

**INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN LOS RESULTADOS
SOCIO-ECONÓMICOS EN COLOMBIA**

JAVIER GONZALEZ

MAYCOL PERALTA

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACION EN ADMINISTRACION Y FINANZAS PÚBLICAS
SEPTIEMBRE 2010**

RESUMEN: Este trabajo, analiza los fines del Estado y de su principal herramienta, el gasto público, desde una perspectiva histórica, derivando finalmente en la actualidad colombiana. Luego se procede a analizar, basado en datos estadísticos la situación económica, tratando de evaluar los resultados del gasto del gobierno central en la consecución de objetivos socioeconómicos que interesan a la población en general. Este último se realiza desde una perspectiva moderna, concibiendo al Estado dentro del marco promulgado por la Constitución Política de Colombia y haciendo observaciones pertinentes a los alcances propuestos por el gobierno que le ha ejecutado. El presente documento, contempla la necesidad de un cambio en el procedimiento de gasto público, alejado de las medidas de ajuste neoliberales y más cercano a la finalidad del ser humano, con la finalidad de que se reflexione sobre una mejor Colombia, libre de los males de la pobreza y la corrupción.

PALABRAS CLAVE: Estado. Gasto Público. Gasto Social. Producción. Sociedad. Producto Interno Bruto. Desempleo. Equidad. Pobreza.

INTRODUCCIÓN

Una discusión interna se ha llevado en el país a través de su historia, acerca de la esencia del Estado y de su adecuada política a la hora de intervenir; mas que con leyes, el Estado interviene con gasto, un tipo especial de gasto que concentra el interés de los habitantes de la nación, el gasto público.

Existe, dentro de los círculos académicos, la idea de que el Estado y su gasto público se encuentran desenfocados del bien colectivo y se enfocan a la satisfacción de los intereses de ciertos grupos de la población, perdiendo objetividad en su asignación y eficiencia en su respectiva consecución de objetivos económicos.

Al analizar los distintos periodos históricos, se observa una fuerte relación entre el Estado y el modo social de producción de la época analizada, y esta evolución, “*de sangre y fuego*”, ha concluido en un papel protagónico del Estado en el bienestar social y económico de los ciudadanos.

El Estado colombiano es el reflejo de la evolución mundial de la economía, y en sus principios consagra el enaltecimiento del bien colectivo y se presupone la maquinaria del gobierno y sus instituciones al alcance de los objetivos del común, sin exclusión de grupo social al que haga referencia.

Pero los indicios estadísticos parecen separar la acción del Estado de sus fines concretos, por ejemplo en el año 2005, en Colombia, la pobreza alcanzaba, según cifras de la CEPAL, el 50%, y el coeficiente GINI, según la misma fuente llegaba al

0.6. Ya para el 2009, se aprecia la invariabilidad del coeficiente GINI, al llegar al 0.59, manteniéndose inmutable incluso bajo la bonanza de crecimiento económico nacional que aconteció en el país a partir del año 2002 y hasta el 2007, por su parte, la pobreza parecía, al menos en el 2009, no ceder, pues continuaba en el 50%, lo que quería decir que 1 de cada dos colombianos se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

No obstante lo anterior, los programas sociales del gobierno para supuestamente disminuir las injusticias y la desigualdad aumentaron, llegando a cubrir más de 3 millones de familias, lo que significa la cuarta parte de la población colombiana. Todo lo anterior, pese a que el gasto público aumentaba, lo que refleja una separación del gasto público y sus objetivos socioeconómicos.

Lo anterior nos lleva a plantear la hipótesis de que la intervención estatal en Colombia, en los últimos años, no ha sido incentivo suficiente para disminuir la problemática de pobreza, concentración de la riqueza, existiendo una desconexión del gasto público y sus objetivos.

De ser comprobada la anterior hipótesis, se recomienda una reconsideración de las políticas de gasto público, que invierta más en sectores productivos, capaces de generar demanda agregada y productividad interna.

Para comprobar la hipótesis anterior es necesario conocer la verdadera incidencia del gasto público sobre los resultados redistributivos y optimizadores de la calidad de vida de los colombianos, para plantear ideas objetivas acerca de los correctivos que se le deben aplicar al modelo de inversión del gobierno nacional.

Lo que se procederá entonces, mediante este documento, será analizar la incidencia del gasto público en los resultados socioeconómicos en Colombia, mediante una seria consulta de fuentes que ya hayan hablado del tema, y cifras de los departamentos de estadísticas de renombre e importancia, tomando como espacio temporal, los años de principales cambios posteriores a la apertura

económica, siendo estos los del 90 a 97, por ser el periodo de ajuste a las directrices neoliberales, y los de 2002 a 2009, por pertenecer a una época de serias transformaciones en la política colombiana.

Sumado a lo anterior, se realiza lo que podríamos llamar una referencia histórica, que nos centrará en la visión de Estado para cada modo de producción, con el fin de entender la naturaleza de quien ejecuta el gasto público y fortalecer de esta forma la hipótesis planteada.

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN LOS RESULTADOS SOCIO-ECONÓMICOS EN COLOMBIA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL ESTADO

Resultaría absurdo, por parte de cualquiera que haya vivido en una civilización, entendiendo por tal “...*todo aquello en que la vida humana ha superado sus condiciones zoológicas...*” (FREUD)¹, eludir la importancia que presenta el Estado en la vida de los ciudadanos; pues en su diario vivir, habrá de darse cuenta de las instancias coercitivas que se le imponen a algunos de sus deseos elementales, o de las dádivas que en ocasiones el mismo le proporciona para hacer alcanzable muchos de sus objetivos individuales, de familia o de sociedad.

Los hombres han notado, que el Estado que se hace presente en las distintas épocas, tiene un modo de actuar distinto, y sus finalidades difieren en la práctica de las que en otras épocas ha sido consideradas como válidas, porque el Estado y los hombres que sobre el infieren son producto de la historia o modo de producción vigente en la época.

Respecto a este punto Marx comentaba lo siguiente: “*Mi investigación me llevó a la conclusión de que, tanto las relaciones jurídicas como las formas de Estado no pueden comprenderse por sí mismas ni por la llamada evolución general del*

¹ FREUD, Sigmund. El porvenir de una ilusión. 5 ed. Buenos Aires 1986. p. 1.

espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida cuyo conjunto resume Hegel siguiendo el precedente de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de “sociedad civil”, y que la anatomía de la sociedad civil hay que buscarla en la economía política.” (MARX)²

Partiendo de lo anterior vemos que en el paleolítico, el Estado (aunque no se le considerara como tal), significaba la autoridad del jefe de tribu o padre sin mayor complejidad, no existía otra concepción, dado que las relaciones sociales de producción de dicho momento histórico eran tan sencillas que no daba lugar a otras formas de autoridad distinta ni a organizaciones mas complejas.

Luego, las familias ó sociedades del comunismo primitivo, fueron incrementando su número de individuos, implementando la división social del trabajo, y la distribución de los excedentes que ya se empezaban a generar; esto hizo que las relaciones de producción se hiciese más compleja, y que se necesitara otra forma de organización del Estado, por lo cual nace la sociedad esclavista.

La sociedad esclavista, es más compleja en su estructuración, y requería de más análisis por parte de los hombres, por lo cual algunos pensadores se manifestaron acerca del papel que el Estado debía cumplir sobre los habitantes de dicha sociedad; así las cosas, existió aquel para el que el Estado debía ser el instrumento que usara el gobernador para satisfacer al gobernador, dejando de lado sus propios intereses, que debían satisfacerse previamente, así las cosas Platón pensaba: *“...cuando gobiernan, los hombres de bien; y aun entonces van al gobierno no como quien va a algo ventajoso, ni pensando que lo van a pasar bien en él, sino como el que va a cosa necesaria y en la convicción de que no tienen otros hombres mejores ni iguales a ellos a quienes confiarlo...” (PLATON)³.*

En la antigua Grecia se consideraba que existían clases sociales ungidas para gobernar, y otras que debían ser trabajadoras, para que los primeros, en su

² MARX, Karl. Contribución a la crítica de la economía política. 2 ed. México 1993

³ PLATON, La república. 2 ed. Alianza editorial 1999. p. 119.

condición de hombres libres, pudieran dedicar su tiempo a la política y al buen gobierno de la ciudad (ARISTÓTELES)⁴

Lo anterior quiere decir, que para la sociedad Griega, el Estado no debía ser usado para satisfacer a sus gobernadores, ni estos debían buscar algún provecho individual al ingresar al Estado, sino debían buscar administrarle bien por creer que no existe nadie mejor que ellos para hacerlo.

Con la caída de la sociedad esclavista romana, nace una nueva clase dirigente y un nuevo modo de producción constituido por feudos, y en donde la producción se concentra en la tierra. Lo anterior, crea nuevas relaciones sociales de producción y nuevos pensadores acerca del Estado, por ejemplo Maquiavelo *“Un príncipe no debe tener entonces otro objeto ni pensamiento, ni preocuparse de cosa alguna que ocuparse del arte de la guerra, pues es lo único que compete a quien manda.”*

⁵ lo cual significa que el Estado, concebido bajo dicho modo de producción, era el instrumento mediante el cual el príncipe hacía valer su autoridad y le usaba en virtud de su beneficio con la finalidad de acrecentar su poder.

El Estado en la sociedad feudal temprana, significó, para los hombres que vivieron en esta época, la representación del poder de Dios en la tierra, y dada la fuerte fundamentación religiosa del poder feudal, el hombre de dicha sociedad, entendió el Estado cómo la realización terrena de la voluntad de Dios; ese era pues el fin del Estado, ser garante de los designios de un ser superior, no debía ni acrecentar riquezas para la población del feudo, ni disminuir la pobreza, sólo debía, cumplir *“los designios de Dios”*.

Quienes ejercieron el poder en la sociedad feudal, lo hicieron de manera natural, así pues *“La iglesia y la nobleza eran las clases gobernantes. Se apoderaron de la*

⁴ ARISTÓTELES, Política Ed5. Alfajar Madrid 1996 p.137

⁵ MAQUIAVELO, Nicolás, El príncipe , 1 ed. Universidad Nacional Bogotá 2006. P. 40

tierra. Y el poder que era ésta fue suyo. La iglesia dio ayuda militar, y la nobleza protección militar [...]” (HUBERMAN)⁶

La economía feudal no tenía más fundamento que la agricultura, y su Estado se dedicaba, como ya se dijo, a coordinar y repartir el producto agrícola, aplicando los “*designios de Dios*”; pero era nulo, en las primeras fases del feudalismo, lo que se hablaba de reproducción de capital, toda la economía se basaba en el autoabastecimiento del reino y el excedente se lo apropiaba la nobleza y el clero; pero apareció el comerciante, luego de las cruzadas, y el antiguo modo de producción feudal y obsoleto empezó a transformarse, y con ello el concepto y la finalidad del Estado.

Cada vez eran más los pensadores reaccionarios, existían corrientes cada vez más modernas que proclamaban un Estado que se rigiera por las leyes del pueblo y respetara los derechos fundamentales del hombre, la nueva clase social que nació en los agonizantes años del feudalismo (el capitalista), necesitaba de un sistema político e ideológico que sustentara en los hombres la necesidad de cambio.

El sistema jurídico, económico y social que necesitaba la burguesía en ascenso se dio con la revolución francesa en 1789, mediante la revolución francesa que a su vez sustentaría que hoy conocemos como Estado moderno, ya no basado en una monarquía feudal soportada en la religión, sino como un conglomerado o pueblo que hace elegir diputados o asambleístas para que estos representen sus intereses que según la teoría no son más que los de la sociedad entera.

“Al convertirse en una ancha corriente el hasta entonces comercio irregular, todas las pequeñas manifestaciones de la vida agrícola e industrial y del mismo comercio, recibieron impulso y florecieron [...]” (HUBERMAN)⁷. Nuevamente la

⁶ HUBERMAN, Leo, Los bienes terrenales del hombre, 19 ed. Editorial Nuestro tiempo. P.27

⁷ HUBERMAN, Leo, Los bienes terrenales del hombre, 19 ed. Editorial Nuestro tiempo. P.40

historia económica evolucionaba, y convertía las relaciones sociales de producción en algo de mayor complejidad, pues aparece una nueva clase social, y nace un nuevo modo de producción, el capitalismo.

En el capitalismo naciente, la concepción del Estado era la de árbitro entre los intereses de la sociedad, que en ocasiones resultaban encontrarse y el de proteger la propiedad privada, más no el de intervenir en la economía, porque los pensadores de este entonces creían que la sociedad, motivada principalmente por la reunión de múltiples intereses individuales, llegaría por si misma a la consecución del bienestar social, no con más ayuda que de una “*mano invisible*” que otorgaba a cada quien su correspondiente porción.

Para ejemplificar lo anterior tenemos que *“Ninguno [individuos] por lo general se propone primariamente promover el interés público, y acaso ni aún conoce cómo lo fomenta cuando no lo piensa fomentar. Cando prefiere la industria doméstica a la extranjera sólo medita su propia seguridad; y cuando dirige la primera de modo que su producto sea del mayor valor que pueda, sólo piensa en su ganancia propia; pero en éste y en otros muchos casos es conducido como por una mano invisible a promover un fin que nunca tuvo parte en su intención.” (SMITH)⁸.*

Lo anterior indica que el Estado, en la primera etapa de formación del sistema capitalista no debía ocuparse de ser garante de resultados sociales, ni mucho menos equitativos, pues estos eran factores que los individuos, en la búsqueda de su propio bien podían conseguir.

La historia nos ha demostrado, que la economía tiene el poder de evolucionar las relaciones de los individuos de la sociedad, y más concretamente la civilización y el Estado.

⁸ SMITH Adam. La riqueza de las naciones, fondo de cultura económica, Bogotá,

Con el pasar de los años, las relaciones sociales de producción entre los hombres continúan evolucionando, y en pleno siglo XIX, con el proceso de proletarización masiva acaecido en Europa se dan nuevas disputas de clase y se ve el Estado y sus funciones de una forma distinta, haciendo hincapié en la distinción de un Estado socialista que de uno capitalista.

El comunismo, en palabras de los mismos que ayudaron a gestarlo era la “dictadura del proletariado”, cuyo fin no era la protección de las libertades individuales y de la propiedad privada, sino la consecución de la reivindicación de los intereses de la clase trabajadora que tenían diferencias de fondo con la clase burguesa, entonces los bolcheviques, con sus enormes masas fueron capaces de generar otra visión de Estado con propiedad colectiva y fines distintos a los concebidos anteriormente.

Ya para el siglo XIX, las injusticias cometidas contra la nueva clase social oprimida, hace que esta vea al Estado de forma distinta, y forme toda una amalgama de teorías sobre la verdadera función del Estado en la economía capitalista.

Un ejemplo del descontento que surgió con el tiempo acerca de la concepción del Estado Burgués en medio de la revolución francesa es “[...] *la primavera de la esperanza y el invierno de la desesperación. Todo lo poseíamos, pero no teníamos nada; caminábamos en derechura al cielo y nos extraviábamos por el camino opuesto [...].*” (DICKENS)⁹

Para los Marxistas, “[...] *el Estado capitalista es el ejercicio burgués de poder político de clase en las economías capitalistas; los anarquistas observan que el*

⁹ DICKENS Charles. Historia de dos ciudades . edi digital P.3. Buenos aires 2001

Estado es aquel instrumento para ejercer el monopolio de la fuerza sobre un determinado territorio [...]” (HELD Y MUÑOZ)¹⁰.

Luego de muchos años de haberse asentado el capitalismo, (y el comunismo en gran parte del mundo), las economías de occidente caen en la llamada crisis de 1929, que consistió en la más devastadora caída del sistema capitalista en su historia; que degeneró en la gran depresión en las naciones capitalistas industrializadas.

De las crisis de 1929 podemos inferir que se trató de una crisis de demanda propia de los países capitalistas, sobre la cual se habían hecho referencias con anterioridad, ejemplo de esto es la obra “el capital” que en su tomo III, habla de los ciclos económicos capitalistas: *“Si se consideran los ciclos de rotación dentro de los cuales se mueve la industria moderna – estado de reposo, creciente animación, prosperidad, sobreproducción, crisis catastrófica [...]” (MARX)¹¹.*

La crisis del 29 planteó nuevos retos a la economía capitalista, y trajo consigo profundas modificaciones a la estructura del Estado sobre el funcionamiento de la economía y ayudó a forjar la idea de un Estado híbrido, que al tiempo que garantiza la propiedad privada y la iniciativa individual, no olvida (al menos en la constitución o en las normas de los Estados modernos) que existe un bien colectivo, que debe estar por encima del particular y que la función del Estado debe ir encaminada a satisfacer las demandas colectivas más que las individuales.

Con la economía capitalista en crisis nace la teoría general de Jhon Keynes, que dentro de sus postulados afirma que el Estado debe intervenir en la economía, sólo para compensar los desajustes de la economía de mercado, buscando la generación de empleo y el fortalecimiento de la demanda efectiva.

¹⁰Karl Held y Emilio Muñoz El Estado democrático - Crítica de la soberanía burguesa P3

¹¹ MARX, Karl. El capital. P. 157, Ed siglo XXI editores, Edi 13. México D.F. 2004 p. 541

2. EL ESTADO COLOMBIANO, RESULTADO DE LA HISTORIA MUNDIAL

En el caso colombiano, que se ha visto influenciado de forma natural por la evolución de los modos de producción, y que ha concebido el capitalismo bajo el marco de los derechos del hombre y la división de poderes del Estado desde sus inicios, cuyo Estado estaba formado por un congreso, presidente y una primitiva rama judicial, tal como lo muestra el siguiente aparte “*El poder de dar leyes corresponde al Congreso; el de hacer que se ejecuten, al Presidente de la República, y el de aplicarlas en las causas civiles y criminales, a los tribunales y juzgados.*” (Congreso de Cúcuta)¹² y la figura de un presidente y vicepresidentes regionales para las provincias.

En Colombia se reflejaron las ideologías y problemas del resto del mundo, (en especial de occidente), y esto produjo fuertes conflictos desde el nacimiento del país, hasta el día de hoy; se luchaba principalmente por la organización del Estado y la finalidad de sus instituciones.

Fue así como se generaron sucesivas guerras civiles entre quienes apoyaban la dictadura de Bolívar, y los seguidores de Santander que creían que esta sería similar a una monarquía; luego entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores, colombianos contra colombianos desangrándose eternamente por el poder y el dominio del Estado para realizar los fines que creían buenos para la nación o para los intereses personales o de ciertos sectores.

Luego nuevas ideas invaden la nación, encarnadas en Jorge Eliecer Gaitán, quien poseía una visión distinta del Estado y su intervención en la vida de los ciudadanos, apoyada por las clases populares.

Ya entonces se reflejaba la dicotomía entre las concepciones capitalistas y socialistas que, al igual que en ocasiones anteriores, era el reflejo de los fuertes

¹² COLOMBIA, CONGRESO DE CÚCUTA, por la cual se redacta y aprueba la Constitución política de Colombia ART. 11

movimientos sociales e ideológicos que invadían el mundo y que había concebido el modo de producción imperante, el capitalismo.

Como único método de enfrentar la disputa sangrienta librada en Colombia, esta vez producto del asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, y de los atentados a la democracia del frente nacional, nace la constitución de 1991, que era el acuerdo nacional sobre el Estado y la vida de los ciudadanos para sacar al país de la guerra y ponerle en la senda del progreso.

En la constitución del 91 se proclama el Estado social de derecho, e se consolida la búsqueda del Estado por el interés general en primacía sobre el particular. Lo anterior queda objetivamente consignado así: ART 333 *“La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común...”*¹³.

De lo anterior podemos concluir que toda la evolución social y económica transformó muchas cosas en el mundo, pero para efectos de lo que se quiere hablar en este ensayo perfeccionó nuestra visión contemporánea de Estado y le asignó unos fines específicos que son válidos en especial para las naciones democráticas, pudiéndose resumir estos en uno solo: La función del Estado debe ser garantizar bienes y servicios a la sociedad que esta por sí sola no pueda proveerse.

Tales bienes y servicios son la justicia, la seguridad, la soberanía, la legislación, la regulación económica, la administración general las relaciones de la nación con el exterior, la educación la salud, y el saneamiento básico entre otros.

Lo anterior quiere decir que el Estado colombiano, como producto de años de evolución, mediante las herramientas que la sociedad le asigna (poder para tributar, para legislar, para prohibir o para manipular armas etc.), debe generar desarrollo humano, es decir bienes colectivos, que se consiguen generando

¹³ COLOMBIA, ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, Constitución política de Colombia (10 de octubre de 1991) por la cual se sanciona y promulga la Constitución Política de Colombia 2010 Edi, legis Colombia

libertades entre los habitantes (SEN)¹⁴; entendiendo por tales libertades las de acceso a todos los bienes básicos para que el ciudadano subsista dignamente, en especial a los más débiles que no poseen mecanismos para conseguir este bienestar por sí mismos.

Es por tal que a nivel mundial se sacan formas de medir la influencia del Estado en la vida de esas personas que componen la sociedad, para cuantificar su influencia sobre las condiciones de vida de la población que les eligió.

3. EL EJERCICIO DEL ESTADO EN COLOMBIA MEDIANTE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO (Antecedentes económicos)

El Estado pues debe generar políticas o lineamientos que le permitan saber cómo intervenir, para lo cual existen teóricos económicos que desconfían del intervencionismo estatal en la economía de un país como meta del Estado, (véase Escuela de Chicago) cuyas teorías proliferaron principalmente en la década de los noventa y fracasaron para la mayor parte de América Latina, derivando en crisis de los mercados financieros y destrucción de la productividad interna (SARMIENTO)¹⁵.

Muestra de lo anterior es un estudio desarrollado a finales de los años 90 (SARMIENTO, DELGADO, REYES)¹⁶, que demuestra de forma clara lo que anteriormente economistas heterodoxos vaticinaban; una economía perjudicada por los estragos de la liberalización comercial y financiera acaecida en Colombia a principios de dicha década; según el DANE, para la época, nuestra nación poseía un ingreso per cápita de US \$1.910¹⁷, uno de los más bajos de la región, la

¹⁴ SEN, Amartya, Libertad y Desarrollo, Ed norma Bogotá, 2001 p. 73

¹⁵ SARMIENTO, Eduardo, Nuevos desafíos del desarrollo, Ed norma, 1986 p.47

¹⁶ SARMIENTO A., DELCADO, L. y REYES, C., Ed CEPAL Bogotá, 1998 p.292-315

¹⁷ DANE, Encuesta nacional de hogares, www.DANE.gov.co.

pobreza por su parte se encontraba en el 55%, con más tendencia a concentrarse en el sector agrario.

Según el estudio citado anteriormente *“La evaluación del saldo final entre los beneficios y los costos de la apertura no parece inclinar claramente la balanza hacia el lado positivo...”*.

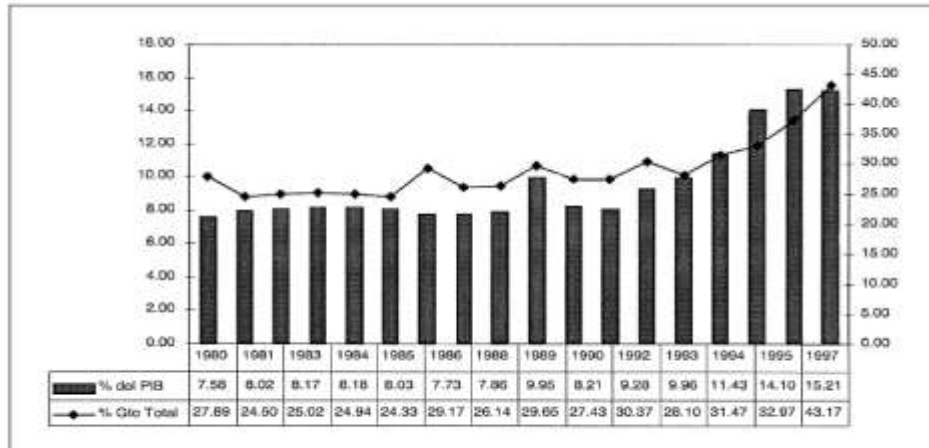
Por su parte la herramienta del Estado para intervenir en la economía parecía no caminar en un sentido más alentador, a pesar de haberse aprobado continuas reformas tributarias para incrementar los ingresos del Gobierno central, las finanzas públicas también perdían el examen. El déficit fiscal seguía su cabalgata hasta colocarse en el 3.1% del PIB. Esto confirma que el gasto público pese a aumentar considerablemente no estaba llevando a resultados económicos deseables para la época.

Lo anterior claramente refleja la incompatibilidad entre el Estado Social de Derecho (óptica con que los colombianos decidimos ver nuestro Estado) y el libre mercado; pues mientras en el primero mediante ordena al Estado a garantizar los derechos fundamentales de la sociedad colombiana consagrados en el título II capítulo 1 de la constitución política nacional, el segundo, hacía que el Gobierno en busca de propiciar el libre mercado reducía sus aranceles a la importación de forma tal que no existieran barreras al modelo de apertura económica, esto llevó a que el Gobierno realizara maniobras fiscales para conseguir de una economía interna cada vez más destruida, lo que antes recaudaba protegiendo la producción nacional.

Esto nos lleva a dos posibles explicaciones, la primera que el gasto público no se encuentra ligado (al menos en Colombia) a la consecución de mejoras en la calidad de vida de la sociedad, o la otra, que el gasto público al menos durante esa época se administró de forma ineficiente económicamente hablando y no

fomentó el desarrollo productivo interno, muy seguramente por la ligadura a las políticas aperturistas de 1990.

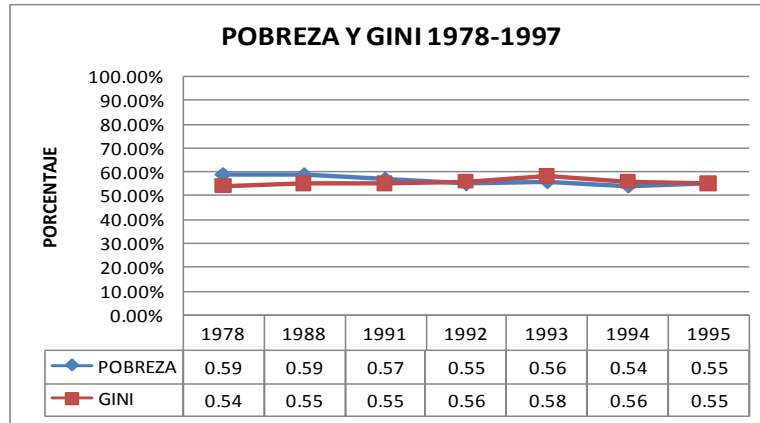
GRÁFICO 1
GASTO SOCIAL FRENTE AL PIB (1980-1997)



FUENTE: (1973-1995) DANE, Registro F-400. Cálculos Misión Social DNP-PNUD.
(1996-1997) Cálculos Misión social, con base en Ejecución Presupuestal. Contraloría General de la Nación.

Con estos antecedentes a nuestro estudio, no deja de ser tanto preocupante como interesante (paradójicamente) el análisis de este tema, en el gráfico 1 se aprecia la evolución del gasto público social con respecto al PIB durante el periodo 80-97, tomando como gasto público social el destinado, según ejecución presupuestal, a fortalecer la salud, la educación, el agua potable y saneamiento básico y otros (cultura y recreación), y claramente se observa el aumento considerable de las erogaciones al presupuesto, lo que no se explica es como este “esfuerzo estatal” no contribuyó a mejorar el indicador de pobreza ni el GINI para el mismo periodo.

GRÁFICO 2



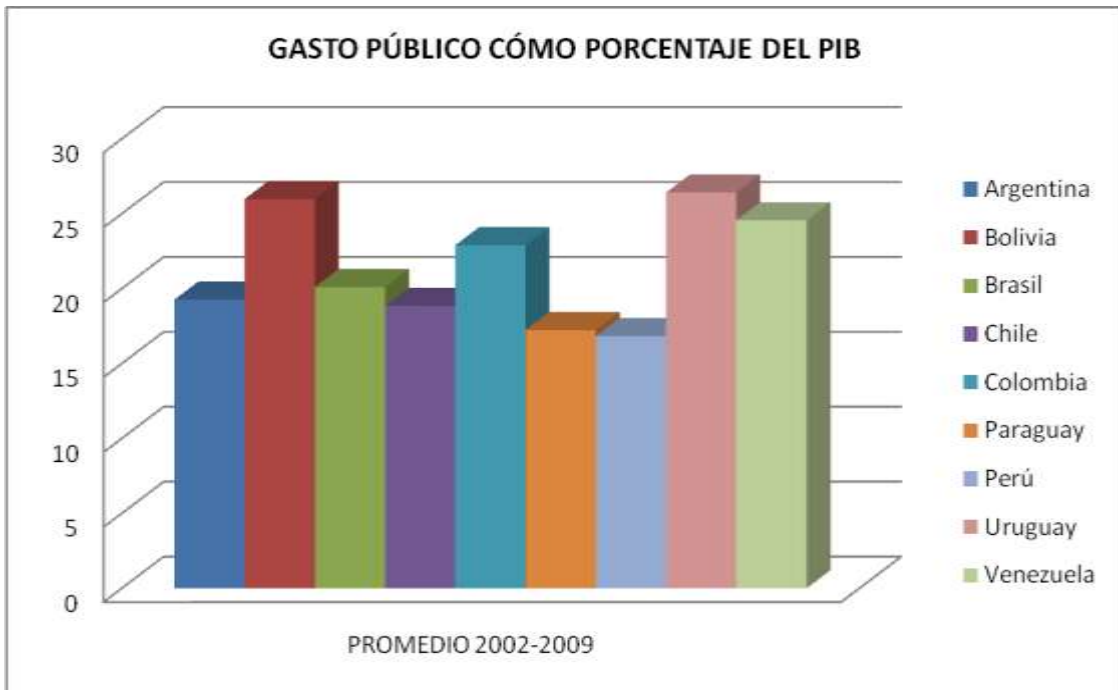
Fuente: (1978-1975) DANE Encuesta nacional de Hogares.

¿Qué ocurrió en nuestra economía durante ese tiempo?, ¿seguimos actualmente en iguales condiciones?, esas son preguntas que intentaremos dilucidar, ya habiendo analizado estos antecedentes.

4. GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA ¿UNA HERRAMIENTA PARA EL PROGRESO GENERAL?

Debemos comenzar por ver el comportamiento del gasto público nacional y las políticas de ejecución del mismo; para tal propósito podemos empezar por comparar el gasto público Colombiano en proporción al PIB, con igual indicador de otros países de la región.

GRÁFICO 3

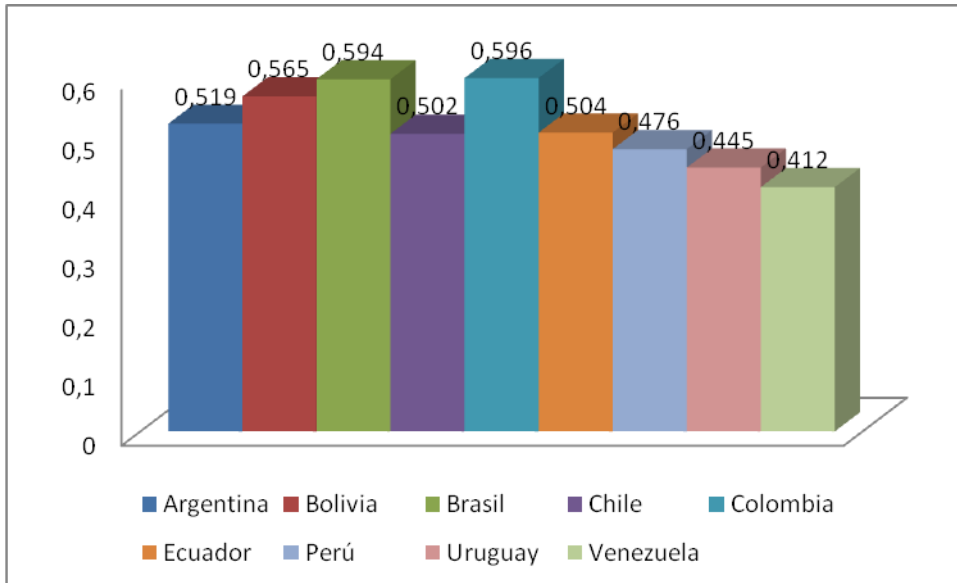


Fuente: Banco mundial “gasto público-porcentaje del PIB 2002-2009”

El referido análisis nos lleva a la conclusión de que Colombia es el cuarto país con mayor gasto público promedio desde el 2002 al 2009 con respecto a su PIB, ubicándose tan solo detrás de Uruguay, Bolivia y Venezuela, con un porcentaje promedio equivalente al 22.9%, esto quiere decir que si la conectividad entre gasto público e indicadores humanos presentara una correlación amplia, el progreso en los indicadores sociales deberían ser, durante igual periodo, de los mejores en la región, caso contrario nos encontraríamos ante una situación similar a la de los antecedentes y podríamos afirmar que el Estado no está cumpliendo con los objetivos redactados en la constitución de 1991.

GRÁFICO 4

PORCENTAJE GINI SUDAMÉRICA 2009



Fuente: CEPAL

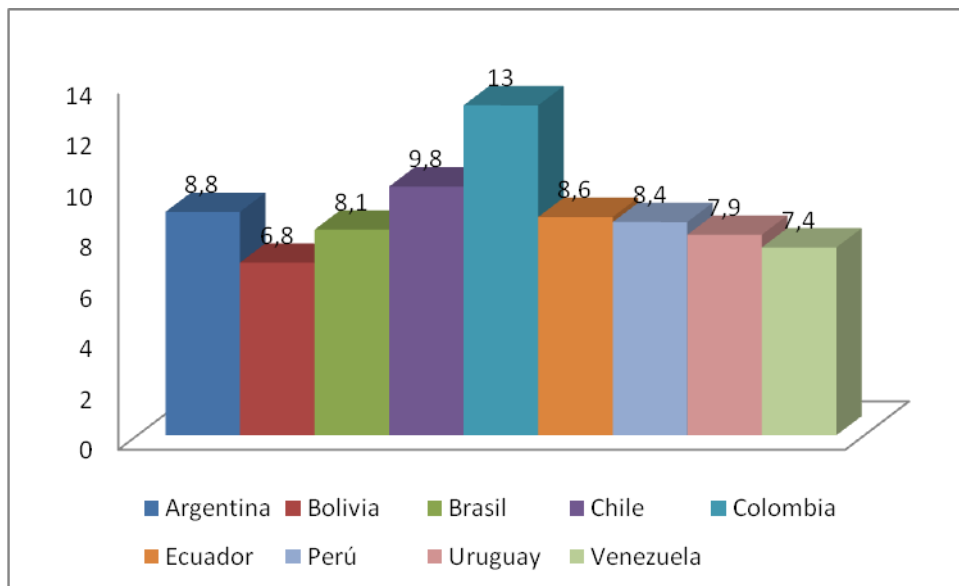
Al observar el coeficiente GINI por países nos encontramos con algo desconcertante, países con un elevado gasto público respecto a su PIB presentan coeficientes de GINI mas bajos, lo que indicaría un claro sesgo de su gasto hacia la mejora de los indicadores sociales, mientras Colombia y Bolivia presentan niveles altos de GINI, lo que deja entrever que son estos últimos países en los que el Estado no ha cumplido su cometido estatal, aun no ha cumplido la función de los Estados modernos.

Los resultados mostrados anteriormente, ya de por si pesimistas frente a la concentración de riqueza y su relación con el gasto público acaban de empeorar si las comparamos con el año 97, durante el cual se aprecia que el gasto público se encontraba en un 15.21% del PIB y que ahora representa en el promedio 02-09 un 22% del PIB, lo que quiere decir que el Estado ha crecido con respecto a la

economía en función de garantizar los derechos ciudadanos y la vida digna pero sus resultados no han sido los esperados, pues el GINI que para el 95 (año de crisis económica) se encontraba en 0.55, para finales del 2009 rondaba la cifra de 0.596, solucionando, aquella duda de William Ospina¹⁸, que en su ensayo de igual título se preguntaba con la razón en su pluma ¿Dónde está la franja amarilla?, pues al parecer se encuentra según la evidencia estadística, concentrada en muy pocas manos.

GRÁFICO 5

DESEMPLEO EN SUDAMÉRICA 2009



Fuente: CEPAL

Por su parte el desempleo tampoco es la excusa para esconder la poca conexión entre el gasto público y los principales indicadores económicos, pues como claramente apreciamos en la gráfica 5, Colombia también es líder en esta estadística, pues se observa claramente como el país supera los dos dígitos en materia de desempleo y no logra impulsar un sector productivo que jalone el

¹⁸ OSPINA, William, ¿Dónde está la franja amarilla?, Revista número, Bogotá, 2007

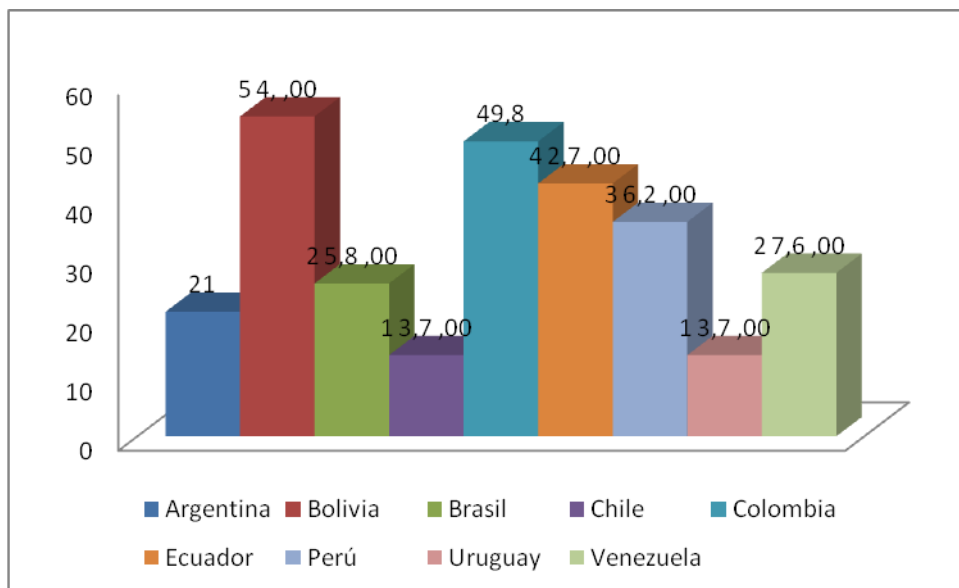
crecimiento de este factor económico; pese a lo anterior se aprecia mejoría, pues la nación venía en el 2003 con cifras poco optimistas y cercanas al 18%, pero la recuperación económica mundial que jalonó el proceso productivo interno generando un ciclo de crecimiento económico considerable contribuyó a revertir esta tendencia,

Sin embargo se aprecia un empeoramiento en este indicador a partir del 2009, muy seguramente por la caída de Wall street en 2008, que repercutió a nivel mundial (en especial en los países más proclives al comercio exterior y a la inversión extranjera) y que no eximió a Colombia.

Sin embargo se refleja la ausencia de políticas eficientes de gasto interno que sean capaces de fomentar la demanda y el crecimiento endógeno cuando los mercados externos se deprimen.

GRÁFICO 6

POBREZA EN SUDAMÉRICA 2009



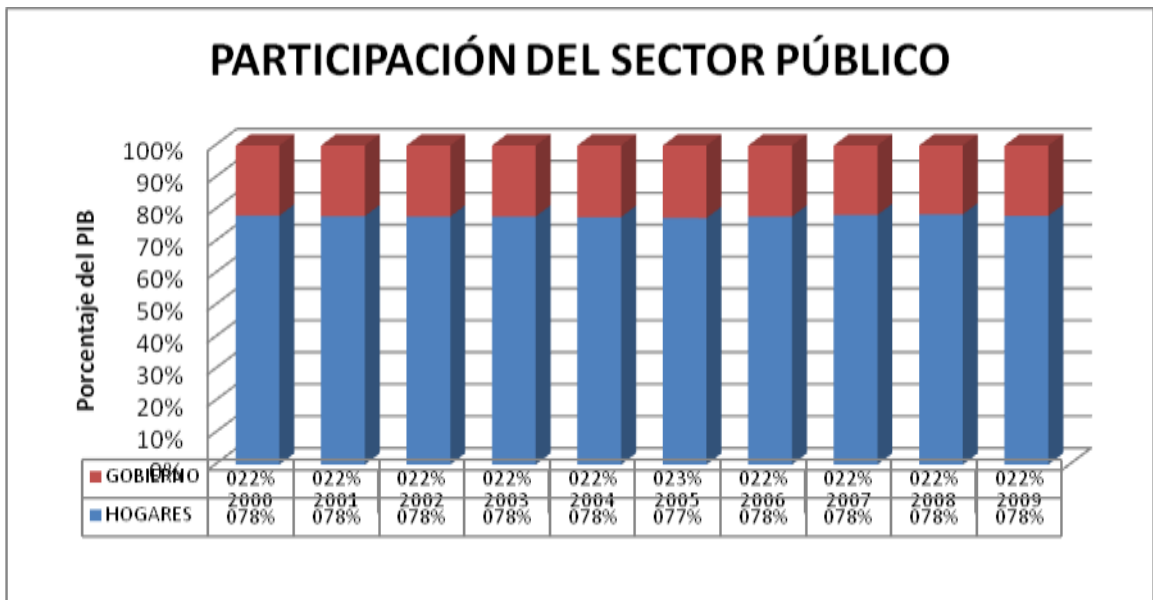
Fuente: CEPAL

La pobreza tampoco ha cedido en nuestra nación, en 1997 observábamos que el 50.9% de los colombianos se encontraban por debajo de la línea de pobreza mientras en la actualidad las personas que subsisten con menos de 2 dólares diarios alcanzan el 49.8%, lo curioso es que el Estado solo ha logrado bajar 1 punto incrementando su gasto público en 6 puntos del PIB, nuevamente nos falla el circuito económico, pues no permite la reactivación económica vía gasto.

En resumen, En el año 2002, en Colombia, la pobreza alcanzaba, según cifras de la CEPAL, el 50%, y el coeficiente GINI, según la misma fuente llegaba al 0.6, ya para el 2009, se aprecia la invariabilidad del coeficiente GINI, al llegar al 0.59, manteniéndose inmutable incluso bajo la bonanza de crecimiento económico nacional que aconteció en el país a partir del año 2002 y hasta el 2007, por su parte, la pobreza parecía, al menos en el 2009, no ceder, pues continuaba en el 50%, lo que quería decir que 1 de cada dos colombianos se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

Mientras todo esto ocurría, el gasto público no paraba su crecimiento galopante, llegando a superar el 20% del PIB, lo que genera la sospecha de la desconexión entre el gasto público y sus fines económicos deseables como la equidad, y la mejora en las condiciones de vida de los colombianos.

GRÁFICO 7



En cuanto a la participación del PIB por parte del sector público con respecto al sector privado, se observa un claro predominio del segundo, más propio de las economías capitalistas después de la reestructuración económica acaecida en los noventa.

Quiere decir lo anterior que el Estado por sí mismo no puede generar políticas de distribución económica equitativa, debe entonces delegar cierta parte en el mercado, pero como el mercado por propia vía no es equitativo; es el Estado mediante políticas de gasto público que debía generar mejores indicadores; pero vistas las gráficas anteriores este propósito aun no se consigue.

El Estado colombiano, por su parte ha acogido a 7 millones de familias con subsidios monetarios, lo que indica una clara tendencia al asistencialismo y deja entrever que el aparato productivo nacional no puede absorber las necesidades de salud y alimentación básicas de los colombianos, por lo cual el gobierno se ha encargado de suplir estas deficiencias económicas.

Ahora que se han analizado las cifras, podremos empezar a escudriñar acerca de las verdaderas causas de este problema.

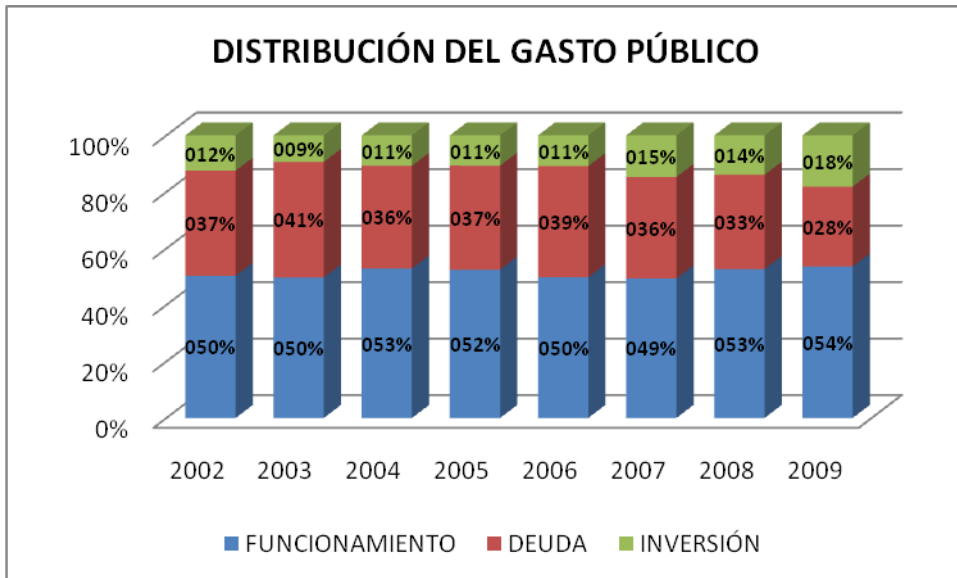
5. EL TRASTORNO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Anteriormente veíamos que la historia ha transformado la estructura y finalidad del Estado conforme iba evolucionando la economía, lo que significaba, que en todas partes del mundo el Estado se acondicionaba a las relaciones sociales de producción del lugar en el que se concebía, y Colombia no fue la excepción, logramos concebir un Estado de tipo capitalista, que defendía la propiedad privada y la libertad de empresa y de consumo, pero que, respondiendo a las crecientes demandas sociales privilegiaba el bien general sobre el particular.

Para cumplir con tan noble objetivo, la sociedad o civilización le otorga herramientas al Estado para que actúe sobre la sociedad, y este, a su vez debe, por mandato constitucional, generar bienestar social para el colectivo, por encima de gobernar para un cierto número de personas.

Al igual debemos deducir que entre mayores objetivos económicos se alcancen, mejor el gasto público está incidiendo en su labor de erradicar la pobreza, pero según los argumentos estadísticos ofrecidos en este documento anteriormente, en Colombia esa tarea se ha rezagado un poco.

GRÁFICO 8



Fuente: Ministerio de Hacienda y crédito público

Tomando los datos proporcionados por el Ministerio de Hacienda y Crédito público, el rubro de inversión dentro del gasto público ha disminuido considerablemente en comparación con sus pares, y ha oscilado entre el 10% y 12 % del total de gasto público. Esta es razón para afirmar que el enfoque del gasto público se encuentra en entredicho.

Aunque es cierto que *“la superación de la pobreza y miseria de los más de 24.610.844 Colombianos no recae exclusivamente en el estado –aunque frente a la situación este unilateralmente debe asumirla-. Los diferentes actores sociales que conforman la sociedad, instituciones privadas, académicas, económicas y los organismos no gubernamentales entre otros, les corresponde también esta ardua labor [...]”*¹⁹, también lo es, que el Estado, como ya se vio antes, por medio de su evolución histórica, tiene la función de coordinar esfuerzos con la finalidad de proteger los intereses generales, y la consecución de mejores indicadores sociales es aceptada como uno de ellos.

¹⁹ NARVÁEZ, Luis, La pobreza en Colombia, Observatorio de la economía Latinoamericana

La función pública, bajo la anterior estadística (gráfico 8) ha disfrazado sus fines, pareciera ser un mero espectador de la problemática nacional, ya no piensan los políticos en desconcentrar la riqueza para disminuir la brecha social, piensan en proporcionar subsidios para atacar los síntomas y no las causas del problema.

Las fuertes medidas de ajuste fiscal²⁰, y estabilización macroeconómica redujeron el gasto público, pero no parecieron ayudar a los más pobres y aunque el gasto aumentó, la estabilización del sector público se dio vía ingresos, que aumentaron un 16% proveniente de la actividad económica in terna.

Excluyendo la actividad ilícita, *“Las principales fuentes del crecimiento económico del 4,1% fueron la inversión privada y las exportaciones”*²¹, el sector público no es incentivo para la actividad económica, y dado que la actividad privada tiende por su naturaleza a la concentración de la riqueza, se puede encontrar otra razón por la que los resultados sociales parecen ausentes.

Ahora bien, el problema de nuestros indicadores no sólo se halla en el desenfoque o *“trastorno del gasto público”*, parece que nuestra economía, por sí misma posee un factor que ayuda a la concentración, y este factor se encuentra en la política económica adoptada y continuada por nuestros dirigentes.

6. LA POLÍTICA NEOLIBERAL

A partir de 1990, se origina un modelo de apertura económica, en respuesta al modelo cepalino que dominaba los anaqueles de la ciencia económica desde décadas atrás, el modelo traía consigo una fuerte reducción del gasto público y la

²⁰ CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005, P174

²¹ CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005, P179

no intervención del mismo a la economía de mercado, pues según los defensores esto obstruía el buen curso económico.

7. BALANZA COMERCIAL POST-APERTURA

(Millones de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA COMERCIAL
1991	1596	2364	-772
1992	1403	2673	-1270
1993	1642	4593	-2950
1994	1829	5079	-3250
1995	2174	5634	-3460

Fuente: DANE

Al poco tiempo de la apertura, la nación, sufre la destrucción de su economía interna, el cuadro anterior de balanza comercial, deja entrever el poco grado de preparación que poseía nuestra industria para soportar los embates del libre comercio.

Los defensores del modelo neoliberal argumentaban que la apertura económica, convertiría a las exportaciones en el combustible necesario para hacer andar la economía nacional, fu entonces como “*Se desechó el mercado interno como base del crecimiento, se dijo que estaba agotado, y se diseñó un modelo de economía orientada hacia los mercados externos con base en la ventaja comparativa.*”²²

²² SUAREZ, Aurelio, , periódico del polo, no 27, Bogotá, 14p 2009 Bogotá P.1

“Entre 1993 y 1998 la balanza de pagos adquirió un déficit de más de 32.000 millones de dólares, y durante el mandato de Álvaro Uribe, al faltante se le agregaron otros 20.000 millones[...].”²³

Otra concepción del fracaso de estas políticas tienen quienes ayudaron a erigirlas, pues creen que el fracaso es más político que económico, porque la “*resistencia a las reformas*” por parte de la población civil, lleva al fracaso del libre comercio, sin embargo, el economista brasileño Bresser Pereira, posee otro criterio:

“Al creer eso ignoran el hecho de que luego de la Segunda Guerra Mundial esos países experimentaron altas tasas de crecimiento contando con los mismos recursos humanos; que en los países desarrollados los políticos, los trabajadores, los burócratas de clase media y los hombres de negocios pueden tener un sentido de la ciudadanía más fuerte o una cultura política más sólida pero no son esencialmente diferentes; que en América Latina la causa original de la presente crisis desde hace 12 años no fue el populismo sino el desarrollismo desconsiderado de los regímenes militares que las autoridades de Washington apoyaron políticamente y que los bancos del primer mundo financiaron.”²⁴

Lo observado anteriormente nos ayuda a deducir que fueron 2 ñas causas de la separación debida entre acción del Estado y gasto público, por un lado, el trastorno del gasto público, degenerando en funcionamiento, y por el otro el ajuste fiscal del gasto, producto de la aplicación (un poco necia) de políticas que brillan por su ineficiencia.

²³ SUAREZ Óp. Cit.

²⁴ PEREIRA, Bresser, Ciclos de intervención estatal, Sao Paulo 2008, P14

CONCLUSIONES

El Estado, al igual que la mayoría de las manifestaciones de la civilización, es producto del modo de producción que acontece en el momento, y tiene la habilidad de evolucionar conforme lo haga el curso económico.

El Estado ha cambiado no solo sus instituciones, sino los fines de su actuar, desde el mantenimiento del orden, a la justicia social, el Estado ha intervenido en la vida de la sociedad y se puede decir que es una estructura necesaria para la convivencia social.

Los seres humanos que hacen parte de una sociedad, otorgan herramientas al Estado para que provea bienes y servicios, que no pueden proveerse por sí mismos, y para que vele por los intereses colectivos.

Entre los intereses colectivos que el Estado provee, se encuentra la justicia social, y las herramientas para que los ciudadanos accedan a condiciones básicas de vida.

En Colombia, no han sido exitosas las políticas de gasto social, por cuanto los principales indicadores de cohesión social han presentado cifras que no satisfacen la necesidad de los ciudadanos.

El gasto público colombiano, que es la principal herramienta en el actuar del Estado, se ha desconectado de sus funciones vitales, haciendo mayor énfasis en la coherencia macroeconómica que en la consecución de objetivos sociales deseables.

El gasto social se ha enfocado en atender bienes y servicios que la economía de los individuos y de la nación no permite solventar, debido a que no se enfoca a

generar productividad interna y demanda efectiva, sino a solucionar los síntomas de la problemática.

GLOSARIO

GASTO SOCIAL. El Gasto Social es aquel que ejecuta el Estado orientado a formar las capacidades básicas de las personas y hace posible su posterior perfeccionamiento y explotación. Estas capacidades son indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva.

SALUD. Es el estado de completo bienestar físico, mental, espiritual, emocional y social, La salud implica que todas las necesidades fundamentales de las personas estén cubiertas: afectivas, sanitarias, nutricionales, sociales y culturales.

SALUD PÚBLICA. Es la disciplina encargada de la protección de la salud a nivel poblacional, el desarrollo de la Salud Pública depende de los gobiernos que elaboran distintos programas de salud para cumplir con sus objetivos.

EDUCACIÓN PÚBLICA. Se denomina Educación pública al sistema nacional educativo de cada país, que por lo general comprende la planeación, supervisión o ejecución directa de planes de estudio y educación escolarizada de diversos niveles académicos siendo preeminente la realización de los niveles que la normatividad considere obligatorios, consistiendo por lo general en la educación primaria, no obstante, ello no excluye a niveles superiores que no se consideren obligatorios.

ESTADO. Es un concepto político que se refiere a una forma de organización social y política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado.

SOCIEDAD. Es el conjunto de individuos que comparten una cultura, y que se relacionan juntas de la mano con la productividad nacional tecnológica de valores

destinados interactuando entre sí, cooperativamente, para formar un grupo o una comunidad.

ESTADO SOCIAL. El estado social de derecho es el conjunto de leyes que regulan el funcionamiento de un estado a través del respeto y cumplimiento de estas. el estado social de derecho es el conjunto de leyes que regulan el funcionamiento de un estado a través del respeto y cumplimiento de estas.

PRODUCCIÓN. Es crear utilidad, entendiéndose ésta como la capacidad de generar satisfacción ya sea mediante un producto, un bien económico o un servicio mediante distintos modos de producción.

CAPITALISMO. Es el sistema económico en el cual los medios de producción son privados o propiedad distintivo del capitalismo del beneficio o ganancia como prioridad en la acción económica.

COMERCIO. Es la actividad socioeconómica consistente en el intercambio de algunos materiales que sean libres en el mercado compra y venta de bienes y servicios, sea para su uso, para su venta o su transformación.

BIENES. Son todo aquello que puede ser objeto de apropiación; por tanto: que tiene un valor económico; esto es: que se encuentra dentro del comercio. Ahora, el conjunto de bienes, integra el patrimonio de las personas.

SERVICIO. Es un conjunto de actividades que buscan responder a una o más necesidades de un cliente. Se define un marco en donde las actividades se desarrollarán con la idea de fijar una expectativa en el resultado de éstas. Es el equivalente no material de un bien.

JUSTICIA. Es la concepción que cada época y civilización tiene acerca de la equidad y de la búsqueda del bien común. Es un valor determinado por la sociedad. Nació de la necesidad de mantener la armonía entre sus integrantes. Es

el conjunto de reglas y normas que establecen un marco adecuado para las relaciones entre personas e instituciones, autorizando, prohibiendo y permitiendo acciones específicas en la interacción de individuos e instituciones.

SOBERANÍA. La Soberanía es un concepto que se define en torno al poder y se comprende como aquella facultad que posee cada Estado de ejercer el poder sobre su sistema de gobierno, su territorio y su población.

CEPAL. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región. Sus labores se concentran en el campo de la investigación económica.

POBREZA. Es una situación o forma de vida que surge como producto de la imposibilidad de acceso o carencia de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas humanas que inciden en un desgaste del nivel y calidad de vida de las personas.

COEFICIENTE GINI. Es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Normalmente se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

DESEMPLEO. Situación en la que se encuentran las personas que teniendo edad, capacidad y deseo de trabajar no pueden conseguir un puesto de trabajo viéndose sometidos a una situación de paro forzoso.

INGRESO PER CAPITA. Conjunto de remuneraciones promedio obtenidas por los habitantes de un país en un periodo determinado, que generalmente es un año.

PIB. El Producto Interno Bruto es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado.

BIBLIOGRAFÍA

FREUD, Sigmund. El porvenir de una ilusión. Buenos aires: Biblioteca nueva 1986. 47 p

MARX, Karl. Contribución a la crítica de la economía política. México: Biblioteca de pensamiento socialista. 1987. 415 p.

PEREIRA, Bresser, Ciclos de intervención estatal, Sao Paulo Fondo de cultura económica, 2002. 27 p

PLATÓN, La república. México. Alianza editorial 1999. 203 p

ARISTÓTELES, Política. Madrid Alfajar: 1996 137 p.

MAQUIAVELO, Nicolás, El príncipe, 1 ed. Universidad Nacional Bogotá 2006. 127p.

HUBERMAN, Leo, Los bienes terrenales del hombre, Editorial Nuestro tiempo. 319p.

SMITH Adam. La riqueza de las naciones, Fondo de cultura económica. Bogotá 297 p.

HELD Karl y MUÑOZ Emilio, El Estado democrático - Crítica de la soberanía burguesa: Biblioteca de pensamiento socialista.

MARX, Karl. El capital. Siglo XXI editores: México D.F. 2004 612 p.

SARMIENTO, Eduardo, Nuevos desafíos del desarrollo, norma, Bogotá 1986 118p.

SARMIENTO, Aurelio, DELGADO, Luis. y REYES, Claudia. Desarrollo económico en América Latina, CEPAL: Bogotá 1998 p.319

SEN, Amartya, Libertad y Desarrollo, norma Bogotá, 2001 p. 73