



Universidad Internacional de La Rioja
Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública

**Análisis sobre la eficiencia del gasto
público en Colombia y su incidencia sobre
la desigualdad**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Héctor Manuel Silvera Goenaga
Tipo de trabajo:	Bibliográfico
Director/a:	Dra. Izabel Rigo Portocarrero
Fecha:	14 de julio de 2021

Resumen

Colombia históricamente ha destacado por sus grandes brechas sociales, situación que la ubica entre los países más desiguales de América Latina. En este contexto, el objetivo de este trabajo es investigar la eficiencia de la ejecución de las políticas públicas y programas sociales desarrollados entre 2011 y 2018 - periodo en el que se concreta y se empieza a consolidar el Acuerdo de Paz - en cuanto a la consecución de un mayor nivel de bienestar social general. Por ello, utilizando el método analítico-sintético, se examinan los planes nacionales de desarrollo y presupuestos plurianuales de inversión desarrollados en el período, con el fin de identificar las estrategias definidas, los resultados de las políticas públicas y las asignaciones presupuestales por sector. La investigación permite concluir que el gasto público social tuvo una incidencia importante en cuanto a la disminución de la desigualdad y las brechas sociales existentes en el país.

Palabras clave:

Colombia; Desigualdad; Gasto público; Asignación eficiente; Estado de bienestar.

Abstract

Colombia has historically stood out for its large social gaps, a situation that places it among the most unequal countries in Latin America. In this context, the objective of this work is to research the incidence of the implementation of public policies and social programs developed between 2011 and 2018 - the period in which the Peace Agreement is concluded and begins a consolidation process - in terms of the achievement of a higher level of general social welfare. Therefore, using the analytical-synthetic method, the national development plans and multi-year investment budgets developed in the period are examined, in order to identify the defined strategies, the results of public policies and the budget allocations by sector. The research allows us to conclude that public social spending had an important impact on reducing inequality and the social gaps in the country.

Keywords:

Colombia; Inequality; Public spending; Efficient allocation; Welfare state.

Índice de contenidos

1. Introducción	8
1.1. Justificación del tema elegido.....	9
1.2. Problema y finalidad del trabajo.....	10
1.3. Objetivos	11
1.3.1. Objetivo general	11
1.3.2. Objetivos específicos	11
2. Marco teórico y desarrollo.....	13
2.1. Aspectos normativos constitucionales	13
2.2. Consideraciones sobre el gasto público	15
2.3. Aspectos relativos a la pobreza y la desigualdad	16
2.4. Políticas públicas y estado de bienestar	18
2.5. Hacia un nuevo enfoque de gestión pública	19
2.6. Acerca de la evaluación presupuestal orientada a los resultados	20
2.7. Apuntes sobre eficiencia del gasto público	21
3. Planes de Desarrollo y Presupuestos Plurianuales	23
3.1. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos 2010 – 2014	23
3.1.1. Ejes transversales	24
3.1.2. Pilares fundamentales	25
3.1.3. Plan plurianual de inversión del periodo de gobierno	26
3.1.3.1. Análisis de la inversión por sectores	31
3.2. Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País 2014 - 2018	33
3.2.1. Ejes y estrategias	34
3.2.2. Plan plurianual de inversiones 2015-2018	35
3.3. Consideraciones finales del capítulo	40

4. Análisis de variables económicas, institucionales y sociales	44
4.1. Análisis de las variables económicas	44
4.1.1. Evolución del producto interno bruto	45
4.1.2. Evolución de la inversión extranjera directa	46
4.1.3. Evolución de la tasa de desempleo	47
4.1.4. Evolución del nivel de ingresos de las familias.....	50
4.1.5. Evolución de la tasa de inflación	51
4.2. Análisis de las variables institucionales	52
4.3. Análisis de las variables sociales	54
4.3.1. Evolución de la pobreza extrema	54
4.3.2. Evolución de la pobreza monetaria o unidimensional	55
4.3.3. Evolución de la pobreza multidimensional	56
4.3.4. Evolución del coeficiente de Gini	58
4.4. Consideraciones finales del capítulo	58
5. Conclusiones.....	63
Referencias bibliográficas.....	66
Listado de abreviaturas	71

Índice de figuras

Figura 1. Distribución de la inversión 2011-2014.....	27
Figura 2. Participación por fuentes de financiación en el PPI 2011-2014.....	31
Figura 3. Distribución de la inversión 2015-2018.....	35
Figura 4. Participación por fuentes de financiación en el PPI 2015-2018.....	40
Figura 5. Comportamiento del PIB en el periodo 2011-2018	45
Figura 6. Comportamiento del PIB promedio regional periodo 2011-2018	46
Figura 7. Comportamiento de la inversión extranjera directa 2011-2018	47
Figura 8. Comportamiento de la tasa de desempleo 2011-2018.....	48
Figura 9. Comportamiento tasa de formalidad laboral 2011 - 2018.....	49
Figura 10. Comportamiento del ingreso per cápita de las familias 2011-2018	50
Figura 11. Comportamiento de la inflación 2011 - 2018.....	51
Figura 12. Comportamiento de Indicadores de Buen Gobierno 2011-2018.....	53
Figura 13. Comportamiento de la incidencia de la pobreza extrema 2011-2018.....	55
Figura 14. Comportamiento de la pobreza monetaria 2011-2018	56
Figura 15. Comportamiento de la pobreza multidimensional 2011-2018.....	57
Figura 16. Comportamiento del coeficiente de Gini 2011-2018.....	58
Figura 17. Comportamiento del PIB y Tasa de desempleo 2011-2018	59
Figura 18. Comportamiento Inversión extranjera e Institucionalidad 2011-2018.....	60
Figura 19. Comportamiento del PIB, Tasa de desempleo y Pobreza Monetaria 2011-2018	60
Figura 20. Comportamiento Ingreso per cápita, PIB y Pobreza Multidimensional 2011-2018	61
Figura 21. Comportamiento del PIB, Incidencia de Pobrezas y Gini 2011-2018	62

Índice de tablas

Tabla 1. Objetivos y líneas de acción del Plan de Desarrollo 2010-2014.....	24
Tabla 2. Pilares del Plan de Desarrollo 2010-2014.....	25
Tabla 3. Inversión por pilares y estrategias para el periodo 2011-2014.....	27
Tabla 4. Inversión por sectores para el periodo 2011-2014	31
Tabla 5. Ejes y estrategias Plan de desarrollo 2014-2018	34
Tabla 6. Inversión por estrategias, objetivos y por fuente para el periodo 2015-2018.....	36
Tabla 7. Indicadores, metas propuestas y resultados obtenidos 2011-2014	40
Tabla 8. Indicadores y metas estratégicas del Gobierno 2015-2018	41
Tabla 9. Comportamiento Indicadores de Buen Gobierno 2011-2018	52

1. Introducción

Al revisar las mediciones que periódicamente se presentan por el Banco Mundial con respecto a los índices de desigualdad para los países, se puede observar que Colombia presentó un descenso de más de 4% en su indicador al pasar del 54,6% en 2010, al 49,7% en 2017. Sin embargo, el dato del año 2018 evidencia un quiebre negativo de esa tendencia, pues se incrementó a un 50,4% (BANCO MUNDIAL 2021a). Para 2019, alcanzó el 51,3% y, aunque todavía no se dispone del dato para 2020, se espera que a consecuencia de los efectos de la pandemia de la Covid 19, la cifra pueda seguir aumentando. La referida situación es poco deseable, pues indica un retroceso en un campo en donde había sido muy difícil avanzar.

Según recientes estudios presentados por RODRIGUEZ y VIAL (2020), en el Índice de Desarrollo Regional Latinoamérica¹ (IDERE LATAM), que analiza las asimetrías de las dimensiones² consideradas como críticas para alcanzar el estado de bienestar de una sociedad, Colombia se ubicó como el país con las mayores brechas y desigualdades internas de la región. Estos resultados surgen pese los planteamientos que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha formulado de manera sistemática y con mayor insistencia durante las dos últimas décadas a los países miembros. A tal efecto, disminuir los índices de desigualdad es una necesidad imperativa, pues es una condición necesaria para fortalecer el sistema económico, alcanzar mayor productividad, redistribuir el ingreso y la riqueza, facilitar un mayor acceso a bienes y servicios básicos y, en consecuencia, mejorar los niveles de bienestar social (CEPAL 2018).

En este contexto, el sector público juega un papel importante en el desempeño de la economía. En cumplimiento de sus funciones, procura lograr una eficiente asignación de los recursos. Por ello, la búsqueda de un crecimiento económico equilibrado y la obtención de

¹ IDERE LATAM nace de la articulación de voluntades y trabajo conjunto de 8 universidades y centros de estudio de América Latina, liderados por el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile y el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República del Uruguay. Otras instituciones que también son parte de este proyecto latinoamericano son: la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la Universidad de Los Andes (Colombia), la Universidad de Guadalajara (México), la Universidad Tecnológica Nacional (Argentina), el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (Paraguay) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (El Salvador) RODRIGUEZ y VIAL (2020, p. 4).

² El índice está agrupado en ocho dimensiones, y compuesto por veinticinco variables (RODRIGUEZ y VIAL 2020).

una redistribución de la renta y la riqueza compatible con el objetivo de crecimiento anterior estará siempre en sus prioridades (BUSTOS 1998).

En Colombia, avanzar hacia la disminución de la desigualdad y las brechas sociales ha sido, en teoría y como propuesta de campañas electorales, la apuesta de distintos programas de gobierno. Así, corresponde revisar cómo esos planteamientos programáticos se reflejaron en los planes nacionales de desarrollo y en los planes plurianuales de inversión, así como en las leyes anuales de presupuesto con los que se ejecutaron dichos planes. De esta forma, se puede determinar cómo fue la distribución sectorial del presupuesto y contrastarla con el comportamiento de los niveles de desigualdad durante el periodo.

Para lograr lo anterior, utilizando el método analítico-sintético, el trabajo se realiza a través de la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos a partir de fuentes secundarias, para abordar los conceptos que permitan estudiar el tema propuesto. Se considera imprescindible abordar el análisis de los dos planes de desarrollo del periodo 2010 a 2018, por lo que nos adentraremos en el enfoque de sus estrategias, pilares, políticas públicas y programas de inversión social. Se llevará a cabo la revisión de datos empíricos, de manera particular la que generó para ese mismo periodo el Banco Mundial para consolidar los datos de nuestro interés. Al final, podremos concluir acerca de la eficiencia de la distribución del gasto público social, y su incidencia en el estado de bienestar social general.

1.1. Justificación del tema elegido

Colombia se ha caracterizado por la presencia de fenómenos económicos como la concentración de la propiedad de la tierra y del capital, de la riqueza y de los mayores ingresos en manos de una minoría. Además, el Banco Mundial (2004), citado por RUIZ (2011), planteó que, por efecto del desplazamiento forzado producto del prolongado conflicto armado, se ha creado una concentración muy grande de tierras improductivas. Las desigualdades que por ello se generan tienen efectos adversos con respecto al acceso a bienes y servicios básicos como educación, salud, vivienda, agua potable, seguridad social, entre otros, sobre la mayoría de la población que obtiene menores ingresos.

No hay que perder de vista que la restricción al acceso a estos bienes básicos produce externalidades negativas, con iguales efectos a mediano y largo plazo. Ese impacto, que se genera en la productividad, afecta de manera directa al conjunto del sistema económico. En

particular, la afectación sobre las clases sociales más vulnerables se hace bastante evidente (GAUDIN y PAREYÓN 2020).

De este modo, el presente documento se elabora con el propósito de analizar la eficiencia del gasto público para el periodo de estudio. Para tal fin, tres criterios se tendrán en cuenta: i) la estructura y composición de la inversión del gasto social, ii) el comportamiento de la evolución del PIB; y iii) su impacto sobre el índice de desigualdad que mide el Banco Mundial para los países.

La elección del periodo 2011-2018 se debe a la concreción de la gran apuesta del gobierno por la suscripción y posterior consolidación del Acuerdo de Paz con la insurgencia armada. A tal razón, y principalmente debido a los efectos negativos del conflicto armado que remonta a cinco décadas, en esta etapa es posible identificar cual fue el efecto que durante esos dos periodos de gobierno tuvo la distribución del presupuesto público sobre la desigualdad y la reducción de las brechas sociales existentes en Colombia. Para ello, será necesario revisar los enfoques que fueron considerados en los dos planes de desarrollo y contrastarlos.

Revisaremos la ejecución de los mismos por medio de los planes plurianuales de inversión y de las leyes anuales de presupuesto. Esto nos permitirá conocer cual combinación de asignación sectorial de la inversión social logra mejores resultados. En el referido contexto, sacar conclusiones a partir de la evidencia empírica analizada justifica por demás llevar a cabo este trabajo académico. Asimismo, se tendrá la posibilidad de conceptualizar y hacer recomendaciones acerca de la distribución presupuestal que mejores resultados y beneficios sociales generó durante el periodo de estudio.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

GARCIA y SALINAS (1994), citados por SAINT-SUPÉRY (2014), mencionan la importancia y el rol del sector público en la búsqueda de un mejor estado de bienestar social a través de la eficiente asignación de los recursos. Lo anterior en razón a que de ello depende los aumentos en los niveles de productividad y del crecimiento económico, que impactan directamente sobre los niveles de desigualdad. Es necesario lograr que la función redistributiva del gasto público ayude a corregir las desigualdades de los niveles de ingresos entre las personas.

Para esos efectos, lograr la cohesión social tiene fuertes relaciones y depende, en gran medida, del manejo de la política fiscal y económica.

Una adecuada orientación del gasto público incidirá en el nivel de acceso a los bienes y servicios básicos que son necesarios para alcanzar el estado de bienestar social. El logro del objetivo para que las personas que obtienen los menores ingresos puedan aspirar a aumentarlos dependerá mayormente del buen desempeño de la economía del país.

De acuerdo con los planteamientos esbozados por GARCIA y SALINAS (1994), el rol que tiene entonces el gasto público para satisfacer las necesidades demandadas por el ciudadano es muy importante. Y más importante aún es el adecuado uso de este gasto público, derivado de la planeación y la estructura del mismo. De ese modo, reviste relevancia la forma en que se hacen operativas las estrategias definidas por el gobierno, la ejecución de las políticas públicas y los programas sociales que se desarrollan, así como los resultados concretos que de ellos se derivan (SAINT-SUPÉRY 2014).

Entonces, la finalidad del presente trabajo es comparar los dos planes nacionales de desarrollo del periodo de estudio y analizar la correlación entre las partidas definidas en los presupuestos de inversión con el crecimiento del PIB. Derivado lo anterior, se pretende observar el comportamiento del índice de desigualdad para Colombia durante el mismo periodo. Como consecuencia, se espera poder estimar, a manera de conclusiones, cuál combinación de inversión por sectores incidió mayormente en aumentos en el nivel de ingresos de las familias más vulnerables, así como su repercusión en el estado de bienestar social general.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo general

El objetivo general de este trabajo de fin de máster es, a través de la revisión de los dos planes de desarrollo para Colombia del periodo 2010 – 2018, examinar la incidencia de la ejecución de las políticas públicas y programas sociales en cuanto a la consecución de un mayor nivel de bienestar social general.

1.3.2. Objetivos específicos

Para sacar adelante el tema de estudio será necesario abordar los siguientes asuntos:

- Analizar las propuestas programáticas para cada periodo de gobierno y las asignaciones presupuestales definidas para los distintos sectores de inversión del gasto público social.

- Determinar la incidencia de la distribución presupuestal en el estado de bienestar social general a través del análisis de la evolución de variables económicas, institucionales y sociales, y sus efectos sobre las desigualdades sociales durante el periodo de análisis.
- Conceptuar acerca de los aspectos más relevantes de la distribución presupuestal ejecutada en el periodo de análisis.

Importante es precisar que, durante el desarrollo del presente estudio, se hará referencia a los planes nacionales de desarrollo de los periodos 2010-2014 y 2014-2018, sin embargo, el análisis estadístico de la cifras oficiales hará referencia a los años 2011-2018, que corresponden a las vigencias fiscales que abarca la ejecución de los referidos planes.

2. Marco teórico y desarrollo

En este apartado abordaremos aspectos que han planteado distintos autores al respecto de la importancia que tiene el gasto público en el desarrollo económico y social de un país. Del mismo modo, abordaremos conceptos acerca de eficiencia y eficacia del gasto una vez ejecutadas las inversiones sectoriales definidas en los planes de desarrollo. Además, se revisará la teoría planteada acerca de los efectos que puede llegar a tener el gasto público sobre las desigualdades y las brechas sociales que están presentes en una sociedad y aquejan a la mayoría de la población. Por último, se abordarán conceptos teóricos referentes a políticas públicas y programas sociales, que ayudan a consolidar un estado de bienestar. Se revisará los enfoques de los nuevos modelos de administración pública que lo hacen posible, entre ellos, lo referente a los presupuestos orientados a los resultados.

2.1. Aspectos normativos constitucionales

La Constitución Política de Colombia (1991), en su preámbulo define:

El pueblo de Colombia

en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: Constitución Política de Colombia

Asimismo, en el artículo 13 definió que: «El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados» CPC (2020, p. 16). A tal efecto, en el segundo capítulo del título primero precisa las garantías para el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales, brindando especial protección para niños, niñas, adolescentes, madres cabeza de familia, tercera edad, grupos étnicos y afrodescendientes. Así como, garantiza el acceso a bienes asignados públicamente como la sanidad, educación, vivienda, pensiones, vivienda, entre otros.

En el título doce, hace referencia al régimen económico y de la hacienda pública. Establece que el Estado estará a cargo de la dirección general de la economía. Que promoverá la productividad, la competitividad y el desarrollo para, de esta manera asegurar que las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a bienes y servicios básicos para su bienestar. En el artículo 339 define:

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Y en cuanto al gasto público social el artículo 350 estableció:

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.

Podemos entender, entonces, que el rol definido constitucionalmente para que el sector público impulse el desarrollo económico y social es determinante. De ello depende, en gran medida, la garantía de derechos fundamentales y la protección especial para personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Es a través de una adecuada y eficiente gestión del gasto público que se hace posible la redistribución de ingresos. De este modo, la provisión de bienes asignados públicamente será más eficaz en presencia de escenarios de estabilidad económica.

2.2. Consideraciones sobre el gasto público

Las teorías de la hacienda pública, desde las clásicas hasta las modernas, resaltan el papel que ejerce el sector público en el desarrollo de la economía y en el bienestar de la sociedad. El análisis que expone CASASNOVAS (2010), citado por BASTIDAS, ANDOCILLA y FRANCO (2016), plantea que el sector público incide de manera positiva en el crecimiento si el sistema impositivo coadyuva a la estabilidad macroeconómica, acompañado de seguridad jurídico institucional y de un gasto público eficaz y eficiente. Al respecto ARMIJO y ESPADA (2014, p. 5), señalan:

La calidad del gasto público abarca aquellos elementos que garantizan un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de América Latina y el Caribe, de asegurar grados crecientes de equidad distributiva. La medición de la calidad del gasto público debe incorporar la multidimensionalidad de los factores que inciden el logro de los objetivos macroeconómicos y de política fiscal.

De acuerdo con la definición anterior, el rol que tiene la política fiscal cobra relevancia sobre los resultados esperados de la economía, en especial aquellos que apunten a mejorar las condiciones socio económicas de los más vulnerables. Sin embargo, se plantea que es una mirada limitada acerca de los efectos que pueda tener aquella en el desarrollo y el crecimiento a largo plazo, así como en la distribución equitativa de los ingresos.

Durante la última década se ha venido desarrollando un concepto un poco más amplio, denominado «calidad de las finanzas públicas» ARMIJO y ESPADA (2014, p. 7). Para medir esta calidad, será necesario construir una batería de indicadores que revisarán aspectos cualitativos y cuantitativos de la política fiscal. En la medida en que los resultados sean más favorables con respecto a la medición, el sector público podrá brindar unos servicios públicos de forma más eficiente y efectiva y generar condiciones favorables para el crecimiento económico, productividad y empleo (ARMIJO y ESPADA 2014).

Por su parte, TANZI (1999), citado por PORTO, GARRIGA y ROSALES (2018), define la calidad del sector público como las características que permiten lograr la consecución de los objetivos del gobierno en la forma más eficiente posible. Por su parte, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), citado por ARMIJO y ESPADA (2014), para abordar el

concepto de calidad del gasto público propone considerar todos aquellos elementos que permitan dar un uso eficiente y eficaz a los recursos públicos.

Es a través del eficiente uso de los presupuestos que se puede fortalecer y potenciar el crecimiento sostenible de la economía. Para el caso de Latinoamérica y el Caribe se debe gestionar de manera rápida la disminución de los índices de desigualdad. En este sentido, según QUINTANILLA (2017), evaluar la eficiencia del gasto público es un elemento fundamental para determinar el grado de avance en el proceso de modernización del Estado a la luz de las tendencias de la nueva gestión pública.

Distintos trabajos presentados respaldan estos conceptos. RODRIGUEZ, FREIRE y PAIS (2017), citan a TEMPRANO y VILLANUEVA (1998), quienes expusieron que los efectos más importantes del gasto público social resaltan cuando contribuyen al logro de determinados niveles de bienestar social, y en cuanto garantiza el derecho a disfrutarlo.

Sin embargo, importante es precisar, que la medición de la calidad del sector público es un asunto más bien complejo, en razón a que depende de los objetivos que persiga el gobierno de turno PORTO *et al.* (2018). No obstante, es claro que se debe apuntar al logro de los mayores niveles de eficiencia posible para el gasto público, entendida esta como un instrumento que permita disminuir la pobreza y la desigualdad.

2.3. Aspectos relativos a la pobreza y la desigualdad

La pobreza y la desigualdad son dos categorías que han sido objeto de múltiples y variados estudios que apuntaban a sentar las bases para su reducción gradual. Para medir la pobreza existe un enfoque unidimensional, el cual tiene como principal indicador la insuficiencia monetaria. FERES y MANCERO (2001), citados por GAUDIN y PAREYÓN (2020), en su análisis consideran pobre a aquella persona cuyo ingreso no supera un umbral mínimo que le permita acceder a bienes básicos para cubrir sus requerimientos nutricionales y fisiológicos.

Por su parte, BAZAN, QUINTERO y HERNÁNDEZ (2001) y STEZANO (2020), plantean que la pobreza hace referencia a la dificultad de un individuo para vivir dignamente dentro de la sociedad. La causa de ello es la imposibilidad de acceder a los bienes que le permitan alcanzar ese nivel de bienestar GAUDIN y PAREYÓN (2020).

Más adelante surgieron teorías que estudiaron a la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Manifiestan estos autores que, en criterio de SEN (1984), esta perspectiva

planteaba que el número de personas pobres dependía del grado de expansión de sus capacidades personales. Define que las capacidades están asociadas a la posibilidad de las personas para alcanzar cierto nivel de bienestar a través del acceso a bienes básicos como sanidad y educación, entre otros. Según GAUDIN y PAREYÓN (2020), en las distintas definiciones de pobreza, la falta de acceso a los bienes básicos que generan bienestar social es un elemento común. En el mismo sentido, citando a MOWAFI (2004), CEPAL (2019) y STEZANO (2020), que plantean que la pobreza, más que un estado de carencia, es una situación de falta de acceso a las oportunidades que se generan si se tiene alcance a los bienes y servicios básicos GAUDIN y PAREYÓN (2020).

Como antecedentes, en Latinoamérica y el Caribe, con respecto a la desigualdad, tenemos el trabajo presentado por GAUDIN y PAREYÓN (2020), quienes revisaron las posturas de autores como CALDERON (1988), TELLO (2012), BIELSCHOWSKY y TORRES (2018) y CEPAL (2018). Estos trabajos coinciden en afirmar que las causas de la desigualdad en la región obedecen a los rezagos del sistema económico, social y político de la época colonial, donde prevaleció la cultura del privilegio. Se caracterizaba por el fomento y arraigo de prácticas de exclusión a grupos sociales diferenciales o diversos.

Al respecto se percibía como natural el que un grupo de personas gozaran de privilegios que a otras les era negado, de manera que las asimetrías entre clases sociales se hacían cada vez mayores. Los autores señalan que este perverso sistema sobrevivió a los procesos independentistas de los pueblos latinoamericanos y que, a pesar de que se generaron fuertes cambios en la estructura productiva y los procesos sociales, prevaleció la nefasta cultura del privilegio que siguió generando la desigualdad que aún hoy persiste.

Finalmente, confirman que el incremento de las desigualdades en la región obedece, en gran medida, al arraigamiento de esa cultura del privilegio. ALVAREDO y GASPARINI (2015), citado por SANCHEZ (2017), indican que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo en cuanto a ingresos se refiere. Fenómenos como la concentración de la propiedad de la tierra y el capital, bajos niveles de cobertura y calidad de sanidad y educación, sistema impositivo regresivo, discriminación por razones de raza, sexo y lugar de origen, entre otros, son vectores que propician la propagación de la desigualdad.

Para el caso colombiano, se resalta los efectos que sobre pobreza y desigualdad ha causado el conflicto armado que ha vivido el país durante las últimas cinco décadas SANCHEZ (2017). Por

ello, para avanzar en la resolución y acotamiento de estas brechas sociales, es necesario la formulación de adecuadas políticas públicas que apunten a mejorar el estado de bienestar social general.

2.4. Políticas públicas y estado de bienestar

Distintos, pero coincidentes, han sido los planteamientos realizados por los autores sobre el particular. El concepto de bienestar de un individuo está asociado a la satisfacción de las necesidades que tiene de manera particular, pero si se quiere definir el concepto de bienestar para una sociedad hay que mirar en otra dimensión. Es decir, la medición deberá tener en cuenta el análisis de las oportunidades disponibles para los ciudadanos en general. Para definir el bienestar humano se debe incluir la medición de variables sociales además de las derivadas del crecimiento económico RODRIGUEZ *et al.* (2017).

En este aspecto, la posibilidad de acceso a bienes asignados públicamente y a servicios públicos básicos para la mayoría de las personas, en especial las de menores ingresos, cobra relevancia. A principios de los años noventa, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó el primer informe sobre desarrollo humano. En el referido informe planteó que este concepto es más amplio que el de bienestar humano, al considerar además de la importancia del acceso a bienes y servicios de que trata el primero, el uso y la expansión de las capacidades del ser humano RODRIGUEZ *et al.* (2017).

PORTE, *et al.* (2018), plantean que medir la calidad en un Estado prestador de servicios es muy distinto a medir los avances de un estado de bienestar. En este sentido, se precisa que, a la prestación de servicios, se añade la labor de corregir la distribución del ingreso que resulta del mercado. En el mismo sentido, también se requiere de la intervención del Estado para la asignación de bienes públicos para determinados grupos de personas como los desempleados, tercera edad, sanidad, educación, vivienda, entre otros. Para estos autores es necesario diferenciar entre calidad del sector público, entendida esta como la capacidad instalada del aparato estatal, y calidad de las políticas públicas, es decir, aquellas por medio de las cuales se genera impactos en la sociedad, tanto en lo económico como lo social.

Queda planteado, así, que la calidad de las políticas públicas dependerá de los alcances y capacidades del gobierno, entre ellas la de aprovechar la calidad de la administración pública, que está a su disposición. Sin embargo, se espera que se produzca una relación directa, pues

será más fácil para un sector público de alta calidad trabajar en la formulación y ejecución de políticas públicas asertivas.

En este contexto, cobra relevancia la necesidad de evolucionar hacia nuevos enfoques de la administración pública. Es decir, adelantar nuevos procesos y acciones que permitan al gasto público conseguir mejores resultados colectivos para la sociedad en general.

2.5. Hacia un nuevo enfoque de gestión pública

En atención a las debilidades que la administración pública, a través del tiempo, ha evidenciado en cuanto a sus bajos niveles de eficiencia y eficacia, diferentes autores y organismos multilaterales se han ocupado de señalar que es necesario avanzar hacia nuevos paradigmas en la forma de gestionar los escasos recursos públicos que se disponen.

HOOD (1991), citado por QUINTANILLA (2017), señaló que la profesionalidad de los servidores públicos, también denominada gerencia profesional, y el nuevo institucionalismo, eran las bases de la corriente de pensamiento donde se apoyaba la nueva gestión pública.

Se trataba de impulsar una administración pública orientada a los resultados, y a introducir mecanismos del mercado en la gestión del sector público. Con ello, se esperaba que los gestores públicos, encargados del suministro o prestación de los bienes y servicios, estuvieran alineados a las necesidades del ciudadano que los demandaba. LASPLEY y OLDFIELD (2001), citados por GARCÍA (2007), consideran que las instituciones que conforman la administración pública son determinantes para entender las interacciones entre los miembros de una sociedad, pues tienen la posibilidad de condicionar sus preferencias individuales.

Autores que han revisado el caso colombiano plantean que el gasto público no es eficiente. Argumentan que, además de que se gasta mucho, los retornos de esa inversión no son suficientes, sin contar con los retrasos que se generan cuando existen debilidades en los procesos de escogencia de los proveedores, en especial los de obras civiles. Lo anterior, sumado a la poca transparencia del gasto derivada del débil seguimiento a las inversiones, auditorías solamente financieras y que se hacen a posteriori, además del débil seguimiento físico a las obras de infraestructura, generan condiciones favorables para la aparición de fenómenos de corrupción (ESPITIA, FERRARI, GONZALEZ, HERNÁNDEZ, REYES, ROMERO, TASSARA, VARELA, VILLABONA y ZAFRA 2019).

Por consiguiente, controlar estas situaciones es un asunto que se ha vuelto muy complejo, en razón a que han logrado desbordar la capacidad institucional y normativa del país. Se ha evidenciado la existencia de factores sistémicos como las malas prácticas institucionales y bajos niveles de gobernanza que impulsan y favorecen la presencia y fortalecimiento de la corrupción.

Desde este punto de vista, el concepto de corrupción está asociado al crecimiento de la desigualdad entre los grupos sociales. Es un fenómeno que limita el crecimiento de las sociedades, y afecta a los más vulnerables. Además, tiene sus profundas raíces enquistadas en las debilidades institucionales que abundan en el sector público. De ahí la necesidad de transitar hacia los enfoques que plantea la nueva gestión pública.

En este sentido, en su trabajo GARCIA nos propone:

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana (2007, p. 44).

Finalmente, es conveniente manifestar que estas nuevas corrientes de pensamiento han venido impulsando la necesidad de evaluar la gestión de la administración, de acuerdo con los resultados de la misma. Y una de las herramientas más importante para ello es que, desde su planeación, los presupuestos puedan ser orientados hacia el logro de resultados.

2.6. Acerca de la evaluación presupuestal orientada a los resultados

En el marco de las orientaciones doctrinales para la administración pública moderna, algunos países latinoamericanos han venido avanzando hacia enfoques mayormente eficientes, con respecto a la evaluación y monitores de los resultados de su gestión. Se parte de la necesidad de una mejor planificación de su inversión, con baterías de indicadores para hacer seguimiento a los resultados que persiguen el logro de sus prioridades de desarrollo (ARMIJO y ESPADA 2014).

Por su parte, QUINTANILLA (2017) revisa el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el marco del cual el organismo está impulsando a los países de la región para que puedan avanzar en procesos de modernización de sus administraciones públicas. Se pretende, con ello, lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público social.

Del trabajo del BID, el autor resalta que «los desarrollos del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), así como el Sistema de Información PRODEV (SEP). La metodología se sustenta en cinco pilares fundamentales en el proceso de gestión presupuestaria: i) planeación por resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos, y v) monitoreo y evaluación» QUINTANILLA (2017, p. 37). Al aplicar esta metodología, Colombia muestra avances importantes en cuanto a los aspectos de planeación por resultados y monitoreo y evaluación, pero no así en cuanto a presupuesto por resultados.

EZQUIAGA (2000), citado por GARCÍA (2007), indica que el presupuesto es un instrumento que hace operativas las políticas públicas del gobierno. Define, como uno de sus fines, el deber de impulsar la adecuada gestión pública. Considera así, que se hace necesario contribuir a que la administración funcione ágilmente, resguardar la sostenibilidad financiera y coadyuvar en la eficiente prestación de los servicios públicos que están a su cargo.

En razón a lo anterior se concluye que, si bien hay algunos avances, aún queda camino por recorrer en cuanto a este tema si de lograr aumentos de la eficiencia se trata.

2.7. Apuntes sobre eficiencia del gasto público

La eficiencia en la gestión del sector público es un asunto que se viene revisando desde hace mucho tiempo. Los países que hoy hacen parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han realizado esfuerzos para mejorar los niveles de esta categoría, bajo los paradigmas de nuevos modelos de administración pública. En países de Latinoamérica estos indicadores no son los mejores.

En un trabajo realizado para el Fondo Monetario Internacional, CLEMENS, FAIRCLOTH y VERHOEVEN (2007) concluyeron que, en América Latina, el gasto público es ineficiente en gran medida. Indican que se podría elevar la calidad de los servicios públicos ofrecidos sin tener que gastar más. Finalizan diciendo que, con una mejor composición del gasto, se puede

acelerar el crecimiento y, con ello, reducir los niveles de pobreza para avanzar en el cierre de las brechas que separan a los ricos de los pobres.

Con respecto a esta categoría, AFONSO, SCHUKNECHT y TANZI (2005), citados por ARMIJO y ESPADA (2014), consideran pertinente trabajar en la medición del desempeño del sector público y de la eficiencia del mismo, medido por el resultado de sus actividades el primero, y por los resultados en relación a los recursos utilizados, la segunda. En efecto, en razón a la importancia que tiene el gasto público en la productividad, la economía y el bienestar, se hace necesario medir su eficiencia. Al respecto, según GUTPA, *et al.* (1997), citado por PORTO, *et al.* (2018), se puede medir la eficiencia del gasto al contrastar los resultados obtenidos como consecuencia de las inversiones y la gestión del gobierno en cumplimiento de la prestación de los servicios públicos que la ciudadanía demanda.

En cuanto a la necesidad de mejorar la calidad del gasto público, existe una correlación importante entre gestión de la administración pública y la política fiscal. Frente al tema, ARMIJO y ESPADA (2014, p. 8) han manifestado:

Evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público a mediano y largo plazo requiere, junto con los instrumentos de política fiscal, considerar los procesos, sistemas e instituciones que materializan ese gasto en políticas y programas públicos, que finalmente constituyen los bienes y servicios que se entregan a los usuarios para el logro de los objetivos de política. La mayoría de los estudios sobre eficiencia y eficacia del gasto público concluyen que el gasto podría ser mucho menor y más eficiente que hoy, a la vez que resaltan la importancia de las instituciones gubernamentales, en cuanto que una mejora de las mismas contribuiría a una mayor eficiencia del gasto público.

A manera de cierre se indica que, para apreciar la eficiencia de las inversiones realizadas a través del gasto público social en el periodo de estudio, será necesario realizar un análisis detallado de los enfoques propuestos por el gobierno nacional, para cada uno de los planes de desarrollo, y reflejados en sus planes plurianuales de inversión.

Se procederá, entonces, en el siguiente capítulo, a abordar los planteamientos ambos planes de desarrollo. Se examinarán sus líneas programáticas, ejes estratégicos, pilares, políticas, programas, objetivos e indicadores, y en especial, los resultados obtenidos con dicha gestión.

3. Planes de Desarrollo y Presupuestos Plurianuales

Los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos plurianuales de inversión son documentos técnico-legales, que contienen los planteamientos, propósitos y objetivos nacionales de largo plazo. Además, en estos planes también se encuentran las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. A tal efecto, se hacen operativos por medio de la inversión pública que se refleja en los presupuestos anuales, en los cuales se concentra el conjunto de iniciativas para acelerar el desarrollo económico, social y ambiental del país.

En este contexto, el gasto público representa el punto de atención para el desarrollo de las políticas públicas y para la sociedad en general, pues se espera que pueda hacer efectivos los cambios propuestos y el logro de los objetivos.

Los períodos de gobiernos 2010-2014 y 2014-2018 estuvieron a cargo de Juan Manuel Santos Calderón, quién se caracterizó por ser un mandatario de ideas liberales e impulsor de la teoría económica de la tercera vía³. El resultado son las políticas públicas, planes y programas que ejecutó durante su estadía de ocho años en la presidencia de la república.

3.1. Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad Para Todos 2010 – 2014

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se presentó a consideración del país como la hoja de ruta para abordar y resolver sus necesidades más apremiantes, además de mecanismo para aprovechar sus potencialidades. Así mismo, el plan sentó las bases para alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno con el cual se eligió al presidente Juan Manuel Santos Calderón DNP (2011a).

El plan fue aprobado mediante la ley 1450 del 16 de junio de 2011. Su estructura se sustentó en cuatro ejes transversales: innovación, buen gobierno, relevancia internacional y sostenibilidad ambiental. Con lo anterior, apostó por el impulso de nuevas actividades productivas, así como repotenciar las ya existentes, además de mejorar las relaciones con el

³ Al respecto se puede ampliar en la obra de GIDDENS, A. (1998) «La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia».

ciudadano y una eficiente ejecución de las políticas públicas. De igual forma, entre sus objetivos estaba una mejor interacción en los mercados internacionales y ante los organismos que lideran las agendas multilaterales, buscando ser impulsor del bienestar actual de la sociedad y del compromiso con la equidad con las futuras generaciones.

Para la ejecución, el plan se sustentó en tres pilares fundamentales: crecimiento sostenido, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz. Su enfoque se centraba en una economía mayormente competitiva, productiva e innovadora, con sectores estratégicos que jalonan el crecimiento para tender puentes y, así, avanzar en la disminución de las brechas sociales existentes. Del mismo modo, apuntó a garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos dentro del territorio, y el eficaz funcionamiento de la justicia con seguridad ciudadana. Todo lo anterior, fue armonizado por medio del concepto de convergencia regional, planteado para abordar la disminución de las desigualdades desde perspectivas regionales DNP (2011a).

Señala el plan que, con estas herramientas, se podrá recorrer el camino hacia la anhelada prosperidad democrática y la prosperidad para todos. En tal sentido, prioriza las políticas que maximizan el impacto social, es decir, aquellas capaces de conducir a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que además promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social.

A continuación, revisaremos en detalle los ejes transversales en que se sustentó la dinámica del plan de desarrollo.

3.1.1. Ejes transversales

Como se ha referido anteriormente, el plan de desarrollo 2010-2014, sentó sus bases sobre cuatro ejes transversales para lograr el crecimiento económico, social y ambiental que se había planteado en el plan de gobierno. En relación con ello, en la siguiente tabla se puede apreciar los objetivos y sus correspondientes líneas de acción:

Tabla 1. Objetivos y líneas de acción del Plan de Desarrollo 2010-2014

Objetivo	Líneas de acción
Innovación para la prosperidad	<ul style="list-style-type: none">- Consolidar un mecanismo para garantizar el crecimiento económico y la competitividad del país en el largo plazo.- Fortalecer la inversión para la investigación e innovación en todos y cada uno de los sectores económicos.

	<ul style="list-style-type: none"> - Crear nuevas formas de organización, gestión, producción y comercialización, para generar mayor valor agregado a la cadena productiva. - Adecuar y robustecer el marco regulatorio a favor de la libre competencia del mercado, para impulsar el emprendimiento y la innovación
Buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la gobernabilidad. - Gestionar una administración pública orientada al mejoramiento continuo. - Fortalecer los niveles de transparencia, manejo pulcro de los recursos públicos y rendición de cuentas a la ciudadanía.
Relevancia internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión para modernizar la política exterior. - Lograr mayor presencia del país en los organismos multilaterales. - Fortalecer las relaciones bilaterales, en especial las de tipo comercial, a través de la diplomacia. - Impulsar las negociaciones de tratados de libre comercio, para generar mayor dinamismo a la economía interna al expandir los mercados. - Planificar y consolidar el ingreso del país como miembro de la OCDE.
Sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el cuidado del patrimonio natural y ecosistémico del país. - Gestionar el crecimiento económico esperado sin comprometer en demasía los ecosistemas en los cuales se sustenta.

Fuente: Elaboración propia del autor, con información del DNP (2011a, p. 68).

La propuesta fue entonces, avanzar de manera estratégica hacia la consecución de los objetivos de país esperados. Para lograrlo, se definieron a su vez unos pilares fundamentales que se presentan a continuación.

3.1.2. Pilares fundamentales

Para llevar a cabo lo propuesto en los ejes transversales mencionados anteriormente, el plan definió unos pilares fundamentales sobre los que se sustentarían los anteriores. Los pilares y sus líneas de acción son los que se describen en la siguiente tabla:

Tabla 2. Pilares del Plan de Desarrollo 2010-2014

Pilares	Líneas de acción
Crecimiento sostenible y competitividad	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar las condiciones económicas y sociales para promover el crecimiento sostenido de la economía, la productividad y la competitividad. - Generar las condiciones para garantizar el crecimiento proyectado al largo plazo. - Fortalecer las acciones para avanzar en temas como la seguridad jurídica, el fácil acceso a los mercados financieros, y adecuados niveles de tecnologías de la información. - Facilitar las condiciones para que las empresas puedan instalarse en el país, desarrollarse, crecer y expandir todo su potencial productivo.

Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar el bienestar social y la igualdad de oportunidades para todos en la sociedad. - Generación de mayores puestos de trabajo formal. - Impulso de políticas públicas dirigidas a la disminución de la pobreza y la desigualdad.
Consolidación de la paz	<ul style="list-style-type: none"> - Diseñar estrategias para la consolidación de la seguridad territorial, seguridad fronteriza, fortalecer la inteligencia institucional, así como la seguridad ciudadana y la convivencia. - Fortalecer la justicia y disminuir la impunidad. - Garantizar el libre ejercicio y el goce pleno de los derechos humanos.
Convergencia regional	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocer las diferencias que existen entre una y otra región. Esas diferencias fueron utilizadas como marco de referencia para la formulación de las políticas públicas y programas sociales, de acuerdo a las características de cada región. - Gestión para atenuar los desequilibrios sociales regionales, mejorar el nivel de bienestar social y aprovechar las externalidades positivas de una región para incidir en otra.

Fuente: Elaboración del autor, con información del DNP (2011a, p. 106)

Se esperaba por parte de la administración pública que, a través de la adecuada implementación, tanto de ejes y pilares, sacar adelante las grandes apuestas que la coyuntura que vivía el país exigía. Era necesario entonces, determinar en qué sentido fueron las decisiones adoptadas en cuanto a la asignación presupuestal para los distintos sectores.

3.1.3. Plan plurianual de inversión del periodo de gobierno

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2011 - 2014, recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de los ejes, pilares, objetivos y estrategias contenidos a lo largo del Plan de Desarrollo, alcanza la cifra de \$563,9 billones de pesos a precios de 2010. Se esperaba que impulsara el crecimiento de la economía en más del 6% del PIB, cifra que superaría el 4,5% definido como proyección en el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS)⁴.

En la figura 1 se observa la distribución porcentual por cada uno de los ejes transversales en los que se sustenta el plan de desarrollo.

⁴ El Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el sistema presupuestal (FUNCIÓN PÚBLICA 2021).



Figura 1. Distribución de la inversión 2011-2014

Fuente: Elaboración del autor, con datos de la ley 1450 de junio 16 de 2011

La distribución de la inversión fue definida por la ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esa distribución por ejes, estrategias y objetivos fue operativa por medio de las dependencias y entidades del orden nacional que hacen parte del presupuesto general de la Nación. Las cifras de la distribución son las que se muestran continuación, en la tabla No 3:

Tabla 3. Inversión por pilares y estrategias para el periodo 2011-2014

Pilares, Programas y Estrategias Plan de Inversiones 2011-2014 por fuente de financiación (millones de pesos constantes de 2010)						
Pilares, objetivos y estrategias	Central	Descentralizado	Entes Territoriales	Privado	S. G. P	TOTAL
1. Crecimiento sostenible y competitividad	37.735.602	825.185	11.824.621	208.328.159	5.030.496	263.744.062
1.1 Innovación para la prosperidad	3.707.493		2.639.914	2.971.182		9.318.589
1.1.1 Conocimiento e innovación	3.303.954		2.639.914	2.971.182		8.915.050
1.1.2 Emprendimiento empresarial	375.834					375.834
1.1.3 Propiedad intelectual, instrumento de innovación	16.635					16.635
1.1.4 Promoción y protección de la competencia en los mercados	11.070					11.070
1.2 Competitividad y crecimiento de la productividad	4.275.718	118.079		15.634.107		20.027.904
1.2.1 Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	1.175.629	30.742		86.506		1.292.876

1.2.2 Infraestructura para la competitividad	2.936.236	83.202		15.547.601		18.567.039
1.2.3 Apoyos transversales a la competitividad	163.853	4.136				167.989
1.3 Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	29.752.392	707.105	9.184.707	189.722.869	5.030.496	234.397.569
1.3.1 Nuevos sectores basados en la innovación	215.254					215.254
1.3.2 Agropecuaria y desarrollo	4.689.209			7.013.277		11.702.486
1.3.3 Infraestructura de transporte	17.713.271			15.988.071		33.701.343
1.3.4 Desarrollo minero y expansión energética	2.545.976	707.105		93.372.131		96.625.212
1.3.5 Vivienda y ciudades amables	4.588.681		9.184.707	73.349.390	5.030.496	92.153.274
2. Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	53.976.213	13.158	18.212.902	14.337.008	81.542.88	168.082.169
2.1 Política Integral de Desarrollo y Protección Social	39.525.625	13.158	15.772.803	13.703.222	81.038.286	150.053.094
2.1.1 Primera infancia	8.489.181				591.970	9.081.150
2.1.2 Niñez, adolescencia y juventud	4.431.889					4.431.889
2.1.3 Formación de capital	7.785.883		8.407.343	2.244.186	56.763.658	75.201.070
2.1.4 Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	12.243.028	13.158	5.620.282	11.459.035	22.926.222	52.261.725
2.1.5 Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	5.664.404					5.664.404
2.1.6 Promoción de la cultura	385.978		781.213		324.188	1.491.379
2.1.7 Deporte y recreación	525.261		963.965		432.250	1.921.477
2.2 Promoción Social	8.352.653		2.440.099	633.786		11.426.538
2.2.1 Red para la superación de la pobreza extrema	3.330.237		144.230			3.474.467
2.2.2 Política para la población víctima del desplazamiento	5.022.416		2.295.869	633.786		7.952.071
2.3 Políticas diferenciadas para la inclusión social	293.754				504.602	798.356
2.3.1 Grupos étnicos	255.230				504.602	759.832
2.3.2 Género	38.524					38.524
2.4 Acceso social a servicios	5.804.182					5.804.182
3. Consolidación de la Paz	76.542.685	6.061		86.131		76.634.877
3.1 Seguridad – orden público y seguridad ciudadana	59.500.505					59.500.505

3.2 Fortalecimiento de la Justicia	16.002.342	6.061		64.213		16.072.617
3.3 Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	1.039.838			21.917		1.061.755
4. Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	17.930.616	5.399.138	5.636.344	4.769.454		33.735.552
4.1 Gestión ambiental para el desarrollo sostenible	549.297	5.399.138	1.863.357			7.811.792
4.2 Gestión del riesgo de desastres y comunidades seguras	142.855					142.855
4.3 Respuesta a la ola invernal	17.238.464		3.772.987	4.769.454		25.780.905
5. Soportes transversales de la prosperidad democrática	8.705.075	167.096			12.838.897	21.711.068
5.1 Buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación	4.846.510	167.096				5.013.607
5.1.1 Buen gobierno	3.504.908	167.096				3.672.005
5.1.2 Estrategias contra la corrupción	1.017.177					1.017.177
5.1.3 Participación ciudadana y capital social	324.424					324.424
5.2 Relevancia internacional	680.703					680.703
5.2.1 Inserción productiva a los mercados internacionales	55.131					55.131
5.2.2 Política internacional	617.472					617.472
5.2.3 Políticas de desarrollo fronterizo	8.100					8.100
5.3 Apoyos transversales al desarrollo regional	3.177.862				12.838.897	16.016.759
5.3.1 Fortalecimiento institucional de entes territoriales y relación Nación-Territorio	2.589.511				10.024.769	12.614.280
5.3.3 Planes de consolidación	342.965				2.814.128	3.157.093
5.3.4 Turismo como motor del desarrollo regional	245.386					245.386
TOTAL	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.751	99.412.28	563.907.728

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de la Ley 1450 de junio 16 de 2011

Tal y como se muestra en la tabla 3, la mayor inversión del plan plurianual 2011-2014, con un 47%, está asignada en la estrategia de crecimiento sostenible y competitividad, donde se destaca a su vez que el programa locomotoras para el crecimiento y generación de empleo recoge el 88,9% de esa asignación. Importante es resaltar que en la matriz de financiación de este ambicioso programa, el sector privado asume un 80,7% del total de la inversión. Se

destaca, al interior del programa, las líneas de acción en desarrollo minero y expansión energética, vivienda y ciudades amables e infraestructura para el transporte, en orden de importancia.

En segundo lugar, y con un 30% de la asignación total del plan, se ubica la estrategia Igualdad de oportunidades para la prosperidad social. Dentro de la misma, la política Integral de Desarrollo y Protección Social, que agrupa las acciones encaminadas para el cumplimiento de los fines sociales del Estado, obtiene el 89,2% de dicha asignación. A través de esta última, se financian los programas de atención integral a la primera infancia, niñez, adolescencia y juventud, acceso a salud y educación de calidad, empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos, recreación, cultura y deporte. Las políticas de promoción social, de inclusión y de acceso social a servicios obtienen un 10,1%. Con ello se trabaja en la disminución de la pobreza extrema, atención a personas en situación de desplazamiento forzado, grupos étnicos y programas de género.

La consolidación de la paz como estrategia, con un 13% asignado, se ubica en tercer lugar dentro de las inversiones totales del plan. Fue una de las apuestas novedosas, porque buscaba sentar las bases iniciales para lograr acercamientos efectivos con los grupos insurgentes con los que el Estado colombiano estaba combatiendo por más de cuatro décadas. En ese orden de ideas, el orden público, seguridad ciudadana, fortalecimiento de la justicia y respeto por los derechos humanos, derecho internacional humanitario e implementación de la justicia transicional, estaban dentro de sus líneas de acción.

Por último, las estrategias de sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo y la de soportes transversales de la prosperidad democrática, con un 6% y 4% respectivamente, completan el total del plan plurianual del periodo. Para la primera, las líneas de acción fueron orientadas a la gestión ambiental para el desarrollo sostenible, gestión de los riesgos de desastres y respuesta a la ola invernal. Mientras que, para la segunda de ellas, el buen gobierno, lucha contra la corrupción y participación ciudadana, además de acciones para aumentar la relevancia internacional y los apoyos transversales al desarrollo regional fueron las líneas de gestión adelantadas.

A manera de resumen, se observa que, en la propuesta del plan plurianual de inversiones para el periodo estudiado, está claro que el esfuerzo público (nacional y territorial) se concentra en el pilar de Igualdad de Oportunidades, mientras que el esfuerzo del sector privado tiene como

foco el pilar de Crecimiento y Competitividad. En total, el sector privado asume un 40,3% de la inversión, seguido del sector central, sistema general de participaciones, entes territoriales y sector descentralizado, con un 34,6%, 17,6%, 6,3% y 1,1% respectivamente.

En consecuencia, podemos afirmar que las bases para la ejecución del plan de desarrollo y el cumplimiento de las inversiones plasmadas en el plan plurianual, están atadas, en gran medida, al comportamiento y cumplimiento de las grandes apuestas que tiene el gobierno, depositadas en las inversiones del sector privado. La figura 2 lo expone a continuación:

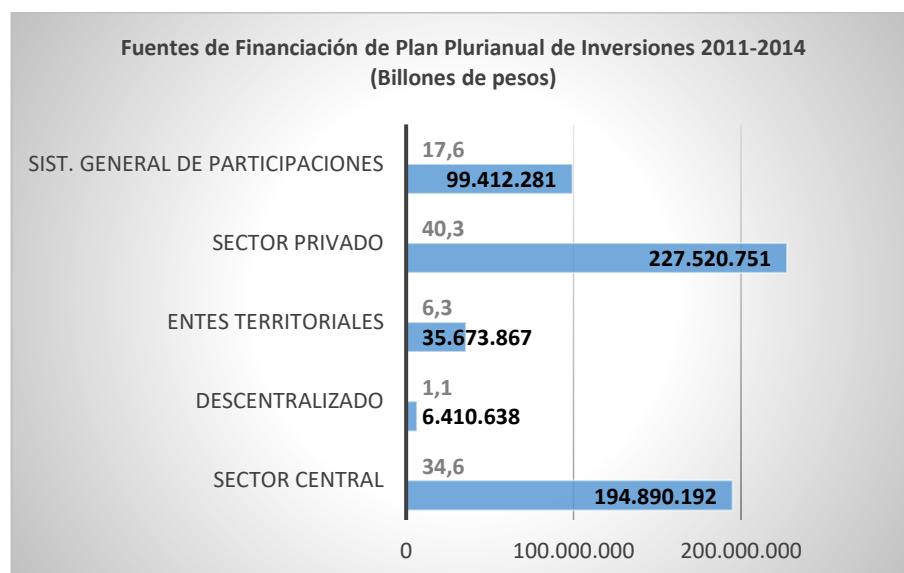


Figura 2. Participación por fuentes de financiación en el PPI 2011-2014

Fuente: Elaboración del autor, cálculos con base en ley 1450 de junio 16 de 2011

Para profundizar un poco más, revisaremos las asignaciones presupuestales definidas para cada uno de los sectores que forman parte del presupuesto general de la Nación.

3.1.3.1. Análisis de la inversión por sectores

La asignación presupuestal por sectores de inversión, discriminada a partir del plan plurianual de inversiones, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4. Inversión por sectores para el periodo 2011-2014

Resumen sectorial PND 2011-2014 por fuente de financiación (millones de pesos constantes de 2010)						
SECTOR	Central	Descentralizado	Entes Territoriales	Privado	Sistema General de Participaciones	TOTAL
ACCIÓN SOCIAL	9.889.440		2.440.099			12.329.539

AGRICULTURA	7.753.517			7.752.476		15.505.993
AMBIENTE Y DESARROLLO	546.967	5.399.138	1.863.357			7.809.462
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	1.773.734		2.639.914	2.971.182		7.384.830
COMERCIO, IND. y TURISMO	735.307	4.136				739.443
COMUNICACIONES	3.002.494	83.202		15.547.60		18.633.697
CONGRESO	48.544					48.544
CULTURA Y DEPORTE	939.384		1.745.179		756.438	3.441.001
DANSOCIAL	12.256					12.256
DEFENSA Y SEGURIDAD	59.098.492					59.098.492
EDUCACIÓN	6.508.861	30.742	8.407.343	2.244.186	56.870.433	74.061.564
EMPLEO PÚBLICO	363.517					363.517
ESTADÍSTICAS	765.738					765.738
HACIENDA	5.060.598		1.578.960	1.763.629	13.343.499	21.746.686
INTERIOR Y JUSTICIA	16.499.341	6.061		64.213		16.569.615
MINAS Y ENERGÍA	8.620.555	707.105		93.387.58		102.715.246
ORGANOS DE CONTROL	350.475					350.475
PLANEACIÓN NACIONAL	3.210.969					3.210.969
PRESIDENCIA	272.662					272.662
PROTECCIÓN SOCIAL	36.554.664	180.254	5.620.282	11.545.54	23.411.416	77.312.157
REGISTRADURÍA	244.720					244.720
RELACIONES EXTERIORES	86.287					86.287
TRANSPORTE	24.976.235		642.837	18.930.70		44.549.773
VIVIENDA Y CIUDAD	6.127.834		10.735.896	73.313.63	5.030.496	95.207.861
FONDO DE ADAPTACIÓN	1.446.602					1.446.602
TOTAL	194.890.192	6.410.638	35.673.867	227.520.7	99.412.281	563.907.729

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos Ley 1450 de junio 16 de 2011

Esta distribución del plan plurianual de inversiones señala que los sectores que mayores recursos obtuvieron fueron los de minas y energías, vivienda y territorio, protección social, educación y defensa, con el 18,21%, 16,88%, 13,71%, 13,13% y 10,48% respectivamente. Le siguen en su orden el transporte, justicia, agricultura y Acción Social⁵, ambiente y

⁵ Acción Social, anteriormente llamada Red de Solidaridad Social, es una iniciativa presidencial que atiende y previene el desplazamiento de comunidades vulnerables. Acción Social se concentra en las estrategias de desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, así como de promoción y protección de los Derechos Humanos y

sostenibilidad, y ciencia y tecnología con el 7,90%, 2,94%, 2,75%, 2,19, 1,38% y 1,31% respectivamente.

De acuerdo a lo anterior, podemos observar que el 77,18% de las inversiones se concentran en sectores como minas y energía, vivienda, transporte, agricultura y los programas de Acción Social. Es decir, aquellos que misionalmente están destinados a generar empleo productivo formal e ingresos a familias vulnerables, con lo cual se logra mejorar la redistribución de la renta. Además, es este ingreso el que permite la provisión de bienes y servicios básicos como protección social y educación, que coadyuvan al bienestar social general.

Como resultado de lo anterior, en el periodo 2011-2014, se logró consolidar un crecimiento económico promedio superior al 4,5%. Como proporción del PIB, la inversión alcanzó niveles históricamente altos, superiores al 30%. La tasa de inflación de 2014 fue de 3,66%. En el cuatrienio se generaron 2,5 millones de empleos de calidad que ayudaron a reducir la informalidad, y con tasas de desempleo a la baja (PORTAFOLIO 2015).

En razón a lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación precisa que la pobreza extrema se redujo en 2,5%, la pobreza monetaria en 6,6%, la pobreza multidimensional en 7,5%, y la desigualdad empezó a ceder al disminuir 0,9%. En consecuencia, con la rotura de la tendencia al incremento de los graves problemas sociales mencionados, se contemplaba una perspectiva de avances en el país en el periodo 2011-2014 DNP (2015a).

3.2. Plan Nacional de Desarrollo Todos por un Nuevo País 2014 - 2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, presentado para su segundo periodo de gobierno por el presidente Santos a consideración del país, mostró una diferencia sustancial frente al anterior. Su característica diferenciadora fue la orientación a los resultados y una estructura territorial con un enfoque de cierre de brechas. En el documento, se precisó que: «En cuanto a la primera, el Plan incorpora la metodología del presupuesto de inversión por resultados medidos a través de dos tipos de indicadores: los propiamente de resultados y otros de productos que miden la provisión de los insumos necesarios para alcanzar los resultados propuestos» (DNP, 2015a, p. 5).

del Derecho Internacional Humanitario, enmarcadas dentro del objetivo de brindar Seguridad Democrática (MINISTERIO DE EDUCACIÓN 2021).

Para su ejecución, la estructura del plan se centró en tres ejes: la paz, la equidad y la educación. Estos tres ejes pretendían consolidar los avances y logros del periodo anterior, y desarrollar las políticas en pro de un nuevo país. En este sentido, promulgaba la conformación de un círculo virtuoso, en el sentido de que «la paz favorece la equidad y la educación; la equidad propicia la paz y la educación; y la educación genera condiciones de paz y equidad» (DNP, 2015b, p. 23).

Para profundizar en el tema, entraremos a analizar con algo de detalle los ejes y estrategias en los que sustentó la ejecución del mismo:

3.2.1. Ejes y estrategias

A través de los ejes y estrategias, el plan pretendía el desarrollo económico sostenible que hiciera viable lograr el mayor nivel posible de bienestar para las regiones y de sus ciudadanos. Los ejes que fueron presentados se describen en la siguiente tabla:

Tabla 5. Ejes y estrategias Plan de desarrollo 2014-2018

Ejes y estrategias	Líneas de acción
La paz	<ul style="list-style-type: none">- Consolidar la paz como la herramienta más importante para avanzar en el crecimiento económico sostenido y el cierre de las brechas sociales.- Gestionar una verdadera revolución de la paz, con altos rendimientos económicos y sociales.
La equidad	<ul style="list-style-type: none">- Transitar hacia un Estado moderno, alineado a las exigencias y demandas de los nuevos enfoques de administración pública y la globalización de los mercados.- Gestionar eficientemente el gasto público, para disminuir los altos índices de desigualdad existentes.
La educación	<ul style="list-style-type: none">- Fortalecer las oportunidades individuales de las personas, y abrir así para ellas, las puertas del progreso y el bienestar social general, bajo la premisa de que una sociedad educada tiene mejores oportunidades económicas y sociales.
Competitividad e infraestructuras estratégicas	<ul style="list-style-type: none">- Mejorar la conectividad e integración de los territorios, a través de grandes inversiones para lograr la repotenciación de las infraestructuras viales.- Fortalecer la inversión en sectores como la ciencia y la tecnología, para ubicar al país en un nuevo escenario de competitividad, que le permitiera articularse con los mercados mundiales y crecer sostenidamente.
Movilidad social	<ul style="list-style-type: none">- Impulsar los objetivos sociales del plan, para lograr los mayores índices de calidad y cobertura en educación, salud y en los programas sociales estratégicos.
Transformación del campo	<ul style="list-style-type: none">- Disminuir los problemas de desigualdad y brechas sociales en el sector rural.

	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer acciones para resolver los arraigados problemas de concentración de la propiedad de la tierra, violencia del conflicto armado, cultivos ilícitos y falta de infraestructura. - Gestión para mejorar los sistemas cartográficos, títulos de propiedad, actualizar el registro catastral y mejorar las vías de acceso a la ruralidad.
Seguridad, justicia y democracia para construcción de la paz	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar y profundizar el sistema democrático a través de acciones dirigidas a la promoción de los derechos humanos y el goce efectivo de derechos y la justicia. - Fortalecer los esquemas de gobernabilidad para visibilizar la presencia del Estado en todo el territorio nacional.
Buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar al Estado para cumplir su función de redistribución de la riqueza, la renta y las oportunidades por igual para todos. - Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información, el eficiente uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas y el control efectivo a fenómenos de corrupción.
Crecimiento verde	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del crecimiento y desarrollo económico orientado al manejo sustentable de los recursos naturales.

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del DNP (2015b, p. 24).

Del mismo modo, se hizo necesario revisar cómo se distribuyeron las asignaciones presupuestales para llevar adelante las iniciativas gubernamentales.

3.2.2. Plan plurianual de inversiones 2015-2018

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2015 - 2018, recoge la estimación de los recursos involucrados en la implementación de las estrategias transversales y los objetivos a desarrollar a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo. El referido plan alcanzó la cifra de \$703,9 billones de pesos a precios de 2014. En la figura 3 se observa la distribución porcentual por cada una de las estrategias transversales en las que se sustenta el plan.



Figura 3. Distribución de la inversión 2015-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de la ley 1753 de junio 9 de 2015

Definidas las estrategias y objetivos, estas se hicieron operativas por medio de las dependencias y entidades del orden nacional, que hacen parte del presupuesto general de la Nación. Las asignaciones se determinaron por la ley que aprobó el plan. Las cifras son como se observan a continuación:

Tabla 6. Inversión por estrategias, objetivos y por fuente para el periodo 2015-2018

Estrategias y objetivos Plan de Inversiones 2015-2018 por fuente de financiación (cifras en miles de millones de pesos constantes de 2014)							
Estrategias y objetivos	Central	Descentralizado	Entes Territoriales	Sector Privado	SGP	SGR	TOTAL
1. Competitividad e infraestructuras	40.442	3.003	10.299	121.296	3.403	10.601	189.047
1.1. Desarrollo minero-energético para la equidad	8.944	1.683	1.019	65.731	380	743	78.503
1.2. Desarrollo productivo	4.815	570	2.510	35	26	313	8.270
1.3. TIC como plataforma para la equidad educación	3.691	176	193	18.165		28	22.255
1.4. Ciencia, Tecnología e Innovación.	1.728			12.887		2.587	17.202
1.5. Infraestructura y servicios de logística.	21.263	572	6.574	24.476	2.996	6.929	62.814
2. Movilidad Social	66.332	92	32.563	83.493	121.313	6.641	310.437
2.1. Cerrar brechas en acceso y calidad de la educación.	30.123	92	21.638	491	79.534	4.700	136.581
2.2. Impulsar Ciudades Sostenibles y equidad	6.928		1.259	72.204	7.945	1.028	89.367
2.3. Mínimos vitales, fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza	15.362		5.671		5.110	290	26.433
2.4. Alternativas para el empleo.	95					100	195
2.5. Mejorar las condiciones de salud.	13.823		3.993	10.797	28.723	521	57.859
3. Transformación del campo	10.297		966	35.528	878	1.600	49.271
3.1. Reducción de la pobreza rural.	2.518		34		28	547	3.129
3.2. Impulsar la competitividad rural.	5.165		932	35.528	849	309	42.784

3.3. Fortalecimiento institucional territorial.	241						241
3.4. Ordenamiento del territorio rural y acceso	768					84	853
3.5. Cerrar las brechas urbano- rurales y sentar las bases para la movilidad social.	1.603					659	2.263
4. Seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz	129.599	151	2.631	406	4.310	316	137.416
4.1. Prestación, administración y acceso a los servicios de	24.035		1.765	406		2	26.210
4.2. Fortalecer los mecanismos de	1.420					14	1.435
4.3. Garantía del goce efectivo de derechos de	7.734		143		587	39	8.504
4.4. Promoción, respeto y protección	1.217		0,2		0,1	2	1.219.170
4.5. Seguridad y Defensa en el territorio	91.226	151	126		2.131	100	93.737
4.6. Enfrentar el problema de las drogas.	365					30	396
4.7. Política Criminal con enfoque	3.581		595		1.589	128	5.894
4.8. Acción contra las Minas antipersonas	18.310						18.310
5. Buen gobierno	7.638	190		203		197	8.230
5.1. Lucha contra la corrupción, transparencia y	1.394					127	1.522
5.2. Gestión óptima de la información	1.650	21				5	1.677
5.3. Eficiencia y eficacia administrativa	2.455	169		203			2.828
5.4. Articulación Nación territorio fortalecida.	1.665					27	1.692
5.5. Promover y asegurar los intereses	374					1	375
5.6. Gestión óptima de la gestión de los recursos públicos.	93					36	129
5.7. Fortalecimiento del sector Hacienda.	4						4
6. Crecimiento verde	4.371		1.414		2.895	849	9.530
6.1. Avanzar hacia un crecimiento sostenible.	4		498		162	22	687

6.2. Lograr un crecimiento resiliente.	3.490		0,7		1.580	47	5.119
6.3. Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental.	876		915		1.151	780	3.723
TOTAL	258.683	3.438	47.875	240.927	132.801	20.208	703.935

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de la Ley 1753 de junio 9 de 2015.

Como se contempla en la tabla, para este periodo de gobierno la estrategia de movilidad social es la que tiene una mayor asignación, con un 44% del total de la inversión del plan plurianual. Con esta asignación, el gobierno define su posición para enfrentar los problemas sociales que vienen afectando a la mayoría de la población.

Desde esta perspectiva, pretende disminuir las brechas de acceso y calidad de la educación, mejorar las condiciones de salud e impulsar ciudades sostenibles. Además, busca el fortalecimiento de las capacidades de la población para enfrentar la pobreza extrema, a través del impulso de unos mínimos vitales a los más vulnerables y de la promoción de alternativas para generación de empleo de calidad (DNP, 2015b).

En un segundo lugar, se ubica la estrategia competitividad e infraestructuras estratégicas, con un 26,9% de la asignación total del plan. En el marco de la misma, se definen las acciones enfocadas al desarrollo productivo del país, al desarrollo minero energético, además de las grandes inversiones en infraestructuras, servicios de logística y de transporte, necesarios todos para la integración territorial. Del mismo modo, contemplan importantes apuestas de país en temas como la ciencia, tecnología e innovación, así como el fortalecimiento del uso de la misma como plataforma para la equidad, la educación y el aumento de la competitividad.

El plan apuesta, además, por la necesidad de fortalecer las gestiones encaminadas a consolidar el proceso de paz con los grupos alzados en armas. A tal efecto, asignó el 19,5% del total de las inversiones a la estrategia seguridad, justicia y democracia. Con ello, se pretendía fortalecer la seguridad en el territorio nacional, enfrentar el problema del narcotráfico, impulsar la política criminal con enfoque restaurativo, y acciones integrales para erradicar las minas antipersonas.

Lo anterior, de la mano con la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, el impulso a la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas y la prestación,

administración y acceso efectivo a los servicios de justicia. Por último, se buscaba fortalecer los mecanismos de transición hacia la paz.

A la estrategia de transformación del campo se asignó el 7% del total del plan de inversiones. Por su conducto, se buscaba impulsar la competitividad rural y cerrar las brechas urbanorurales, para sentar bases sólidas para la movilidad social, reducción de la pobreza y la ampliación de la clase media rural. En este sentido, las acciones de impulso a los procesos de ordenamiento del territorio rural y la garantía de acceso a la tierra para pobladores rurales coadyuvaron con las metas propuestas. Según mediciones que por medio de la metodología RIEPI⁶ hace el Departamento Nacional de Planeación, en 2018, el sector rural se ubicó con un promedio ponderado de 57,3, lo cual lo ubicó de sexto entre veintiocho sectores a los que se evalúa su gestión por esta metodología (DNP, 2018a).

Finalmente, las estrategias de buen gobierno y crecimiento verde, con una asignación del 1,2% y el 1,4%, respectivamente del total del plan, a través de sus distintas líneas de acción pretendían dar soporte transversal a las cuatro estrategias ya mencionadas. En este contexto, según las mediciones que para esos efectos hace el Banco Mundial, se destaca en la estrategia de buen gobierno, los avances para el país en materia de estabilidad política, que pasó del 12,9% en 2015, al 19,5% en 2018 BANCO MUNDIAL (2020c). En el mismo sentido, se seguía avanzando en el proyecto del observatorio de transparencia y anticorrupción, el cual había puesto en marcha la secretaría de transparencia, adscrita a la Presidencia de la República, a mediados del año 2013 (SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA 2021).

De otra parte, en cuanto a la participación por fuente de financiación para el referido plan de inversiones, se destaca que el sector del gobierno central, con un 36,7%, se ubicó con la mayor participación. Sin embargo, muy de cerca se encuentra el sector privado, con un 34,2%. Le sigue el sistema general de participaciones, con un 18,9%. Finalmente, se puede observar a los entes territoriales, el sistema general de regalías y el sector descentralizado, con porcentajes del 6,8%, 2,9%, y 0,5 % respectivamente. La figura 4 nos lo detalla:

⁶ La Ruta de Incidencia Estratégica del Presupuesto de Inversión (RIEPI), es una herramienta de innovación pública gestionada por el DNP, para asegurar que, previo a la ejecución de los recursos de inversión, se logre determinar con precisión que el fin planteado para estos recursos esté acorde con las prioridades del gobierno nacional (DNP, 2018a).

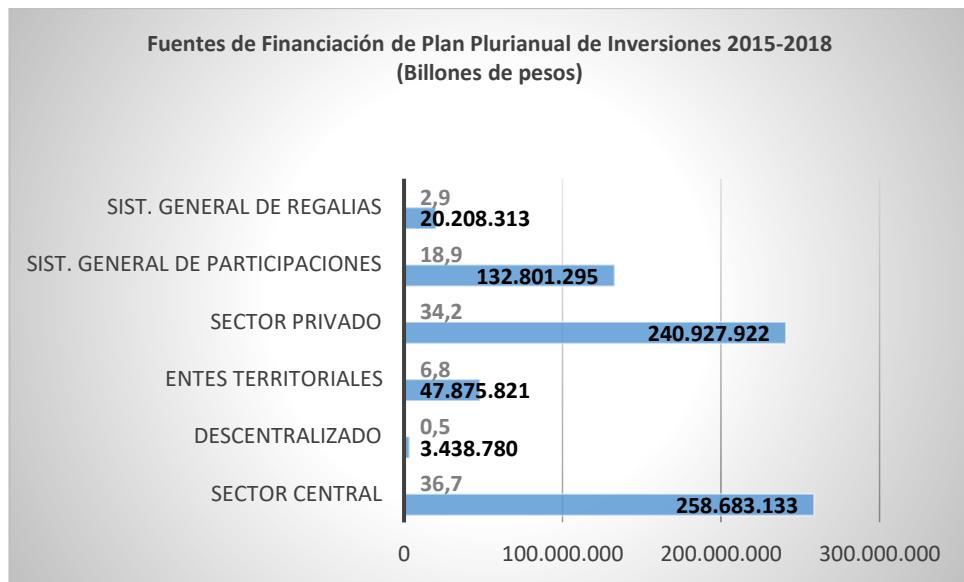


Figura 4. Participación por fuentes de financiación en el PPI 2015-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de la Ley 1753 de junio 9 de 2015

De acuerdo a lo anterior, podemos afirmar, que las bases para la ejecución del plan de desarrollo y el cumplimiento de las inversiones plasmadas en el plan plurianual, al igual que en el periodo anterior, el sector privado aportaba un esfuerzo relevante para el logro de los objetivos propuestos.

3.3. Consideraciones finales del capítulo

Para las consideraciones finales de este apartado, en primera instancia, se tomarán de referencia los indicadores más relevantes, las metas esperadas, y los resultados obtenidos para el primer periodo de gobierno, es decir, de 2011 a 2014. Los referidos datos se exponen en la tabla 7:

Tabla 7. Indicadores, metas propuestas y resultados obtenidos 2011-2014

Objetivos / INDICADORES ESTRATÉGICOS	Línea Base	Meta a 2014	Logro a 2014
Crecimiento sostenible y competitividad			
PIB per cápita (USD\$)	\$5.129	\$6.250	\$8.200
Crecimiento económico (Tasa de crecimiento del PIB promedio del cuatrienio)	4,1%	6,2%	4,39%
Tasa de inflación	3,6%	3,0%	3,6%

Informalidad laboral. Total Nacional (% informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%	53,28%
Inversión Extranjera Directa (Millones de USD\$)	\$7.169	\$13.200	\$16.168
Tasa de desempleo Promedio nacional	12,0%	8,9%	9,1%
Dinámica de la construcción (Viviendas Iniciadas en el cuatrienio)	560.300	1.000.000	965.363
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social			
Incidencia de pobreza por ingreso	45,5%	38%	30,6%
Incidencia de Pobreza Multidimensional	34,65	22,4%	21,9%
Incidencia de pobreza extrema por ingreso	16,45	9,5%	8,1%
Coeficiente GINI de ingreso	0,58	0,54	0,52

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos DNP (2015a) y BANCO MUNDIAL (2021a y 2021b)

A manera de resumen, podemos indicar que, en el periodo comprendido entre 2011 y 2014, el plan de inversiones estuvo auspiciado en gran medida con el aporte del sector privado, con un 40,3% del total (DNP 2011). La mayor cantidad de estos recursos fue direccionada hacia sectores como el de minas y energía, infraestructura vial, construcción de vivienda y saneamiento básico, que, por su naturaleza, son generadores de empleo formal. En este sentido, según datos del DNP, de 2010 en adelante, más de 3,9 millones de colombianos lograron un nuevo empleo formal (DNP 2018a). Lo anterior, se reflejó en el comportamiento positivo del producto interno bruto, que alcanzó el 6,59%, 4,04%, 4,87% y 4,39% para cada una de las vigencias del cuatrienio (DNP 2019c).

Para el siguiente cuatrienio, entre 2015 y 2018, según lo planteado en sus estrategias transversales, y en especial a la necesidad de evaluar los resultados de las ejecuciones, se desarrolló una batería de indicadores, que se presentan a continuación:

Tabla 8. Indicadores y metas estratégicas del Gobierno 2015-2018

Capítulo	Sub capítulo	Indicadores		
		Meta intermedia	Producto	Total
Estrategias transversales	Competitividad e Infraestructura Estratégicas	29	92	121
	Movilidad Social	53	131	184

	Transformación del Campo	5	25	30
	Crecimiento Verde	11	34	45
	Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz	45	117	162
	Buen Gobierno	25	59	84

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información de DNP (2015b)

Durante el periodo de gobierno 2015-2018, las mayores inversiones del plan plurianual de inversiones estuvieron dirigidas a la estrategia de Movilidad Social, con un 44,1% del total de la inversión. Por lo tanto, se observa la apuesta de este gobierno por consolidar el proceso de paz con los grupos armados al margen de la ley. Esta estrategia está vinculada al impulso de las líneas de acción dirigidas a la disminución real de las brechas sociales existentes.

Se destaca que, dentro de la estrategia de movilidad social, estaba incluido el sector de la vivienda, el cual es proclive a la generación de empleo formal. Al respecto, se contempla la tendencia del gobierno para dar continuidad a los programas de vivienda del periodo anterior. En el mismo sentido, las acciones encaminadas a ampliar la cobertura y acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico, que incluye alcantarillado sanitario y disposición final de residuos sólidos, se perfilaban como una prioridad (JULIO y CÁCERES 2019)

A pesar de que entre 2011 y 2018, se estuvo en presencia de externalidades negativas, el propósito principal del gobierno fue salvaguardar el crecimiento económico, el empleo y los programas de apoyo para las familias más vulnerables. Así las cosas, la economía nacional logró ajustarse adecuadamente al nuevo escenario global teniendo en cuenta que alcanzó un promedio de crecimiento del PIB de 3,4% durante todo el periodo. Con esta cifra, se mantuvo por encima del promedio regional que alcanzó el 2,4%, logrando evitar una recesión de la economía (DNP 2018b).

Hacia finales del periodo de análisis, a pesar del leve crecimiento del PIB, los indicadores económicos, en su mayoría, se recuperaron. El índice de precios al consumidor se ubicó en un 3,16%, sosteniendo así el poder adquisitivo de las familias más pobres. Asimismo, las cuentas fiscales del gobierno nacional central se ubicaron dentro de los rangos esperados por las

autoridades, cumpliendo lo establecido en la Ley 1473 de 2011⁷. Se logró mantener la calificación crediticia de la deuda soberana en nivel BBB⁸. Al final del periodo, el repunte de los precios del petróleo, además de una coyuntura mundial y regional más favorable, y un mayor crecimiento del consumo de los hogares colombianos, el aumento de las exportaciones y la inversión privada, contribuyeron a alcanzar un crecimiento de la economía del 2,70% en 2018 (DNP 2018).

Siguiendo con el análisis, según los datos gestionados por el DANE y consolidados por el DNP, la tasa de desempleo para 2018 alcanzó el 9,7%, y creció cerca de medio punto porcentual con respecto a 2014, cuando se ubicó en el 9,1% (DNP 2019c). Sin embargo, el Ministerio del Trabajo reportó que la tasa de formalidad laboral mejoró en tres puntos porcentuales durante el mismo periodo (MINISTERIO DEL TRABAJO 2021). Del mismo modo, la tasa de inflación se ubicó en 2018 en el 3,18% frente al 3,0% esperado (BANCO DE LA REPUBLICA 2021b).

En el siguiente capítulo, realizaremos un análisis detallado del comportamiento de las más importantes variables económicas durante el periodo 2011-2018. Asimismo, estudiaremos el comportamiento de cuatro variables institucionales, y, para finalizar, revisaremos el comportamiento de las variables sociales. Estas últimas mantuvieron su tendencia hacia la disminución durante el cuatrienio 2015-2018, pese al leve crecimiento de la economía, que alcanzó el 3,05%, 2,04%, 1,8% y 2,7% para cada una de las vigencias (DNP 2019c).

Con este análisis, tendremos la posibilidad de conceptualizar acerca de cuál fue el impacto y la eficiencia del gasto público sobre estas variables. Este dictamen resultará de mucha importancia para nuestras conclusiones, y para lograr determinar los efectos que sobre el comportamiento de las desigualdades sociales existentes se presentaron durante el periodo de estudio.

⁷ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país (Artículo 1º Ley 1473 de 2011).

⁸ Las calificaciones crediticias son una medida relativa del riesgo de crédito de una inversión y brindan a los inversionistas una idea de la seguridad de invertir en un activo o emisor en particular. De esta manera, estas calificaciones, que son emitidas por entidades conocidas como agencias calificadoras, buscan reflejar la probabilidad de que el emisor cumpla con sus obligaciones de deuda. En la escala usada por estas entidades, la calificación de largo plazo más alta es AAA, la cual es asignada a emisores con una muy fuerte capacidad y voluntad de pago. La calificación más baja es D, que corresponde a emisores que han incumplido sus pagos BANCO DE LA REPÚBLICA (2018a, p. 1)

4. Análisis de variables económicas, institucionales y sociales

En este capítulo analizaremos el impacto del gasto público sobre el desempeño de la economía colombiana durante el periodo 2011 – 2018. Para ello, utilizaremos las cifras oficiales de las cuentas nacionales gestionadas y divulgadas por el DANE, y consolidadas institucionalmente por el DNP. Además, será menester revisar los indicadores que para algunas de estas variables son monitoreados por el Banco de la República (BR) y el Banco Mundial (BM).

Al profundizar en el tema, serán objeto del análisis los indicadores de las variables económicas, como el crecimiento del producto interno bruto (PIB), inversión extranjera directa, tasa de desempleo, tasa de formalidad laboral, ingresos per cápita de las familias y tasa de inflación. El comportamiento de estos indicadores permitirá tener elementos de juicio para entender la importancia y eficiencia del gasto público con respecto del comportamiento de otro tipo de variables.

En ese mismo sentido, revisaremos el comportamiento de variables cualitativas propias de la gestión de la administración pública. Dentro de esta categoría, señalamos la seguridad jurídica e institucional, estabilidad política, efectividad del gobierno y percepción ciudadana acerca del control de los niveles de corrupción de la administración. Para adelantar este análisis, revisaremos las mediciones que, para tales efectos, adelanta el Banco Mundial.

Del mismo modo, y como resultado de los dos enfoques anteriores, resultará determinante revisar el comportamiento de las cifras de variables sociales, por medio de las cuales se cuantifica la amplitud de las brechas sociales existentes. Entonces se examinará para el periodo de estudio, el comportamiento de la incidencia de la pobreza extrema, la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y el índice de desigualdad. Los resultados desde esta perspectiva serán concluyentes para los objetivos propuestos en este trabajo académico.

4.1. Análisis de las variables económicas

El análisis de las variables económicas reviste de mucha importancia para el objeto del presente estudio. Lo abordaremos desde la perspectiva de variables como el PIB, la inversión extranjera directa, la tasa de desempleo, la tasa de inflación y el nivel de ingresos de las familias más vulnerables. El comportamiento de estas variables ofrece información valiosa acerca del estado de salud de la economía del país. De lo anterior, depende en gran medida

el nivel de productividad, la generación de empleo formal, la redistribución de los ingresos y el aumento de la capacidad de las familias para acceder a bienes básicos que impulsan el bienestar general de la sociedad (DNP 2019a).

4.1.1. Evolución del producto interno bruto

En los cuatro primeros años, 2011-2014, el comportamiento del PIB alcanzó el 6,59%, 4,04%, 4,87% y 4,39% para cada una de las vigencias del cuatrienio (DNP 2019c). Fue mejor que en el periodo 2015-2018. Lo anterior como consecuencia de la caída de los precios internacionales del petróleo en 2014, a la desaceleración de la economía global, y en especial a las economías regionales, con quienes se sostiene una importante balanza comercial. La tendencia del comportamiento para los ocho años de estudio se aprecia en la siguiente figura:

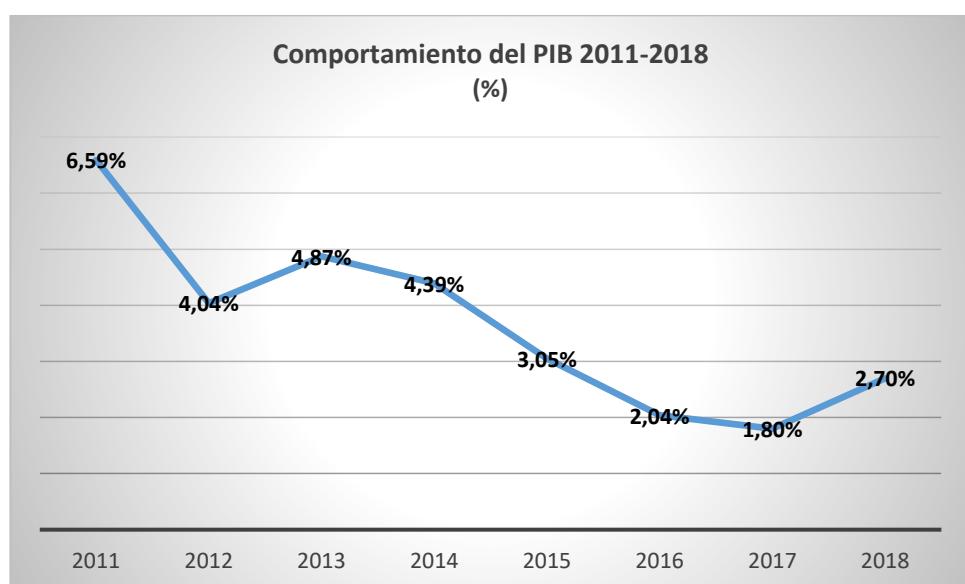


Figura 5. Comportamiento del PIB en el periodo 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del DNP (2019c).

Al respecto, se puede precisar que a pesar de que el indicador presentó un importante descenso entre 2015 y 2017, cuando apenas alcanzó el 1,8%, las decisiones adoptadas para el manejo de la economía por parte del Gobierno Nacional permitieron alcanzar un promedio de crecimiento económico positivo, del 3,4%, para el periodo 2011-2018. Este resultado estuvo por encima del promedio regional, que alcanzó el 2,4% (DNP 2018b).

En la siguiente figura, se muestra el desempeño promedio del PIB colombiano frente al desempeño de países de la región durante el periodo del análisis.

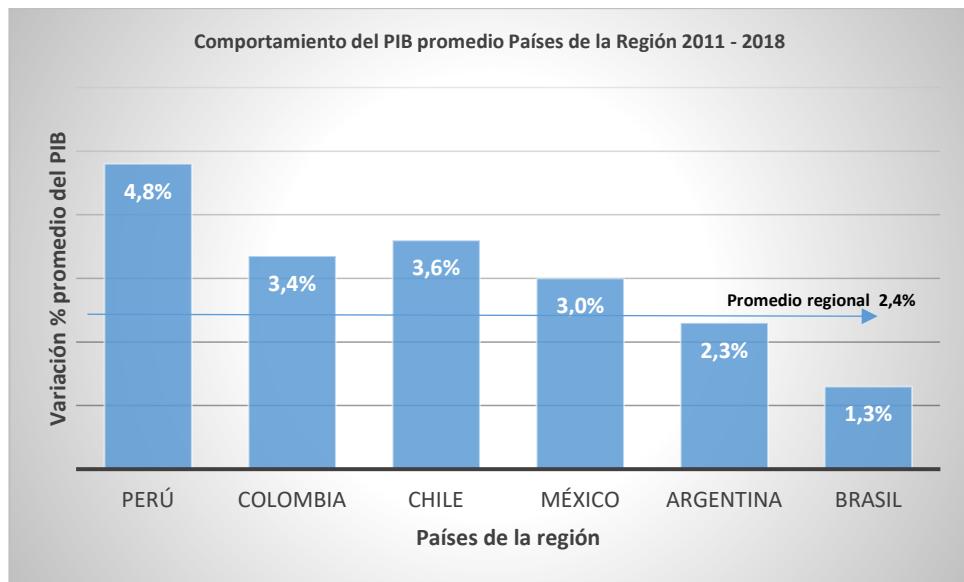


Figura 6. Comportamiento del PIB promedio regional periodo 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del DNP (2018b).

Como se logra observar, el desempeño promedio del país, con el 3,4%, solo fue superado por Perú y Chile, con un 4,8% y 3,6% respectivamente. Sin embargo, se ubicó por encima del promedio de países como México, Argentina y Brasil, que alcanzaron el 3,0%, 2,3% y 1,3% respectivamente.

4.1.2. Evolución de la inversión extranjera directa

La inversión extranjera es una variable muy importante a considerar, pues tiene un fuerte impacto sobre el aumento de la productividad de la economía, del empleo formal y en el nivel de ingreso de las familias. Se define como los aportes de capital que realiza un inversionista no residente en el país, en una empresa residente, en donde el inversionista tiene una influencia significativa en la toma de decisiones de la empresa (BANCO DE LA REPÚBLICA 2021c). Se resalta, en este análisis, que las inversiones del sector privado, en el cual se ubica esta variable de inversión, tienen una importancia estratégica para el cumplimiento de los objetivos propuestos en ambos planes de desarrollo.

Es válido recordar que el sector privado participa con el 40,3% y el 34,2%, respectivamente, dentro de los dos planes plurianuales de inversión objeto del presente análisis. A continuación, se señala gráficamente el comportamiento de la variable para el periodo comprendido entre 2011 y 2018:

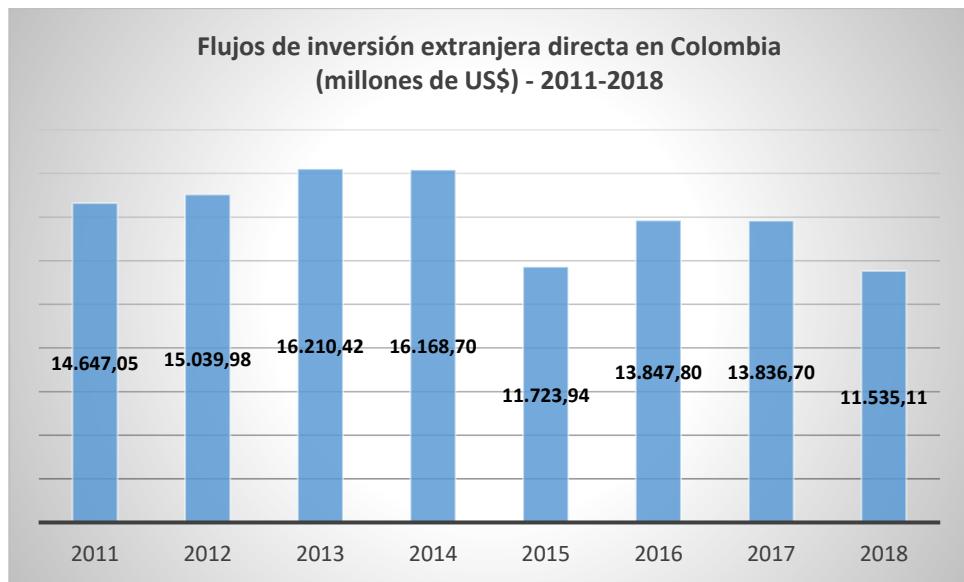


Figura 7. Comportamiento de la inversión extranjera directa 2011-2018

Fuente: Autor, a partir de información del BANCO DE LA REPÚBLICA (2021c).

Se observa en la gráfica que, hacia finales del primer periodo de gobierno en 2014, las inversiones extranjeras alcanzaron su mayor crecimiento, con un 11% de incremento respecto de 2011. Es posible afirmar que el aumento de la confianza inversionista, la seguridad jurídica y los avances del proceso de paz que adelantaba el gobierno con los grupos alzados en armas, están entre los principales impulsares este indicador.

Entrado el segundo periodo de gobierno, hacia 2018, el indicador presentó tendencia a la disminución de un 28,6% con respecto a 2014. Según el periódico PORTAFOLIO (2019, p. 1), esta tendencia obedece a «la caída interanual del rubro de participaciones de capital, es decir, la inversión que aterriza en Colombia y cuyo destino es la compra de acciones o partes de otras empresas, el cual decreció 45,3%, según el informe del Banco de la República».

A pesar de esta disminución, la participación e impulso generado por la inversión extranjera en el consolidado de la inversión nacional fue determinante para los resultados positivos conseguidos en otras variables, como la tasa de desempleo, que bajó a 9,7% en 2018, la tasa de formalidad laboral, que alcanzó el 34,3% en 2018 (DNP 2019c), y nivel de ingresos de las familias, que a 2018 se ubicó en US\$6.716 (BANCO MUNDIAL 2020b).

4.1.3. Evolución de la tasa de desempleo

Dentro del periodo de análisis de este trabajo, la tasa de desempleo presentó una tendencia a la baja durante los primeros cinco años, al pasar del 10,8% en 2011, al 8,9% en 2015. Luego

repuntó, pero se logró mantener en cifras de un dígito, alcanzando el 9,7% en 2018 hacia el final del periodo. Además, se adelantaron por parte del gobierno, acciones para promover el empleo y dignificar las condiciones laborales de los trabajadores. Lo anterior contribuyó a que la tasa de desempleo se mantuviera, en promedio, por debajo del 10% (DNP 2019c).

En el Informe de Gestión 2011 – 2018, preparado para el Congreso de la República⁹, el DNP estableció que «desde 2010, más de 3,9 millones de colombianos encontraron un nuevo empleo, la mayoría de ellos por primera vez de manera formal. En 2017, 226 mil personas accedieron a un nuevo empleo, principalmente en los sectores de agricultura, pesca, ganadería, caza y piscicultura, con lo cual se alcanzó una ocupación de 22 millones de personas a nivel nacional» (DNP, 2018a, p. 108). Asimismo, durante el año 2018, cerca de 900 mil personas lograron un nuevo empleo en sectores como el comercio, hotelería, restaurantes, servicios comunales y sociales (DNP 2019b).

La tendencia del comportamiento de esta variable se detalla en la figura que se expone a continuación:

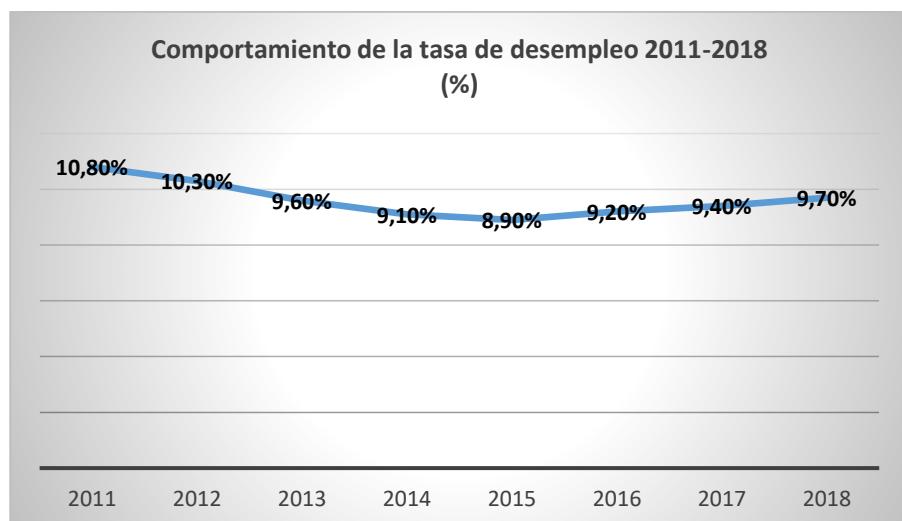


Figura 8. Comportamiento de la tasa de desempleo 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del DNP (2019c).

En cuanto a las condiciones de vinculación laboral, se resaltan los esfuerzos del gobierno para aumentar los indicadores de formalización en el trabajo. Esta es una condición en la que el trabajador tiene mayores niveles de bienestar, que se extienden a su núcleo familiar.

⁹ El informe se elabora en cumplimiento del artículo 30 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo

Comprende, al menos, la vinculación al sistema de seguridad social integral¹⁰. Según datos de la Fuente de Información Laboral de Colombia (FILCO)¹¹, y teniendo como línea base el 25,9% del año 2010, se logró iniciar el periodo de análisis con el 26,5% en 2011, y alcanzar progresivamente el 34,3% en 2018 (MINISTERIO DEL TRABAJO 2021). La tendencia del comportamiento de esta variable se observa en la siguiente figura:

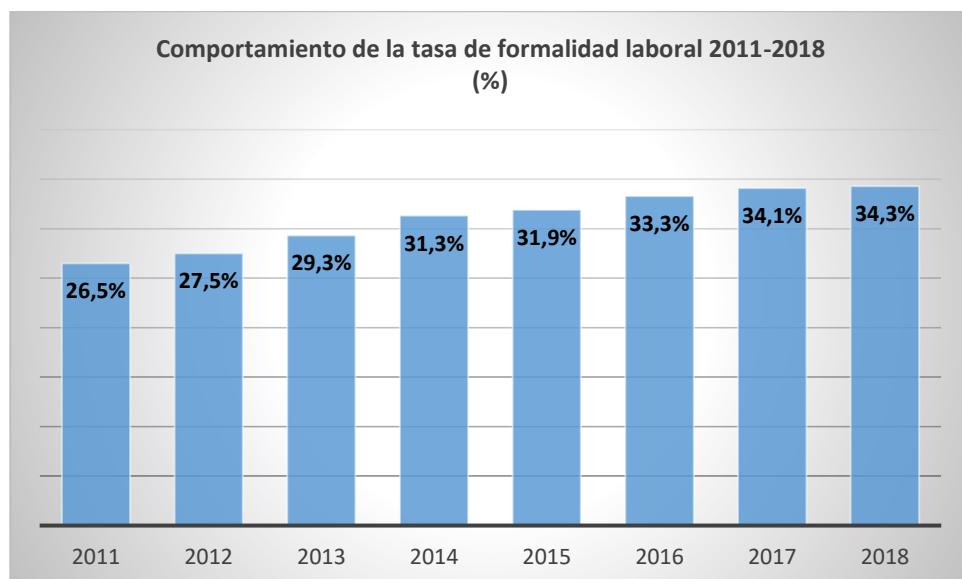


Figura 9. Comportamiento tasa de formalidad laboral 2011 - 2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información MINISTERIO DEL TRABAJO (2021)

La importancia de este indicador consiste en que el trabajador tiene garantizada previsiones frente a posibles eventualidades, que al presentarse pueden afectar seriamente la capacidad adquisitiva de la familia. Tal es el caso de accidentes laborales y/o incapacidades médicas. Entonces resulta que, teniendo cubiertas estas necesidades, el trabajador puede dirigir sus ingresos a la satisfacción de otros bienes básicos como la educación, vivienda, vestido,

¹⁰ El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley. (Ley 100 de 1993, Artículo 8).

¹¹ Oficina adscrita al Ministerio del Trabajo. Su misión es velar día a día para promover empleo digno, construir acuerdos laborales y fomentar la calidad de talento humano; además trabajar para fortalecer las instituciones del sector trabajo con el fin de contribuir al mejoramiento de los procesos de toma de decisiones y el fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado colombiano que permita hacer seguimiento a la dinámica del mercado de trabajo. FILCO, es una herramienta que reúne en un espacio web estadísticas e información del mercado laboral, útiles para la toma de decisiones y conocimiento de trabajadores, academia, empresarios y público en general (MINISTERIO DEL TRABAJO 2021)

recreación, entre otros, que coadyuvan a elevar su nivel de bienestar general, incluidos también los miembros de su núcleo familiar.

La tendencia al aumento de esta variable durante el periodo de análisis indica los resultados positivos de la gestión administrativa nacional del periodo, orientada hacia la búsqueda de mejores condiciones laborales para todos los trabajadores colombianos. A tal efecto, el Departamento Nacional de Planeación expresó que este propósito fue una prioridad para el Gobierno Nacional (DNP 2018a).

4.1.4. Evolución del nivel de ingresos de las familias

Según los datos recopilados y sistematizados por el Banco Mundial, el ingreso per cápita de las familias del país alcanzó una importante mejoría al final del cuatrienio, con un incremento del 11% a 2014 con respecto a 2011. Luego, hacia el 2018, descendió en un 28,6% con respecto a 2014 (BANCO MUNDIAL 2021b). En la práctica, además de la disminución en valores absolutos, el ingreso de las familias disminuyó en razón al descenso del poder adquisitivo del dinero, producto de los ajustes del índice de precios al consumidor, y aunque en menor incidencia, por efectos de la inflación.

La tendencia del indicador para el periodo se detalla en la siguiente figura:

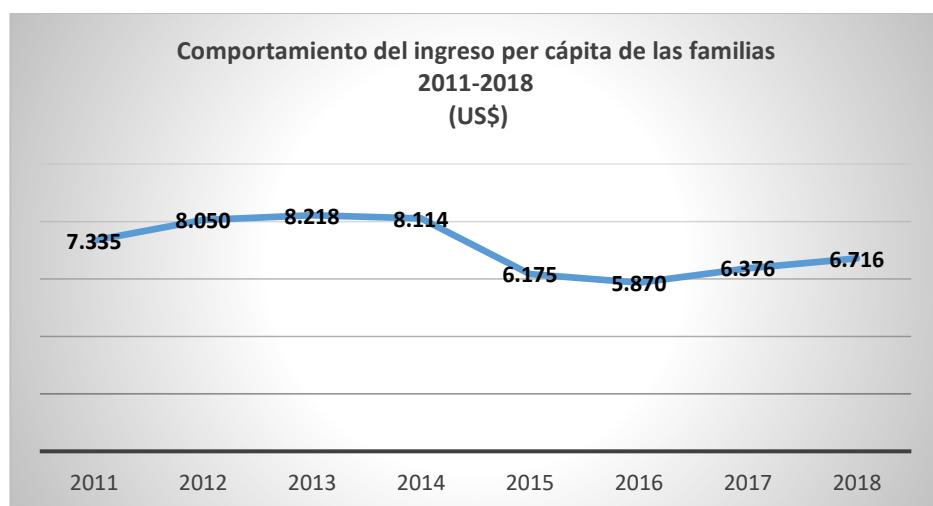


Figura 10. Comportamiento del ingreso per cápita de las familias 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del BANCO MUNDIAL (2021b)

El nivel de ingresos de las familias es un indicador muy importante, cuando de analizar el nivel de bienestar general de la sociedad se trata. Es con estos recursos que las familias pueden adquirir los bienes de primera necesidad para garantizar su seguridad alimentaria. Además,

les permite acceder a los servicios básicos esenciales como la salud y educación de calidad, vivienda digna, recreación y deporte, entre otros.

4.1.5. Evolución de la tasa de inflación

La tasa de inflación es un indicador económico a tener en cuenta en razón a que su efecto directo es la disminución del poder adquisitivo de las familias. Según las cifras obtenidas del Banco de la República, el comportamiento durante el periodo fue oscilante. Mostró al inicio una disminución al pasar del 3,73% en 2011 al 1,94% en 2013. Luego repuntó, alcanzando el 3,66% hacia finales del primer periodo en 2014 (DNP 2019c).

En 2015, siguió subiendo hasta alcanzar el 6,77%, para luego descender durante los últimos tres años, hasta el 3,18% en 2018, cifra un poco menor que el 3,73% con que inició en 2011 (DNP 2019c). Esto indica que en el total del periodo se logró una leve disminución de cerca de medio punto porcentual. El detalle se aprecia en la siguiente figura:

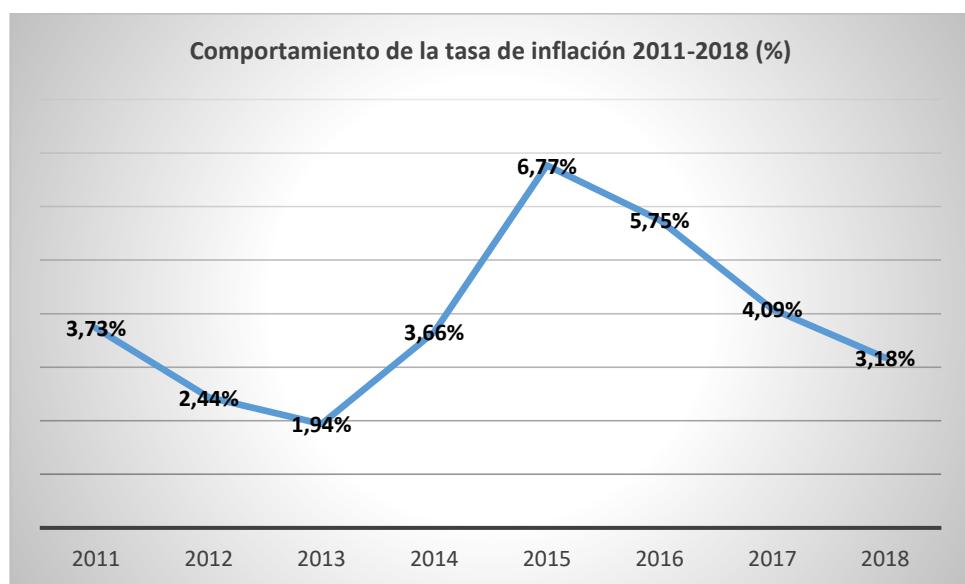


Figura 11. Comportamiento de la inflación 2011 - 2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos de BANCO DE LA REPÚBLICA (2021b)

De cualquier manera, pese a la oscilación de los resultados, este indicador se comportó dentro de los rangos esperados por el Banco de La República, máxima autoridad monetaria del país, y acorde a los cambios de la coyuntura nacional para cada vigencia fiscal. La meta para 2014 era el 3,0%, y se ubicó en el 3,6%. Para 2018, se estableció nuevamente en el 3,0% y se alcanzó finalmente el 3,18% (BANCO DE LA REPÚBLICA 2021b).

Por una parte, alcanzar estas cifras en este indicador para cada vigencia fiscal se tradujo en un cumplimiento de la meta propuesta por el gobierno. Por otra, el impacto en el poder adquisitivo de los ingresos de los ciudadanos colombianos no ha sido relevante (DNP 2018a).

4.2. Análisis de las variables institucionales

En este acápite revisaremos variables asociadas a la gestión administrativa del gobierno. Al inicio del periodo de análisis ya se adelantaba la gestión por parte del Estado colombiano para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización establece parámetros de políticas de buen gobierno, además de fomentar la implementación de buenas prácticas para impulsar el desarrollo económico y social de los países miembros. En razón de ello, y para avanzar en la gestión iniciada desde 2011, el gobierno nacional durante 2014 dirigió importantes esfuerzos para lograr ser admitido dentro de este selecto grupo de países (PORTAFOLIO 2014).

Durante siete años, el país se sometió a las exigencias previas de la organización. Cumpliendo los requisitos. A tal efecto, acató las recomendaciones de los veintitrés comités de expertos en temas como: educación, salud, empleo, competencia, política económica, ambiente, comercio, política fiscal, entre otros. Por ende, hacia finales del segundo periodo de gobierno, en mayo de 2018, se firmó el acuerdo que permitió que Colombia ingresara a la organización. Al respecto, el DNP expresó que «Fue así como el proceso de adhesión llevó al país a mejorar en diversos campos, con el ajuste de las políticas públicas para que cumplieran con los más altos estándares internacionales» (DNP, 2018a, p. 31).

En esa misma línea de acción, el Banco Mundial hace seguimiento a las variables institucionales y de buen gobierno en los países. Variables como la calidad regulatoria, la estabilidad política, la efectividad del gobierno y los controles al fenómeno de la corrupción son monitoreadas periódicamente por este organismo multilateral. En la siguiente tabla se muestra, de manera consolidada, el comportamiento para Colombia de estas variables durante el periodo 2011-2018.

Tabla 9. Comportamiento Indicadores de Buen Gobierno 2011-2018

Comportamiento Indicadores de Buen Gobierno								
Nombre de la Serie / Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Control de la corrupción	49,3	43,1	42,2	44,2	47,6	44,7	43,8	45,2

Efectividad del gobierno	56,4	57,3	57,8	49,5	52,4	53,4	51,4	50,0
Estabilidad política	12,3	8,1	10,4	11,0	12,9	16,2	17,6	19,5
Calidad regulatoria	61,6	64,5	64,0	67,8	68,8	67,3	65,9	64,4

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del BANCO MUNDIAL (2021c)

Antes de pasar a analizar estos datos, se presenta a continuación, la gráfica de la evolución de las variables reseñadas anteriormente, para lograr una mayor comprensión y análisis de su comportamiento durante el periodo:

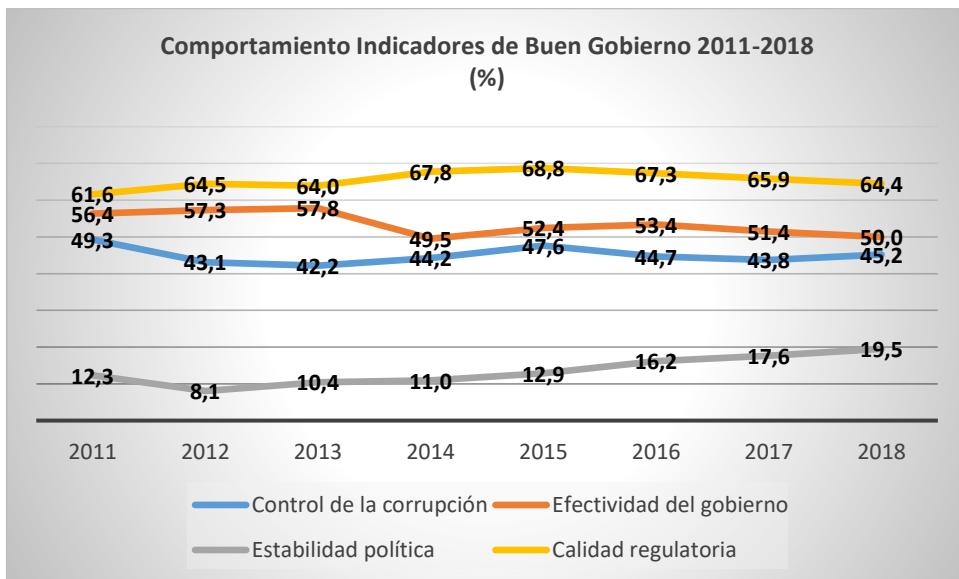


Figura 12. Comportamiento de Indicadores de Buen Gobierno 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del BANCO MUNDIAL (2021c)

Se observa que la estabilidad política, variable que envía fuertes mensajes a la comunidad internacional, incluidos los inversionistas extranjeros, presentó un crecimiento sostenido desde 2012 hasta 2018, con una variación de más de diez puntos porcentuales. Por su parte, la calidad regulatoria, variable asociada a la seguridad jurídico institucional, es un soporte importante para la toma de decisiones de inversión tanto por los inversores nacionales como los extranjeros. Esta variable presentó tendencia al alza hasta 2015 y luego descendió hacia 2018. Sin embargo, durante el periodo completo, mejoró en cerca de tres puntos porcentuales.

En las otras dos variables analizadas, que son la efectividad del gobierno y el control de la corrupción, según los datos del Banco Mundial, los resultados de la medición indican un desmejoramiento de las mismas durante el periodo 2011-2018. En ambas, se presentó un descenso en más de cuatro puntos porcentuales. En este mismo sentido, revisado el informe

Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional, que mide en una escala de cero a cien, donde cero es para el país más corrupto y cien para el país menos corrupto, encontramos a Colombia calificada con 39 puntos. Se ubicó por debajo de la media regional, calculada en 44 puntos, y se clasificó en el puesto 99 dentro del grupo de 180 países (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 2019).

Al revisar la tendencia de estas dos variables, queda claro que aún hay mucha gestión por realizar con respecto a lograr mejores resultados en cuanto a control de la corrupción y efectividad del gobierno. Sin embargo, se precisa que los logros obtenidos en las cuatro variables cualitativas, en su conjunto, favorecieron las condiciones para que, en términos generales, el país lograra mostrar avances en cuanto a la disminución de las brechas sociales existentes.

Para revalidar lo anterior, a continuación, seguiremos con la revisión del comportamiento de las variables sociales durante el periodo 2011-2018.

4.3. Análisis de las variables sociales

Dentro de las variables sociales, que revisaremos para posteriormente conceptuar acerca de la eficiencia del gasto público colombiano durante el periodo 2011-2018, tomaremos de referencia la incidencia de la pobreza extrema, la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y el coeficiente de Gini. Con esta evaluación, estaremos en condiciones de comprender el impacto que sobre las desigualdades sociales existentes tuvo la ejecución de las inversiones programadas en los dos planes plurianuales de inversión.

Para el análisis de estas variables, se tomará como fuente la información generada por el DANE, la cual posteriormente es consolidada institucionalmente por el DNP.

4.3.1. Evolución de la pobreza extrema

En cuanto a la evolución de la pobreza extrema, las mediciones realizadas por los organismos estatales señalan que, en el periodo de análisis, se presentó una disminución de más de tres puntos porcentuales desde 2011 hasta 2018. En la siguiente figura podemos observar este comportamiento:

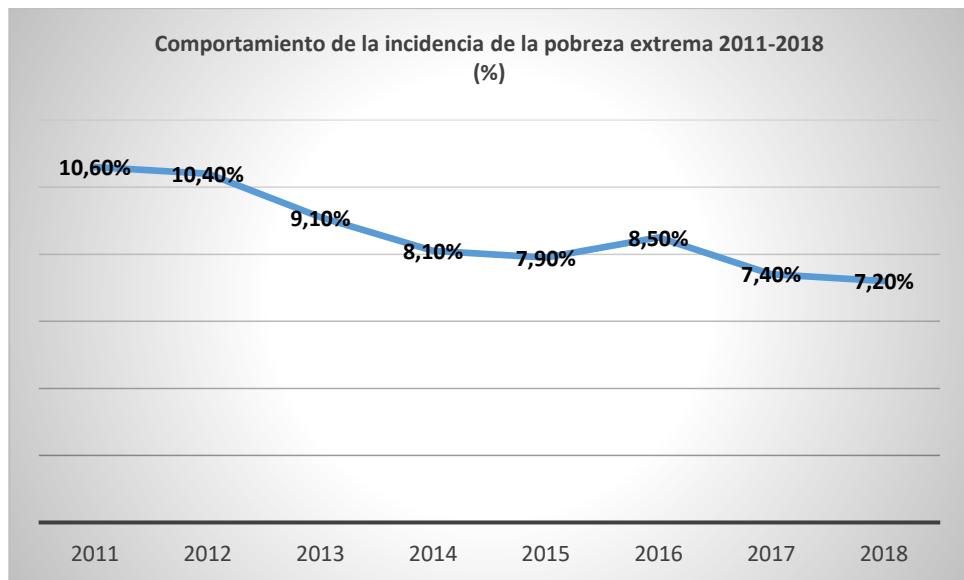


Figura 13. Comportamiento de la incidencia de la pobreza extrema 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, con información del DNP (2019c)

Al respecto se señala que los objetivos propuestos en los programas de gobierno, plasmados en los planes de desarrollo y ejecutados por medio de los planes de inversión, lograron un avance importante en cuanto a la disminución de este índice, que pasó del 10,6% en 2011, al 7,2% en 2018 (DNP 2019c). Se resalta que las ayudas institucionales¹² tuvieron un peso específico muy importante en la consecución de este logro hacia la disminución de las cifras de la pobreza extrema. Se observa, entonces, que las apuestas sociales de las estrategias de crecimiento y competitividad e igualdad de oportunidades del periodo 2011-2014, y la de movilidad social en el periodo 2014-2018, cumplieron con los objetivos propuestos al respecto de la disminución de esta variable.

4.3.2. Evolución de la pobreza monetaria o unidimensional

A efectos del presente análisis, la pobreza monetaria se entiende como la que identifica a los pobres a través de la comparación del ingreso per cápita con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, a través de un umbral mínimo (DNP 2019b). Durante el periodo 2011-2018 presentó un favorable desempeño, al pasar del 37,2% en 2011, al 26,9% en 2018 (DNP 2019c). Se destaca que, a pesar de la disminución del

¹² Según definición del DNP: «entendidas como todas aquellas ayudas otorgadas por las entidades del gobierno, de los entes locales, así como las ayudas realizadas por otras instituciones dentro o de fuera del país, públicas o privadas» DNP (2019b).

índicador de ingreso per cápita de las familias hacia finales del periodo en el 2018, la pobreza monetaria mantuvo un comportamiento sostenido hacia la disminución. El logro fue de más de diez puntos porcentuales menos al final del periodo en 2018 (DNP 2019c). La siguiente figura enseña la tendencia de ese comportamiento:

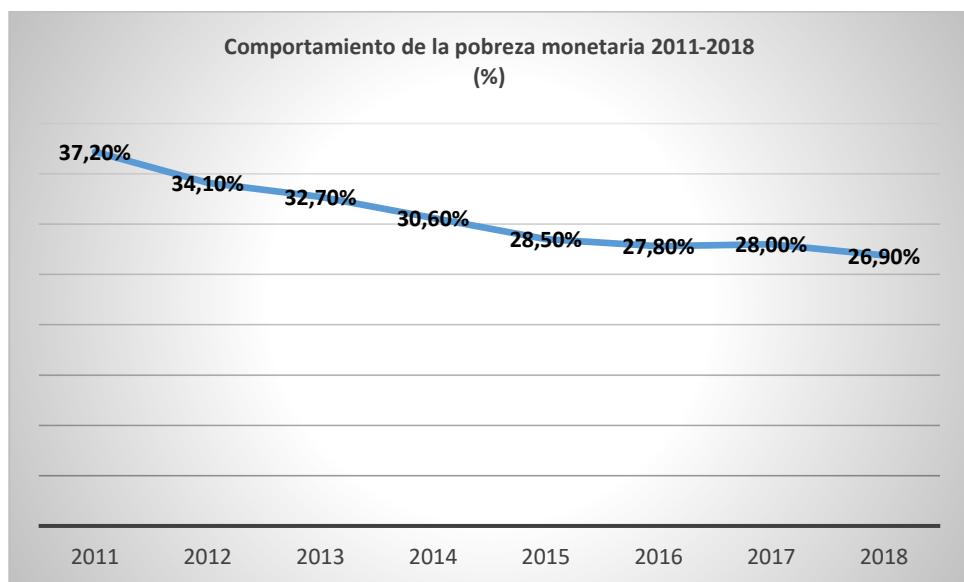


Figura 14. Comportamiento de la pobreza monetaria 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del DNP (2019c)

Según datos del DNP, la pobreza monetaria también se vio afectada positivamente por las ayudas institucionales gestionadas por el gobierno nacional. En un informe técnico la entidad expresó que, «en promedio, desde 2010 hasta 2018, se ha evidenciado una reducción en 1,1 p.p. en la pobreza nacional, 0,6 p.p. en la pobreza monetaria urbana y 2,6 p.p. en la pobreza de la zona rural. A 2018, la reducción de la pobreza monetaria fue de 1,1 p.p.» (DNP, 2019b, p. 32). En este sentido, las ayudas gestionadas por la administración llegaron a fortalecer los ingresos que, por pequeños que fuesen, generaban de alguna forma las familias.

4.3.3. Evolución de la pobreza multidimensional

La metodología del DANE para evaluar la pobreza multidimensional tiene en consideración cinco distintas dimensiones donde los hogares colombianos podrían estar en privación. A tal efecto, las condiciones educativas, de la niñez y la juventud, trabajo, salud y servicios públicos y condiciones de la vivienda son las dimensiones analizadas. Para ello, se utilizan quince

variables¹³. Los hogares que en estas dimensiones alcancen privaciones de al menos el 33%, son considerados pobres dentro de esta categoría (DNP 2019b).

El comportamiento de ese indicador, en el periodo 2011-2018, presentó también una tendencia a la disminución de manera sostenida hasta 2017. No obstante, pese a que en 2018 subiera algo más de dos puntos porcentuales, sufrió una disminución de más de nueve puntos durante los ocho años. Podemos decir que se evidencia el resultado de la estrategia de Movilidad Social del gobierno, cuya fortaleza era precisamente alcanzar mejores niveles de calidad de vida para las personas de los sectores mayormente vulnerables. La siguiente figura refleja la tendencia presentada:

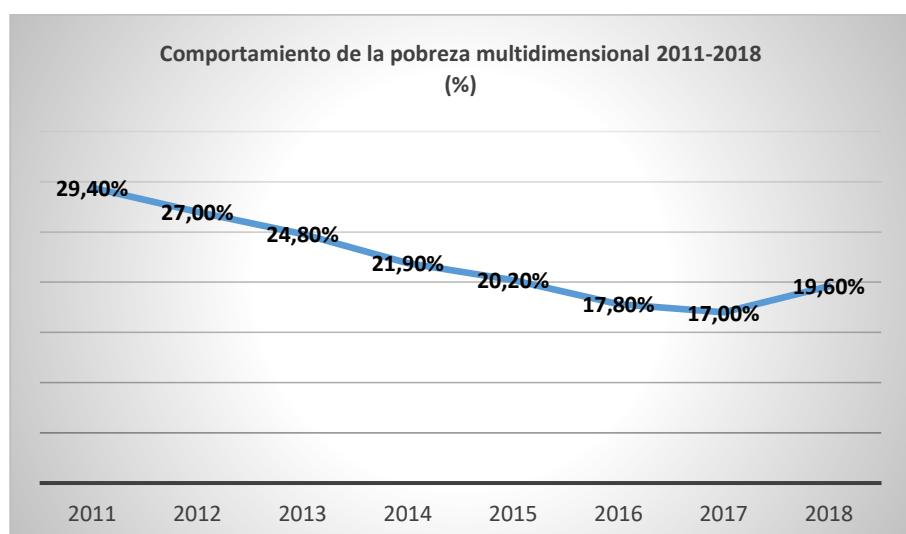


Figura 15. Comportamiento de la pobreza multidimensional 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de información del DNP (2019c)

Según datos del DNP, a 2018 cerca de 9,7 millones de colombianos se encontraban en condición de pobreza multidimensional, representados por el 19,6% de la población que pertenecía a hogares con privaciones en las diferentes dimensiones superiores al 33% (DNP 2019b). Sin embargo, la tendencia sostenida a la baja, podría indicar un avance del país hacia el cierre de las brechas sociales existentes.

¹³ Las variables según dimensión a nivel nacional son: Analfabetismo, bajo logro educativo, barreras al servicio de primera infancia, inasistencia escolar, rezago escolar, trabajo infantil, desempleo de larga duración, trabajo informal, barreras de acceso a servicios de salud, sin aseguramiento en salud, hacinamiento crítico, inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de paredes exteriores, material inadecuado de pisos, sin acceso a fuente de agua mejorada (DNP, 2019b, p. 60).

4.3.4. Evolución del coeficiente de Gini

El índice de desigualdad o coeficiente de Gini, al igual que la variable anterior, presentó para el periodo de análisis una tendencia a la baja sostenida hasta 2017. En 2018, subió cerca de medio punto porcentual. Sin embargo, para el total del periodo 2011-2018 la disminución fue de más de tres puntos porcentuales. La siguiente figura, sustentada con datos obtenidos de las mediciones del Banco Mundial, representa el comportamiento de esta variable:

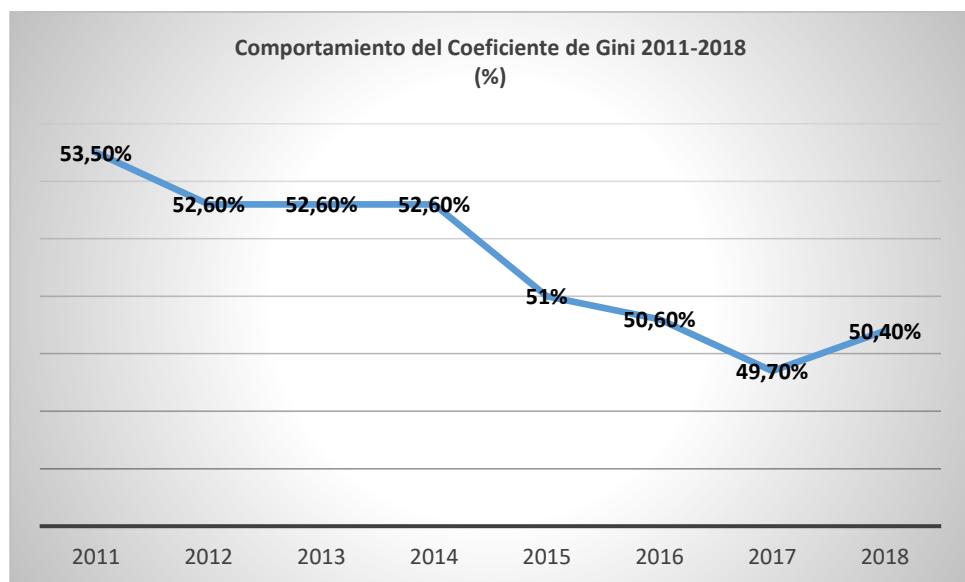


Figura 16. Comportamiento del coeficiente de Gini 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del BANCO MUNDIAL (2021a)

Con estos resultados se evidencia el resultado positivo objetivos propuestos por el gobierno para disminuir las pronunciadas brechas sociales e inequidad existentes. No obstante, el compromiso que a futuro aflora es sostener y fortalecer las políticas públicas que permitan seguir en esa senda de disminución.

4.4. Consideraciones finales del capítulo

A manera de resumen, se puede indicar que para el periodo 2011-2018, en el contexto general, se alcanzó gran parte de los objetivos propuestos en los aspectos económicos y sociales plasmados en los planes de desarrollo. Al respecto podemos indicar que, a pesar de la presencia de externalidades negativas para la economía durante el periodo, la administración pública nacional tuvo la capacidad de gestión para conjurar los efectos adversos, evitando, así, la posibilidad de entrar en recesión económica. En las siguientes gráficas podremos profundizar sobre los detalles de lo anteriormente expresado.

La que a continuación se presenta, corresponde al contraste entre el comportamiento del PIB y la tasa de desempleo. Observamos, de ese modo, que a pesar de que el PIB tuviera una tendencia decreciente, al pasar del 6,59% en 2011 al 2,70% en 2018, la tasa de desempleo no presenta tendencia al alza. Por el contrario, la tasa de desempleo disminuye, pasando del 10,80% en 2011 al 9,70% en 2018.

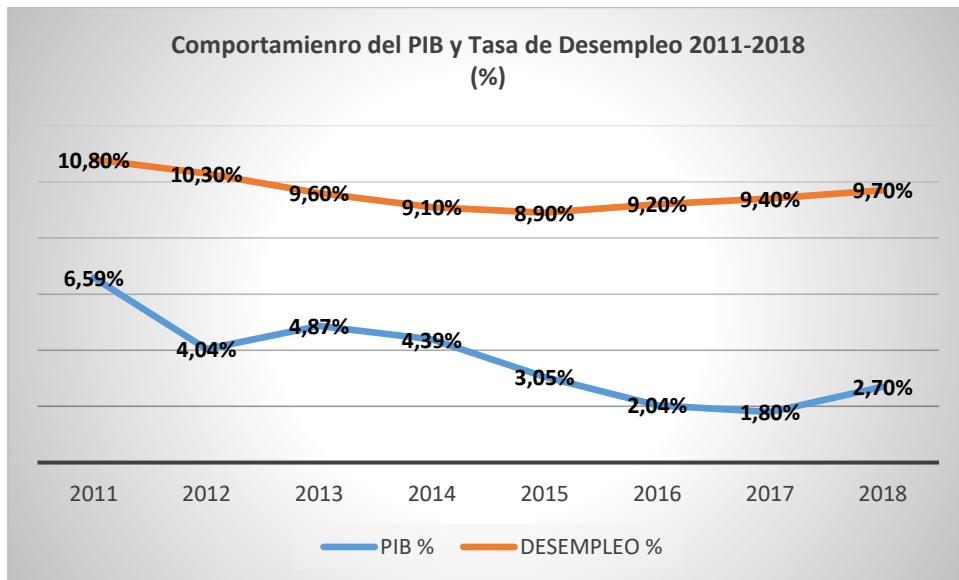


Figura 17. Comportamiento del PIB y Tasa de desempleo 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del DNP (2019c)

Según el criterio del DNP (2018a), lo anterior demuestra que, aún en presencia de externalidades negativas para la economía durante periodo, la adecuada combinación de políticas fiscales y monetarias acordes al contexto internacional, permitió soslayar el impacto adverso y evitar la entrada en recesión económica. Como consecuencia, se generaron las condiciones para sostener los puestos de trabajo existentes, e incluso generar mayor empleo, que es uno de los indicadores que, como se ha mencionado anteriormente, afecta positivamente el bienestar de las familias más vulnerables.

Para dar sustento a lo anterior, es pertinente revisar el contraste entre dos variables cualitativas inherentes a la gestión de la administración pública y los niveles de inversión extranjera en el país, la cual incide de manera directa en la generación de empleo formal de calidad. En las siguientes dos figuras se puede observar el comportamiento de las mismas:



Figura 18. Comportamiento Inversión extranjera e Institucionalidad 2011-2018

Fuente: Autor, información BANCO DE LA REPÚBLICA (2021c) y BANCO MUNDIAL (2021c)

Como se logra observar, las variables institucionales de estabilidad política y calidad regulatoria presentaron tendencias al alza en sus mediciones. En este aspecto, la primera pasó del 12,3% en 2011, al 19,5% en 2018, mientras que la segunda pasó del 61,6% en 2011, al 64,4% en 2018. Ambas variables impactan positivamente en la confianza inversionista, que entre 2011 y 2014 creció sostenidamente hasta alcanzar su mayor pico en 2014, con US\$ 16.168 millones. Y aún a pesar de una disminución en valores absolutos cercana a los US\$4.600 millones hacia 2018 con respecto a 2014, la inversión extranjera siguió aportando positivamente para el logro de los objetivos del plan de desarrollo, en especial en cuanto a la generación de empleo formal de calidad.

En el mismo sentido, al revisar el comportamiento de la tasa de formalidad laboral con respecto del desempeño del PIB, se observa que hay una relación inversa entre las variables. Se infiere entonces, que las políticas adoptadas por el gobierno para potenciar la formalización laboral en el país han tenido efectos positivos. Como consecuencia de lo anterior, el índice de pobreza monetaria presenta un descenso. Se puede apreciar en las siguientes dos figuras:

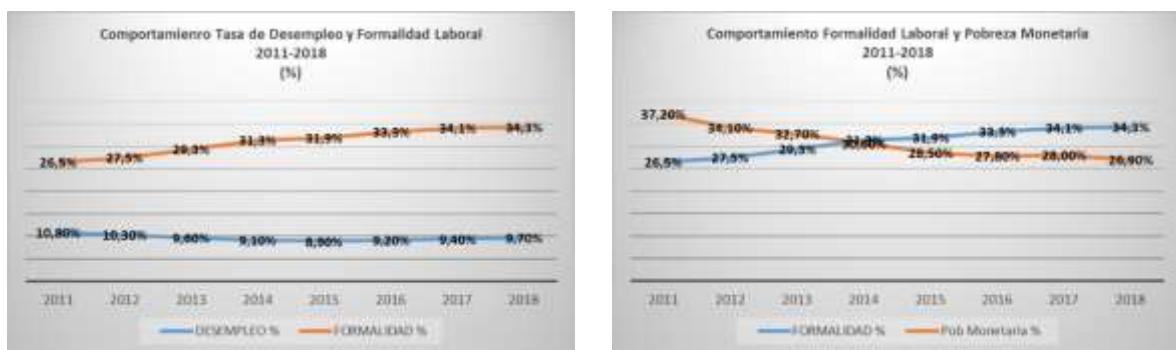


Figura 19. Comportamiento del PIB, Tasa de desempleo y Pobreza Monetaria 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del DNP (2019c) y MINTRABAJO (2021)

Se observa en estas dos figuras que se presenta una conjugación de tendencias favorables para las familias. Mientras la tasa de desempleo cede más de un punto porcentual, la tasa de formalidad laboral aumenta en más de ocho puntos porcentuales. Es decir, se presenta durante el periodo un mayor número de personas empleadas, en empleos formales de calidad. Lo anterior se traduce en mayores niveles de ingresos para las familias. En consecuencia, la incidencia de la pobreza monetaria es menor, al bajar algo más de diez puntos porcentuales durante el periodo 2011-2018.

Por otra parte, al revisar el comportamiento de los niveles de ingresos de las familias durante el periodo, se observan altibajos. Al inicio, crece de manera sostenida hasta 2014, luego desciende a niveles por debajo de la cifra con que inició en 2011. Sin embargo, los resultados obtenidos en otras variables, tanto económicas como sociales, indican el adecuado manejo económico y social con que se adelantó la gestión del gobierno durante el periodo 2011-2018.

Lo expuesto se puede apreciar de mejor manera en las siguientes figuras:

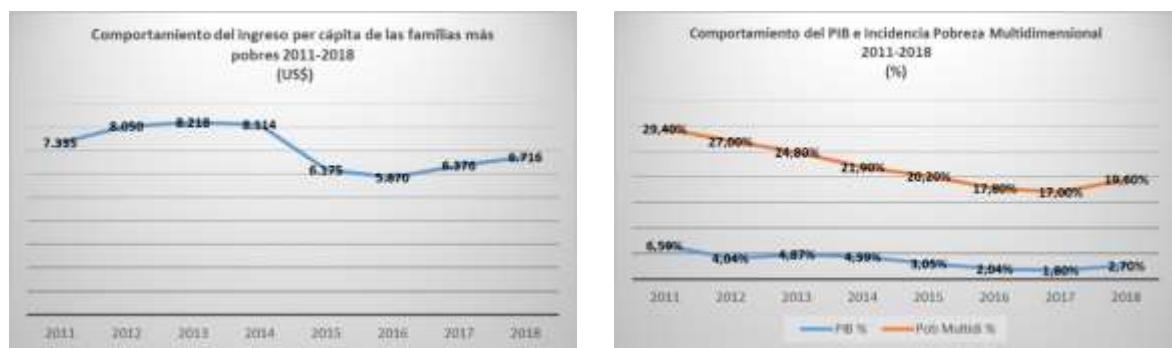


Figura 20. Comportamiento Ingreso per cápita, PIB y Pobreza Multidimensional 2011-2018

Fuente: Elaboración del autor, a partir de datos del DNP (2019c) y BANCO MUNDIAL (2021b)

Como se puede observar, la tendencia sostenida hacia la disminución de la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza más de nueve puntos porcentuales durante el periodo. Lo anterior, a pesar del comportamiento hacia la baja del producto interno bruto y de la disminución del nivel de ingresos de las familias. Se podría advertir, entonces, que las acciones de la administración pública nacional para garantizar el acceso a los bienes básicos de las familias más vulnerables a través de la estrategia de Movilidad Social, fueron eficaces durante los últimos cuatro años del periodo analizado.

En la siguiente figura, y para finalizar, se muestra de manera consolidada los resultados de la gestión del gobierno nacional con respecto a la incidencia de la pobreza en sus distintas denominaciones, y en el indicador de desigualdad, que mide la profundidad de las brechas sociales en el país:

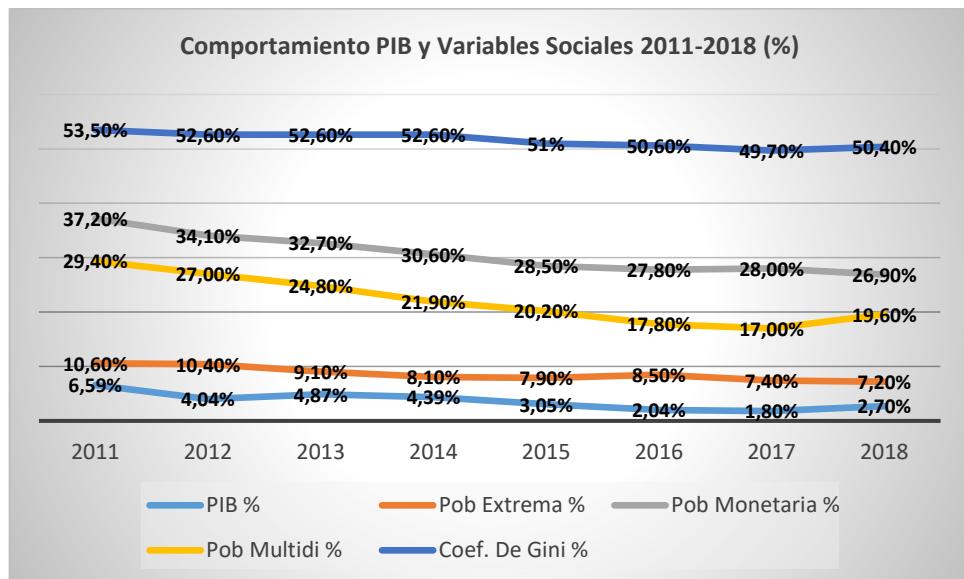


Figura 21. Comportamiento del PIB, Incidencia de Pobrezas y Gini 2011-2018

Fuente: Autor, a partir de datos del BANCO MUNDIAL (2021a) y DNP (2019c)

En esta figura, se observa la tendencia sostenida hacia la baja del producto interno bruto, que pasa del 6,59% en 2011, al 2,70% en 2018. Indicaría esta situación sobre la posibilidad de efectos adversos en las demás variables económicas y, en consecuencia, en las variables sociales. Sin embargo, como ya se señaló anteriormente, la inversión privada cumplió su compromiso con los objetivos trazados en ambos planes de desarrollo. Asimismo, la tasa de desempleo disminuyó durante el mismo periodo, mientras la tasa de formalidad laboral creció de manera sostenida.

Derivado de ello, los índices de pobreza y la desigualdad cedieron durante el periodo analizado, lo cual nos permite conceptualizar que las estrategias, pilares y objetivos propuestos en los dos planes de desarrollo lograron ejecutar con un alto nivel de eficiencia el gasto público colombiano durante el periodo comprendido entre los años 2011 a 2018. Las cifras obtenidas en las variables sociales señaladas anteriormente, indican que la administración pública logró avances importantes en cuanto a la disminución de las brechas sociales y la desigualdad existentes en el país.

5. Conclusiones

Después de hacer el recorrido conceptual desde: i) los aspectos normativos constitucionales; ii) las teorías sobre el gasto público; iii) la incidencia de la pobreza en sus distintas dimensiones; iv) las políticas públicas y el bienestar social; así como v) los enfoques de la nueva gerencia pública y de presupuestos orientados a los resultados, que le entrega sustento al propósito que tiene el gasto público cuando de manera eficiente se utiliza, estamos en condiciones de proponer para el análisis realizado a los dos planes de desarrollo ejecutados durante el periodo 2011-2018, las siguientes conclusiones:

PRIMERA. De manera general, el análisis de los datos estadísticos correspondientes al periodo de estudio nos precisa que, tanto las políticas públicas definidas en los planes de desarrollo, como sus correspondientes asignaciones presupuestales contenidas en los planes plurianuales de inversión, cumplieron en gran medida sus cometidos sociales. Las importantes disminuciones en las variables de incidencia de la pobreza en sus distintas dimensiones, así como en el índice de desigualdad que mide las brechas sociales, respaldan un aumento de los niveles de bienestar social, en especial de las personas de las poblaciones mayormente vulnerables.

SEGUNDA. Dentro de la estructura y composición del plan plurianual de inversión, herramienta que permite al gobierno la planificación de las inversiones, clasificándolas por sectores y por fuentes de financiación, el sector privado sustenta en altos porcentajes las inversiones propuestas en ambos planes de desarrollo. Durante el periodo 2011-2014, su participación fue del 40,3% del total de las inversiones, y del 34,2% para el periodo 2015-2018. En consecuencia, se infiere que el cumplimiento de los objetivos propuestos en el plan de desarrollo depende, en gran medida, del desempeño que presente el sector privado.

TERCERA. La distribución presupuestal asignada por estrategias, ejes, políticas y sectores de inversión durante el periodo 2011-2018 fue determinante para lograr efectos favorables en variables económicas como la tasa de desempleo, que disminuyó un 1,1% entre 2011 y 2018. Asimismo, la tasa de formalidad laboral presentó una tendencia positiva, al aumentar en 7,8% entre 2011 y 2018. En el mismo sentido, el comportamiento de la inversión privada creció de

manera sostenida hasta 2018, al pasar del US\$14.647 millones en 2011, a US\$16.168 millones en 2014, y solo se vió afectado hacia el segundo cuatrienio por efecto de externalidades negativas derivadas de la economía global.

Por su parte, en atención a que el incremento de la tasa de inflación, que en 2018 se ubicó en un 3,18%, presentando así un comportamiento acorde al esperado por las autoridades monetarias, los ingresos de las familias más vulnerables lograron mantener su capacidad adquisitiva. Lo anterior se suma a los beneficios económicos derivados de los programas sociales del Estado y recibidos por las familias. Por lo tanto, podemos señalar que, durante el periodo, se presentó una favorable conjugación de variables, que permitió elevar el nivel de bienestar social en general.

CUARTA. En consonancia, y reafirmando los resultados positivos reseñados anteriormente, destaca la disminución sostenida durante los ocho años del periodo analizado, de variables sociales como la pobreza extrema, la pobreza monetaria, la pobreza multidimensional y el índice de desigualdad, que presentaron durante el periodo de análisis descensos del 3,4%, 10,3%, 9,8% y 3,1% respectivamente.

QUINTA. Es pertinente resaltar, el comportamiento de las variables cualitativas asociadas a la gestión administrativa del gobierno nacional durante el periodo de análisis. Es así, que se observa como la estabilidad política y la calidad regulatoria, variables medidas por el Banco Mundial, presentaron tendencias hacia el alza, al aumentar un 7,2% entre 2011 y 2018 la primera, y un 2,8% la segunda para el mismo periodo.

Sin embargo, es igualmente necesario reconocer que, en las otras dos variables cualitativas monitoreadas por el Banco Mundial, es decir, las variables control a la corrupción y efectividad del gobierno, el comportamiento durante el periodo no fue tan favorable. La variable control a la corrupción pasó del 49,3% en 2011, al 45,2% en 2018, y la variable efectividad del gobierno pasó del 56,4% en 2011 al 50% en 2018. Lo anterior nos permite precisar que, en estas dos categorías, existe la necesidad de realizar una mejor gestión desde la administración pública nacional.

SEXTA. En virtud de todo lo anterior, tenemos los elementos de juicio válidos para conceptualizar que la forma en que se planificó la ejecución de los planes de desarrollo comprendidos entre

2011 y 2018 se fundamentó bajo un enfoque dirigido a enfrentar la persistencia de la incidencia de la pobreza en sus distintas denominaciones, y en especial a disminuir las brechas sociales asociadas a los altos niveles de desigualdad que afectaban a la sociedad, sobre todo a las familias más vulnerables.

Así las cosas, resulta importante en nuestro criterio, hacer unas recomendaciones a los venideros gobernantes colombianos, que permitan seguir avanzando en la senda de la disminución de la pobreza y la desigualdad. Estas recomendaciones se señalan a continuación:

1. Dar continuidad y, además, fortalecer las políticas públicas ejecutadas durante el periodo 2011-2018, toda vez que las cifras demuestran la eficiencia y eficacia del gasto público en cuanto a los efectos positivos que sobre la economía y sus variables más importantes se lograron obtener.
2. Fortalecer las acciones gubernamentales que permitan garantizar y potenciar la confianza inversionista en el país. De esa manera, la inversión privada, en especial la extranjera, al identificar dichos esfuerzos, traerá al país sus capitales para fortalecer las infraestructuras productivas, aquellas que son fuente de generación de empleos formales y mejoran sustancialmente la productividad del país.
3. Fortalecer las acciones gubernamentales encaminadas a disminuir las incidencias negativas asociadas a las variables cualitativas de control de la corrupción y efectividad del gobierno. Si se logra mejorar estos indicadores, se estaría ante la posibilidad de ser aún más eficientes con respecto a la ejecución del gasto público social.

A manera de corolario, considero que el conjunto de las decisiones estratégicas tomadas por la administración durante el periodo de este análisis - que comprenden las decisiones macroeconómicas, las de política monetaria y fiscal, además del enfoque social de la inversión- impactaron de manera significativa en las políticas públicas, que fueron dirigidas a planificar un gasto público orientado primordialmente al logro de mayores y mejores niveles de bienestar social, cuyos resultados fueron satisfactorios. De ello, se desprende que el gasto público social tuvo una incidencia importante en cuanto a la disminución de la pobreza en sus distintas denominaciones, en la desigualdad y las brechas sociales existentes en el país durante el periodo analizado.

Referencias bibliográficas

- ARMIJO, M., ESPADA, M. «Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina». *Serie Macroeconomía del Desarrollo* [en línea]. 2014, núm. 156, pp. 15-25. [consulta: abril de 2021]. ISSN 1680-8843. Disponible en: <https://www.cepal.org>
- BANCO DE LA REPÚBLICA. «Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República – corte a marzo de 2018». [en línea] 2021. [consulta: abril de 2021] disponible en: <https://banrep.gov.co>
- BANCO DE LA REPÚBLICA. «Tasa de inflación». 2021. www.banrep.gov.co Gerencia Técnica - información extraída de la bodega de datos -Serankua- el 05/05/2021 17:53:43 Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inflacion-total-y-meta>
- BANCO DE LA REPÚBLICA. «Inversión directa». 2021. www.banrep.gov.co [en línea] 2021. [consulta: junio de 2021] Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- BANCO MUNDIAL. «Índice de Gini – Colombia». 2021. www.bancomundial.org. [en línea] 2021. [consulta: abril de 2021] Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=CO>
- BANCO MUNDIAL. «Indicador de Ingresos de las familias». 2021. www.bancomundial.org. [en línea] 2021. [consulta: mayo de 2021] Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CO>
- BANCO MUNDIAL. «Indicadores mundiales de buen gobierno». 2021. www.bancomundial.org. [en línea] 2021. [consulta: mayo de 2021]. Disponible en: <https://databank.bancomundial.org/source/worldwide-governance-indicators/preview/on#>
- BASTIDAS, C., RODDY ANDOCILLA, J., FRANCO, W. «Consideraciones sobre la calidad del gasto público». *Revista Publicando* [en línea]. 2016, vol. 3 núm. 7, pp. 553-561 [consulta: abril de 2021]. ISSN 1390-9304. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>
- BUSTOS, A. *Lecciones de Hacienda Pública (I). El papel del Sector Público*. 2^a ed. Madrid: Colex Editorial, 1998.

CLEMENTS, B., FAIRCLOTH, C., VERHOEVEN, M. «En pos de un gasto eficiente». *Finanzas y desarrollo*. [en línea]. 2007, vol. 07, núm. 21, pp. 50-52. Disponible en: <https://www.imf.org>

«Consejo Superior de Política Fiscal». *Función pública - Glosario*. 13 de junio de 2021, 09:53. Disponible en: www.funcionpublica.gov.co

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA y el CARIBE (CEPAL). «La ineficiencia de la desigualdad». *Síntesis* (LC/SES.37/4), Santiago, 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 Prosperidad para Todos. Tomo I*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, Ejes y estrategias*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un Nuevo País*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Evaluación de la Inversión Pública en Colombia para la vigencia 2018 – Hacia una mayor eficiencia del gasto*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe de Gestión 2011 – 2018 al Congreso de la República*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2018.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Balance de Resultados Plan de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Pobreza Monetaria y Pobreza Multidimensional. Análisis 2008-2018*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Consolidado Colombia en Cifras*. 2019. Consultado en mayo 8 de 2021, 10:33, en www.dnp.gov.co. Disponible en: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNjdhZGNkNjMtYTE2OS00NmFjLTk5YjUtODExNGI1MjYzZDYxliwidCI6IjA0MjYwZTIwLTIzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOjR9>

ESPITIA, J., FERRARI, C., GONZALEZ, J., HERNÁNDEZ, I., REYES, L., ROMERO, A., TASSARA, C., VARELA, D., VILLABONA, J., ZAFRA, G. «El gasto público en Colombia. Reflexiones y propuestas». *Revista de Economía Institucional* [en línea]. 2019, vol. 21, núm. 40, pp. 291-326.

Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01245996.v21n40.11>

GARCÍA SANCHEZ, I. «La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias». *Revista Presupuesto y Gasto Público* [en línea]. 2007, núm. 47, pp. 37-64 [consulta: abril de 2021] disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2341565>

GAUDIN, Y., PAREYÓN, R. «Brechas estructurales en América Latina y el Caribe: una perspectiva conceptual-metodológica». *Documentos de Proyectos*. (LC/TS.2020/139; LC/MEX/TS.2020/36), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

«Índice de Percepción de la Corrupción 2018». *Transparencia internacional*. 8 de mayo de 2021, 15:35. Disponible en:

https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf

JULIO, J., CÁCERES, L. «De una política de vivienda (2010-2014) a la consolidación de las bases de una política habitacional (2015-2018): la vivienda y su entorno en los ocho años del gobierno Santos», 51-64. En SOTO I, C. (ed.) *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018*. 1^a ed. Bogotá: Editorial Digiprint, 2019.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. «Acción Social». [en línea] Consultado en mayo 25 de 2021, 14:25. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-82821.html?_noredirect=1

MINISTERIO DEL TRABAJO «Porcentaje de ocupados que contribuyen a salud, pensión y riesgos laborales». <http://filco.mintrabajo.gov.co/> mayo 7 de 2021, 12:11. Disponible en: <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/faces/indicadores.jsf?nombre=Porcentaje+de+ocupados+que+contribuyen+a+salud%2C+pensi%F3n+y+riesgos+laborales&ind=302>

«Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia». *Observatorio de transparencia y anticorrupción*. 30 de mayo de 2021, 11:34. Disponible en: <http://anticorrucion.gov.co/Paginas/observatorio.aspx>

PORTO, A., GARRIGA, M., ROSALES, W. «Medidas de desempeño y eficiencia del gasto en el sector público descentralizado. El caso de Bolivia». *Revista de Análisis Económico* [en línea]. 2018, Vol. 33, núm. 1, pp. 121-155 [consulta en: abril de 2021] Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-88702018000100121

QUINTANILLA ORTIZ, D. *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Director: Jairo Orlando Villabona Robayo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2017.

REDACCIÓN ECONÓMICA. «La inflación en 2014 subió, pero sin desbordarse». *Portafolio*. 8 de enero de 2015. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/inflacion-2014-subio-desbordarse-32016>

REDACCIÓN ECONÓMICA. «Colombia debe cumplir 23 tareas para entrar a la OCDE». *Portafolio*. Septiembre 19 de 2014. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/colombia-debe-cumplir-23-tareas-entrar-ocde-48528>

REDACCIÓN ECONÓMICA. «¿Por qué la inversión extranjera directa fue la más baja en 8 años?». *Portafolio*. 3 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/inversion-extranjera-directa-de-2018-la-mas-baja-en-8-anos-527002>

RODRIGUEZ, A., VIAL, C. «Índice de Desarrollo Regional Latinoamérica - Resumen Ejecutivo 2020». [en línea]. 2020. [consulta abril de 2021] Disponible en: <http://www.iderelatam.com/wp-content/uploads/2020/10/IDERE-LATAM-2020-Resumen-Ejecutivo.pdf>

RODRIGUEZ, M., FREIRE, M., PAIS, C. «El efecto del gasto público sanitario y educativo en la determinación del bienestar de los países de la OCDE: un modelo con datos de panel». *Asociación Cuadernos de Economía* [en línea]. 2017, núm. 41, pp. 104-118 [consulta en abril de 2021] Disponible en: <https://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/175206/RodriguezSanchez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

RUIZ R., N. «El desplazamiento forzado en Colombia: una revisión histórica y demográfica». *Estudios Demográficos y Urbanos* [en línea]. 2011, vol. 26, núm. 1, pp. 141-177 [consulta 1 de abril de 2021]. ISSN: 0186-7210. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31224198005>

SAINT-SUPÉRY CEANO-VIVAS, M. Desarrollo sostenible, cohesión social y fiscalidad. Directores: María Jesús Muñoz Torres y Juana María Rivero Lirio. Universidad Jaime I, Programa de Doctorado Sostenibilidad de las Organizaciones, Departamento de Finanzas y Contabilidad, Castellón de la Plana, 2014.

SÁNCHEZ TORRES, R. M. «Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos». *Cuadernos de Economía* [en línea]. 2017, vol. 36, núm. 72, pp. 139-178 [consulta mayo de 2021] Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/65880>

Legislación citada

Constitución Política de Colombia de 1991. Documento actualizado a 2020, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Ley 1450 de 2011, de 16 de junio, Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. *Diario Oficial* No. 48.102 de 16 de junio de 2011. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html

Ley 1753 de 2015, de 09 de junio, Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. *Diario Oficial* No. 49.538 de 9 de junio de 2015. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html

Ley 1473 de 2011, de 5 de julio, Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 48.121 de 5 de julio de 2011. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

Ley 100 de 1993, de 23 de diciembre, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993. Disponible en: http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Listado de abreviaturas

Abreviatura	Significado
BM	Banco Mundial
BR	Banco de la República
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDERE LATAM	Índice de Desarrollo Regional Latinoamérica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías