



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

GASTO PÚBLICO SOCIAL Bogotá, Distrito Capital

En cumplimiento del literal a, del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993

Bogotá, D.C., marzo de 2017



Tabla de contenido

Introducción	3
1. Antecedentes	5
2. En espera de consensos	7
2.1 El Gobierno Nacional y el proyecto de modificación al Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)	8
2.2 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el GPS	9
2.3 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el GPS	11
2.4 El Banco de la República y el GPS	11
3. Indicadores sugeridos para la medición del GPS	12
3.1 Instrumentos y criterios que facilitan la medición	12
a. Componente o anexo de GPS	12
b. Fuentes de financiación del GPS	13
c. Planeación y monitoreo	13
d. Evaluar el impacto	14
e. Ejecución Eficiente y Transparente	14
3.2 Indicadores básicos	14
3.3 Limitaciones para clasificar y medir el GPS en Bogotá, D.C.	15
4. Conclusiones	16
5. Recomendaciones	16
Referencias	17



Introducción

La participación del Gasto Público Social (GPS) en el presupuesto público del orden nacional y territorial, resulta de la mayor trascendencia por corresponder a los recursos ordenados por la Constitución y la ley, y cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades básicas, particularmente de la población vulnerable, y la realización de aquellas obras que por su contenido social benefician a la población en general.

De acuerdo con la Corte Constitucional, la inversión social puede definirse como:

Todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases más necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población. (Corte Constitucional, C-590, 1992).

La Constitución Política de Colombia de 1991 consagró el Estado Social de Derecho con precisos deberes sociales del Estado y puntuales obligaciones presupuestales para priorizar el GPS sobre cualquier otra asignación de gasto. Establece además, que “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” (Const., 1991, art. 350).

Según el Decreto 111 de 1996, se define como GPS: a) el gasto destinado a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación (deporte y recreación¹), saneamiento ambiental, agua potable y vivienda; b) el gasto destinado a la solución de necesidades tendientes al bienestar general y, c) el gasto destinado al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Estas vertientes se identifican por sus objetivos e incluyen lo financiado con el presupuesto de funcionamiento e inversión, pues tal como lo aclaró la Corte Constitucional “es racional que la noción constitucional de “inversión social” no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se ejecuten también en el sector social”. (Corte Constitucional, C-151, 1995).

Igualmente, subsisten diversas interpretaciones sobre la definición precisa de los clasificadores presupuestales que le son inherentes lo que, consecuentemente, ha llevado a la aplicación de metodologías de medición con resultados ambiguos sobre los montos, las tendencias y las fuentes de financiamiento.

¹ La Constitución Política define que “el deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen gasto público social”. (Const., 1991, art. 52).



En este documento se presenta a manera de antecedentes, una síntesis constitucional y legal del GPS en Colombia; unos conceptos sobre GPS para la discusión técnica y jurídica; y algunos instrumentos para el seguimiento y control del GPS. Igualmente y con base en la información disponible, se efectúa el cálculo de los indicadores de referencia para Bogotá, para el periodo 2007-2016, como materialización de lo que debería hacerse, y de ello se desprenden algunas conclusiones.



1. Antecedentes

Desde la aprobación de la Constitución Política de 1991, ha habido en algunos sectores del país una preocupación por precisar, definir y cerrar, con base en el espíritu del constituyente y de la Constitución, el concepto de GPS. Es así como en el Documento CONPES 3252: Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, se señala lo siguiente:

Lo social no puede ser “todo”, como lo ha venido siendo. Lo social debe tener dimensiones concretas y una medición específica. En gran medida, la definición de lo social hasta ahora la han ejercido los jueces, por vía del control constitucional, del control de legalidad de actos administrativos o en la resolución de las acciones previstas en la Constitución. En múltiples oportunidades esto se ha hecho en sentido contrario a algunas medidas originadas en el Ejecutivo, obviando la responsabilidad del Congreso en la ausencia de focalización del gasto, y haciendo caso omiso respecto a las restricciones presupuestales consignadas en la Constitución. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2003, p. 30).

El Informe Ponencia de los constituyentes Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González-Rubio y Helena Herrán de Montoya, sobre "Hacienda Pública y Presupuesto", citado por Espitia (2006, p. 1) señala que:

Indudablemente la transformación más importante que se propone implantar en la política presupuestal de la nación, a fin de que los ingresos estatales cumplan un papel eminentemente redistributivo es la introducción de un componente denominado Gasto Público Social en la Ley de Apropriaciones. El Gasto Público Social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Una vez más, el criterio de necesidades básicas insatisfechas regirá la distribución de las partidas integrantes de este rubro, de conformidad con la reglamentación que haga la ley.

Para Espitia (2006), es preciso el espíritu del constituyente respecto a que el fin del GPS que se concreta en los programas y proyectos de inversión que se incluyen en el presupuesto y se clasifican como tal, deben ejecutarse con el propósito de cumplir un papel redistributivo y satisfacer necesidades básicas.

Así mismo, se ha identificado que “el presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público”. (Corte Constitucional, C-478, 1992).

En línea con lo anterior, todos los presupuestos públicos, independientemente del nivel de gobierno, en su proceso de preparación deben obligatoriamente incluir un rubro denominado



Gasto Público Social, que será distribuido de acuerdo con el número de personas, las necesidades a satisfacer, la eficiencia fiscal y administrativa del territorio, todo de acuerdo con la ley:

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. (Const., 1991, art. 350).

Se establece en este mismo sentido, como principio superior, que:

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. (Const., 1991, art. 366).

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 179 de 1994 define el gasto público social así:

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

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

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

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. (Ley 179, 1994, art. 17).



A su vez, la Constitución previó el establecimiento de medidas de protección del gasto social, las cuales pueden resumirse así:

La primera medida corresponde a la obligación de incluir en la ley de presupuesto un anexo de GPS, según lo ordenado en el Decreto 111 de 1996.

La segunda medida de protección del GPS se refiere al componente más importante de financiación a nivel territorial, se trata del Sistema General de Participaciones. Haciendo el seguimiento a esta fuente² de recursos, garantizada por el Acto Legislativo 04 de 2007, se podrá evaluar el comportamiento de los recursos públicos en educación básica y media, una parte para salud, una parte de los recursos para agua potable y saneamiento básico (relevante en los temas de salud, nutrición y calidad de la alimentación) y cuando el crecimiento económico supere el 4%, se tendrá que realizar el seguimiento de los recursos para la primera infancia.

La tercera medida, trata de la obligatoriedad de destinar la mayor parte de los recursos de las regalías a proyectos de inversión en educación, salud, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, según lo previsto en la Ley 1283 de 2009.

Una última medida, es la referida al cumplimiento del Código de la infancia y la adolescencia, que implica un compromiso fiscal por parte del Estado colombiano, estableciendo como una de las obligaciones del Estado “garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos”. (Ley 1098, 2006, art. 41).

2. En espera de consensos

Si el constituyente se acoge a la definición de GPS que se pretende orientar hacia los grupos de población más vulnerables y que se definen bajo el “criterio de necesidades básicas insatisfechas”, son muchos los analistas que han insistido en la necesidad de que se defina a partir de cierto consenso social, debido a que en la actualidad no se está aplicando ese criterio para clasificarlo.

Un acuerdo sobre este tema arrojará gran transparencia acerca de los recursos que el Estado colombiano en sus diferentes niveles, invierte en materia social y se podrá aportar con mayor precisión a la consolidación de una base estadística que, junto con otras variables económicas y sociales, permitan establecer el impacto del GPS directo sobre los desarrollos sociales.

² La Contraloría General de la República cuenta con un Sistema de Vigilancia Especial sobre estos recursos, que deben ser auditados según lo dispuesto en la ley 715 de 2001, haciendo prevalecer su competencia sobre la que pudieran tener las contralorías territoriales.



Los siguientes son solo algunos conceptos sobre el GPS, pero que se consideran relevantes para su clasificación y medición.

2.1 El Gobierno Nacional y el proyecto de modificación al Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)

Tal fue la preocupación del ejecutivo por precisar el concepto de GPS que en 2003, en el último intento que se hizo para modificar la Ley orgánica del presupuesto, se le dio gran trascendencia al tema. Esta preocupación por precisar el GPS se evidencia en el articulado que propuso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) al Congreso de la República y que se transcribe a continuación en lo pertinente, pero que no prosperó:

Artículo 1. Jerarquía, objeto, contenido y alcance de la Ley Orgánica de Presupuesto. La presente Ley contiene las normas orgánicas de presupuesto, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Son las únicas que regulan la programación, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos; la definición del gasto público social; y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley y su reglamento. (MinHacienda, 2006, p. 56).

Artículo 14. Priorización del Gasto Público. En el Presupuesto Público Nacional se priorizarán las apropiaciones necesarias para atender con eficiencia y austeridad el funcionamiento de los órganos que lo conforman, las destinadas al gasto público social y las necesarias para servir la deuda pública. (MinHacienda, 2006, p. 59).

Artículo 15. Gasto Público Social. Para efectos de la definición y priorización a que hace referencia el artículo 350 de la Constitución Política, constituyen gasto público social las apropiaciones que satisfacen los objetivos fundamentales de la actividad del Estado destinadas a la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud; saneamiento ambiental; agua potable; educación; deporte; y los subsidios para servicios públicos domiciliarios asociados al saneamiento ambiental y agua potable. La participación del gasto público social en el Presupuesto Público Nacional, no se podrá disminuir con respecto a la participación de la vigencia fiscal anterior. (MinHacienda, 2006, p. 59).

Artículo 42. Vigencia de las rentas de destinación específica. No habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las autorizadas en el artículo 359 de la Constitución Política. Las rentas autorizadas en el numeral segundo del citado artículo corresponderán a la definición de gasto público social establecida en el artículo 15 de la presente ley. (MinHacienda, 2006, p. 66-67).



Artículo 52. Presentación del proyecto de Ley Anual de Presupuesto Público Nacional. El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto Público Nacional a consideración del Congreso de la República por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros diez días de cada legislatura.

(...)

El proyecto de presupuesto se acompañará de un Mensaje Presidencial, el cual contendrá como mínimo:

(...)

f. Un anexo con el detalle de la composición del presupuesto y las apropiaciones destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto Público Nacional. (...) (MinHacienda, 2006, p. 70-71).

Artículo 55. Trámite del Proyecto Anual de Presupuesto Público Nacional en el Congreso. Durante el primer debate del proyecto de Presupuesto Público Nacional, la Junta Directiva del Banco de la República explicará el aval otorgado al cómputo de rentas propuesto y el impacto macroeconómico del presupuesto. Adicionalmente, el Contralor General de la República deberá pronunciarse ante el Congreso sobre la viabilidad financiera y macroeconómica del proyecto de presupuesto.

El Congreso de la República a través de la Comisiones Económicas, podrá devolver el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno Nacional en los siguientes eventos:

(...)

c. El proyecto de presupuesto no está acompañado de los anexos en los que se detalle la composición de las rentas, apropiaciones, financiamiento y el gasto público social.

d. El proyecto de presupuesto no cumpla con la participación del gasto público social en los términos del artículo 15 de la presente ley. (...) (MinHacienda, 2006, p. 72-73).

2.2 El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el GPS

En relación con el GPS, el DNP manifestaba en el Documento CONPES 3252 de 2003, previo a la fallida reforma al EOP, lo siguiente:

La hipótesis del *crowding out* social tiene la ventaja de ser coherente con los principios de gasto que rigen la Constitución colombiana. Las apropiaciones presupuestales que atienden las necesidades básicas, individuales y colectivas, de la población deben efectuarse



considerando dos principios de justicia: el respeto de las libertades y los derechos políticos, económicos y sociales de los individuos, y la prioridad de aquellos grupos de la población que la Constitución considera vulnerables y requieren de atención especializada.

En este sentido, atender las obligaciones esenciales del Estado Social de Derecho colombiano, es hacer política pública orientada a incrementar el bienestar social y el desarrollo humano del país.

La Constitución Política de Colombia -artículo 350- designa al gasto social como prioridad del gasto público. El gasto social se origina en las partidas que garantizan el acceso de la población a los derechos sociales fundamentales que establecen los artículos 13, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 366 y 368 de la Constitución Política. Aunque la Constitución define una amplia gama de servicios sociales, sin embargo, define como prioritarios la educación, salud, el agua potable y el saneamiento ambiental.

La razón de ser de lo social, que expresa la Constitución, tiene entonces dos fuentes primordiales: i) garantizar el acceso a los derechos y las libertades sociales fundamentales de toda la población en condiciones de igualdad; y ii) distribuir los recursos públicos mediante un esquema de gasto público progresivo, orientado a promover la acumulación de capital físico y humano, asistir a las poblaciones especiales, erradicar la pobreza y promover la movilidad social ascendente.

La primera fuente de lo social es importante porque evita que el objeto del gasto público se preste a confusiones. Advierte que lo que es sujeto de gasto es el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios que proporcionan derechos fundamentales –o sea, la disponibilidad de éstos y la posibilidad de pagarlos- y no los activos utilizados para el suministro de bienes y servicios en sí mismos. En otras palabras, sostiene que la “provisión pública” como obligación del Estado debe entenderse como el proceso político mediante el cual los bienes y servicios públicos se hacen accesibles a los ciudadanos y no como su producción pública directa. Esto significa que en el proceso de garantizar el acceso a los derechos sociales, el sector privado no solamente puede, sino que debe, participar en el suministro de servicios sociales.

(...)

Esto ha sucedido en gran medida porque la Constitución delega en la Ley Orgánica de Presupuesto la definición del gasto público social, algo que hasta la fecha todavía no se ha realizado y que el nuevo estatuto debe definir. (DNP, 2003, p. 29-30).



2.3 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el GPS

La CEPAL, como organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región, define el gasto social como:

Monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los "beneficiarios", donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan (gastos corrientes y de capital). (Martínez, R., & Collinao, M. P., 2010, p. 36).

De acuerdo con la CEPAL (2010), el reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico, condujo a los países de la región a aumentar paulatinamente ese gasto durante la última década.

2.4 El Banco de la República y el GPS

De acuerdo con el Banco de la República (2005):

El gasto público, atendiendo al aspecto conceptual, alude a la participación del gobierno en la economía, en cumplimiento de una función económica. Atendiendo al aspecto práctico, el gasto público hace referencia a la disminución del patrimonio neto resultado de una transacción.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OECD por sus siglas en inglés, para efectos de comparaciones, define el gasto social como proporción del PIB a la medida que mensura qué tanto un gobierno asume su responsabilidad para garantizar los niveles de vida de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

El gasto público social comprende beneficios en dinero, provisión de bienes y servicios en especie y las exenciones propias en los impuestos relevantes. Para que sea considerado social, los beneficios tienen que estar dirigidos a una o más metas u objetivos sociales. Éstos pueden estar orientados a hogares de bajos ingresos, ancianos, discapacitados, enfermos, desempleados o jóvenes. Así mismo, aquellos programas que regulan bienes públicos sociales deben tener un mecanismo de redistribución entre los hogares o una participación obligatoria. Se entiende que los bienes son públicos cuando el gobierno general (el gobierno central, los estados y los gobiernos locales cuando los hubiere, incluyendo los fondos para la seguridad social) controla flujos financieros relevantes.



Para efectos de comparaciones internacionales, el indicador comúnmente aceptado es el gasto público social, antes de impuestos, expresado como proporción del PIB. (Villa, G. A., 2005, p. 3)

Para cerrar este capítulo, se hace referencia al Documento CONPES 3252 de 2003:

En la medida en que se logre definir, para el nivel de desarrollo y de necesidades que actualmente tiene el país, que cabe dentro de la categoría de gasto social, se habrá dado un paso importante al definir una función de bienestar, un querer ser como sociedad. No obstante que algunos analistas como Perotti asumen que estas definiciones son inviables, solamente este esfuerzo permitirá un acuerdo entre la Constitución y la política económica; logrará cuantificar el impacto social del gasto público; y nos dará una perspectiva de cuánto tiempo le tomará el país dar acceso a todos sus ciudadanos a los derechos fundamentales económicos. Asumir que esta definición que la Constitución le exige al ejecutivo, respecto a lo social, no se puede dar, es asumir que el Gobierno no está en capacidad de determinar una función de bienestar a ser maximizada bajo una restricción presupuestal real. Esa es la esencia misma de la Hacienda Pública. (DNP, 2003, p. 30).

3. Indicadores sugeridos para la medición del GPS

3.1 Instrumentos y criterios que facilitan la medición

Con las dificultades referidas, los siguientes instrumentos permiten clasificar, cuantificar y medir el GPS en cualquiera de sus niveles y en cada una de las vigencias fiscales, con el objeto de evaluar impactos y establecer prioridades.

a. Componente o anexo de GPS.

Las entidades territoriales, en el proceso de preparación y aprobación del presupuesto³ anual, tienen la obligación de elaborar y presentar el anexo de GPS.

De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (2014) en la Guía de orientaciones para calcular los indicadores de gasto público social y gasto público en niñez y juventud para el proceso de rendición pública de cuentas territorial 2014-2015, el anexo de GPS es un documento que hace parte de la Ley de Presupuesto General de la Nación, en el que deben identificarse las partidas destinadas al GPS de la respectiva vigencia. La Nación y las entidades territoriales deben hacer del anexo de GPS del que trata la Constitución y la ley, el mecanismo para

3. El presupuesto es el instrumento de planeación económica, financiera y fiscal que permite a las entidades territoriales la programación de las correspondientes anualidades, siendo coherentes con plan de desarrollo.



identificar y hacer seguimiento y evaluación, tanto en la programación como en la ejecución a las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto.

Este instrumento le permite a las entidades públicas de todos los órdenes: i) llegar a acuerdos sobre los sectores, entidades y proyectos del presupuesto que componen el GPS, en el marco de lo establecido en la Constitución, la Ley y la doctrina; ii) evaluar el comportamiento de estos sectores, entidades y proyectos durante la ejecución del presupuesto en cada vigencia fiscal para garantizar que sea eficaz, transparente y tenga los impactos esperados; iii) hacer seguimiento al comportamiento de las apropiaciones y al comportamiento de la ejecución del GPS a lo largo de las diferentes vigencias fiscales; iv) tomar las medidas conducentes para protegerlo, es decir no permitir traslados, suspensiones o menores asignaciones, en los sectores y rubros definidos; y v) tomar las medidas pertinentes para incrementarlo. (Procuraduría General de la Nación, 2014).

b. Fuentes de financiación del GPS.

Los recursos que reciben las entidades territoriales por el Sistema General de Participaciones y los recursos propios (las regalías se perdieron como fuente específica del GPS), deben garantizar coberturas universales, gratuitas y de calidad con servicios de educación, salud, agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, protección, recreación y deporte, entre otros, si se pretende profundizar o por lo menos hacer sostenible, desde las nuevas generaciones, el desarrollo de las capacidades regionales y nacionales (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Como lo menciona la Procuraduría General de la Nación (2014), entre las acciones para lograrlo, se contemplan: i) garantizar la efectiva aplicación de los principios de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia, en materia de recursos, con otras instancias regionales y nacionales; ii) impulsar el conocimiento y buen uso de las fuentes, así como, la protección, promoción o ajuste de sus marcos reglamentarios, como iniciativa de las entidades del orden departamental y municipal; iii) realizar esfuerzos fiscales, administrativos y de gestión para incrementar los recursos propios, hacer más eficiente y efectiva la inversión, y lograr la alineación de los recursos de la cooperación nacional e internacional y del sector privado con los objetivos de política territorial para la garantía de los derechos.

c. Planeación y monitoreo.

En concordancia con la base constitucional y legal sobre el GPS y sobre las responsabilidades del Estado en la garantía de los derechos, las prioridades de gasto deben reflejarse en el monto de las apropiaciones presupuestales que se programen por el ejecutivo y se aprueben por las instancias correspondientes para cada vigencia fiscal. Para esto es necesario: i) planear y monitorear con criterio diferencial en términos, al menos, de edad, sexo, pertenencia étnica, condiciones socioeconómicas y discapacidad, con el objeto de visibilizar la población particular a la que van dirigidas las acciones del Estado; ii) fortalecer los sistemas de información que permitan, respecto del GPS en general, clasificarlo y realizar mediciones sectoriales,



poblacionales, por fuente, por concepto y por finalidad del gasto, entre otros (Procuraduría General de la Nación, 2014).

d. Evaluar el impacto.

Según la Guía de orientaciones para calcular los indicadores de gasto público social y gasto público en niñez y juventud para el proceso de rendición pública de cuentas territorial 2014-2015:

Uno de los argumentos más fuertes que se tiene para lograr proteger e incrementar la inversión pública, es demostrar los efectos e impactos de las políticas, programas y proyectos dirigidos a la garantía de los derechos, en términos de mejoramiento de su calidad de vida. Por lo tanto, es necesario desarrollar sistemática y estructuradamente procesos de evaluación que den cuenta de la eficiencia y efectividad, por lo menos de los programas más relevantes y significativos dirigidos a la población vulnerable para realizar oportunamente los ajustes y correcciones que sean pertinentes (Procuraduría General de la Nación, 2014, p.17).

e. Ejecución Eficiente y Transparente.

Asimismo, en la Guía de orientaciones mencionada anteriormente, se define que:

Como resultado de los procesos de planeación y monitoreo, se debe obtener la identificación adecuada de los productos y servicios que se requieren, pero que han demostrado mejores impactos sobre la garantía de los derechos. Saber en qué invertir, específicamente y en qué no hacerlo, es la base para buenos procesos de ejecución del presupuesto (Procuraduría General de la Nación, 2014, p.17).

3.2 Indicadores básicos

Las entidades que ejecutan recursos públicos y particularmente las que ejecutan GPS deben ponerse en la ruta y en la cultura de realizar la clasificación, medición y seguimiento del GPS, con el propósito de medir sus impactos y mejorar aquello que sea pertinente modificar.

De manera general y con las limitaciones planteadas, los siguientes son los indicadores básicos que deberían elaborarse en cada vigencia fiscal, con relación al GPS:

- **Indicadores de referencia:** estos indicadores son fundamentales a la hora de realizar evaluaciones consolidadas y rendir cuentas. En primer lugar, porque como prioridad fiscal del GPS se está verificando el cumplimiento de un mandato constitucional y legal y, en segundo lugar, porque permiten referenciarse de manera concreta con otras entidades territoriales y cuestionar hacia adentro, la magnitud de los recursos que se están



apropiando para satisfacer las necesidades básicas de la población más vulnerable de la entidad territorial.

- Indicadores sectoriales: tienen como propósito establecer por sector, el monto de las apropiaciones de GPS aprobadas y ejecutadas en una vigencia fiscal.
- Indicadores por ciclo vital: con estos indicadores se pretende establecer el monto del presupuesto territorial apropiado específicamente para la niñez, los jóvenes, los adultos mayores, la tercera edad, entre otros, en una vigencia fiscal y, en consecuencia, evidenciar la importancia de esta población en el presupuesto, los planes, programas y proyectos de la misma.

3.3 Limitaciones para clasificar y medir el GPS en Bogotá, D.C.

En primer lugar, al igual que en el ámbito nacional, también en el Distrito Capital se evidencian dificultades a la hora de definir y clasificar el GPS con los límites establecidos por la Constitución Política, la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Es de esta manera que en el “anexo” aparecen unos gastos que pueden responder o no, a aquella interpretación establecida a partir de la jurisprudencia emitida por los magistrados constitucionales y las normas vigentes.

En segundo lugar, por diferentes razones es difícil determinar en la ciudad, por ejemplo, si se cumple a cabalidad con el mandato constitucional y legal en cuanto a la clasificación del GPS, el anexo de GPS como tal no existe en los términos que la Constitución y la ley pretenden que sea. Lo que elabora y presenta el Distrito Capital es una página informativa muy general que no detalla los programas y/o proyectos correspondientes; lo que genera una gran dificultad para evidenciar la naturaleza del gasto.

Además, no son explícitos los criterios con los cuales se asigna el presupuesto de inversión y de funcionamiento dirigido al GPS. Adicional a lo anterior, el anexo del GPS en Bogotá aparece en el proceso de programación presupuestal, de ahí en adelante no se realiza seguimiento porque no está plenamente identificado en cada una de las entidades ejecutoras; porque en el proceso de ejecución no hay manera de visibilizarlo; y porque en la evaluación de los cierres fiscales no se realiza ninguna referencia del gasto previsto en el anexo del asunto.

Con las limitaciones descritas, en la primera fase se procederá a calcular solamente los indicadores de referencia, dadas las restricciones de información, se tomará como fuente de información el cuadro de GPS que aparece en el libro cero (0) de los proyectos de presupuesto anual del Distrito Capital y para una serie de tiempo comprendida entre el 2007 y 2016.



4. Conclusiones

- En Bogotá y el resto del país no hay una unidad de criterio para definir y clasificar el GPS; es así como luego de tres lustros de que el GPS se elevara a categoría institucional, aún se debate entre la Constitución y la política económica. Si bien la ley orgánica de presupuesto ha intentado precisar su definición de acuerdo con el mandato constitucional, algunos expertos afirman que no se ha logrado.

Entidades como el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, entre otras, tienen un papel preponderante por cumplir, al tener la responsabilidad de propiciar los escenarios de concertación sobre los criterios, conceptos y partidas presupuestales que deben ser incluidas de manera específica como gasto público social.

- No todo el gasto público es social. Sin embargo, en el anexo correspondiente al presupuesto, tanto de la Nación como del Distrito Capital en particular, se continúa registrando como GPS una buena parte de gasto que clasificado como tal no refleja esa condición, pero que continúa siendo registrado indistintamente en los rubros de funcionamiento y de inversión.
- Ante la fallida reforma del EOP en el Congreso de la República, lo que hoy se tiene como definición del GPS, además de la doctrina y la jurisprudencia, es lo contenido en el artículo 41 del Decreto Ley 111 de 1996, que como se ha dicho, deja un amplio margen de discrecionalidad a la hora de clasificarlo.

5. Recomendaciones

1. Definir criterios que precisen lo que se entiende por GPS en el Distrito, esto en concordancia con la Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina existente sobre este tema; así mismo, en cuáles entidades se apropian estos recursos de acuerdo con esos criterios y que proyectos se ejecutan.
2. Tomar como referencia el modelo de anexo de GPS que elabora anualmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las condiciones que ordena la Constitución y la ley.
3. Las entidades del Distrito deberían identificar en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital (PREDIS), los recursos asociados al GPS.



4. La Secretaría Distrital de Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación, deben realizar seguimiento periódico a los programas y recursos económicos asociados al GPS.
5. El Distrito debe medir periódicamente y con criterio diferencial, el impacto del GPS en cada uno de los sectores donde se realicen intervenciones y en los grupos poblacionales beneficiarios de estos recursos.

Referencias

- Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 1994). Artículo 17. *Modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto*. [Ley 179 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14941>
- Congreso de Colombia. (15 de enero de 1996). Artículo 41. *Estatuto Orgánico del Presupuesto*. [Decreto 111 de 1996]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>
- Congreso de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 41. *Código de la Infancia y la Adolescencia*. [Ley 1098 de 2006]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>
- Congreso de Colombia. (11 de julio de 2007). Artículo 1. *Reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. [Acto Legislativo 4 de 2007]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25671>
- Congreso de Colombia. (5 de enero de 2009). Artículo 1. *Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994*. [Ley 1283 de 2009]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34585>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>
- Corte Constitucional de Colombia. (6 de agosto de 1992). Sentencia C-478. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/relatoria/1992/c-478-92.htm&CiRestriction=%23filename%20%2Ac-478-92%2A.htm&CiBeginHilite=%3CB%20CLASS=HIT%3E&CiEndHilite=%3C/B%3E&CiHiliteType=Full>



- Corte Constitucional de Colombia. (30 de noviembre de 1992). Sentencia C-590. [MP Simón Rodríguez Rodríguez]. Recuperado de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-590-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de abril de 1995). Sentencia C-151. [MP Fabio Moron Díaz]. Recuperado de <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-151-95.htm>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (20 de octubre de 2003). Documento CONPES 3252: Reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, 29-30. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3252.pdf>
- Espitia, J. (2006). Viva la Ciudadanía. *Notas sobre el "Gasto Público Social"*. [p. 1]. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0031/articulo03.pdf>
- Martínez, R., & Collinao, M. P. (2010). CEPAL Serie Manuales, (65). *Gasto Social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. [p. 36]. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/1/LC13171P_es.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006). Proyecto de ley por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto. (56), (59), 66-67, 70-71, 72-73. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/ColumbiaOrganicBudget.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2014). Gestión de la información. *Guía 2.6 Orientaciones Para Calcular Los Indicadores de Gasto Público Social y Gasto Público en Niñez y Juventud para el Proceso de Rendición Pública de Cuentas Territorial 2014-2015*. [p. 17]. Recuperado de http://www4.cundinamarca.gov.co/planeacion/rendicuentas/files/procuraduria/Fase_de_Gestion_de_la_informacion/Guia_2.6_Gasto_Publico_Social.pdf
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2016). Economía y finanzas. Presupuesto y ejecución. Así se invierte el presupuesto de Bogotá. Recuperado de: <http://www.shd.gov.co/shd/taxonomy/term/873>
- Villa, G. A. (2005). Banco de la República Ensayos sobre Economía Regional. *Colombia: Gasto público social regional 1997-2003, con breves comparaciones internacionales*. (Ensayo número 26). [p. 3]. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/2005_junio_a.pdf

FIN