

# ECONOMIA Y SOCIEDAD







# EL GASTO SOCIAL EN COLOMBIA. DIEZ AÑOS DE DETERIORO<sup>1</sup>

OSCAR ARCOS PALMA\*

*"Prefiero pensar que el pesimismo  
es un optimismo bien informado"*

*"Nos hace falta, es cierto, que  
coincidan la nación con la  
justicia"*

**Carlos Fuentes**

\* Economista, investigador del CINEP.



Sólo a finales de los años ochenta en el país comenzaron a circular en forma regular trabajos analíticos sobre conceptos que definen y caracterizan el gasto público social. Si bien se ha avanzado bastante en la definición de las categorías que lo componen, las interpretaciones y el manejo de la información del gasto público social responden de manera evidente a claras intencionalidades políticas<sup>2</sup>.

Aunque las diversas interpretaciones han llevado a un estado de confusión sobre los rubros que integran cada una de las categorías del gasto social, se da por aceptado que los gastos gubernamentales en educación, salud, seguridad social, vivienda y saneamiento básico son de carácter redistributivos, que responden a necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad. Este consenso mínimo ha posibilitado las comparaciones internacionales de indicadores relacionados con la inversión pública social y el bienestar<sup>3</sup>. Aquí se consideran esos gastos en la presentación de las cifras y el análisis. Los propósitos de este documento se inclinan en mostrar cómo los gastos sociales se han visto bastante disminuidos desde que el país dio inicio al proceso de saneamiento de la economía en los años 1984-85, no sólo por las limitaciones del modelo de desarrollo en las condiciones particulares del país, sino también por otras dos razones fundamentales: la primera, referida a las presiones de la banca internacional que llevaron a incrementar año tras año los pagos del servicio de la deuda y la segunda el clima de guerra y de corrupción que llega a límites extremos en los últimos diez años. Todo ello ha llevado a incrementos considerables de la participación del servicio de la deuda y de los gastos en justicia, defensa y seguridad en el presupuesto general de la nación, a costa de los gastos sociales.



## TENDENCIAS RECIENTES DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Aunque se ha convertido en lugar común mencionar que la década de los ochenta hizo evidentes las limitaciones del estructuralismo -estancamiento económico generalizado, incapacidad fiscal, poca habilidad para el control de la inflación y crisis de la deuda, entre otros aspectos- conviene tenerlas en cuenta para comprender el comportamiento que registran las cuentas fiscales del Estado durante los últimos diez años, en particular las del gasto social con respecto al comportamiento del presupuesto general de la nación y de otros componentes del gasto público.

Entre las limitaciones señaladas, la desaceleración del crecimiento y la crisis de la deuda llevaron al país a pactar con el sistema financiero internacional un programa de ajuste: en dos períodos i) el primero -desde 1984-85 hasta 1989- orientada al saneamiento de las finanzas públicas (reducción del déficit fiscal, devaluación del tipo de cambio, etc.) y ii) el segundo -a partir de 1990-, en el que se consolidan medidas encaminadas a la reestructuración de la economía sobre la base de la desregulación del sector externo, la privatización, la liberación comercial, la flexibilización del mercado laboral y la reducción del rol de Estado.

No se desconoce que en términos generales la adopción de políticas de estabilización y reestructuración en el país ha tenido un relativo éxito en algunos aspectos de la actividad económica. Durante los años ochenta la tasa de crecimiento anual del PIB se situó en promedios cercanos al 3.6%, superior a la media latinoamericana del 1.0%, y en lo que va corrido de los noventa el promedio supera el 4.0% anual.

En materia fiscal, la situación del déficit en 1983 era prácticamente insostenible: 7.6% del PIB<sup>4</sup>. Desde entonces se observa una tendencia a reducir el déficit, como consecuencia de la austeridad impuesta en el control del gasto público: los compromisos de reducir el déficit a niveles cercanos al 2% del producto a partir de esa fecha y el incremento

progresivo en el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública externa llevaron a comprimir o reasignar los recursos del gasto público. Este escenario de restricciones de las políticas del gasto público permite observar el comportamiento del gasto social durante los últimos diez años y comprender las consecuencias financieras y sociales que vive actualmente el país.

La crisis económica reciente, caracterizada por la desaceleración con señales de recesión tiene que ver en la manera como se implementó el modelo de apertura económica desde 1990, sustentado especialmente por los crecimientos elevados del sector de bienes no transables y por el crecimiento desbordado del consumo. Esta nueva situación pone en evidencia una vez más los problemas estructurales de la economía colombiana: i) déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos; ii) deterioro del ahorro privado; iii) inclinación a la especulación del sector manufacturero; iv) fragilidad estructural de las finanzas públicas asociada al estancamiento de la inversión y el escaso margen de maniobra frente a las determinaciones de la política monetaria.

Todo ello ha conducido a que el país se desindustrialice y la economía se concentre más en el sector terciario (servicios): durante los últimos tres

años aumentaron los concordatos en la industria y se multiplicó el contrabando. En cuanto al déficit fiscal, la apertura comercial ha producido una gran disminución de ingresos tributarios provenientes de las exportaciones. La situación es mucho más complicada de lo que se supone, en tanto que la descentralización obliga al Estado central a transferir recursos a las regiones, sin que se disminuyan las obligaciones del primero. De esta manera el Estado central sigue gastando mucho más de lo esperado, en duplicidad de funciones con las regiones. Esta realidad se vuelve más difícil si se considera que durante los últimos años se han incrementado los gastos en el servicio de la deuda, orden público y defensa. Aunque el déficit fiscal es compensado de alguna manera con ingresos no tributarios como los de la seguridad social y los recursos petroleros, la tendencia constituye una bomba de tiempo.

Un problema estructural bastante grave es el del sector agropecuario, cuya falta de competitividad se hizo evidente al comenzar el proceso de apertura: los altos costos de producción, la precaria infraestructura vial, los subsidios y el proteccionismo de los países centrales, la inseguridad y el contrabando, han conducido al abandono de las labores agrícolas y a una concentración mayor de la propiedad de la tierra.

- 1 El Programa de Desarrollo del Cinep adelanta actualmente una investigación en torno al tema de la pobreza: i) conceptualización; ii) factores explicativos de expansión de la pobreza; iii) sistemas de medición; iv) exámenes de políticas gubernamentales para la erradicación de la pobreza; v) marco institucional; y vi) formulación de estrategias alternativas y construcción de un indicador de bienestar para el país. Los contenidos de este artículo se inscriben en los avances del punto iv).
- 2 El artículo "El gasto público social del Gobierno central" (RAMIREZ, 1990), ilustra con claridad sobre el enfoque que funcionarios del Estado suelen dar a los estudios sobre el gasto público social. En ese trabajo, Ramírez considera el gasto en justicia como gasto social, a diferencia de la mayoría de los analistas que lo definen como un bien público puro, necesario para la vida en comunidad, y que sólo el Estado está en capacidad de garantizar.
- 3 Las diferencias se basan en los marcos interpretativos diseñados por diversos organismos internacionales. Por ejemplo, el PNUD, para efecto de comparaciones internacionales no incluye en sus análisis los gastos que los países destinan a vivienda. En un estudio sobre el "El gasto público social y sus efectos redistributivos", promovido por el BID en 1986, el Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana -ECIEL-, incluye, al igual que FEDESARROLLO en sus estudios, el componente de gasto en vivienda. Pero a diferencia de éste último, ECIEL incluye como una categoría independiente los gastos en saneamiento básico. Desde 1993, el DNP definió los componentes del Gasto Social, a la luz de las normas constitucionales: Salud; Seguridad Social; Educación; Cultura, Deporte y Recreación; Vivienda; Agua y Saneamiento; Trabajo; y Gasto Social Rural.
- 4 Este dato incluye el déficit del gobierno central y el sector descentralizado.



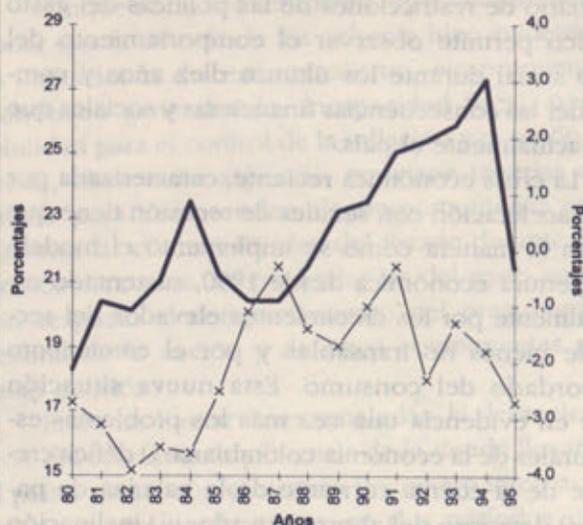
## POLÍTICA ECONÓMICA Y POLÍTICA SOCIAL: DIVORCIO DE NUNCA ACABAR

Aunque los planes de desarrollo de los últimos gobiernos han concedido en sus formulaciones un papel protagónico a estrategias de formación de capital social, superación de la pobreza y de inequidades en la distribución de los ingresos -como parte de las condiciones para enfrentar con éxito los retos que impone la globalización de la economía, alcanzar mejores tasas de crecimiento productivo y mejorar los niveles de bienestar de la población-, en la práctica se observa que las políticas estatales continúan privilegiando, como en el pasado, la macroeconomía del crecimiento y la estabilidad económica.

De esta manera se perpetúa el divorcio entre política económica y política social en el sentido en que las aspiraciones del crecimiento de la actividad económica no contemplan en absoluto las dimensiones estructurales y funcionales de la distribución de la propiedad y el ingreso, la remuneración real del empleo asalariado y del sector informal y el gasto social.

No obstante los procesos de ajuste estructural y descentralización iniciados en la década pasada, y los de democratización y participación de la ciudadanía al amparo de la Carta Constitucional del 91, el problema de la pobreza creciente se constituye en uno de los límites más preocupantes para el desarrollo. Las condiciones actuales señalan en el país un acelerado ritmo de crecimiento de la población pobre en áreas urbanas, cada vez más vulnerable y excluida socialmente, ingresos precarios, desempleo creciente y mengua en la calidad del empleo, e inadecuada provisión habitacional y de servicios básicos. Todo ello se ha dado en un escenario donde la corrupción, el narcotráfico y la violencia urbana y rural -elevada en los últimos

Gráfico No. 1  
Presupuesto General de la Nación y Déficit  
Fiscal  
(Porcentajes del PIB)



Eje izquierdo: Presupuesto General de la Nación (línea gruesa)  
Eje derecho: Déficit fiscal (línea delgada)

años a niveles sin precedentes- no han hecho más que agravar la crisis de la sociedad colombiana que se debate entre la legitimidad y la efectividad.



## DINÁMICA DEL GASTO SOCIAL Y DE OTROS COMPONENTES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN<sup>5</sup>

Desde los inicios del proceso de saneamiento de la economía en 1984, el equilibrio fiscal se convirtió en el caballito de batalla en el que los distintos gobiernos se han acaballado para resolver los problemas más urgentes de la economía colombiana. Los resultados obtenidos en la reducción del déficit en el período 1984-1990 no guardan relación

**Cuadro No. 1**  
**Participación del Gasto Público en el PIB:**  
**Gasto Público Total, Social y sus componentes, Defensa y Seguridad, Justicia y Servicio de la Deuda**  
**(Porcentajes)**

Año	Presupuesto General de la Nación	Gasto Social (1)	Educación	Salud	Seguridad (2)	Vivienda Social	Defensa y Seguridad (3)	Justicia (4)	Servicio de la Deuda
80	18,31	7,01	2,40	0,44	2,48	0,68	1,84	0,46	1,31
81	20,42	7,77	2,86	0,53	2,80	0,92	1,81	0,56	1,42
82	20,12	8,35	2,75	0,54	2,85	0,81	1,78	0,56	1,51
83	21,07	8,94	2,83	0,65	2,97	1,22	2,28	0,63	1,49
84	23,50	9,15	3,09	0,77	2,92	1,26	2,38	0,57	1,68
85	21,23	8,06	2,73	0,71	3,07	0,78	2,12	0,53	1,72
86	20,44	7,75	2,58	0,72	2,71	0,68	2,00	0,47	2,85
87	20,44	7,42	2,47	0,78	2,68	0,79	2,03	0,47	2,64
88	21,50	7,43	2,34	0,74	2,68	0,77	2,19	0,53	2,91
89	23,19	8,15	2,43	0,84	2,87	0,77	2,24	0,55	3,25
90	23,50	7,52	2,32	0,77	3,26	0,53	2,16	0,54	3,12
91	25,06	7,40	2,23	0,71	3,19	0,54	2,08	0,54	3,24
92	25,39	8,18	3,30	0,78	3,19	0,44	2,41	0,67	4,04
93	25,86	8,09	2,83	0,90	3,43	0,39	2,95	1,02	3,42
94	27,28	8,16	2,91	1,09	3,65	0,40	2,77	1,04	5,50
95	21,44	10,25	2,74	1,31	5,53	0,57	2,95	1,09	3,46

- (1) Educación, Vivienda, Salud, Seguridad Social y Saneamiento Básico.  
 (2) Incluye aportes a salud y pensiones.  
 (3) Defensa Nacional, Policía y Seguridad.  
 (4) Justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación.

Fuente: Contraloría General de la República, Informes financieros - DNP-UDS  
 Cálculos del autor

alguna con la tan pregonada austeridad fiscal como instrumento de ajuste estructural. En ese mismo período y en los años subsiguientes el presupuesto general de la nación señala ritmos de crecimiento nunca vistos (Gráfico No. 1): de promedios del 20% anual como proporción del PIB durante la primera mitad de los ochenta, el presupuesto se ha elevado a promedios del 25% en el último quinquenio. En el Gráfico No. 1 se observa, en cambio, que los niveles del déficit fiscal de los años recientes señalan una proximidad bastante grave a la crisis fiscal de comienzo de los ochenta.

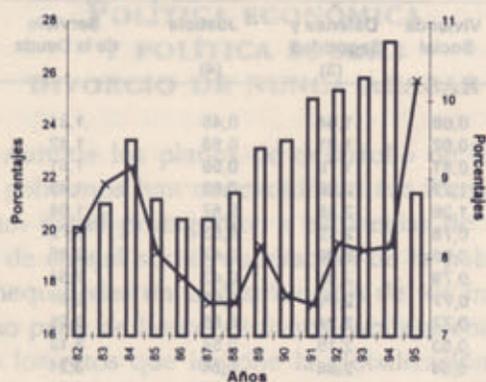
Es evidente que el equilibrio fiscal se ha buscado a través de las disminuciones del gasto social. Nadie desconoce que el gasto social se ha venido utilizando como variable de ajuste (González, Arcos, 1994). En el período 1980-1995, la tendencia

general de la participación del gasto social frente al PIB es decreciente: el promedio anual del 8.4% como proporción del PIB en los últimos cinco años es similar al promedio anual alcanzado durante los años 1980-84 (Cuadro No.1). En contraste, es bastante notoria la diferencia en la intensidad del ritmo de crecimiento del presupuesto general de la nación respecto al gasto social (Gráfico No. 2). En otros términos también puede verificarse que la evolución del presupuesto general de la nación no se compadece con las tasas de crecimiento del producto (Gráfico No. 3).

Desde una perspectiva diferente, aunque se observa mayores niveles de crecimiento del gasto social frente a los niveles de crecimiento real del PIB (Cuadro No. 3), su participación en el presupuesto general de la nación se reduce ostensible-

5 Debe entenderse, en adelante, como el presupuesto ejecutado.

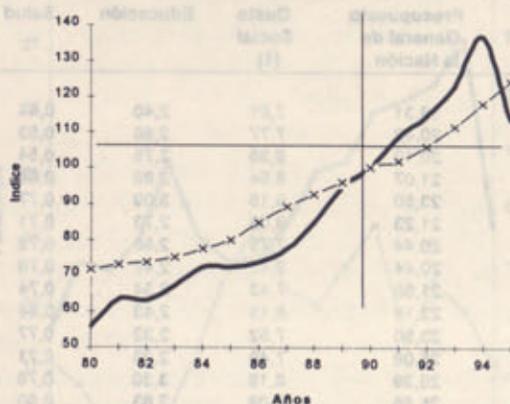
**Gráfico No. 2**  
Presupuesto General de la Nación y Gasto Social  
(Porcentajes del PIB)



Eje izquierdo: Presupuesto General de la Nación (barras)  
Eje derecho: Gasto Social (línea)

Fuente: Cuadro No. 1

**Gráfico No. 3**  
Presupuesto del PIB y el Presupuesto de la Nación  
(Base 1990 = 100)



La línea delgada representa el PIB y la línea gruesa el presupuesto General de la Nación

Fuente: Cuadro No. 3

**Cuadro No. 2**  
Participación del Gasto Social y sus componentes, Defensa y Seguridad, Justicia y Servicio de la Deuda en el Presupuesto General de la Nación  
(Porcentajes)

Año	Gasto Social	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda	Defensa y Seguridad	Justicia	Servicio de la Deuda
80	38,29	13,12	4,72	13,53	3,69	10,04	2,52	7,14
81	38,03	13,99	4,21	13,69	4,52	8,85	2,75	6,95
82	41,49	13,66	4,05	14,14	4,05	8,82	2,78	7,50
83	42,42	13,44	3,95	14,11	5,77	10,84	2,97	7,05
84	41,75	14,08	3,53	13,34	5,77	10,87	2,59	7,67
85	37,95	12,87	3,33	14,47	3,68	9,97	2,49	8,08
86	37,92	12,65	3,51	13,26	3,31	9,78	2,31	13,97
87	36,31	12,08	3,81	13,11	3,89	9,95	2,31	12,91
88	34,56	10,87	3,44	12,45	3,59	10,21	2,44	13,54
89	35,16	10,48	3,62	12,37	3,31	9,68	2,36	13,99
90	31,99	9,89	3,27	13,89	2,25	9,19	2,30	13,27
91	29,54	8,90	2,83	12,73	2,17	8,30	2,14	12,93
92	32,21	13,02	3,08	12,56	1,73	9,49	2,65	15,91
93	31,29	10,93	3,49	13,25	1,51	11,41	3,93	13,24
94	29,90	10,65	4,01	13,39	1,47	10,16	3,81	20,16
95	47,79	12,76	6,12	25,77	2,67	13,75	5,07	16,15

- (1) Educación, Vivienda, Salud, Seguridad Social y Saneamiento Básico
- (2) Incluye aportes a salud y pensiones
- (3) Defensa Nacional, Policía y Seguridad
- (4) Justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación

Fuente: Contraloría General de la República, Informes financieros - DNP-UDS  
Cálculos del autor

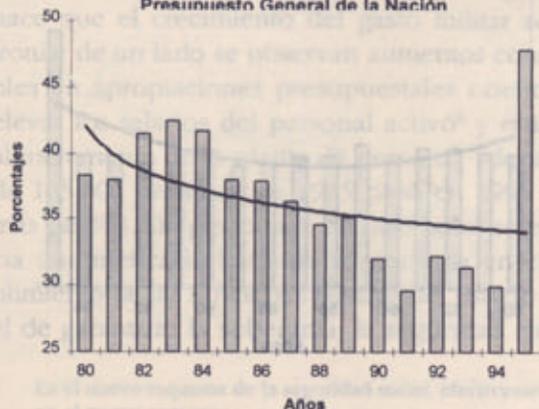
**Cuadro No. 3**  
**Evolución del PIB y el Gasto Público Total, Social y sus componentes,**  
**Defensa y Seguridad, Justicia y Servicio de la Deuda**  
**(Base : 1990 = 100)**

Año	PIB	Presupuesto de General de la Nación	Gasto Social	Educación	Salud	Seguridad Social	Vivienda	Defensa y Seguridad	Justicia	Servicio la Deuda
80	71,52	55,72	66,69	73,89	80,56	54,25	91,51	60,89	61,14	29,97
81	73,14	63,55	75,55	89,85	81,88	62,63	128,00	61,21	75,91	33,30
82	73,84	63,22	81,99	87,31	78,39	64,36	113,97	60,70	76,46	35,73
83	74,99	67,22	89,13	91,33	81,37	68,26	172,66	79,32	86,93	35,72
84	77,50	72,27	94,31	102,86	78,04	69,38	185,52	85,50	81,47	41,77
85	79,91	72,18	85,62	93,94	73,48	75,18	118,35	78,33	78,12	43,96
86	84,57	73,54	87,17	94,03	78,97	70,19	108,34	78,31	73,83	77,39
87	89,11	77,49	87,96	94,63	90,45	73,12	134,18	83,88	77,89	75,37
88	92,73	84,82	91,63	93,19	89,24	76,01	135,45	94,21	90,12	86,50
89	95,89	94,63	104,01	100,27	104,82	84,28	139,34	99,65	97,19	99,76
90	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
91	102,00	108,78	100,44	97,87	94,35	99,68	104,98	98,25	101,00	106,01
92	105,91	114,43	115,23	150,56	107,75	103,47	88,17	118,13	131,89	137,16
93	111,62	122,85	120,15	135,74	131,27	117,22	82,83	152,49	210,14	122,53
94	118,02	137,00	128,04	147,56	168,08	132,10	89,87	151,43	227,08	208,09
95	124,27	113,40	169,40	146,27	212,60	210,41	134,87	169,75	249,76	138,02

- (1) Educación, Vivienda, Salud, Seguridad Social y Saneamiento Básico.
- (2) Incluye aportes a salud y pensiones.
- (3) Defensa Nacional, Policía y Seguridad.
- (4) Justicia, Rama Judicial y Fiscalía General de la Nación.

Fuente: Contraloría General de la República, Informes financieros - DNP-UDS  
 Cálculos del autor

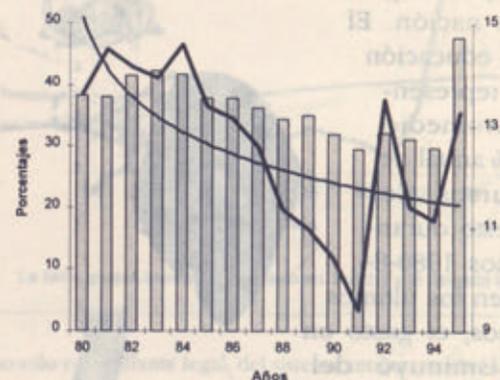
**Gráfico No. 4**  
**Participación del gasto Social en el Presupuesto General de la Nación**



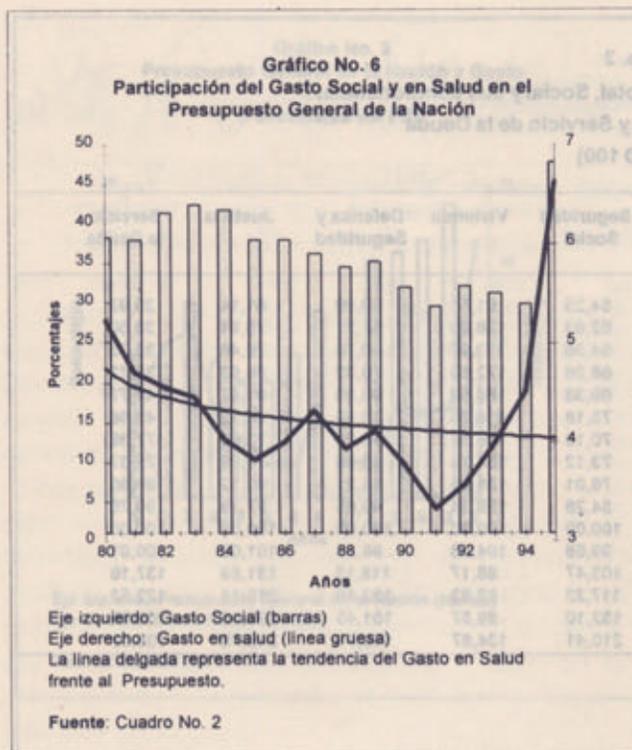
La línea delgada representa la tendencia del Gasto Social frente al Presupuesto General de la Nación.

Fuente: Cuadro No. 2

**Gráfico No. 5**  
**Participación del Gasto Social y en Educación en el Presupuesto General de la Nación**



Eje izquierdo: Gasto Social (barras)  
 Eje derecho: Gasto en Educación (línea gruesa)  
 La línea delgada representa la tendencia del Gasto en Educación frente al Presupuesto.  
 Fuente: Cuadro No. 2



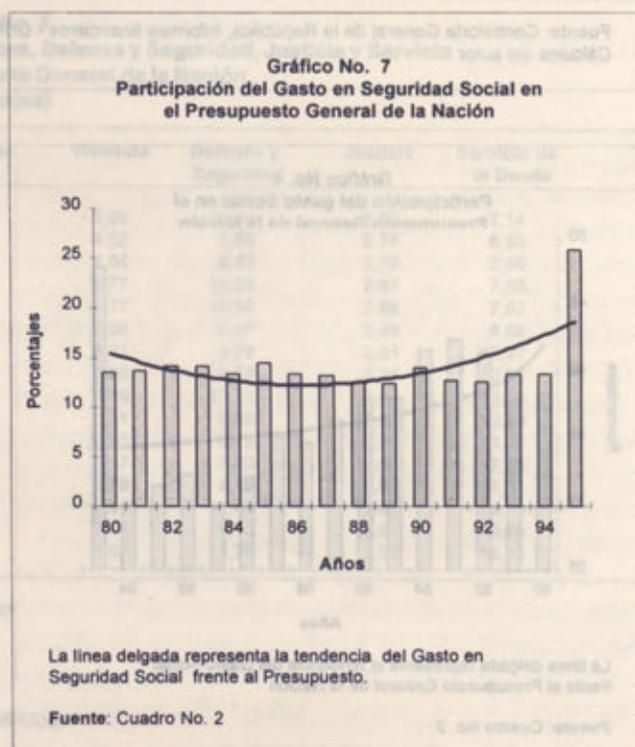
mente (Gráfico No. 4). Los Gráficos Nos. 5, 6 y 8 ilustran, para los gastos en educación, salud y vivienda, las tendencias decrecientes de su participación en los recursos totales del presupuesto general de la nación. El gasto en educación pasó de representar un promedio del 13.7% anual de los recursos del presupuesto durante los años 1980-84, a 11.2% en los últimos cinco años; el gasto en salud disminuyó del 4.1% al 3.9% y el de vivienda de 4.8% a 1.9% en los mismos periodos.



Estos resultados contrastan con el comportamiento del gasto de sectores como el de seguridad social, justicia, defensa y seguridad, e incluso con el gasto del servicio de la deuda.

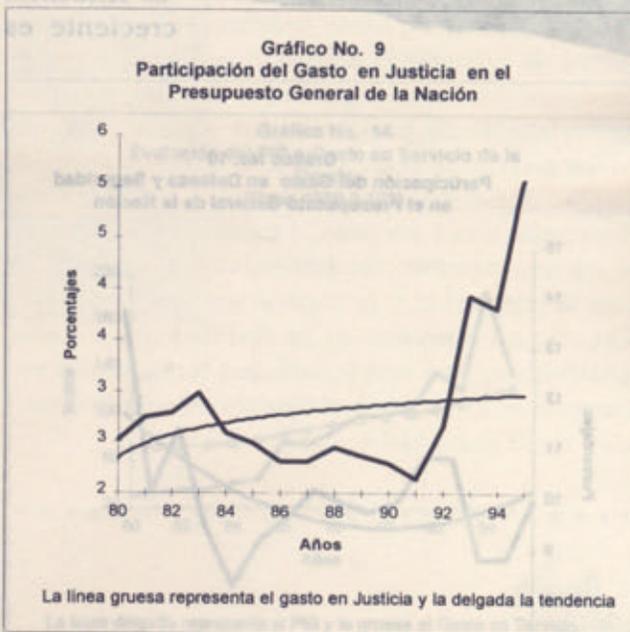
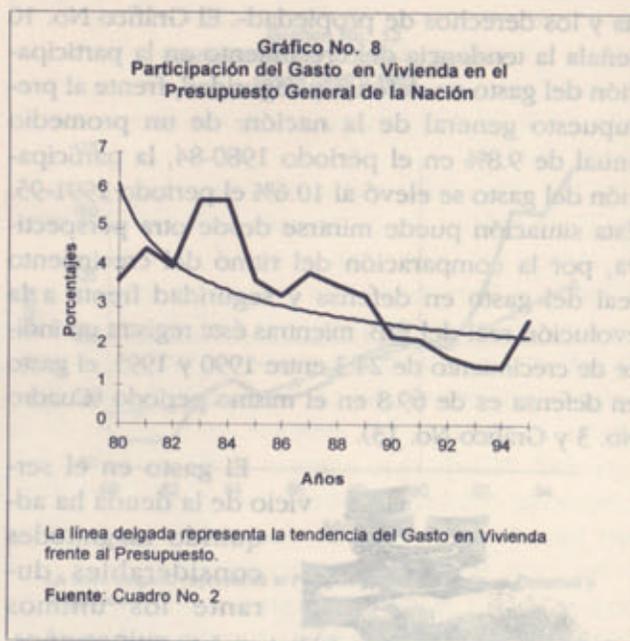
En seguridad social, no obstante conservar los niveles de participación promedio anual del 13% durante el período 1980-1995, comienza a observarse en los últimos años un incremento de importancia, dadas las transferencias a las entidades de seguridad social a costa del Gobierno Central<sup>6</sup>, originadas en la Ley 100 de 1993 que avanza en el reconocimiento de la deuda pensional vigente (Gráfico No. 7).

El crecimiento de la participación del gasto en justicia no sólo obedece a la reforma constitucional que generó aumentos en costos administrativos (creación del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la República. Esta última, que se inició con una planta de 10.509 cargos en 1992, tiene actualmente 20.176, casi el 100% más en menos de cuatro años<sup>7</sup>) y a los



costos originados en la lucha contra el narcotráfico, la corrupción administrativa y la generalización de la violencia en el país, sino que también obedece a los patrones de ineficiencia del gasto, cuyas señales se expresan en la mala distribución de las funciones que ha congestionado mucho más algunas áreas. Esta razón explica, entre otras, la inoperancia endémica del sistema judicial y las consecuencias que se reflejan en la impunidad. El Gráfico No. 9 muestra la tendencia del crecimiento en la participación del gasto en Justicia frente a los recursos totales del presupuesto general de la nación, que pasó de un promedio anual de 2.7% del total en el período 1980-84 a 3.5% en promedio anual en el período 1991-95. Esta situación puede observarse en otros términos: la comparación del ritmo del crecimiento real del gasto en justicia frente a la evolución real del PIB es bastante significativa, pues el índice del producto aumenta en 24.3% entre 1990 y 1995, mientras el de justicia se incrementa en 149.8% en el mismo período (Cuadro No. 3 y Gráfico No. 12).

En defensa y seguridad, la situación es igual de patética. La violencia política y social que ha señoreado durante medio siglo en el país ha inclinado la orientación del gasto público a problemas de la paz y la tranquilidad ciudadana. Esto dada la vigencia de los movimientos guerrilleros y el ingrediente del tráfico de drogas y el crimen organizado, hace que el crecimiento del gasto militar sea una ironía: de un lado se observan aumentos considerables en apropiaciones presupuestales orientadas a elevar los salarios del personal activo<sup>6</sup> y retirado y al incremento de la planta de personal -de un total de 165.000 personas en 1985 pasó en 1995 a algo más de 303.000 personas<sup>7</sup>; de otro lado, se evidencia una ineficacia bastante sospechosa en el cumplimiento de las funciones básicas del Estado -como el de garantizar la soberanía, la seguridad ciudadana-



6 En el nuevo esquema de la seguridad social, efectivamente el gobierno no sólo es el garante legal del sistema antiguo, también lo es del ISS en el nuevo esquema.

7 Comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas, *Situación de las Finanzas públicas en Colombia*, Informe Preliminar (mimeo), Santafé de Bogotá, marzo de 1966.

8 Op. Cit. Resulta inquietante, ciertamente, el que "las erogaciones salariales de oficiales y suboficiales estén atados al del Ministro".

9 Op. Cit.

na y los derechos de propiedad-. El Gráfico No. 10 señala la tendencia del crecimiento en la participación del gasto en defensa y seguridad, frente al presupuesto general de la nación: de un promedio anual de 9.8% en el periodo 1980-84, la participación del gasto se elevó al 10.6% el periodo 1991-95. Esta situación puede mirarse desde otra perspectiva, por la comparación del ritmo del crecimiento real del gasto en defensa y seguridad frente a la evolución real del PIB: mientras éste registra un índice de crecimiento de 24.3 entre 1990 y 1995, el gasto en defensa es de 69.8 en el mismo período (Cuadro No. 3 y Gráfico No. 13).



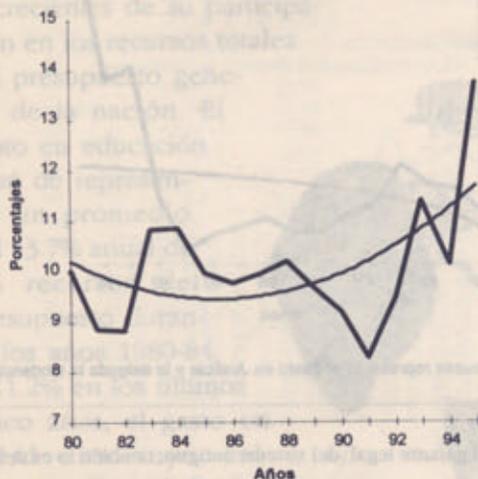
El gasto en el servicio de la deuda ha adquirido magnitudes considerables durante los últimos quince años. La tendencia creciente es

más pronunciada después de 1990. El Gráfico No. 11 y el Cuadro No. 2 muestran en el servicio de la deuda, niveles de participación promedio anual del 7.3% frente al total del presupuesto general de la nación en el período 1980-84, y del 15.7% anual en el período 1991-95.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

Las cifras revelan un alarmante crecimiento del presupuesto de la nación, muy por encima de la tendencia histórica, en contravía con los planteamientos de políticas orientadas a la reducción del Estado. El problema es bastante preocupante si se considera que esta tendencia no se ha visto acompañada de una reforma tributaria que garantice su financiación en el largo plazo (González, 1996): las modificaciones legislativas que se vienen sucediendo desde 1990 no sólo han llevado a una mayor dependencia de los impuestos indirectos -que recaen en gran medida en la actividad económica do-

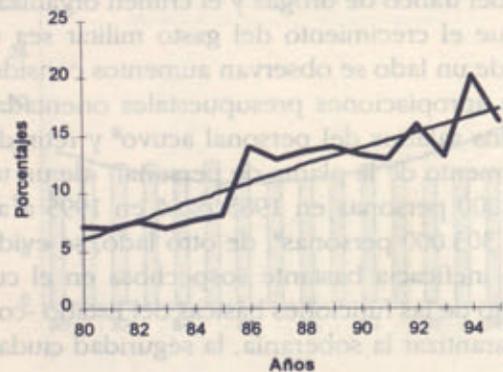
**Gráfico No. 10**  
Participación del Gasto en Defensa y Seguridad en el Presupuesto General de la Nación



La línea delgada representa la tendencia del Gasto en Defensa y Seguridad frente al Presupuesto.

Fuente: Cuadro No. 2

**Gráfico No. 11**  
Participación del Gasto en Servicio de la Deuda en el Presupuesto General de la Nación

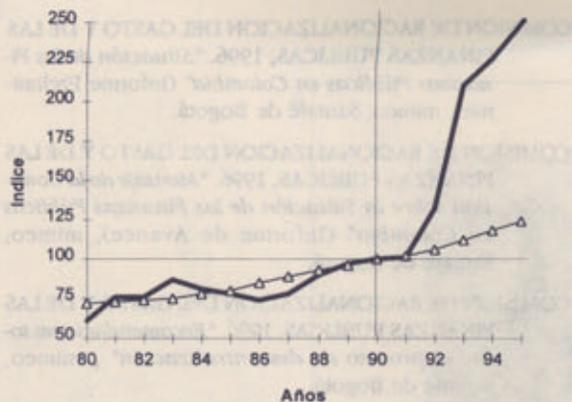


La línea delgada representa la tendencia del Gasto en Servicio de la Deuda frente al Presupuesto.

Fuente: Cuadro No. 2

# CONFLICTO Y REGIÓN

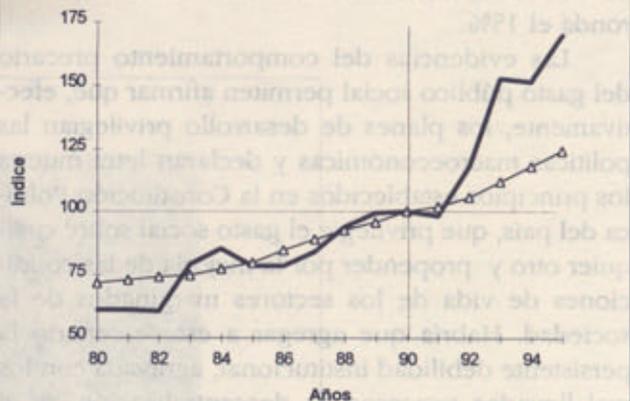
**Gráfico No. 12**  
Evolución del PIB y Gasto en Justicia



La línea delgada representa el PIB y la gruesa el gasto en Justicia.

Fuente: Cuadro No. 3

**Gráfico No. 13**  
Evolución del PIB y Gasto en Defensa  
(Base 1990 0 100)



La línea delgada representa el PIB y la gruesa el Gasto en Defensa y Seguridad.

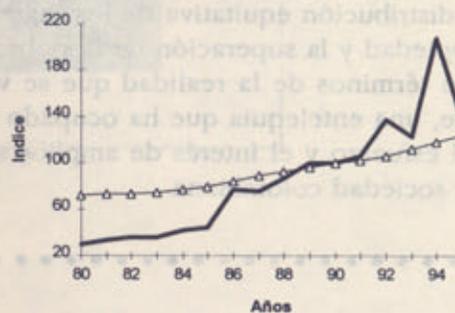
Fuente: Cuadro No. 3

méstica-, también han sido insuficientes para el recaudo sostenible de recursos y el control efectivo de la evasión, calculada en 26% del recaudo potencial del impuesto de renta y en más del 30% del impuesto al valor agregado<sup>10</sup>.

Los gastos en justicia, defensa y seguridad y servicio de la deuda, a ritmos mucho mayores que los registrados por el crecimiento del PIB, se corresponden con la tendencia registrada por el presupuesto general de la nación. Los problemas de orden público, la ineficacia del sistema judicial y los compromisos de la deuda han llevado a un sacrificio de la inversión, particularmente de la inversión en capital social, tan necesaria para garantizar el mejoramiento de los niveles de bienestar, de productividad y competitividad, y la integración en los ámbitos internacionales.

Esta situación deja al país en niveles bastante bajos de inversión social global en términos del PIB,

**Gráfico No. 14**  
Evolución del PIB y Gasto en Servicio de la Deuda  
(Base 1990 0 100)



La línea delgada representa el PIB y la gruesa el Gasto en Servicio de la Deuda.

Fuente: Cuadro No. 3

10 Op. Cit

al lado de países como Bolivia, Haití, Paraguay, Guatemala y República Dominicana: el promedio de gasto social en los últimos quince años no supera el 10% del PIB, mientras en América Latina la media ronda el 15%.

Las evidencias del comportamiento precario del gasto público social permiten afirmar que, efectivamente, los planes de desarrollo privilegian las políticas macroeconómicas y declaran letra muerta los principios establecidos en la Constitución Política del país, que privilegie el gasto social sobre cualquier otro y propender por la mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados de la sociedad. Habría que agregar a este escenario la persistente debilidad institucional, agravada con los mal llevados procesos de descentralización en el orden local, donde las instituciones de un buen porcentaje de los municipios carecen aún de capacidad técnica y financiera para asumir sus nuevas responsabilidades.

Para concluir, baste señalar que las pretensiones de relanzar la actividad económica por la senda del crecimiento por la vía del mejoramiento de los niveles de productividad y competitividad en los mercados internacionales, de considerar el empleo como eje articulador de las políticas macroeconómicas y sociales, a partir de las cuales se busca una distribución equitativa de los ingresos y de la propiedad y la superación de la pobreza, parecen, en términos de la realidad que se vive actualmente, una entelequia que ha ocupado vanamente el esfuerzo y el interés de amplios sectores de la sociedad colombiana.



## BIBLIOGRAFÍA

- COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS, 1996. "Situación de las Finanzas Públicas en Colombia" (Informe Preliminar), mimeo, Santafé de Bogotá.
- COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS, 1996. "Mensaje de la Comisión sobre la Situación de las Finanzas Públicas en Colombia" (Informe de Avance), mimeo, Santafé de Bogotá.
- COMISION DE RACIONALIZACION DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PUBLICAS, 1996. "Recomendaciones sobre el proceso de descentralización", mimeo, Santafé de Bogotá.
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, 1996. "La Situación de las finanzas del Estado", Santafé de Bogotá.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN -DNP-, 1993. "Bases para la elaboración de un documento CONPES sobre Gasto Público Social", Santafé de Bogotá.
- GONZALEZ, JORGE; ARCOS, OSCAR, 1994. *Eficiencia Económica y distribución del ingreso*, en "Integración y Equidad: democracia, desarrollo y política social", Jorge Bernal (compilador), Corporación S.O.S. Colombia, Viva la Ciudadanía, Santafé de Bogotá.
- GONZALEZ, JORGE, 1996. *Con recesión o desaceleración: el pasado no perdona* en "Revista Cien Días", Santafé de Bogotá.
- PETREI, HUMBERTO, 1987. "El Gasto Público Social y sus efectos distributivos: un exámen comparativo en cinco países latinoamericanos", ECIEL, Río de Janeiro.