beneficiario para ser elegido en un programa.</li></ul>

**Fuente. Departamento Nacional de Planeación, conpes 100. 2006.**

## **CAPÍTULO 4. DISTRIBUCIÓN Y EJECUCIÓN.**

### **4.1 Medio Ambiente.**

Son todos los planes y programas orientados a impulsar el desarrollo sostenible en el territorio, la exploración y explotación de los recursos naturales en las regiones y el cuidado de la flora y fauna en riesgo por el desarrollo de la civilización. Aquí encontramos las erogaciones del Estado dadas en cumplimiento de la creación de mecanismos de control de la contaminación del aire, agua y suelo, los métodos y el apoyo técnico necesario para tratar los problemas de polución. En la parte de contaminación por residuos sólidos, la inversión está permanentemente dirigida a la construcción de infraestructura con capacidad suficiente para el procesamiento de los desechos producidos por la comunidad.<sup>91</sup>

El campo Medio Ambiente está compuesto de la siguiente forma: Control de la contaminación

- Control de contaminación del aire
- Control de contaminación del agua
- Control de la contaminación del suelo
- Disposición de desechos sólidos
- Manejo de aguas
- Protección de la biodiversidad
- Fomento y regulación del medio ambiente
- Investigación en medio ambiente
- Medio ambiente n.c.a.

### **4.2 Vivienda y Espacio Público.**

Actividades y planes de desarrollo que buscan la óptima utilización del espacio público, así como las entidades encargadas de la vigilancia en la ejecución de estos programas. Hacen parte las instituciones públicas encargadas de fomentar y

---

<sup>91</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Clasificación funcional del Gasto Público. Bogotá D.C.: El Ministerio; 2008. 74 p.

llevar a cabo estos proyectos y se apoya e incentiva a la empresa privada a participar en el mismo. También encontramos normas relacionadas con la reglamentación del uso del suelo, la construcción de infraestructura para habitar, el acceso a vivienda por parte de la población más pobre y vulnerable, las regulaciones a los temas de vivienda como arrendamientos, impuestos y exigencias para la construcción, además de requisitos para los beneficiarios de subsidios de servicios domiciliarios. Dentro de este componente se encuentran los gastos del Estado por investigación en suelos, conveniencia y oportunidad en el desarrollo del espacio público y urbano, la necesidad de instalación de nuevas redes de acueducto y alcantarillado y la efectividad de los planes de subsidio dirigidos a las esferas con mayores necesidades básicas insatisfechas. La construcción de viviendas con recursos del Estado y los subsidios de servicios públicos domiciliarios hacen parte de los proyectos más ambiciosos dentro del desarrollo de la vivienda y el espacio público pues son éstas propuestas de corto plazo que demuestran de manera efectiva la inversión.

Compuesto por:

- § Regulación de vivienda y espacio público.
- § Regulación de usos del suelo y mejoramiento del espacio público.
- § Regulación de acueductos y alcantarillados.
- § Regulación de vivienda, desarrollo urbano y servicios complementarios.
- § Construcción y provisión de vivienda y servicios complementarios.
- § Construcción de viviendas.
- § Construcción de proyectos de desarrollo urbano.
- § Construcción de acueductos y alcantarillados.
- § Investigación en vivienda, usos del suelo, espacio público, acueductos y alcantarillados y desarrollo urbano.
- § Vivienda y espacio público n.c.a.

### **4.3 Salud.<sup>92</sup>**

Los programas de salud de la Nación se encuentran dirigidos a la atención integral de la población, algunos de ellos la prevención y promoción de la salud pública, programas con destino a los adultos mayores, diagnóstico de enfermedades, análisis de muestras; y a la construcción de infraestructura y mantenimiento para lograr dicho objetivo. Además de ello, hace parte de la inversión en salud las máquinas médicas, medicamentos y otros productos farmacéuticos, personal especializado, servicios hospitalarios, tratamientos a enfermedades, fomento y gestión de la investigación en salud, entre otros. La contratación en salud es parte fundamental de este gasto ya que en ella se encuentra la administración de los servicios de salud, vigilancia a los procesos de contratación así como a los de medicina general y especializada; actividades fundamentales para el óptimo funcionamiento de las entidades que prestan estos servicios y beneficios. El Hospital Militar se encuentra incluido en la inversión general de la Nación. Los costos que se puedan generar por la gestión que el Estado realice con las empresas privadas para la participación y fomento de la inversión, también se encuentran incluidos en las erogaciones por salud.

Como es de saberse, el Sistema de Identificación de beneficiarios-SISBEN-, es una herramienta importante y muy útil para dar un censo sobre el volumen de individuos que participan de estos programas, la efectividad de los mismos y los márgenes de error que se tienen como consecuencia del mal uso, la inadecuada utilización del recurso o el uso de más beneficiarios de los presupuestados. Se han aunado esfuerzos para que este sistema funcione más eficientemente y produzca resultados más exactos, todo ello en pro de dar cumplimiento a los principios rectores del Gasto Público Social como son los de máximo beneficio y el de gasto mínimo.

---

<sup>92</sup> Ibíd. p. 10.

Compuesta por:

- γ Producción o adquisición de productos y equipos médicos.
- γ Contratación o prestación de servicios de salud.
- γ Contratación o prestación de servicios ambulatorios.
- γ Contratación o prestación de servicios hospitalarios.
- γ Promoción, prevención y cuidado de la salud pública.
- γ Contratación o prestación de servicios de salud no discriminados por tipo de servicio.
- γ Fomento, coordinación y regulación de los servicios de salud.
- γ Investigación en salud.
- γ Actividades de salud n.c.a.

#### **4.4 Recreación, deporte, cultura y comunicación.**

Fomento, creación, subsidio, patrocinio de manifestaciones artísticas, intelectuales y deportivas; así como la construcción, mantenimiento y administración de escenarios artísticos, deportivos y de promoción de aptitudes intelectuales como canchas, polideportivos, coliseos, museos, esculturas, monumentos, bibliotecas, centros de divulgación y publicación de información, pistas de atletismo, gimnasios, producciones de arte, exposiciones, muestras teatrales, celebraciones nacionales, etc.

El mantenimiento de la memoria histórica del país por medio de representaciones artísticas, culturales o intelectuales, son financiadas con recursos del GPS. También la creación de centros de acopio de piezas históricas, reconstrucción y recuperación de bienes u objetos que representen la cultura e identidad de la Nación, hacen parte de este campo.

También se encuentran los espacios públicos para la recreación y el esparcimiento, su funcionamiento, vigilancia y administración. Los gastos de gestión que se generen para la construcción de infraestructura propia y adecuada

para el desarrollo de estas actividades, patrocinio y donaciones a las mismas, se incluyen como gastos de inversión. Las entidades encargadas de promocionar y ejecutar estos proyectos, son impulsadas y creadas con recursos provenientes del Gasto Público Social, como gastos de funcionamiento.

Compuestas por:

- ✓ Recreación y deporte
- ✓ Fomento y regulación de la recreación y el deporte
- ✓ Servicios de recreación y el deporte
- ✓ Cultura
- ✓ Fomento y regulación de actividades culturales
- ✓ Servicios culturales
- ✓ Comunicación por medios masivos de comunicación
- ✓ Fomento de la comunicación por medios masivos y regulación de contenidos
- ✓ Producción y emisión por medios masivos de comunicación
- ✓ Investigación en recreación, deportes, cultura y comunicación.
- ✓ Actividades de recreación, deporte, cultura y comunicación n.c.a.

#### **4.5 Educación.**

En la esfera educativa, debemos hacer un especial énfasis en cada una de las modalidades de inversión que se presentan, pues es aquí y en el área de salud donde se da la mayor inversión del gasto público social. Las primeras actividades que se planean son las que van encaminadas al fortalecimiento y el fomento de la educación para aquellas personas que tienen menos posibilidad de acceso a ella. De acuerdo a esto, se tendrán en cuenta todos los gastos que ello genere como es la contratación del personal capacitado para las labores educativas y relacionadas, la construcción y mantenimiento de infraestructura adecuada para estas actividades, los gastos de funcionamiento de entidades educativas

De acuerdo al Ministerio de Educación, se da una clasificación de la educación; las edades escolares. Con base en ellas se focaliza el gasto público social en educación en Colombia. La prioridad se presenta en la educación básica y media, habiendo en ellas el mayor número poblacional que accede a los programas educativos ofrecidos y subsidiados por el Estado.

En la Educación preescolar las actividades se encuentran enfocadas al desarrollo sicomotriz, cognoscitivo y afectivo pues este nivel es el intermedio entre el hogar y la etapa escolar. El ingreso y egreso de los estudiantes en la etapa preescolar varía de acuerdo a la edad, el acceso que tengan a los planes educativos y la capacidad económica de sus acudientes.

La inversión en educación básica tiene como objetivo principal la gestión, apoyo y funcionamiento de entidades e instituciones de educación de este nivel, el desarrollo de conocimientos básicos en diferentes temas se da en el nivel primario y temas más específicos con orientaciones vocacionales para el nivel bachillerato. La educación de etapa media técnica y vocacional dirige sus esfuerzos al apoyo y fomento de programas de estudios que están enfocados en algún campo económico y productivo del país y a los cuales se les incorpora las tecnologías, la ciencia y la técnica de última generación para que los estudiantes se encuentren en la capacidad de enfrentarse al mundo laboral a nivel nacional e internacional.

En la educación superior, el Estado ha procurado por la administración de actividades educativas que exigen haber cursado más de 8 años de educación formal, haber realizado publicaciones o investigaciones científicas propias. La vocación está plenamente definida, los individuos que pertenecen a estos niveles educativos tienen una mayor posibilidad de acceso al mundo laboral ya que se encuentran calificados para labores de alto nivel. Aquí encontramos los programas de pregrado, posgrado y especializaciones.

Otro concepto dentro de los cuales se hacen erogaciones en educación es la capacitación para el trabajo. El fomento, la gestión y el apoyo a estos planes son las mayores actividades a realizar. No solo hay inversión pública sino que también las empresas privadas, con el fin de adherir a sus entidades fuerza de trabajo, aporta al desarrollo de los individuos que se encuentran listos para laborar en los distintos campos económicos de la sociedad. Estos recursos privados están especialmente destinados al fomento de capacitaciones, préstamos y becas.

El componente “educación” del gasto público social está compuesto por:

- Contratación y prestación de servicios de Educación preescolar, básica y media
- Educación preescolar.
- Educación básica.
- Educación media.
- Educación media técnica y vocacional.
- Contratación y prestación de servicios de educación superior.
- Formación universitaria de pregrado y postgrado.
- Formación postsecundaria técnica y tecnológica.
- Contratación y prestación de servicios de capacitación para el trabajo.
- Contratación y prestación de servicios educativos no definidos por nivel.
- Contratación y prestación de servicios complementarios de la educación.
- Fomento, coordinación y regulación de la educación.
- Investigación sobre la educación.

#### **4.6 Protección Social.**

Todo lo tendiente a la atención de necesidades de grupos socialmente clasificados por género, edad, capacidad e ingresos.

- Atención de invalidez y limitaciones físicas y mentales
- Atención de la invalidez
- Atención de limitados físicos y mentales

- Atención de ancianos
- Atención de la familia, la niñez, la adolescencia y la juventud.
- Atención a la familia
- Atención a la niñez y la adolescencia
- Atención de la juventud
- Protección y atención de desempleados
- Protección y atención de grupos étnicos
- Atención a la población socialmente vulnerable o excluida n n.c.a.
- Prevención y atención de desastres
- Prevención de desastres
- Atención de desastres
- Servicios de bomberos
- Subsidios a las familias.
- Subsidios de vivienda.
- Subsidios por servicios públicos domiciliarios.
- Otros Subsidios
- Pensiones.
- Cesantías.
- Investigación en protección social.
- Actividades de protección social n.c.a

## CAPÍTULO 5. NORMATIVA.

- **Ley 38 de 1989.** Primera ley Orgánica de Presupuesto.
- **Ley 179 de 1994.** Ley Orgánica de Presupuesto.
- **Ley 136 de 1994.** Modernización de la organización y funcionamiento de los municipios.
- **Ley 225 de 1995.** Reforma a la Ley 179 de 1994. Adiciones a la Ley Orgánica de Presupuesto.
- **Sentencia C 151 de 1995.** Áreas prioritarias de inversión social, gastos de inversión social, distribución del situado fiscal y rentas de destinación específica.
- **Sentencia C 540 de 1995.** Gasto Público Social, ley de apropiaciones, ley Orgánica del Presupuesto.
- **Decreto 111 de 1996.** Actual Estatuto Orgánico de Presupuesto.
- **Ley 617 de 2000.** Reforma parcial a la Ley 136 de 1994, decreto extraordinario 1222 de 1986, adición de la Ley Orgánica de Presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del Gasto Público Nacional.
- **Ley 715 de 2001.** Sistema General de Participaciones.
- **Ley 819 de 2003.** Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad; transferencias fiscales.
- **Ley 1530 de 2012.** Sistema General de Regalías.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES.

- La definición del tema Gasto Público Social permite interpretar de múltiples formas cómo los recursos de la Nación, distribuidos en sus entidades, pueden ser utilizados para suplir necesidades de la población, pero debido a su ambigüedad, la aplicación del mismo se torna poco efectiva y transparente.
- A través de innumerables mecanismos de distribución, planificación y ejecución de presupuestos se pueden identificar las necesidades que son más importantes en cada región. Se detecta un inconveniente al momento de evaluar la eficacia con la cual actúan ya que no son aplicados en la debida forma. Además, la preocupación que invade a los dirigentes por revelar las zonas de mayor insatisfacción entre la población hace que los recursos sean destinados en su mayoría al funcionamiento y no a la materialización de los programas y proyectos sociales.
- Los resultados arrojados por los instrumentos con los cuales se identifican las necesidades básicas insatisfechas imperantes entre la población, son los que determinan cómo será focalizado el Gasto Público Social; sin embargo, debido a los cambios de comportamiento de la sociedad, las nuevas tecnologías, el reordenamiento de las necesidades dentro de los hogares colombianos y las nuevas exigencias del desarrollo de la civilización, han provocado la desactualización de dichos instrumentos de medición, quedándose obsoletos para las necesidades por las cuales son implementados y finalmente produciendo errores en la focalización del gasto y minimizando su efectividad.
- La reducción de gastos operativos o los llamados en muchos casos “de funcionamiento” como el caso de los gastos políticos o gastos en

incentivos, ambos producto de la gestión hecha por las entidades del Estado, hacen que los principios del Gasto Público Social no se lleven a cabo, reducen el rango de inversión y le restan transparencia a los procesos.

- La benevolencia y libertad con la que se ha permitido el manejo del Gasto Público Social, ha expuesto los vacíos legales que se presentan en este tema y la autonomía autoproclamada que cada dirigente ha puesto en determinar el verdadero significado de ello. Las investigaciones de campo y los análisis realizados a las mismas, han arrojado el inesperado resultado de que cada dirigente tiene la firme convicción que la interpretación que le ha dado al Gasto Público Social es la adecuada, que en ningún caso se presentan vacíos falencias jurídicas sobre el tema y que la focalización de su presupuesto es el correcto en su región.
- Es imprescindible el control y la vigilancia del gobierno nacional en los programas de Gasto Público Social del nivel municipal y/o departamental.
- La aprobación de normas especiales que regulen el Gasto Público Social y den una clara diferenciación entre los gastos puramente sociales y los gastos que permiten que la práctica de actividades sociales puedan llevarse a cabo, logrando la maximización de los recursos y minimizando el gasto innecesario.

## CAPÍTULO 7. GLOSARIO.

- ∞ **Apropiaciones.** Es la autorización de gastos para la vigencia fiscal anual de una entidad, la cual expira el 31 de diciembre de cada año y por tanto no podrán ser ejecutadas o comprometidas.
- ∞ **CONFIS.** Consejo Superior de Política Fiscal. Es el rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal. Capítulo III, decreto 111 de 1996.
- ∞ **Control de legalidad del Presupuesto.** Es la vigilancia que se ejerce sobre los proyectos y planes de presupuesto para garantizar una gestión verdaderamente eficiente y eficaz, ya que los presupuestos y las apropiaciones que lo conforman no solo tienen que ver con el efecto económico sino con el político, legal y social.
- ∞ **Derecho presupuestal.** Es aquel que regula el proceso de preparación, discusión, aprobación, ejecución, modificación y control de los presupuestos públicos y ordena el proceso de recaudo de los ingresos fiscales, afectando su distribución y finalidad.
- ∞ **Ejecución presupuestal.** Es la puesta en funcionamiento de las actividades contempladas en los planes de presupuestos anuales de cada institución estatal o privada teniendo en cuenta su modo de ejecución, inversión, planeación y distribución.
- ∞ **Equilibrio dinámico del Presupuesto.** Estabilidad económica, equilibrio entre ingresos y gastos del presupuesto, el cual se logra solo con una economía nacional consolidada. Este equilibrio se obtiene aumentando los gastos o disminuyendo los impuestos, de acuerdo al comportamiento que se presente y el equilibrio que se quiera obtener.

- ∞ **Focalización del gasto.** es un medio por el cual se pretende destinar de la manera más óptima el gasto social con el que debe cumplir el gobierno a la población con mayor número de necesidades. Todo lo anterior con el fin de lograr el objetivo de minimizar el impacto social de las medidas gubernamentales.
  
- ∞ **Homeostasis presupuestal.** De acuerdo al artículo 21 del decreto 111 de 1996: *“El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.”*
  
- ∞ **Ley de apropiaciones.** También llamada Presupuesto de Gastos. Estima los ingresos y autoriza los gastos de todos los Ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos y demás entidades del Estado, y deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.
  
- ∞ **Ley Orgánica de Presupuesto.** O Decreto 111 de 1996. Compila todas las normas relativas a la regulación de la creación, planeación, aprobación y ejecución del presupuesto de la Nación. Definido por la Constitución Política de 1991 en su artículo 352.
  
- ∞ **Liquidación del Presupuesto.** se encuentra definido por el artículo 54 de la Ley 38 de 1989. Consiste en la presentación del proyecto de plan de presupuesto de una entidad para ser puesto a consideración del Congreso (en el caso del proyecto de presupuesto de la Nación) o ente autorizado para su modificación, adición o supresión de elementos considerados no convenientes o incompletos.

- ∞ **Máxima Ocupación.** Es uno de los principios del Gasto Público Social. Hace referencia a la potenciación de los recursos invertidos en programas públicos sociales, de tal manera que llegue a su clímax de productividad, distribución y ejecución.
- ∞ **Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI.** Conjunto de necesidades que resultan inherentes e imprescindibles a la sobrevivencia del ser humano. Las necesidades básicas insatisfechas permite la ubicación de los círculos más críticos de pobreza e insatisfacción dentro de la población.
- ∞ **Plan Nacional de Desarrollo.** Es el mecanismo básico por el cual la Nación provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas y se propone objetivos de acuerdo al plan de gobierno de cada dirigente ya sea del nivel nacional, departamental o municipal. Se encuentra definido por el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia.
- ∞ **Plan Plurianual de inversiones Públicas.** Programa por medio del cual una entidad estatal presenta la estimación de las actividades e inversiones más relevantes en un periodo de cuatro años.
- ∞ **Población vulnerable.** Es aquella porción de la población que de acuerdo a las crisis económicas que se presenten, tienen la capacidad para resistir y mantenerse dentro de una categoría económicamente definida. Es aquella que está propensa a caer en la pobreza a partir de las condiciones que el crecimiento económico imponga en un territorio.
- ∞ **Pobreza.** Es una situación o estado en la que se vive debido a la imposibilidad de acceder y satisfacer necesidades básicas del ser humanos que le permitirían tener una vida mínimamente de calidad.

- ∞ **Presupuesto Público.** Herramienta que le permite a una entidad pública o privada, planificar sus actividades y prever sus resultados para que la efectividad de los mismos aumente y pueda cumplir con la prestación de servicios que satisfagan las necesidades de la población a partir del rol que se le asigna al Estado en todas las esferas del país.
  
- ∞ **Reservas presupuestales.** Las reservas presupuestales consisten en guardar determinado porcentaje del recurso anual del municipio para costear una obra a realizar sin importar el tiempo de duración, es decir; aun habiendo expirado el año de la vigencia presupuestal en que se dieron, el dinero sigue reservado para hacerlo efectivo en lo sucesivo de la evolución de la obra.
  
- ∞ **Vigencias futuras.** Definido por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003. Son los recursos comprometidos de la vigencia actual y de las futuras que no sobrepasen el periodo del dirigente en cargo, para la consecución de una obra. En caso de ser necesario comprometer vigencias futuras más allá del tiempo del periodo del dirigente responsable de la vigencia, serán vigencias excepcionales y éstas deberán ser estudiadas y aprobadas previamente.