

**EL CREDITO PÚBLICO, UNA PALANCA FINANCIERA PARA LA
TRANSFORMACIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS
COLOMBIANOS (2006-2014)**

CRISTINA MUÑOZ GRAU

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2015**

“El crédito público, una palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de los colombianos (2006-2014)”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar por el título de

Politóloga

En la facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por

Cristina Muñoz Grau

Dirigido por

Germán Puentes González

Semestre II, 2015

AGRADECIMIENTOS

Terminar esta investigación, más que un requisito de grado, también representa la finalización de una excelente etapa en mi vida, por eso agradezco especialmente a mi papá y mi mamá por brindarme su apoyo incondicional, por siempre darme lo mejor, por ser mi ejemplo, por llenarme de fuerza y sabiduría para tomar decisiones en la vida y por ser mi más grande motivación.

Agradezco a mi grupo scout por inculcarme valores que hacen de mí una ciudadana y profesional íntegra y por enseñarme que debo tener temple para superar las dificultades. Infinitas gracias por apoyarme en cada proyecto, idea y proceso de mi vida.

A mis amigos rosaristas, gracias por tantos momentos y vivencias en estos cinco años. A mis profesores, por compartir su conocimiento y promover en mí habilidades que me permitirán desenvolverme de un mejor modo en ámbitos laborales. A la Universidad del Rosario, ya que fue el espacio propicio para consolidar mi carrera profesional.

Y finalmente, mis más sinceros agradecimientos y admiración a mi director Germán Puentes González, quien con su conocimiento, claridad y entereza me dio la oportunidad de trabajar junto a él y de mejorar y afinar el discurso en temas de Ciencia Política y Hacienda Pública en particular.

RESUMEN

La presente investigación busca explicar el monto y el uso del crédito público como una palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de los colombianos (2006-2014). En primer lugar, se pretende describir la evolución de la deuda (crédito) y la estrategia de su gestión. En seguida, se analizará un proyecto relevante en educación, salud, vivienda, medio ambiente y familias en acción financiados con recursos de crédito de 2006-2014, y por último, se identificará cómo el gasto público social, unido con recursos del crédito, ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos.

Palabras clave: *Crédito Público, condiciones de vida, necesidades humanas, gasto público.*

ABSTRACT

The present research seeks to explain the amount and use of public credit as a financial lever for the transformation of the living conditions of Colombians (2006-2014). First, it intends to describe the evolution of the debt (credit), and its management strategy. Following this a relevant project in education, health, housing, the environment, and families in action (income supplement program for the poor) financed with credit resources from 2006 - 2014 will be analyzed; and finally how public spending in concert with credit resources has contributed towards the improvement of the living conditions of Colombians will be identified.

Key Words: *Public credit, living conditions, human needs, public spending.*

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (CRÉDITO) Y LA ESTRATEGIA DE SU GESTIÓN	13
2. PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL CRÉDITO EN COLOMBIA DE 2006-2014	23
2.1 SECTOR EDUCACIÓN	25
2.2 SECTOR SALUD	29
2.3 SECTOR VIVIENDA	33
2.4 SECTOR MEDIO AMBIENTE Y SANEAMIENTO BÁSICO	37
2.5 SECTOR FAMILIAS EN ACCIÓN	40
3. GASTO PÚBLICO SOCIAL Y RECURSOS DEL CRÉDITO	44
4. CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfica 1.	Evolución de la deuda pública (Porcentaje del PIB) 2006-2014.	21
Gráfica 2.	Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector <i>educación</i> (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.	25
Gráfica 3.	Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector <i>salud</i> (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.	29
Gráfica 4.	Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector <i>vivienda</i> (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.	33
Gráfica 5.	Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector <i>medio ambiente y saneamiento básico</i> (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.	37
Gráfica 6.	Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el programa <i>familias en acción</i> (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.	40

Gráfica 7. Total de recursos asignados –PGN (Gasto Público Social) 2006-2014

46

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Información. Proyecto: “Financiamiento parcial del Programa Equidad en Educación en Bogotá D.C”.
- Anexo 2. Información. Proyecto: “Programa de Expansión Redes Servicios Salud Fase I”.
- Anexo 3. Información. Proyecto: “Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social
- Anexo 4. Información. Proyecto: “Infraestructura de agua y saneamiento y gestión de servicios en La Guajira”
- Anexo 5. Información. Proyecto: “Financiación parcial de la segunda fase de expansión del Programa Subsidios Condicionados Familias en Acción”
- Anexo 6. Entrevista. Luis Felipe Manrique

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DGCPTN	Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IPES	Indicador Progreso de la Educación Superior IPES
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca analizar el monto y el uso del crédito público como una palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana en el periodo 2006-2014. Concretamente, intenta mostrar que el manejo de las fuentes de financiación públicas es una preocupación constante de bancos, personas, familias, empresas y Estado, de cara a los programas y proyectos de cada uno de estos actores. De este modo, se indaga de qué manera y por qué apoyar el crédito público es necesario y benéfico en ciertos contextos para mejorar la calidad de vida de la población —en este caso, la colombiana.

A partir de lo anterior, se plantean algunos propósitos particulares: describir la evolución de la deuda (crédito público) y la estrategia de su gestión en Colombia entre 2006 y 2014; analizar proyectos relevantes en educación, salud, vivienda, medio ambiente y “Familias en Acción” financiados con recursos de este tipo en tales años; revisar el monto que el Presupuesto General de la Nación-PGN destinó a estos sectores y cómo contribuyó a la transformación de las condiciones de vida de la población; por último, identificar cómo el gasto público social, unido con recursos del crédito, ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Teniendo en cuenta los anteriores objetivos, para esta investigación se escogió un “estudio de caso” en el cual se usarán métodos cualitativos y cuantitativos. Los estudios de caso a través de instrumentos o herramientas como análisis de datos, estadísticas, análisis de contenido de documentos oficiales, libros, revistas y entrevistas permiten realizar o construir nuevas hipótesis, las cuales pueden generar evidencia de fenómenos o situaciones particulares en las sociedades. Ahora bien, estas últimas, por supuesto, pueden coincidir o no con la hipótesis inicial.

Las herramientas que se usan para desarrollar esta investigación son, pues, en primera medida, la recolección de datos y la revisión de proyectos, indicadores y estadísticas, pues permiten adentrarse en los análisis económicos que la investigación requiere. En ese orden de ideas, se ha tenido en cuenta información oficial del DANE, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República, la Cepal, el Banco Mundial, el BID y el DNP, entre otras instituciones. Los indicadores y las estadísticas se despliegan y analizan mediante

un índice compuesto que influye variables importantes para la medición de las condiciones de vida en el país. Se trata de variables que permiten, por medio de porcentajes, definir si ha aumentado o disminuido dicho indicador y este, a su vez, permite inferir ciertas consecuencias económicas, políticas y sociales, que se evidenciaron en la entrevista realizada en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Subdirector de Riesgo de la Dirección General de Crédito Público con el propósito de conocer la percepción sobre el cambio en la calidad de vida de la población beneficiada con los proyectos financiados total o parcialmente con el crédito público.

La mencionada entrevista, por lo tanto, permitió analizar de manera cualitativa las problemáticas. Se trató de una conversación con un experto en el tema del crédito público sobre el papel de este en la transformación de las condiciones de vida de los colombianos. Valga decirlo, la entrevista es entendida como “un conjunto de reiterados encuentros cara a cara entre el entrevistador y sus informantes, dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que los informantes tienen respecto a sus vidas, experiencias o situaciones” (Taylor & Bodgan, 1986, pág. 100) y fue una herramienta muy importante para el desarrollo de esta investigación.

En consecuencia, la presente investigación combinó diversos instrumentos de recolección de información, con el objeto de abarcar todos los aspectos relacionados con la problemática principal. Así, el estudio de caso y las conclusiones y reflexiones que el trabajo contiene fueron parte de un proceso de reconstrucción de esa información para validar la hipótesis inicialmente planteada.

Desde el punto de vista personal, seleccioné este tema de tesis porque tuve la oportunidad de realizar mi pasantía en la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Allí me familiaricé, en alguna medida, con el asunto y pude conocer tangencialmente el lenguaje, los criterios y los procedimientos que se usan cuando se habla de dicho tema. Este escenario fue un gran complemento del curso de Hacienda y Presupuesto Público. Pero, además del interés personal por el tema, hay una segunda razón que explica mi elección y es el impacto que tiene la deuda pública como recurso para satisfacer necesidades —se advierte, eso sí, que en este trabajo únicamente se estudia la deuda como

recurso financiero y su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población objetivo—. Por último, el problema también me interesó porque los enfoques de la Ciencia Política le aportan nuevos matices, relacionando estudios cuantitativos y cualitativos, y resaltan la dimensión sociopolítica de la investigación.

El presente estudio se ordena en tres capítulos. En el primero, se describe la evolución de la deuda pública y la estrategia de su gestión en Colombia entre los años 2006 y 2014, especificadas y explicadas por medio de gráficas. En el segundo, se hace un análisis detallado de cinco proyectos financiados con recursos del crédito público, que beneficiaron a cuatro sectores y un programa (educación, salud, vivienda, medio ambiente y Familias en Acción) y contribuyeron a mejorar muchos indicadores, entre ellos los asociados a la disminución de la pobreza. Junto a esto, se analiza la inversión que el PGN destinó a cada uno de estos cinco rubros y se determina la relación entre ambas variables. Esta información también se explica por medio de gráficas. Por último, el tercer capítulo identifica y analiza cómo el gasto público social, sumado a recursos del crédito, contribuye a la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana. Al igual que en los capítulos anteriores, se utilizan gráficas para facilitar la interpretación de la información.

Se espera que el presente trabajo sirva al lector para acercarse más a temas de endeudamiento relacionados con el bienestar de la población, entender la importancia y poder que tienen los entes de control y las entidades nacionales y, a su vez, comprender el impacto positivo que los organismos multilaterales generan en el país con miras a un futuro próspero en cuestiones económicas, sociales, políticas y culturales. Entre tanto, se trata de valorar la evolución que Colombia ha tenido en cuanto a superación de la pobreza y satisfacción de las necesidades básicas de la población.

1. LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA (CRÉDITO) Y LA ESTRATEGIA DE SU GESTIÓN

En este capítulo se describe la evolución de la deuda (crédito público) y la estrategia de su gestión, se explica el proceso histórico del endeudamiento y se identifican y explican los elementos y categorías de la deuda pública. Igualmente, se relacionan los objetivos de los dos planes de desarrollo (2006-2010 y 2010-2014) que cubren el periodo estudiado, encaminados al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos, enfatizando en los rubros de los que se ocupa la presente investigación (educación, salud, medio ambiente, vivienda y Familias en Acción). Para mostrar la evolución de la deuda se utilizarán algunas gráficas.

El endeudamiento estatal se hace visible sobre todo a partir del siglo XVII, sin desconocer que existían en siglos pasados “diferentes formas a través de las cuales los Estados obtenían sus recursos, como eran los botines de guerra, los producidos por beneficios eclesiásticos, los impuestos a las ventas y a las sucesiones” (Talero, 1991, pág. 185).

La primera etapa de la deuda pública y de su institucionalización se debe en gran medida a acciones concretas que, en la Edad Media, las ciudades-Estado italianas se vieron obligadas a realizar, pues las dificultades financieras de la mayoría de estas eran la experiencia común debido al crecimiento de los gastos militares y las importaciones directas. Especialmente las ciudades en guerra, tuvieron la necesidad de utilizar ayudas externas para solventar el desequilibrio financiero que presentaban. (Braquet & Biasutti, 2012 , págs. 35-38)

A partir del siglo XVIII la gran mayoría de los créditos que los Estados obtenían eran otorgados por los mismos ciudadanos, los cuales “exigían a sus deudores la constitución de prendas sobre objetos y terrenos, e inclusive algunos gobernantes otorgaban ventajas comerciales a sus acreedores como remuneración a los recursos que habían obtenido en préstamo” (Arenas, 2000, pág. 28).

Años después se empieza a hablar de la figura del empréstito, si bien inicialmente fue considerado una fuente extraordinaria y esporádica de recursos para financiar eventos igualmente extraordinarios: “Los autores de la hacienda pública comenzaron a diferenciar

los ingresos de la Nación entre los ingresos ordinarios e ingresos extraordinarios” (Talero, 1991, pág. 190).

En Colombia a partir de la segunda mitad del siglo XX la deuda pública se ha concebido como una fuente ordinaria de financiación de los gastos del Estado. Los recursos obtenidos por este son públicos y tienen como destino satisfacer las necesidades colectivas de la población, ya que los impuestos satisfacen las necesidades públicas esenciales y la tasa satisface las necesidades públicas generales. (Ramírez Cardona, 1998, pág. 190)

La deuda tiene ciertos elementos inherentes a ella, a saber: 1) la *tasa de interés* (precio del dinero en función del tiempo); 2) *el plazo* por el cual se endeuda el Estado, que puede ser corto (un año), mediano (cinco años) o largo (más de cinco años); 3) los *avales* (soportes y garantías de la deuda), como las cédulas, los bonos y los pagarés, y 4) las *condiciones o amortizaciones*, que incluyen el periodo muerto, el periodo de gracia¹ y el servicio de la deuda. Las amortizaciones de la deuda pública son “el aspecto más importante de la gestión financiera del empréstito, donde el buen manejo depende de la eficacia en la prestación de servicios públicos e inversiones estatales, pues es relacionado con el reembolso del capital prestado” (Ramírez Cardona, 1998, pág. 314).

El manejo ortodoxo de las finanzas públicas recomienda que la deuda se utilice para financiar los gastos de inversión, mientras el funcionamiento del aparato estatal debe financiarse con los ingresos corrientes. Entonces, la deuda debe utilizarse para mejorar la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente y la infraestructura, entre otros aspectos.

En ese sentido, la deuda pública puede entenderse como “el ingreso del Estado de contrapartida directa, personal y de parcial o total equivalencia, y suele dividirse en deuda a corto y largo plazo” (González, 2013). Así mismo, se distingue entre “la deuda interna contraída ante acreedores del país, y la deuda externa, contraída ante prestamistas del extranjero” (MinHacienda, 2014).

¹ Se define como “el lapso de tiempo durante el cual el acreedor, o quien legalmente haga sus veces, unilateralmente, o por expreso acuerdo entre las partes, difiere en el tiempo el cumplimiento de alguna obligación” (Superintendencia Financiera de Colombia, 2015).

Los gastos de deuda pública, “son los desembolsos del Estado para amortizar el capital prestado y pagar los intereses², por empréstitos internos o externos” (Ramírez Cardona, 1998, pág. 343).

Además, es relevante explicar que la buena gestión de la deuda pública tiene cinco condiciones: “Un sólido manejo del riesgo y de caja, una efectiva coordinación entre la política fiscal y monetaria, el buen gobierno, una adecuada capacidad institucional y de los recursos humanos” (Banco Mundial, 2008, pág. xi).

Entre tanto, y con relación a la coordinación entre la estrategia de la deuda y la política monetaria, debe recordarse que es importante “especialmente en países cuyos mercados locales de deuda pública están menos desarrollados” (Banco Mundial, 2008). Los bancos centrales y los ministerios de finanzas —en el caso de Colombia, el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público— ejercen un papel esencial para dicha coordinación, ya que son los encargados de la gestión de la deuda.

El proceso de mejora de la gestión de la deuda pública involucra sólidos manejos tanto del riesgo como de caja. En ese orden de ideas, el riesgo país es “un índice para medir el grado de riesgo que tiene el país para la inversión extranjera [y] se utiliza en países emergentes y desarrollados” (Puentes González, 2013). Es decir, dicho índice mide, en últimas, el grado de atracción que ejerce un país sobre los inversionistas, especialmente extranjeros. El riesgo país no solo tiene en cuenta la dimensión económico-financiera, sino también la dimensión social —una guerra interna, por ejemplo— y los riesgos naturales.

El manejo de caja, por su parte, incide en el proceso de gestión de la deuda, pues si el primero es deficiente, se perjudica el segundo; y a la inversa, “una eficaz administración de caja contribuye a la eficiente gestión de la deuda y apoya a la implementación de las políticas fiscales y monetarias” (Banco Mundial, 2008, pág. 39). El administrador de deuda del gobierno es el encargado de supervisar que se cuente con suficiente flujo de caja para poder cumplir con las obligaciones de la deuda. A su vez, el banco central (Banco de la República), debe “contar con certeras proyecciones de caja del gobierno para poder manejar

² “Los intereses de deuda pública son pagos de contrapartida directa y personal; son la forma como el ente público retribuye el servicio del capital prestado” (Ramírez Cardona, 1998, pág. 343)

eficientemente la liquidez en el sistema bancario” (Banco Mundial, 2008, pág. 39). En este caso, el costo de la deuda pública incluye los pagos de comisiones, y a su vez “el pago de intereses es compensado con la remuneración de los depósitos en el Banco de la República, sin afectar el balance fiscal del Gobierno, ni las amortizaciones, puesto que se cubren con los mismos depósitos remunerados mantenidos en el Emisor” (Contraloría, 2014, pág. 17).

La organización del buen gobierno, es decir, la estructura apropiada de este, “sobre la cual reposa la gestión de la deuda pública, debe establecer el papel que juega y las responsabilidades de las instituciones involucradas, regirse en mecanismos de pesos y contrapesos y definir las reglas para la rendición de cuentas” (Banco Mundial, 2008). Por lo tanto, el buen gobierno involucra al Ministerio de Hacienda, que registra y administra la deuda, sus costos y riesgos del portafolio, y recauda el volumen de financiación requerido para pagar su servicio. Por su parte, “el parlamento³ ejerce con sus poderes legislativos y financieros la autoridad de contratar créditos en nombre del Estado” (Banco Mundial, 2008, pág. 55) y tiene la facultad de darle límites al monto del crédito mediante la aprobación del presupuesto fiscal (marco fiscal de mediano plazo).

De este modo, en Colombia el Banco de la República, el cual ejerce funciones de banca central, regula la deuda pública, así como “la moneda, los cambios internacionales y el crédito” (Constitución Política de Colombia Artículo 371, 1991). Como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como misión coordinar y ejecutar “la política económica del país, los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como [...] la regulación en materia fiscal, tributaria, [...] de crédito público” y, por ende, “propiciar las condiciones para el crecimiento económico sostenible” del país (MinHacienda, 2014). Ahora bien, el ministro de Hacienda preside la Junta Directiva del Banco de la República, así que es el que le otorga permisos y facultades a la Dirección General de Crédito Público para el cumplimiento de sus funciones en materia de “definir la política y estructura de endeudamiento de la nación, las políticas con organismos multilaterales, las políticas de riesgo y los procedimientos para el manejo de las operaciones de crédito público” (MinHacienda, 2014).

³ En el caso de Colombia, el Congreso de la República.

La gestión de la deuda pública es fundamental para la prosperidad de los países, además de ser necesaria para el crecimiento económico de aquellos que están en vías de desarrollo. Sin embargo, la necesidad de crear capacidad institucional —particularmente, recursos humanos— es diferente en cada país:

Dependerá de las restricciones del mercado de capitales, incluyendo el régimen cambiario, la calidad de su política macroeconómica y el marco regulatorio, la capacidad institucional para elaborar y realizar reformas, su solvencia crediticia, etc. En consecuencia, el desarrollo de la capacidad institucional y la asistencia técnica deben ajustarse cuidadosamente para lograr las metas de política que se hayan determinado, teniendo en cuenta las circunstancias del país. Las Directrices también deben tener en cuenta el contexto político, el marco institucional, la tecnología, y los recursos humanos y financieros disponibles. Esto es cierto ya sea que la deuda pública comprenda títulos negociables, o empréstitos de fuentes bilaterales o multilaterales oficiales, aunque las medidas concretas que se adopten pueden ser diferentes (Banco Mundial, 2014, pág. 13).

Dado lo anterior, es evidente que el Gobierno nacional requiere que los funcionarios cuenten con habilidades en materia de mercados financieros, economía y políticas públicas, para así desarrollar con éxito el proceso y la estrategia de gestión de la deuda. Así mismo, es claro que “las actividades de gestión de la deuda deberían apoyarse en sistemas y tecnologías de información (TI), los cuales son necesarios para mejorar la calidad de informes presupuestales y la transparencia de las cuentas financieras del gobierno” (Banco Mundial, 2008, pág. 95).

El Gobierno nacional recibe préstamos multilaterales y bilaterales, los cuales implican procesos y negociaciones para poder determinar los sectores que el prestamista desea financiar y realizar la correspondiente ejecución de inversión. Valga decirlo, la deuda pública incluye “préstamos tomados por el gobierno central, los que contraen los organismos regionales o municipales, institutos autónomos y empresas del Estado” (Ministerio de Hacienda, 2015) y —como se mencionó al inicio de este capítulo— se divide, por un lado, en deuda a corto, mediano o largo plazo y, por otro, en deuda externa o interna.

La Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y otros Gobiernos de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la oficina encargada de firmar cualquier negociación con prestamistas de ese tipo y, así mismo, de definir el monto de la financiación, su destinación y si será específica o de libre disponibilidad. En ese sentido, uno de los componentes fundamentales del crédito público y

su estrategia de gestión es el costo de la palanca financiera, la cual potencia los ingresos corrientes del presupuesto general de la nación independientemente del recurso requerido o de su destinación específica —educación, vivienda, salud, medio ambiente, etc.

Por otro lado, hay países que tienen una tradición constitucionalista y legalista, y Colombia es uno de ellos, pues se puede afirmar que “la Constitución y las leyes tienen injerencia directa, detallada y específica sobre casi cualquier aspecto de la vida nacional, económica y fiscal” (Rentería y Echeverry, 2006, pág. 9). Y el proceso presupuestal no es la excepción: está regido por formalidades establecidas en diferentes normas sobre la materia.

En efecto, la Constitución Política de Colombia de 1991 contiene expresos mandatos (art. 366) en los cuales, por ejemplo, se especifica que una de las finalidades del Estado es el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por eso se señala que “la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, vivienda digna, de saneamiento ambiental y de agua potable” (Constitución Política de Colombia, 1991, pág. 138) es indispensable para que las condiciones de vida mejoren, y que para ello el gasto público social⁴ tendrá prioridad de asignación sobre cualquier otro gasto. Esto se ha manifestado en una evolución positiva de las condiciones de vida de los colombianos, consecuencia del aumento del gasto público desde 1991 en los temas de salud, educación, vivienda y medio ambiente.

Así mismo, en “la Constitución Política de Colombia, bajo el título XII: ‘Del régimen económico y de la Hacienda Pública’, se encuentra el capítulo 3, denominado ‘Del presupuesto’, donde se incluyen 10 artículos que sirven de marco general al proceso presupuestal” (Rentería y Echeverry, 2006, pág. 9). En el artículo 345 se indica específicamente que “no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, asambleas departamentales, los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto” (Constitución Política de Colombia, 1991). El artículo 346, por su parte, “dictamina que el presupuesto es una ley donde se presenta de manera simultánea el monto de recursos (rentas) y el gasto

⁴ Definido por el Estatuto Orgánico de Presupuesto como: “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”. (Rentería y Echeverry, 2006, pág. 12)

(apropiaciones); [de modo que] crea una relación directa entre la planeación y la presupuestación al establecer que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo” (Rentería y Echeverry, 2006, pág. 10). Por último, el artículo 347 “establece la obligatoriedad de que el presupuesto esté balanceado entre ingresos y gastos, y los artículos 348, 349 y 351 incluyen unas ‘reglas del juego’ para el trámite que el proyecto de presupuesto debe hacer en el Congreso” (Rentería y Echeverry, 2006, pág. 10). Dicho sea de paso, desde la reforma de la Constitución Política de Colombia en 1991, en todos los años hubo adiciones presupuestales.

Por su parte, “el endeudamiento territorial colombiano tuvo un proceso de liberalización financiera que [empezó] a comienzos de los años noventa” (Deuda Pública territorial, 2005, pág. 21), el cual implicó ciertos movimientos de liquidez y del crédito, y el coste del financiamiento del gasto público. Así mismo, “la dinámica de los impuestos corrientes de la Nación, como [la de los impuestos] de los entes territoriales, ha estado signada por la crisis económica que vivió el país, la cual trajo una carencia de motores de crecimiento económico importantes” (Deuda Pública territorial, 2005, pág. 23). En ese contexto, la facilidad de otorgamiento de los créditos a los entes territoriales potencia el crecimiento de los saldos de la deuda y, por tanto, garantiza que los gobiernos regionales y locales siempre tengan recursos y no se vean amenazados por quiebra.

Entretanto, los ajustes fiscales territoriales que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público buscaba garantizar incluían “el pago de la deuda de las entidades territoriales al sector financiero y, a su vez, [...] los recursos para la financiación del gasto territorial, la inversión departamental y municipal y el gasto social” (Deuda Pública territorial, 2005, pág. 25). Es así como las entidades territoriales entran a jugar un papel importante en las finanzas del Estado, ya que involucran deuda interna, la cual cumple un papel especial en la evolución y estrategia de gestión de la deuda en general.

Entre 2006 y 2014 se evidenció una evolución del crédito público y su estrategia de gestión en algunos sectores, su inversión fue constante y se vieron resultados en los planes nacionales de desarrollo (PND) de los periodos presidenciales que abarcan ese límite temporal —2006-2010: periodo presidencial de reelección de Álvaro Uribe Vélez; 2010-2014: primer gobierno del actual presidente de la República, Juan Manuel Santos—. Los

sectores que reflejaron algún tipo de crecimiento sin duda son necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y de tiempo atrás se vienen fortaleciendo con ayudas externas, tanto bilaterales como multilaterales. Las fuentes de estas ayudas han vigilado que las inversiones nacionales sean correctamente direccionadas y que algunas, no todas, las líneas de crédito se ejecuten para favorecer población vulnerable, todo lo cual redundará en un beneficio y una transformación positiva en saneamiento básico, vivienda, salud, educación y medio ambiente.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el objetivo con relación al PIB fue moderar los precios, lo cual sería consistente con un nivel de deuda pública sostenible. “De esta forma, la sostenibilidad del crecimiento en esos años dependería no solo de la acumulación de factores, del crecimiento de la productividad y del ahorro, sino también de la estabilidad macroeconómica” (DNP, 2006-2010, pág. 230). Ahora bien, el Plan 2006-2010 simplemente le dio continuidad a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Estos objetivos eran: “brindar seguridad democrática”, “construir equidad social”, “impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo” e “incrementar la transparencia y eficacia del Estado” (DNP 2006-2010, pág. 21).

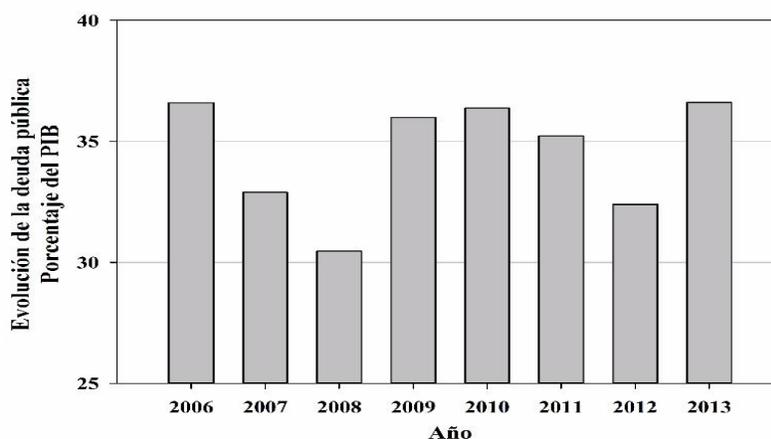
Adicionalmente, el Plan 2006-2010 “promovió las políticas de acumulación de capital humano, ya que este es el vehículo más efectivo para corregir la desigualdad, mejorar el acceso a oportunidades de todos los individuos y fortalecer la democracia” (DNP, 2006-2010, pág. 33). Y se concibe que dicha sostenibilidad de crecimiento es en gran medida a largo plazo y que, a su vez, transformará las condiciones de vida de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014, por su parte, buscó implementar estrategias para enfrentar temas de política fiscal, pues se proponía utilizar algunos mecanismos económicos para obtener “la reducción de la deuda pública, lo cual está en línea con las metas de crecimiento económico y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza” (DNP, 2010-2014, pág. 778). Es así como “las acciones de manejo de la deuda pública, las reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, la eficiencia en el manejo del riesgo y la administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional” (DNP 2010-2014, pág. 779) fueron objetivos importantes para orientar cambios positivos en materia de política fiscal entre los años 2010 y 2014.

Este último Plan de Desarrollo buscó avanzar hacia una “prosperidad democrática” impulsada por “cinco locomotoras —agricultura, minero-energética, infraestructura, vivienda e innovación—” (DNP 2010-2014, pág. 565), enfocadas en alcanzar el bienestar de la población, junto con las estrategias económicas mencionadas anteriormente.

En términos de la evolución de la deuda y la estrategia de su gestión entre 2006 y 2010, la deuda pública tuvo un descenso de “0,22 % con relación al PIB en 2006, de un 36,59 % a un 36,37 % en 2010 y de 2010 a 2013, aumentó en un 0,23 %” (Nación, 2013, pág. 46). La gráfica 1 explica mejor esta evolución.

Gráfica 1. Evolución de la deuda pública (% del PIB), 2006-2013



Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación con base en el informe de la Contraloría sobre la situación de la deuda pública colombiana (Contraloría General de la Nación 2013, pág. 46)

En consecuencia, el proceso de evolución del crédito público y la estrategia de su gestión por parte de las entidades territoriales y el gobierno nacional en general, así como los cambios que llevaron a cabo el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda años atrás, fueron importantes y positivos. En efecto, uno de los propósitos de los planes de desarrollo aquí considerados era disminuir la deuda pública con relación al PIB, y tal objetivo se consiguió, como lo muestra la gráfica anterior. La reducción, es cierto, fue moderada, pero tuvo alguna incidencia en el aumento de la estabilidad económica del país, debido al buen manejo de los recursos del crédito, lo cual incide, a su vez, en la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana.

Manfred Max-Neef (1993) investiga las condiciones económicas de los países en general y cómo sus estrategias de desarrollo económico afectan o no la calidad de vida de sus habitantes. Para esto, recurre a los conceptos de *necesidades humanas*⁵ y *desarrollo a escala humana*, y concluye que todo desarrollo social y económico tiene relación con la calidad de vida de las sociedades. Es así como este autor introduce el crédito, como parte de las condiciones de vida, en un marco económico y social que incide fuertemente en la educación, la salud, el medio ambiente y la vivienda entre otros ámbitos.

En el siguiente capítulo se presenta la incidencia que tuvo la deuda pública en el financiamiento de los sectores antes mencionados. La idea es evaluar si el crédito público ha sido una palanca financiera efectiva para la transformación de las condiciones de vida de la población, lo cual se corroborará, en alguna medida, en los resultados de los indicadores y las estadísticas de los mencionados proyectos.

⁵ “Deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan” (Max-Neef, 1993, pág. 41). Es decir, las necesidades humanas son de todos los humanos, la alimentación, educación y demás, son ejemplos de necesidades humanas básicas; otro de ellos es la autonomía.

2. PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO EN COLOMBIA, 2006-2014

En este capítulo se pretende analizar proyectos relevantes en educación, salud, vivienda, medio ambiente y “Familias en Acción” financiados con recursos de la deuda pública en Colombia entre 2006 y 2014. Se analizará si el impacto de los resultados de tales proyectos es determinante para la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana, dado el presupuesto del que dispone el Gobierno nacional para llevar a cabo todos los programas, planes y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo.

Los recursos del crédito en Colombia entre 2006 y 2014 fueron en su mayoría de destinación específica, lo cual permitió evidenciar algún progreso y cierta estabilidad en algunos sectores. Los proyectos fueron financiados por organismos multilaterales, así:

El Banco Mundial (BM), entidad única desde 1944, se unió a otras cuatro entidades, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), para fortalecer el desarrollo y a su vez luchar contra la pobreza a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible (2013). Estos dos organismos destinaron aproximadamente 333 mil millones de pesos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una entidad que pretende ayudar a mejorar la salud, la educación y la infraestructura. Este organismo destinó aproximadamente 19 mil millones de pesos y la Corporación Andina de Fomento (CAF), conformada por países de América Latina y el Caribe y bancos privados de la región, apoya en la estructuración técnica y financiera de proyectos en sectores públicos y privados. Esta entidad destinó aproximadamente 22 mil millones de pesos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014).

Dichos créditos varían en cuanto a plazos y periodos de gracia —hay proyectos con vigencias mínimas y el contrato de crédito firmado en fechas posteriores a la fecha de comisión⁶—. Los proyectos que se analizarán en este capítulo tienen las características mencionadas y serán analizados los de los siguientes rubros: educación, salud, vivienda, medio ambiente y familias en acción.

Mediante indicadores tales como *nivel de estudios* —básicos, medios o superiores, deserción estudiantil, *porcentaje de pobreza, crecimiento del gasto público* —en los rubros estudiados—, *acceso a agua potable y saneamiento básico, número de baños y habitaciones*

⁶ Fecha en la cual la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público autoriza al Gobierno nacional a otorgar la garantía de la Nación a la operación (Secretaría Distrital de Hacienda, 2009).

por vivienda, viviendas con energía eléctrica y alcantarillado, personas por vivienda, desnutrición global y crónica, entre otros, se pretende determinar si los programas concernidos, y los créditos que los hicieron posibles, tuvieron un impacto real en el mejoramiento en la calidad de vida de la población. Eso implica un análisis más riguroso de las cifras, para definir si el crédito ha contribuido, como palanca financiera, a la transformación de las condiciones de vida de los colombianos entre 2006 y 2014.

En este sentido, el alcance del concepto de *necesidades humanas* de Max-Neef es importante para el desarrollo de este capítulo, pues las dificultades en el acceso a educación, salud y vivienda, los riesgos ambientales, las limitaciones en las infraestructuras de saneamiento básico y electricidad, la desnutrición y otros factores relacionados disminuyen la calidad de vida de la población. Es más, estos factores, unidos a una mala ejecución de políticas públicas e, incluso, a un mal manejo de los recursos del Estado, pueden impedir la transformación de las condiciones de vida de la población.

Los sectores que se analizarán en este capítulo tienen una relación importante con la evolución de la deuda en cada caso y con los cambios que cada uno de los indicadores ha reflejado en el transcurso de los años estudiados.

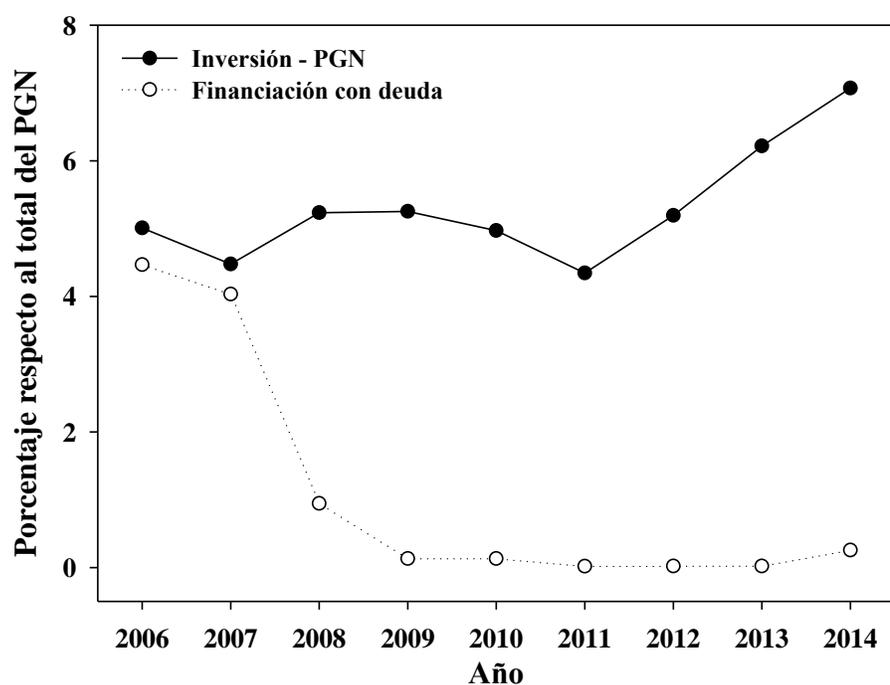
Los recursos de crédito han permitido que algunos indicadores de ciertos sectores aumenten sus porcentajes. Por ejemplo, la educación y la salud son sectores que presentan avances reflejados en altos niveles de erradicación de enfermedades y, por supuesto, una mayor calificación del talento humano. El acceso a saneamiento básico de calidad tiene una fuerte incidencia en los sectores de vivienda y medio ambiente, pues la infraestructura de manejo de residuos puede disminuir la contaminación y la mala calidad de la vivienda. Familias en Acción, por su parte, es un proyecto que involucra a cada uno de los sectores mencionados anteriormente, pues su principal objetivo es beneficiar a la población vulnerable del país con subsidios y accesos a vivienda, educación y salud.

Ahora bien, aunque cada uno de los sectores estudiados tiene un presupuesto asignado por el Gobierno nacional, ninguno tiene recursos suficientes para equilibrarlo y, a la vez, facilitar a la población el acceso a las mejoras ofrecidas. Por consiguiente, todos deben recurrir a los recursos del crédito para fortalecer y ampliar su cobertura.

2.1. Sector Educación

Entre el 2006 y el 2014 el sector *educación* recibió una financiación con deuda alta en los primeros años de estudio y se presentó un incremento de la inversión hacia los últimos años de estudio. En la gráfica 2 se muestra con más detalle esta afirmación.

Gráfica 2. Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector *educación* (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.



EDUCACIÓN	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión PGN	5.01	4.48	5.24	5.25	4.97	4.35	5.19	6.22	7.07
Financiación con Deuda	4.47	4.03	0.95	0.13	0.13	0.02	0.02	0.02	0.26

Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación a partir de documentos oficiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014) (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2015).

La gráfica 2⁷ muestra, por lo tanto, que el crecimiento económico del país fue favorable y contribuyó a la destinación de recursos a educación, especialmente en 2013 y 2014. Por su parte, el endeudamiento para financiar la educación entre 2006 y 2014 presentó altibajos, entre 2006 y 2009 se refleja una disminución de aproximadamente 4,34% y de ahí en adelante, fue relativamente constante, ya que en 2014 aumentó significativamente el monto de la inversión en educación, al igual que el monto de la deuda como fuente de financiación. Es particularmente interesante la disminución de inversión (PGN) de 2010-2011, que coinciden con la culminación de un periodo presidencial de reelección (Álvaro Uribe Vélez) y el inicio del de sucesor (Juan Manuel Santos).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, es relevante afirmar que la cobertura en educación aumentó en los años de estudio, pues la población beneficiada en cuanto a matrículas otorgadas para educación superior aumentó. Para 2006 se brindaron “89.691 matrículas y en 2013, 283.887 matrículas” (Informe al congreso, 2006 y 2014), por lo tanto, haciendo un análisis matemático básico, donde se tomaron los datos del total de cupos ofertados en educación superior de los años 2006 y 2013, los montos de inversión y financiación con deuda del sector en cada año, y el total del PIB de los mismos años, se determina el total de cupos ofertados financiados con recursos del crédito. Entonces, partiendo del monto del PIB del año, se multiplica la inversión total del sector, luego se determina el total de financiación con deuda por sector con relación al PIB y finalmente, se multiplica el financiamiento con deuda por el total de cupos otorgados en el año y se divide por el porcentaje del PIB.

A partir de esto puede determinar que, en 2006 se financiaron con deuda aproximadamente 8.015 cupos para educación superior, y en 2013, 912 cupos. Estos resultados muestran que el financiamiento con deuda ha venido disminuyendo año a año debido al crecimiento económico del país y la capacidad de inversión que Colombia ha adquirido con sus propios recursos. Sin embargo, el crédito ha beneficiado a un alto porcentaje de estudiantes de educación superior brindando cobertura y acceso, lo cual implica

⁷ Los porcentajes de esta gráfica son respecto al total del Presupuesto General de la Nación (2006-2014). Cabe aclarar que el total y los porcentajes de la variable de financiación con deuda son totales aproximados, pues algunos años no contienen información completa.

un alto nivel de capacitación para que en un futuro el país tenga capital humano y el nivel de profesionales sea cada vez superior.

Estos datos resultan relevantes para el presente estudio, ya que el sector educación es uno de los más importantes a la hora de analizar si las condiciones de vida de la población mejoran o no. Guadalupe Nava (2010, pág. 9) afirma que “la sociedad tiene factores materiales para satisfacer sus condiciones de vida, y entre estas se encuentra la educación”. Por lo tanto, el acceso a esta es fundamental para la transformación positiva de aquellas. En ese sentido, muchos proyectos en educación financiados con recursos de crédito público han sido importantes para enfrentar algunas de las problemáticas más apremiantes del país.

Ese es el caso, por ejemplo, del proyecto “Financiamiento parcial del Programa Equidad en Educación en Bogotá D. C.” (ver anexo 1), cuyo objetivo fue “incrementar el nivel de equidad en la provisión de servicios educativos incluyendo desde preescolar hasta el grado once” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006, pág. 14). El prestamista fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto de hasta USD 60 millones; el contrato fue firmado el 22 de diciembre de 2006 con un plazo de 25 años, gracia de 4 años, amortizaciones semestrales y tasa de interés seleccionada antes del primer desembolso (tres meses). El prestatario fue el gobierno distrital de Bogotá. Los tres componentes de este proyecto fueron: acceso, retención y calidad. Los objetivos, en consonancia, fueron aumentar los cupos para niños y jóvenes en niveles preescolar, básicos y medios de educación pública del Distrito; disminuir los niveles de deserción fomentando los subsidios y la oferta de servicios educativos, y aumentar la calidad de la educación en colegios que atendieran poblaciones vulnerables.

Este proyecto influye en el aumento de algunos indicadores y estadísticas, como el nivel de educación preescolar, básica y media en estratos 1 y 2, donde el proyecto logró entre 2009 y 2010 aumentar los cupos en instituciones educativas del Distrito. Esto implicó una disminución en la deserción escolar —en “2005 la deserción, en estos niveles de educación, era de un 11,99 % y en 2013 disminuyó a un 3,69 %” (Ministerio de Educación)—; así como un aumento en la escolarización en la ciudad de Bogotá y una disminución en el promedio de deserción estudiantil entre 2007 y 2014, hasta un 4,99 %. Todo ello redundó en beneficio

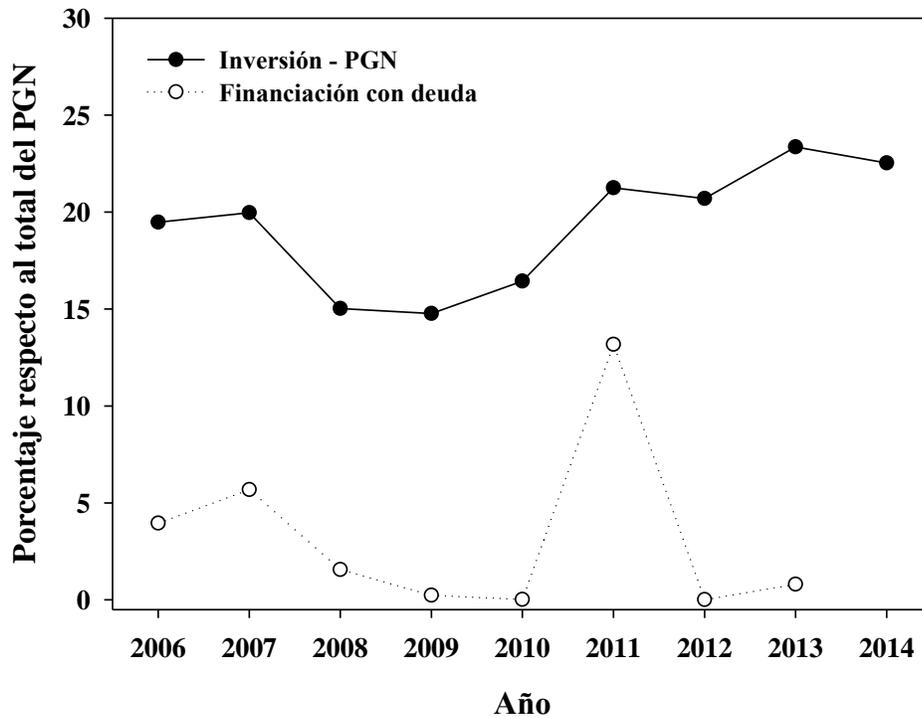
de la población más vulnerable, pues otorgó acceso a educación de calidad a los estratos 1 y 2 de la capital del país.

En este orden de ideas, el préstamo del BID fue un aporte relevante e inspirador para el componente educativo de algunos proyectos y planes de desarrollo tanto nacionales como regionales, pues, como menciona Amartya Sen (1997, pág. 370), “la educación se fundamenta en las capacidades [...] que se obtuvieron en la infancia”. En efecto, el resultado de los estudios básicos y medios es indispensable para mejorar las condiciones de vida de la población, pues la transformación de estas se da a partir del acceso a capacidades que se obtienen durante aquellos.

2.2. Sector Salud

Entre 2006 y 2014 el sector *salud* ha tenido una financiación con deuda variada, al igual que el sector *educación*; la inversión por parte del PGN también tuvo altos y bajos durante el periodo de estudio. Durante el 2011 se evidencia un incremento en la financiación con deuda. La gráfica 3 muestra con más detalles estas afirmaciones.

Gráfica 3. Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector *salud* (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.



SALUD	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión PGN	19.48	19.97	15.03	14.76	16.43	21.25	20.70	23.36	22.54
Financiación con Deuda	3.96	5.68	1.56	0.24	0.02	13.18	0.01	0.80	N.A.

Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación a partir de documentos oficiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014) (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2015).

La gráfica 3⁸ muestra la inversión que el PGN asignó al sector *salud* entre 2006 y 2014. Se deduce de ella un aumento importante de tal inversión desde 2010 hasta el 2014, aproximadamente del 6,11 %, pero así mismo una disminución, desde el 2007 al 2010, de más o menos 3,54%. En ese sentido, es pertinente señalar que la financiación con deuda en el sector *salud* tuvo aumentos importantes en 2011 y más modestos en 2012 y 2013.

Dicha gráfica muestra el aumento y disminución de algunos años del periodo analizado en cuanto a los recursos con deuda e inversión del PGN. Sin embargo, cabe aclarar, que la financiación con deuda es un factor determinante para beneficiar a cierto porcentaje de la población y darles la oportunidad de acceso y cobertura a algunos servicios básicos. La cobertura de servicio de salud, en el año “2006 era de 38,39 millones de afiliados y en 2013 aproximadamente 44 millones”. (Informe al congreso, 2006 y 2014)

Por tanto, haciendo un análisis matemático básico donde se tomaron los datos del total de afiliados al servicio de salud de los años 2006 y 2013, los montos de inversión y financiación con deuda del sector en cada año, y el total del PIB de los mismos años, se determina el total personas afiliadas al servicio de salud que fueron beneficiados con recursos del crédito. Entonces, partiendo del monto del PIB del año, se multiplica la inversión total del sector, luego se determina el total de financiación con deuda por sector con relación al PIB, y finalmente se multiplica el financiamiento con deuda por el total de afiliados en el año y se divide por el porcentaje del PIB.

A partir de este razonamiento, se obtiene el resultado del beneficio de afiliados con recursos de crédito. En 2006 se beneficiaron 779 mil personas y en 2013 150 mil personas con recursos de crédito, es decir, que el crédito se centra como una palanca financiera en cuanto a la transformación de las condiciones de salud de los colombianos, ya que los accesos a este servicio aumentaron y promueven al mejoramiento de cobertura en salud para la población colombiana, lo cual aporta al desarrollo del país y disminuye los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

⁸ Los porcentajes de esta gráfica son respecto al total del Presupuesto General de la Nación (2006-2014). Cabe aclarar que el total y los porcentajes de la variable de financiación con deuda son totales aproximados, pues algunos años no contienen información completa.

Entonces, según Carlos Alberto Torres (2010, pág. 6), “la malnutrición y algunas dinámicas socioeconómicas afectan directamente las condiciones de vida”. Berzosa (2003) comparte la posición de Torres, pero señala que el problema fundamental es el acceso a la salud. En este sentido, la Cepal y la OMS (1998) han llegado a concluir que las condiciones de vida se ven afectadas, en cuestiones de salud, principalmente por la escasa prevención de enfermedades, los mediocres servicios a la ciudadanía y los problemas de salud mental creados por la violencia y la inseguridad.

El sector salud ejerce, entonces, un alto impacto en la sociedad, pues implica protección social, acceso a los servicios básicos de salud, erradicación y prevención de enfermedades, lucha contra la desnutrición de menores, eficiencia y equidad en el servicio, entre otros aspectos fundamentales de la problemática general de la calidad de vida. En ese orden de ideas, el proyecto “Programa de expansión Redes Servicios Salud Fase I” (ver anexo 2) pretendía garantizar y mejorar los servicios de salud colombianos en sus ejes principales de acceso, equidad y eficiencia, e incluía la modernización de las redes públicas de servicios de salud. El proyecto recibió un monto de financiación de USD 50.000; el contrato fue firmado el 11 de julio de 2006; el prestamista fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Colombia, según el Ministerio de Salud y Protección Social, contó con un “87 % en cobertura de vacunación para menores de un año en 2010 y la cobertura general en seguridad social en salud (Régimen Subsidiado), en el mismo año, fue de un 47 % en proporción poblacional” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2010, pág. 9).

En cuanto a los recursos humanos de los servicios de salud, se registró un porcentaje total de “médicos generales por cada 1.000 habitantes de 1 %, en auxiliares de enfermería por cada 1.000 habitantes, un 3,2 %” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2010, pág. 3). Es decir, los servicios de atención en los centros de salud son en su mayoría atendidos por auxiliares de enfermería. Sin embargo, los resultados de este proyecto han incidido positivamente en los indicadores nacionales de calidad de vida de la población. Por tanto, la erradicación y prevención de las enfermedades y el acceso a servicios en salud, entre otros, en conjunto con el buen manejo de los recursos del sector, han contribuido a la

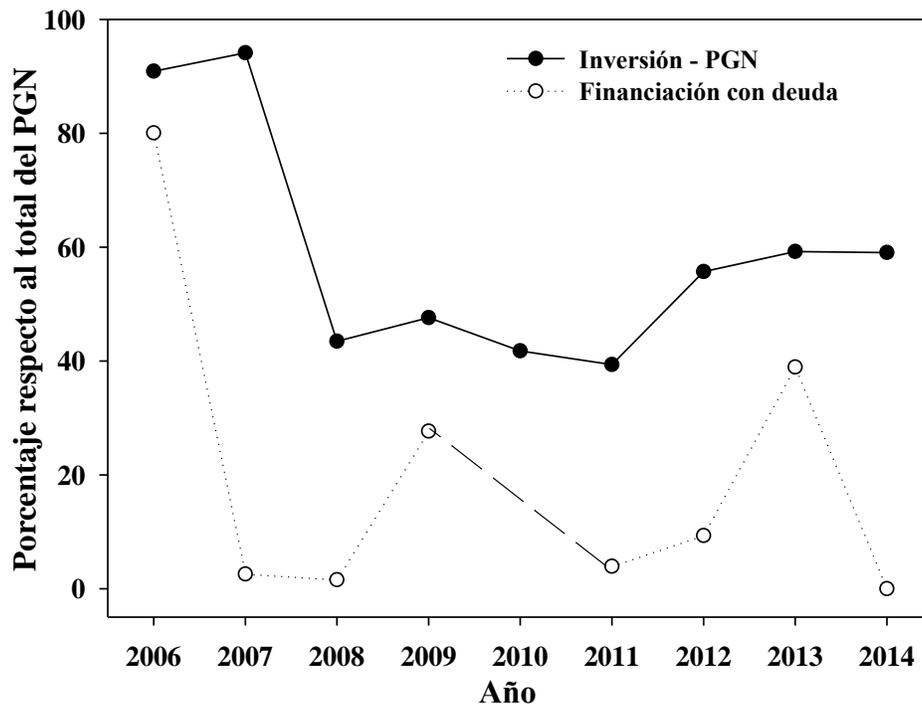
transformación de las condiciones de vida de la población colombiana en el periodo estudiado.

Así mismo, algunos indicadores a nivel mundial permiten evaluar comparativamente la cobertura en salud. En América Latina, “Chile es el país con mayor esperanza de vida (80 años), seguido de Colombia, Costa Rica y Cuba, con un promedio de 79 años” (Infobae, 2014). De igual manera, el Banco Mundial (2013) asegura que, “Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú son ejemplos de incremento en cobertura en salud. Los cambios que han generado en sus sistemas de salud pública han sido exitosos”.

2.3. Sector Vivienda

El sector *vivienda* ha tenido una asignación de recursos con deuda alta y baja, pues ha tenido variaciones altas durante los años de estudio. Los recursos de inversión por parte del PGN fueron altos durante los primeros años y relativamente parecidos entre 2012 y 2014. La gráfica 4 muestra con más detalle estas apreciaciones.

Gráfica 4. Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector *vivienda* (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.



VIVIENDA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión PGN	90.93	94.15	43.48	47.61	41.79	39.39	55.71	59.23	59.05
Financiación con Deuda	80.08	2.57	1.55	27.67	N.A.	3.94	9.33	38.93	0.0003

Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación a partir de documentos oficiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014) (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2015).

La gráfica 4⁹ muestra que en 2006, la inversión del PGN en el sector vivienda fue de un 90,93% y la parte financiada con deuda también fue alta; disminuye significativamente el monto financiado con deuda en 2007 y 2008, luego hay un aumento en 2009, desciende en 2011 y nuevamente crece en 2012 hasta llegar en 2013 a significar un alto porcentaje del total de la inversión en vivienda.

Entre tanto, durante el periodo de estudio, se analiza un aumento en cobertura de vivienda, lo cual muestra que, en el año “2006 la cobertura era de 484.000 viviendas y en 2014 de 801 mil viviendas aproximadamente” (Informe al congreso, 2006 y 2014).

Por tanto, haciendo un análisis matemático básico donde se tomaron los datos del total de viviendas de los años 2006 y 2014, los montos de inversión y financiación con deuda del sector en cada año, y el total del PIB de los mismos años, se determina el total de familias con acceso a vivienda que fueron beneficiados con recursos del crédito.

Entonces, partiendo del monto del PIB del año, se multiplica la inversión total del sector, luego se determina el total de financiación con deuda por sector con relación al PIB y finalmente, se multiplica el financiamiento con deuda por el total de cupos otorgados en el año y se divide por el porcentaje del PIB. A partir de este razonamiento, se obtiene el resultado del acceso a vivienda con recursos de crédito. En 2006 se beneficiaron 4.301 familias y en 2014, 403 familias con recursos de crédito, es decir, que el crédito se centra como una palanca financiera en cuanto a la transformación de la calidad de vida en vivienda de los colombianos, los accesos a este servicio aumentan las posibilidades de unión familiar y así mismo involucran aspectos sociales para la población colombiana, lo cual aporta al desarrollo del país y disminuye los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

El crecimiento que han venido experimentando los recursos financiados con crédito en el sector en cuestión y la importancia que tiene la calidad de la vivienda en la transformación de las condiciones de vida de la población se evidencian en la información de la gráfica anterior. Garduño y Garza (Desarrollo y validación de un instrumento para

⁹ Los porcentajes de esta gráfica son respecto al total del Presupuesto General de la Nación (2006-2014). Cabe aclarar que el total y los porcentajes de la variable de financiación con deuda son totales aproximados, pues algunos años no contienen información completa. Por ejemplo, en el año 2010 en financiación con deuda no hay información, a esto se debe la línea punteada.

evaluar la calidad de vida en los estudiantes universitarios, 2004) argumentan que “una de las cuatro aproximaciones al estudio de la calidad de vida es la vivienda”. Así mismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) aseguran que la vivienda es uno de los componentes para determinar el nivel de vida de una comunidad. En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) usa cuatro categorías para clasificar una vivienda: si es un hogar, si hay algún modo de cohabitación, si se presenta hacinamiento no mitigable o si se trata de hacinamiento mitigable. Así, indicadores como *número de baños y habitaciones por vivienda, número de personas que habitan en la vivienda y viviendas con energía eléctrica y alcantarillado* son indispensables para determinar no solo en cuál de las cuatro categorías se encuentra una vivienda dada, sino el nivel y la calidad de vida quienes en ella viven.

En Colombia, hacia 2010, un 96,8 % de los hogares en el sector urbano tenía acceso a electricidad y un 96,9 %, a acueducto y alcantarillado —en el sector rural y hacia 2012 esta última cifra era de un 73,6 %—. (Banco Mundial) En cuanto al número de personas por habitación, en 2010 era de 1,29 y en 2014 disminuyó a 1,19. Además, los indicadores muestran que la vivienda de interés social (estratos 1 y 2) es constantemente catalogada en las categorías asociadas al hacinamiento, pues la mayoría de sus habitantes no tienen un buen nivel de ingresos, lo cual incide en el número de personas por habitación.

Por eso el proyecto “Consolidación de la política de vivienda de interés social” (ver anexo 3) pretende proveer subsidios para adquisición/mejoramiento de vivienda de interés social a familias de escasos recursos. El contrato se firmó el 31 de marzo de 2008 y el prestamista fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Aparte del objetivo principal, este proyecto busca “contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y del entorno” (Consolidación del sistema de vivienda de interés social y de la política de desarrollo territorial, 2007). En este sentido, y teniendo en cuenta la gráfica anterior y la apreciación de Luis Felipe Henao, en “2009 se producían alrededor de 5.700 viviendas de categoría prioritaria (estratos 1 y 2)” (Ministerio de Vivienda, 2014). Esto indica que en los años anteriores y posteriores —es decir, 2006, 2007, 2008 y 2014— los

proyectos de construcción de vivienda de interés social decayeron y no fueron prioritarios para el Gobierno nacional.

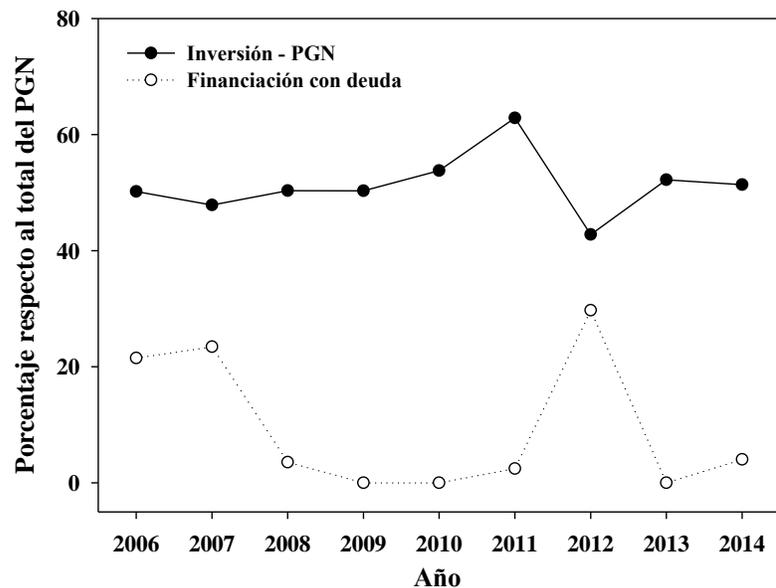
Este proyecto pretendía otorgar, según el periódico *El País* (2014), en “2014 10.000 subsidios, lo cual le daría continuidad a los 75.258 subsidios otorgados en el primer periodo de Juan Manuel Santos”.

La vivienda, como bien se mencionó, es un factor que determina el nivel de calidad de vida digna y, así mismo, se complementa con la educación, pues sin buena educación los ingresos capitales de las familias no son suficientes para abastecer sus necesidades básicas.

2.4. Sector Medio Ambiente y Saneamiento Básico

Este sector es otro factor relevante para la transformación de las condiciones de vida de una población. Se relaciona con los sectores ya mencionados, pues los impactos ambientales y de saneamiento negativos perjudican la salud y por ende, disminuyen el tiempo laboral o estudiantil, e incluso pueden provocar crisis económicas y sociales que no le permiten al ciudadano tener una vivienda digna ni satisfacer sus necesidades básicas o humanas. En Colombia, el sector vivienda ha sido financiado con deuda y presenta algunos altibajos en los recursos asignados, y la inversión del PGN por su parte, presenta bajos niveles de inversión en el año 2012. La gráfica 5 muestra con mayor detalle estas afirmaciones.

Gráfica 5. Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el sector medio ambiente y saneamiento básico (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.



MEDIO A.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión PGN	50.20	47.86	50.33	50.30	53.79	62.86	42.79	52.20	51.36
Financiación con Deuda	21.51	23.45	3.56	0.000001	0.0000003	2.45	29.72	0.0001	4.04

Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación a partir de documentos oficiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014) (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2015).

La gráfica 5¹⁰ muestra la inversión que el PGN asignó al sector *medio ambiente y saneamiento básico* entre 2006 y 2014. Se encontró una baja inversión del PGN en 2012 con respecto a los demás años, y un aumento de 62,86% en 2011. Se analiza que hubo aumento en cobertura de medio ambiente y saneamiento básico, lo cual muestra que, en el año “2006 la cobertura en acueducto era de 1,1 millones de personas con este acceso en sus viviendas y en 2014 de 3,6 millones de personas aproximadamente con el mismo acceso” (Informe al congreso, 2006 y 2014).

Por tanto, haciendo un análisis matemático básico donde se tomaron los datos del total de familias con acceso a servicio de acueducto de los años 2006 y 2014, los montos de inversión y financiación con deuda del sector en cada año, y el total del PIB de los mismos años, se determina el total de familias con acceso al servicio de acueducto que fueron beneficiados con recursos del crédito.

Entonces, partiendo del monto del PIB del año, se multiplica la inversión total del sector, luego se determina el total de financiación con deuda por sector con relación al PIB y finalmente, se multiplica el financiamiento con deuda por el total de cupos otorgados en el año y se divide por el porcentaje del PIB. A partir de este razonamiento, se obtiene el resultado del acceso a acueducto con recursos de crédito con respecto a la inversión del PGN. En 2006 se beneficiaron 4.713 familias con acceso a acueducto y en 2014, 2.831 familias se beneficiaron con acceso al mismo servicio, todo esto con recursos de crédito, es decir, que el crédito se centra como una palanca financiera en cuanto a la transformación de la calidad de vida en saneamiento básico para las familias colombianas, ya que los accesos a este servicio disminuyen la contaminación en los hogares por aguas residuales o falta de agua potable en las viviendas, así mismo, aporta al desarrollo del país y disminuye los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

Por su parte, Luis Posada y Elkin Vargas (1997, pág. 215) manifiestan que “uno de los efectos negativos para las condiciones de vida es la extracción minera”. En el mismo

¹⁰ Los porcentajes de esta gráfica son respecto al total del Presupuesto General de la Nación (2006-2014). Cabe aclarar que el total y los porcentajes de la variable de financiación con deuda son totales aproximados, pues algunos años no contienen información completa.

sentido, José S. Alhama (1996), en consonancia con sus conocimientos en ecología de la salud, expresa que “tanto la extracción minera como la escasez de agua potable generan consecuencias negativas para la calidad de vida”. Todo esto lleva a reconocer que el sector *medio ambiente* se comprende de varios elementos que pueden ocasionar daños y por ende, damnificar o disminuir las condiciones de vida.

El proyecto “Infraestructura de agua y saneamiento y gestión de servicios en La Guajira” (ver anexo 4) tenía como objetivo apoyar la aplicación de una amplia estrategia departamental para mejorar el suministro de agua y el acceso al saneamiento básico hasta lograr un 90 % de cobertura en el servicio de agua potable. Este proyecto contó con un préstamo de hasta USD 90 millones; el contrato se firmó el 15 de marzo de 2007; el prestamista fue el Banco Mundial (BM) y el prestatario, el departamento de La Guajira.

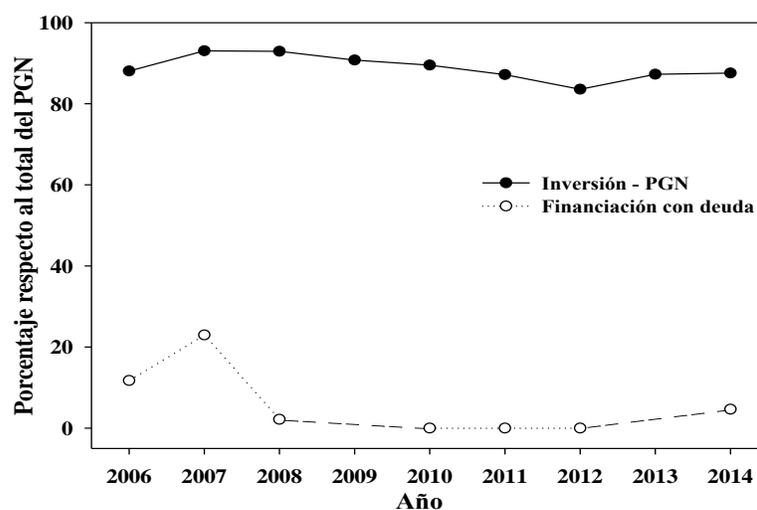
Según el Conpes 3810, la implementación de la estrategia departamental para mejorar el suministro de agua ha sido exitosa: “En el año 2007 este departamento tenía una de las tasas de mortalidad por EDA (enfermedad diarreica aguda) en menores de 5 años más altas en promedio nacional, 11,77 %, en 2011 esta tasa era de un 3,73 %” (Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural, 2014, pág. 9). Esto se relaciona con los índices de pobreza multidimensional del país y constituye la motivación del Banco Mundial para apoyar el mejoramiento de la infraestructura de agua y saneamiento básico en esta zona, que generaría un cambio positivo relevante en las condiciones de vida de la población guajira. Además, proyectos y avances como ese impulsan a otros departamentos con problemas sanitarios y de acceso al agua potable a trabajar en la superación de estos mediante la financiación con recursos de crédito público.

2.5. Programa Familias en Acción

Este programa es el último sector con destinación específica que se tratará en el presente trabajo y es muy importante para el análisis de proyectos financiados con recursos de crédito que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Familias en Acción tuvo un auge notorio en el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, y fue en el Plan de Desarrollo correspondiente a este periodo donde se proyectó como programa de ayuda a la población más vulnerable. Así mismo, es un programa incluido en el sector de inclusión social, el cual beneficia en salud, nutrición y educación, entonces, es un programa que cuenta con altos niveles de financiación e inversión.

Gráfica 6. Financiación con deuda y presupuesto de inversión en el programa *familias en acción* (2006-2014). Porcentajes con respecto al total del PGN.



FAMILIAS EN A	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inversión PGN	88.08	93.06	92.94	90.77	89.53	87.18	83.58	87.27	87.55
Financiación con Deuda	11.73	22.96	2.17	N.A.	0.01	0.0000007	0.000001	N.A.	4.64

Fuente: elaborada por la autora de la presente investigación a partir de documentos oficiales (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2006-2014) (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015) (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2015).

La gráfica 6¹¹ muestra la inversión que el PGN asignó al programa Familias en Acción entre 2006 y 2014. Se evidencia, de 2006 a 2014 una inversión del PGN muy similar, pues los montos asignados no bajaron del 83,5%. Por parte de la financiación con deuda, se refleja que en 2007 hubo mayor financiación con estos recursos. Para los años 2009 y 2013 no se encontraron datos de financiación con deuda.

De 2010 a 2012 la financiación fue realmente baja, encontrando así una relación en el buen manejo de los recursos propios de la nación y logrando cubrir un alto porcentaje de dinero en estos periodos para este programa, pues en 2014 se evidencia también un bajo nivel de endeudamiento por parte de este programa.

A su vez, se ve que hubo aumento en cuanto a los favorecidos de familias en acción, lo cual muestra que, en el año “2006 se beneficiaron 1,5 millones de familias y en 2014 2,6 millones de familias” (Informe al congreso, 2006 y 2014).

Por tanto, haciendo un análisis matemático básico donde se tomaron los datos del total de beneficiados con el programa de los años 2006 y 2013, los montos de inversión y financiación con deuda del sector en cada año, y el total del PIB de los mismos años, se determina el total de familias beneficiadas con recursos del crédito.

Entonces, partiendo del monto del PIB del año, se multiplica la inversión total del sector, luego se determina el total de financiación con deuda por sector con relación al PIB y finalmente, se multiplica el financiamiento con deuda por el total de cupos otorgados en el año y se divide por el porcentaje del PIB. A partir de este razonamiento, se obtiene el resultado de beneficiados en familias en acción con recursos de crédito con respecto a la inversión del PGN. En 2006 se beneficiaron 1.997 familias y en 2014, 1.377 familias; todo esto con recursos de crédito, es decir, que el crédito se centra como una palanca financiera en cuanto al mejoramiento de las condiciones de algunas familias, ya que los más favorecidos con este programa son menores de edad que no tienen condiciones de nutrición, educación o salud. De tal forma que este programa es fundamental para el desarrollo del país y disminuye los indicadores de necesidades básicas insatisfechas.

¹¹ Los porcentajes de esta gráfica son respecto al total del Presupuesto General de la Nación (2006-2014). Cabe aclarar que el total y los porcentajes de la variable de financiación con deuda son totales aproximados, pues algunos años no contienen información completa. Por ejemplo, en el año 2009 Y 2013 en financiación con deuda no hay información, a esto se debe la línea punteada.

En el 2011 —ya en el periodo presidencial de Juan Manuel Santos— se mantuvo el porcentaje de destinación de recursos de inversión del PGN para el programa en aproximadamente un 87 %. En cambio en el periodo de Álvaro Uribe Vélez, tuvo mayor inversión, tuvo un promedio de 90%. Sin embargo, el proyecto: “Financiación parcial de la segunda fase de expansión del Programa Subsidios Condicionados Familias en Acción” (ver anexo 5) tuvo como objetivo aumentar los ingresos del programa en cuestión y, con ello, mejorar el cubrimiento de la demanda de servicios de salud básica y educación de familias pobres con hijos menores de edad. Así se cubrirían subsidios monetarios condicionados para 1,5 millones de familias. La idea era, entre otras cosas, aumentar la matrícula escolar y el uso de servicios de salud y nutrición, y disminuir la deserción escolar. El proyecto contó con un préstamo hasta de USD 220 millones; la firma del contrato se realizó el 13 de septiembre de 2010 y el prestamista fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los resultados de este proyecto involucran parte de los resultados ya analizados en los sectores de educación y salud, relacionados con los niveles de deserción y los servicios de salud, respectivamente.

El informe de avance de este proyecto argumenta que “durante el 2012 fueron liquidadas un promedio de 2.083.315 familias, alrededor de 222.000 familias menos que en 2011 y 403.000 menos que en 2010. Esto a excepción de las familias desplazadas” (Informe de estado y avance segundo semestre 2012, 2013).

Estas cifras permiten afirmar que el programa Familias en Acción tiene una cantidad apreciable de beneficiarios.

Al tener en cuenta los promedios de destinación de recursos por años y el desarrollo, la ejecución y los resultados en cada uno de los cinco proyectos que este trabajo analizó, se puede afirmar que los proyectos financiados con recursos de crédito entre 2006 y 2014 incidieron efectivamente en la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana, pues muchas de las necesidades humanas como bien lo argumenta Max Neef (1993) son indispensables para aumentar la calidad de vida.

En efecto, los indicadores que presentan tasas negativas de desarrollo social, económico y cultural del país disminuyeron gracias a las ayudas bilaterales y multilaterales que el Gobierno nacional recibió entre 2006 y 2014. Pero, pese al mejoramiento de estos

indicadores, hay muchos factores, en los cinco sectores analizados, que ni con cooperación internacional han podido reducir sus porcentajes negativos. Y se trata, justamente, de indicadores que sitúan al país como uno de los más desiguales de Latinoamérica y el mundo.

Entre tanto, la utilidad del crédito público como palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de los colombianos se vio reflejada en el contraste entre su evolución y su gestión estratégica, pues los resultados de los proyectos financiados con recursos de tal crédito en educación, salud, vivienda, medio ambiente y Familias en Acción demostraron, en general, un impacto positivo. Por ende, el aumento del 70 % en el gasto público social en 2013 —inversión que, se espera, garantice condiciones de vida dignas sobre todo a la población más vulnerable, que a su vez es la más numerosa— se ha financiado a crédito, pues, como siempre, los ingresos corrientes de la nación han sido sistemáticamente insuficientes.

Así pues, una conclusión, en este punto, es que el gasto social financiado con recursos de la deuda pública puede contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos, pues al ser este endeudamiento canalizado en buenos proyectos de inversión, los cuales se involucren en sectores relevantes e importantes en cuanto al mejoramiento de las necesidades básicas, como son los mencionados en el capítulo, las condiciones de los colombianos serán año tras año mejores y el capital social y humano tendrá un nivel superior, pues el recurso humano estará más capacitado y los ingresos corrientes habrán aumentado por el buen manejo de las finanzas públicas. El tercer y último capítulo de este trabajo identificará de qué manera esto es sostenible y cuáles son las principales razones para que la palanca financiera se haya reflejado en la transformación de las condiciones de vida de la población colombiana entre 2006 y 2014.

3. GASTO SOCIAL Y RECURSOS DEL CRÉDITO PÚBLICO

El propósito de este capítulo es analizar cómo el gasto social, con recursos de la deuda pública, ha contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos. Para mostrar la evolución de tal gasto entre 2006 y 2014 se utilizarán algunas gráficas.

Según el Decreto 111/96, en su artículo 41, el objetivo principal del gasto público social es cubrir las “necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programado tanto en funcionamiento como en inversión”. Por su parte, y como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, la Constitución Política de 1991 contiene expresos mandatos en los cuales se especifica que una de las finalidades del Estado es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En ese contexto, el gasto público social es determinante, pues sus elementos o partes son fundamentales para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana durante el periodo en estudio.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define el gasto público social como “proporción del PIB a la medida que [sic] muestra qué tanto el gobierno asume su responsabilidad para garantizar los niveles de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad” (Banco de la República, 2005, pág. 3). Así pues, en el presupuesto “se privilegia el gasto público social, como lo ordena la Constitución Política, se protege la inversión pública, se atiende el servicio de la deuda y se garantiza el funcionamiento de los órganos públicos” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013, pág. 1).

Ahora bien, el incremento del gasto público social se hizo más visible con la introducción del Estado de bienestar, que supone

[...] la nacionalización de empresas privadas y [la] fundación de otras como empresas rentables y de servicio público autónomo, y a su vez, [que] el presupuesto estatal [se financie] con otros recursos, como las contribuciones especiales de esos servicios, y con empréstitos. (Alejandro Ramírez Cardona, 1998, pág. 338)

Pero el gasto social, mínimo, amplio o limitado, ha ido creciendo, porque con el tiempo se han ido adicionando sectores importantes a la destinación de sus recursos, que

empiezan a ser parte de tal gasto porque se consideran factores determinantes para la transformación de las condiciones de vida de las sociedades en general.

Entretanto, y para tener en cuenta la opinión de un especialista en el tema, Luis Felipe Manrique, subdirector de riesgo del MHCP, indica que:

“El gasto público social debe ser por lo general estático, no debería aumentar ni disminuir a menos que se presente un choque muy fuerte que motive el uso de una política fiscal expansionista o de contracción. Por lo tanto, el impacto financiero de tal gasto debería ser bajo. Por el contrario, la inversión sí se mueve de acuerdo con el ciclo económico y los excedentes. De esta manera, se aumentaría el rubro de inversión en los presupuestos, y al realizar inversiones sociales, se tendría un impacto positivo directo en la población más vulnerable” (entrevista realizada el 15 de abril de 2015, Bogotá).

Habida cuenta de estas consideraciones, es necesario mencionar que el gasto público social tiene cierto impacto positivo directo en las condiciones de vida, pero que, así mismo, tiene como consecuencia cierto impacto sobre la percepción de riesgo entre los inversionistas extranjeros. Y, nuevamente según el experto consultado, si bien el riesgo país no es un factor determinante, sí es relevante para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (anexo 6):

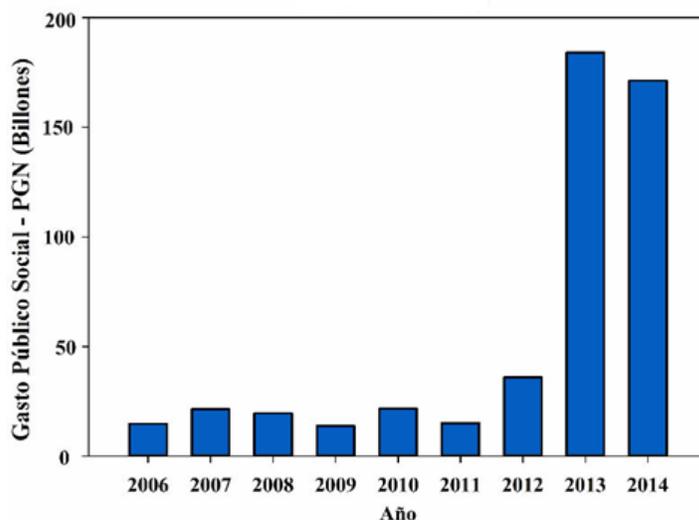
Al contar Colombia con un indicador de riesgo país bajo se prevé que los inversionistas que son adversos al riesgo empezarán a traer sus recursos al país para realizar inversiones a largo plazo, no capitales “golondrina”. Con dichas inversiones se aumenta el PIB (la variable I en la ecuación o, siendo aún más académico, en el modelo IS-LM), ya que se generan mayores recursos para las personas que desarrollan actividades directa o indirectamente relacionadas con la inversión, con lo cual aumenta de igual manera el consumo, pues mejora el poder adquisitivo de quienes se benefician directamente de la inversión. De igual manera, al bajar las tasas de referencia el endeudamiento es más barato. Por lo tanto, las empresas podrían endeudarse a menores tasas para la ejecución de diferentes proyectos, los cuales también aumentarían la cantidad de individuos con recursos (trabajadores).

Además, al contar con tasas más bajas, la nación se endeuda a menor costo, lo cual implica disminución en el rubro *servicio de la deuda*. Y al tener dicha disminución, el presupuesto, y los recursos que sobren se pueden transferir a otros rubros, como gasto o inversión (entrevista a Luis Felipe Martínez, 15 de abril de 2015, Bogotá).

Así pues, el riesgo país resulta ser un factor relevante para la transformación de las condiciones de vida de la población, en la medida en que la inversión extranjera cumple un papel directo fundamental y permite obtener más recursos de crédito público para financiar las necesidades básicas de las personas más vulnerables, que a su vez son las más numerosas.

En este sentido, es necesario mencionar que los países en desarrollo, como Colombia, se han visto en la obligación de remitirse al crédito para financiar el gasto social, pues los ingresos corrientes suelen ser insuficientes. Además, el gasto público en Colombia ha ido aumentando con el pasar de los años —según la Cepal, en “2013 aumentó a 9 %”¹² (Cepal, Panorama social de América Latina, 2014, pág. 265). En contraprestación, “el nivel de pobreza tuvo una caída notable de 2,2 puntos y en cuanto a la pobreza extrema, una reducción de 1,3 puntos” (Cepal, Panorama social de América Latina, 2014, pág. 16).

Gráfica 7. Total de recursos asignados por el PGN al gasto público social, 2006-2014



Fuente: elaborada por la autora de a presente investigación a partir de la base de datos del presupuesto de inversión del PGN. (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015).

A partir de esta gráfica, y teniendo en cuenta la información de la Cepal, se puede inferir que la asignación de recursos de gasto público social en el Presupuesto General de la Nación fue aumentando en un porcentaje importante, ya que de “2008 a 2013 aumentó aproximadamente en una cifra de 130 billones de pesos” (Departamento Nacional de Planeación, 2000-2015). Esto halla su explicación en que la economía del país amplió la capacidad de asignación de recursos en los sectores que abarcan el gasto público social, los cuales involucran el desarrollo social —educación, salud, vivienda, saneamiento básico (agua potable y alcantarillado)— y el económico —infraestructura, energía—. Estos sectores

¹² La gráfica 7 amplía la información sobre el gasto público social colombiano en el periodo estudiado.

tienen efectos importantes en la transformación de las condiciones de vida de la población, pero sus recursos no son suficientes para cubrir las necesidades básicas. Por esta razón se debe recurrir al crédito público.

Ahora bien, los recursos de la deuda pública cuentan con destinación específica, determinada por su programación. El trámite de esta destinación está a cargo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los créditos con destinación específica son generalmente suscritos con organismos multilaterales de crédito (BID, BM, BIRF, CAF) y están ligados al gasto público que se destine a cada sector. Por otra parte, se trata de “recursos que deben dirigirse al financiamiento de actividades que sean prioritarias desde el punto de vista técnico, económico y social; y que tengan un alto impacto en las metas de desarrollo sectorial y regional” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 6).

Toda destinación de este tipo cuenta con una asesoría por parte del Departamento Nacional de Planeación, la cual tiene como objetivo principal “asesorar y acompañar a las entidades públicas durante todas las etapas involucradas en la contratación de operaciones de crédito: identificación, preparación, ejecución y seguimiento” (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 6).

Todo esto hace parte del proceso de financiación con recursos de crédito, que permite que el Gobierno nacional haga uso de las ayudas multilaterales y bilaterales destinadas a la transformación de las condiciones de vida de la población más necesitada en Colombia.

Efectivamente, los recursos económicos son necesarios para satisfacer necesidades colectivas, pero hay que tener en cuenta que las ayudas que el gobierno nacional recibe y lo que el PGN destina no son solo para capitales departamentales o municipios destacados, sino, en su mayoría, para las regiones más pobres, donde las necesidades humanas de las que habla Max Neef se hacen más notorias (educación, salud, salud), debido a su bajo nivel de calidad de vida, y requieren de más trabajo y cooperación. En ese orden de ideas, hay muchos municipios, veredas y corregimientos que necesitan de ayudas concretas para reforzar factores importantes —sociales, culturales y económicos— que brinden un mejoramiento efectivo y eficaz de las condiciones de vida de la población; entendiendo que el gasto público

en estos lugares puede ser focalizado en inversiones educativas, de salud, para reflejar el mejoramiento en los factores mencionados anteriormente. En efecto, a nivel rural la pobreza es más alta que a nivel urbano porque los ingresos de las familias y los accesos a servicios de alumbrado, alcantarillado, educación primaria y media, vivienda y salud digna son mínimos. Es preciso destacar que el aumento o la disminución del gasto público “tiene secuelas inevitables en la composición y distribución de la renta nacional, en el ahorro, la inversión y el empleo” (Alejandro Ramírez Cardona, 1998, pág. 328).

En concordancia con lo anterior, hay proyectos financiados con deuda —es decir, con recursos del crédito— que promueven el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables, como es el caso de los proyectos que fueron analizados en el capítulo anterior. De esto se puede deducir, también, que la financiación de los organismos multilaterales es necesaria, pero que no es la única solución financiera a los problemas de eliminación de factores que disminuyen la calidad de vida. Si bien es cierto que los recursos que estos organismos ofrecen son significativos, no son suficientes, ya que el porcentaje de población que requiere aumentar su calidad de vida es amplio. Adicionalmente, por más que los recursos de crédito sean abundantes, año a año la población aumenta y las necesidades se acrecientan; los accesos a subsidios de educación y salud disminuyen, el empleo se hace más escaso y los ingresos se hacen insuficientes una y otra vez.

De esta manera, los proyectos financiados con deuda resultan ser necesarios y deben fortalecerse constantemente para generar cada vez más impactos positivos en las condiciones de vida de la población.

Así las cosas, el presupuesto que el gobierno nacional destina al gasto público para financiar programas, planes y proyectos de desarrollo social necesita de recursos que complementen los vacíos dejados por los bajos ingresos corrientes de la nación y por esto mismo se deben analizar, también, aspectos tributarios. Es allí donde los recursos del crédito entran a jugar un papel importante, delimitado por las condiciones, los elementos y las características señalados y debidamente explicados en el primer capítulo del presente documento.

Dado esto, puede considerarse que el gasto social, financiado en parte con los recursos del crédito público y en parte con los ingresos corrientes de la nación, contribuye al

mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana, se reflejó en el análisis del periodo 2006-2014, durante el cual los dos recursos financieros fueron aumentando: si no fuese por su complementariedad, la transformación de las condiciones de vida, en los distintos aspectos que se analizaron, hubiera sido sustancialmente menos exitosa.

4. CONCLUSIONES

En el presente trabajo pretendí explicar el monto y el uso del crédito público como una palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de los colombianos (2006-2014). Colombia ha sufrido décadas de violencia y corrupción que la encaminaron a desigualdades sociales que a su vez propician condiciones de pobreza e indigencia. El mejoramiento de las condiciones ha sido consecuencia del aumento del gasto público social, que desde 1991 le da prioridad a la inversión en sectores que benefician la satisfacción de las necesidades humanas.

La relación entre crédito público y transformación de las condiciones de vida de los colombianos en el periodo 2006-2014 se ve reflejada en el estudio de la evolución de la deuda, en su estrategia de gestión y en los resultados de los proyectos analizados en educación, salud, vivienda, medio ambiente y el programa “Familias en Acción”, financiados con recursos de dicho crédito. El aumento del gasto público social fomentó el progreso, en cuanto facilitó el acceso a la educación, la implementación de políticas de salud, la recuperación de recursos naturales y la ampliación de la infraestructura de saneamiento básico, todo lo cual contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, es posible extraer conclusiones que validan la hipótesis inicial. En primer lugar, si se tiene en cuenta que la condición y la satisfacción de las necesidades básicas de la población es responsabilidad del Estado, y dado que los recursos generados por los ingresos corrientes año por año no son suficientes para solventar las necesidades de educación, salud, vivienda, agua potable, infraestructura, electricidad, etc., que abarcan las necesidades humanas señaladas por Max Neef, es necesario recurrir al crédito público —es decir, a la deuda pública— para mejorar paulatinamente las condiciones de vida de la población colombiana.

Por otra parte, el país es privilegiado en cuanto a las ayudas bilaterales y multilaterales para tales propósitos. Los organismos como el Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo destinan millones de dólares para financiar proyectos que contribuyan al avance económico y social del país. Los proyectos que fueron

analizados recibieron dicha financiación y evidenciaron concordancia tanto entre sus objetivos y los resultados obtenidos como con las estadísticas que el DANE y el DNP año tras año publican en sus informes. Además, Colombia, en cuanto que prestatario, mantuvo un buen récord de pago de deuda en los cinco proyectos analizados, lo cual demuestra el buen papel que el Gobierno nacional cumplió durante la vigencia de los proyectos.

Sin embargo, debe reconocerse que los resultados que se evidenciaron tras el análisis de los proyectos estuvieron ligados también al amplio y constante aporte del PGN a los sectores en estudio —si bien hay que entender que no todos los años es posible invertir el mismo monto en cada sector—. Indudablemente, el crecimiento del gasto público social en los últimos ocho años es consecuencia, en parte, del buen manejo de las finanzas y los recursos del Estado. Así, otro aspecto que ratifica que la deuda pública es una buena palanca financiera para la transformación de las condiciones de vida de la población es la unión de esos recursos de crédito con el presupuesto que el PGN destina año tras año para cada sector. Los porcentajes y las tasas relacionadas con este reafirman que ninguna de las dos variables puede satisfacer por sí sola las necesidades sociales de la nación colombiana, debido al crecimiento demográfico y al alto porcentaje de colombianos que están por debajo de la línea de pobreza.

Otro de los aspectos que merece ser resaltado es que entre 2006 y 2014 Colombia tuvo momentos políticos difíciles, pues se dio un cambio de gobierno en 2010 que dio fin a una administración reelegida (la de Álvaro Uribe Vélez) e inició la de otro mandatario, el actual presidente (Juan Manuel Santos). Los periodos presidenciales fueron distintos y complejos. Distintos en cuanto a que los dos mandatarios partieron de diferentes enfoques en sus planes de desarrollo, por más que coincidían en ciertos objetivos específicos en los sectores aquí abordados (educación, salud, vivienda, etc.), y sus estrategias de gestión no coincidían. Y complejos porque, indudablemente, los conflictos internos en cada uno de los periodos fueron bien particulares. Cada gobierno expresó y ejecutó estrategias diferentes para que los programas, planes y proyectos del Estado no se afectaran y se cumplieran exitosamente, en conjunto con las demás entidades que trabajaban por el cumplimiento de aquellos.

En concordancia con lo anterior, fue evidente que durante los dos periodos presidenciales se asignaron significativos volúmenes de recursos a los sectores estudiados en este trabajo. Pero, en efecto, Juan Manuel Santos invirtió menos en Familias en Acción que, en cambio, fue uno de los programas bandera de Álvaro Uribe Vélez, quien, por tanto, destinó gran cantidad de recursos a este y así lo proyectó en sus planes nacionales de desarrollo. En el Plan Nacional de Desarrollo de Juan Manuel Santos, por más que destinaron recursos a ese programa, y a los demás sectores estudiados, el propósito rector fue respaldar el fin del conflicto armado interno.

En el curso de esta investigación se encontraron algunas inconsistencias en cuanto a información requerida para su desarrollo. Algo de eso tuvo que ver con que el último año bajo estudio es muy reciente, de modo que no hay estadísticas, indicadores o informes consolidados. Por eso en algunas gráficas y análisis el 2014 no pudo ser considerado. Empero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, facilitó cierta información de ese año para poder realizar los análisis de una manera más rigurosa. De igual manera, hay años entre el rango de estudio que no tienen información de inversión con recursos del crédito o del PGN, entre otros indicadores y tasas que no tienen información completa, pero cuyos valores o montos pueden ser inferidos al contrastarlos con un monto total de referencia o alguna otra información relacionada.

Así pues, y teniendo en cuenta todos los aspectos mencionados, es preciso concluir que entre 2006 y 2014 el crédito público, como palanca financiera, generó un impacto positivo en las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, en educación, el Indicador de Progreso de la Educación Superior (IPES) muestra que en “Colombia se aumentó su acceso a un 29,9 % y en calidad a un 26,4% en 2013” (MinEducación, 2013). Así mismo, en 2012 “se logró que en 55 nuevos municipios se empezaran a ofrecer programas de educación superior” (MinEducación, 2013). En cuanto a cobertura nacional en “educación básica y media, [aumentó] respectivamente en un 100 % y un 97 %” (Fedesarrollo, 2014, pág. 9). Estos indicadores pueden relacionarse, además, con Familias en Acción, pues los subsidios que se otorgaron bajo este programa entre 2006 y 2014 aumentaron la cobertura en educación y, consecuentemente, disminuyeron la deserción escolar.

En salud, específicamente en cuanto a la tasa de mortalidad infantil, se evidencia una reducción: en “2006 era de 15,47 % y en 2009, de 13,69 %” (Organización Mundial de la Salud, 2011, pág. 8). En cuanto a vivienda, se registró un mejoramiento en cuanto a la reducción de hogares en déficit, es decir, “hogares que cuentan con condiciones precarias, como piso en arena y espacios reducidos que causan hacinamiento, pues a partir del censo de 2012, comparado con el censo de 2005, se registró una disminución a 32,21 %” (DANE, 2005, pág. 10). Y finalmente, en medio ambiente, se enfrentó el problema del mal manejo de las basuras, un factor que amplía las enfermedades: “En 2008 más o menos una totalidad de 9 millones de hogares tiene servicios de recolección de basuras” (Política Distrital de Salud Ambiental , 2011, pág. 32), lo cual reduce el número de infecciones virales y enfermedades causadas por contaminación de residuos. Las intervenciones asociadas a estos indicadores y estadísticas fueron financiadas en su mayoría con recursos del crédito; es decir, estaban articuladas a proyectos financiados por organismos multilaterales. Sin esta ayuda el resultado no habría sido el mismo, debido a que los ingresos corrientes de la nación, como ya se ha dicho, no son una fuente suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la población colombiana. El crédito público ayudó, pues, a transformar las condiciones de vida de los colombianos y se justificó como una palanca financiera que ayuda a promover el desarrollo, el progreso y el avance de la calidad de vida a mediano plazo, en un promedio de 8 años (2006-2014), y que por tanto, el endeudamiento, deuda o crédito, que resultan ser lo mismo, es para disfrutarlo, pues al ser canalizado en proyectos de inversión viables, se evidencia mejoramiento y es a su vez un apoyo de desarrollo que garantiza capital humano y social, además, se evidencian las ventajas que deja el buen manejo de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2008). *Gestión de la deuda pública*. Ed. Mayol. Washington, DC.
- Berzosa C. (2003): “El Bienestar en la Economía Mundial”, (7: 125-127). En Fontela Montes, E. y Guzmán Cueva, J., coordinadores, (2003): *Economía ética y bienestar social*. Ed. Pirámide. Madrid.
- Braquet, L. , y Biasutti, J.-P. (2012). *Comprendre la dette publique*: Ed. Breal. Paris.
- Deuda Pública territorial* (2005). Editorial UNEB. Colombia.
- Max – Neef, M. (1993) *Desarrollo a Escala Humana*. Nordan-Comunidad. Uruguay.
- Ramírez, A. (1998). *Hacienda Pública. Bogotá*: Ed. Temis S.A.
- Sen, A. (1997). *La Calidad de vida*: Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Stiglitz, J. (1995) *El precio de la desigualdad*. (s.n). España.
- Talero, M. (1991). *El derecho de las finanzas públicas*. Editorial Ágora.

Publicaciones periódicas académicas

- Puentes, G. (2013). Clase *Hacienda y Presupuesto Público*. Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá, Colombia.
- Taylor, J., & Bodgan, H. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* . Buenos Aires : Paidós.
- Thomas, G. (2011). "A typology for the case study in social science following a review of definition, discourse and structure". *Qualitative Inquiry*.

Publicaciones periódicas no académicas

- Desarrollo y validación de un instrumento para evaluar la calidad de vida en los estudiantes.(2004).
catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lid/...h.../bibliografia.pdf.
- Alhama, J.(1996). *Ecología de la salud y calidad de vida*.

El país. (2014, Agosto). Disponible en:
<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/resuelva-aqui-dudas-sobre-como-aplicar-subsidio-vivienda-plan-gobierno>

Fundación Santa Fe de Bogotá. (2009). Disponible en: www.asivamosensalud.org.

Nava. G. (2010) *La calidad de vida: Análisis multidimensional*. Pág 9. Ed. *Enf Neurol*.

Rentería y Echeverry. (2006). *Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto*. Santiago de Chile.

Tovar. C (2010). *Calidad de vida: Realidad y percepción*. Revistas Universidad Nacional de Colombia.

Otras publicaciones

Constitución Política de Colombia, A. 3. (1991). Disponible en:
www.senado.gov.co

Banco Mundial. (n.d.). History. Disponible en: <http://www.bancomundial.org>

Banco Mundial. (2013). Health Care. Disponible en:
<http://www.bancomundial.org>

Banco Mundial. (2014). *Directrices revisadas para la gestión de la deuda*.
Disponible en: www.treasury.worldbank.org

Banco Mundial. Indicadores. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/>

Banco de la República. (2005). *Centro Regional de Estudios Económicos*.
<http://banrep.gov.co/es/centro-estudios-economicos-regionales-15>

Cepal. (2014). *Panorama social de América Latina..* <http://www.cepal.org>

Cepal y OMS. (1998). *Promoción de la salud* .

Contraloría General de la Nación (2013). *Evolucion de la deuda*. Disponible
en: www.contraloriagen.gov.co

Contraloría, G. d. (2014). *Situación de la Deuda Pública Colombiana 2013*. Bogotá.

Corporación Andina de Fomento. (n.d.). Disponible en:
<http://www.caf.com/es/sobre-caf/quienes-somos/>

DANE. (2005). *Boletín Déficit en Vivienda*.

Departamento Nacional de Planeación. (2000-2015). *Presupuesto de inversión*. Bogotá.

Departamento para la Prosperidad Social. (2013). *Informe de estado y avance segundo semestre 2012*.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2006-2010. *Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2010-2014. *Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Manual de Operaciones de Crédito Público*.

Fedesarrollo. (2014). *Educación Básica y Media en Colombia* . Bogotá.

Infobae.(2014). Disponible en: <http://www.infobae.com/2014/11/01/1605756-lospaisesel-mejor-sistema-salud-america-latina>

Informe al Congreso. (2006 y 2013). Disponible en:
<http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Paginas/informes-al-congreso.aspx>

Informe al Congreso (2006 y 2014). Disponible en:
<http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Paginas/informes-al-congreso.aspx>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Informe CICP julio- diciembre 2006*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2013). *Presupuesto General de la Nación* .

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2006-2014). *Destinación por sectores* .

MinHacienda. (2014). *MinHacienda*. Disponible en: www.minhacienda.gov.co

Ministerio de Hacienda, y. C. (2015). *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*.
Disponible en: www.minhacienda.gov.co

Ministerio de Educación. (2013). Bogotá. Disponible en:
www.mineduacion.gov.co

Ministerio de Educación. (2015) *Estadísticas sectoriales de educación básica y media*. Bogotá .

Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). *Indicadores Básicos de Monitoreo (ODM)*.

Ministerio de Vivienda, C. y. (2014). Sala de prensa . Bogotá .

(2007). *Consolidación del sistema de vivienda de interés social y de la política de desarrollo territorial.*

Organización Mundial de la Salud. (2011). *Indicadores Básicos en Salud.*

Salud, O. P. (1994). *Condiciones de Salud de las Américas.*.

Secretaría Distrital de Hacienda. (2009). *Procedimiento de Banca Multilateral y Cooperación .*

Superintendencia Financiera de Colombia. (2015 , Junio 12). Periodo de Gracia . Bogotá .

Decreto 111/1996. Artículo 41. Disponible en: www.secretariassenado.gov.co

(2014). *Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.*

Política Distrital de Salud Ambiental . (2011). Bogotá .

Posada, L., y Vargas, E. (1997) *Desarrollo Sostenible.* Universidad Nacional de Medellín.

Arenas, L. (2000). *El contrato de empréstito interno como fuente de financiación de la nación, de sus entidades territoriales y de sus descentralizadas .* Bogotá, Colombia .

Entrevistas

Entrevista realizada a Manrique, L. (2015, 15 de abril). Asesor y Subdirector de Riesgo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.

ANEXOS

Anexo 1. Información. Proyecto: “Financiamiento parcial del Programa Equidad en Educación en Bogotá D.C”.

El Programa tendrá los siguientes componentes: (i) Acceso. Ampliación de cupos para niños y jóvenes de los niveles: preescolar, básica y media de educación de acuerdo a las proyecciones de demanda para la educación pública del Distrito. Las actividades consideradas en este componente incluyen fundamentalmente la construcción de nuevos colegios, los que estarán ubicados en las zonas de alta concentración de demanda escolar por educación pública, con falta de opciones de educación privada de calidad, y de altos niveles de pobreza. La construcción de nuevas edificaciones escolares forma parte de una estrategia de ampliación de matrícula que se complementa con otras acciones impulsadas por el Distrito, tales como: (a) ampliación de colegios existentes; (b) subsidios a la demanda por colegios privados; (c) ampliación de cupos en colegios concesionados; (d) rotación de grupos. (ii) Retención. Acciones tendientes a aumentar los niveles de retención y reincorporación, y por lo tanto reducir los niveles de deserción de los niños y jóvenes más pobres, con énfasis en dos líneas estratégicas: (a) subsidios escolares condicionados a la asistencia escolar, intervención que estará informada por la evaluación del programa piloto que actualmente está siendo financiado por el Distrito; (b) acciones para mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de servicios educativos dirigida a estos grupos, con énfasis en acciones piloto tendientes a mejorar la pertinencia de la educación media, de carácter más técnico, y complementariamente, apoyar la continuación de los estudios a nivel post-secundario en carreras técnicas de corta duración. (iii) Calidad. Con acciones tendientes a aumentar la calidad de los niveles de aprendizaje de los alumnos ubicados en los colegios que atiendan a poblaciones más vulnerables y/o con menores logros en términos de aprendizaje, incluyendo tanto colegios existentes, como todos los nuevos colegios a construir.

DETALLE DEL PROYECTO

NÚMERO DEL CO-L1010
PROYECTO

NÚMERO DE LA 1812/OC-CO
OPERACIÓN

PAÍS Colombia

SECTOR EDUCACION

SUBSECTOR EDUCACION

TIPO DE PROYECTO Operación
de
Préstamo

SUBTIPO DE PROYECTO Inversión
Específica

CATEGORÍA DE IMPACTO C
AMBIENTAL Y SOCIAL

ETAPA DEL PROYECTO Completo

FECHA DE APROBACIÓN 06-DIC-
2006

FECHA FIRMA CONTRATO 22-DIC-
2006

10-JUL-
2014

FINANCIAMIENTO BID * 60,00

INFORMACIÓN DEL PROYECTO

COSTO TOTAL ^H USD 90.000.000

FINANCIAMIENTO DE USD 30.000.000

CONTRAPARTIDA DEL

PAÍS

TIPO DE Facilidad Unimonetaria

FINANCIAMIENTO

FONDO Capital Ordinario

MONEDA DE USD - Dólar Estadounidense

REFERENCIA

FECHA DE REFERENCIA 30-ABR-2015

COFINANCIAMIENTO USD 60.000.000

ESTIMADO ^H

MONTO CANCELADO ^H USD 830.339

DESEMBOLSO A LA USD 59.169.661

FECHA ^R

REEMBOLSOS ^R USD 9.281.238

MONTO PENDIENTE ^R USD 49.888.423

INGRESOS COBRADOS ^R USD 11.414.122

Anexo 2. Información. Proyecto: “Programa de Expansión Redes Servicios Salud Fase I”.

La operación garantiza la expansión de los procesos de rediseño, reorganización y modernización de las redes públicas de prestación de servicios de salud ya empezada a través de la operación CO-0139, 1525/OC-CO. Además, la operación apoyará la implementación de la política nacional de prestación de servicios de salud en sus ejes principales de acceso, equidad, eficiencia.

DETALLE DEL PROYECTO

NÚMERO DEL CO-L1017
PROYECTO

NÚMERO DE 1742/OC-CO
LA
OPERACIÓN

PAÍS Colombia

SECTOR SALUD

SUBSECTOR SALUD-PAQUETES DE
SERVICIOS DE SALUD

TIPO DE PROYECTO Operación
de
Préstamo

SUBTIPO DE PROYECTO Proyecto
de Fases
Multiples

CATEGORÍA DE IMPACTO C
AMBIENTAL Y SOCIAL

ETAPA DEL PROYECTO Completo

FECHA DE APROBACIÓN 14-JUN-
2006

FECHA FIRMA CONTRATO 11-JUL-
2006

21-DIC-
2012

FINANCIAMIENTO BID * 50,00

INFORMACIÓN DEL PROYECTO

COSTO TOTAL ^H USD
50.000.000

TIPO DE Facilidad
FINANCIAMIENTO Unimonetaria

FONDO
Capital
Ordinario

MONEDA DE USD - Dólar
REFERENCIA Estadounidense

FECHA DE 31-MAY-2015
REFERENCIA

COFINANCIAMIENTO USD
ESTIMADO ^H 50.000.000

DESEMBOLSO A LA USD
FECHA^R 50.000.000

REEMBOLSOS ^R USD
11.890.195

MONTO PENDIENTE ^R USD
38.109.805

INGRESOS USD
COBRADOS ^R 14.975.974

Anexo 3. Información. Proyecto: “Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social

Proveer subsidios para adquisición/mejoramiento de vivienda de interés social para familias de escasos recursos. Asimismo se ha contemplado la asignación de recursos de preinversión para el desarrollo de programas de mejoramiento de asentamientos precarios y fortalecimiento institucional.

DETALLE DEL PROYECTO

NÚMERO DEL CO-L1018

PROYECTO

NÚMERO DE 1951/OC-CO

LA

OPERACIÓN

PAÍS	Colombia
------	----------

SECTOR	DESARROLLO	Y
--------	------------	---

VIVIENDA URBANOS

SUBSECTOR	DESARROLLO	Y
-----------	------------	---

VIVIENDA URBANOS-

VIVIENDA

TIPO DE PROYECTO	Operación
------------------	-----------

de

Préstamo

SUBTIPO DE PROYECTO	Inversión
---------------------	-----------

Específica

CATEGORÍA DE IMPACTO B
AMBIENTAL Y SOCIAL

ETAPA DEL PROYECTO	Completo
FECHA DE APROBACIÓN	09-ENE- 2008
FECHA FIRMA CONTRATO	31-MAR- 2008
	20-DIC- 2013
FINANCIAMIENTO BID *	350,00

INFORMACIÓN DEL PROYECTO

COSTO TOTAL ^H	USD 585.000.000
FINANCIAMIENTO DE CONTRAPARTIDA DEL PAÍS	USD 235.000.000
TIPO DE FINANCIAMIENTO	Facilidad Unimonetaria
FONDO	Capital Ordinario
MONEDA DE REFERENCIA	USD - Dólar Estadounidense
FECHA DE REFERENCIA	30-ABR-2015
COFINANCIAMIENTO ESTIMADO ^H	USD 350.000.000

DESEMBOLSO A LA FECHA^R USD 350.000.000

REEMBOLSOS^R USD 34.993.077

MONTO PENDIENTE^R USD 315.006.923

INGRESOS COBRADOS^R USD 21.885.333

Anexo 4. Información. Proyecto: “Infraestructura de agua y saneamiento y gestión de servicios en La Guajira”

El objetivo del Proyecto de infraestructura de agua y saneamiento y gestión de servicios en La Guajira es apoyar la aplicación de una amplia estrategia departamental para mejorar el suministro de agua y el acceso al saneamiento en La Guajira, en el avance hacia la cobertura completa con suministro continuo de agua potable para las zonas urbanas. Se espera que, al término de la aplicación de la operación, el proyecto habrá a) logrado un 90% de cobertura de servicios de suministro continuo de agua tratada por tuberías para los residentes urbanos en los municipios participantes; b) alcanzado el 72% de conexión con redes de desagüe y servicios básicos de tratamiento de aguas residuales para la población urbana en los municipios participantes; c) puesto en marcha un pequeño subproyecto experimental de suministro de agua y saneamiento rural a fin de proporcionar servicios básicos a entre 11 y 16 comunidades rurales, y d) definido una estrategia general de suministro de agua y saneamiento. El proyecto consta de tres componentes principales. El componente 1 se refiere al financiamiento de obras públicas, equipo y servicios para el suministro de agua y saneamiento en los municipios participantes de La Guajira. El componente 2 del proyecto financiará pequeñas actividades experimentales para mejorar el acceso de las comunidades rurales, principalmente indígenas wayúu, a servicios adecuados de suministro de agua y saneamiento de manera eficiente y sostenible. El componente 3 incluirá estudios analíticos en las áreas de recursos de agua subterránea, así como actividades para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas mediante la gestión del funcionamiento y la difusión de información sobre el sector y el funcionamiento de los servicios públicos.

DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

No. de identificación del P096965
proyecto

País	<u>Colombia</u>
Región	<u>América Latina y el Caribe</u>
Estatus	Activo
Fecha de aprobación (a partir de la presentación ante el Directorio)	15 de marzo de 2007
Fecha de Cierre	15 de octubre de 2015
Costo total del proyecto**	158.20 millones US\$
Monto del Compromiso	US\$ 90.00 millones
Jefe del equipo	Carmen Rosa Yee-Batista

Anexo 5. Información. Proyecto: “Financiación parcial de la segunda fase de expansión del Programa Subsidios Condicionados Familias en Acción”

El programa se estructura en dos componentes: (i) Consolidación del Programa FA y (ii) Seguimiento para la gestión y evaluación de FA. (i) Componente 1. Consolidación del Programa FA (US\$219.200.000). Este componente tiene por objeto contribuir al aumento del ingreso e incentivar la demanda por servicios de salud básica y de educación, en familias pobres con niños menores de 18 años, en zonas urbanas. Para ello, el componente financiará subsidios monetarios a 1,5 millón de familias, condicionados a que estas familias hagan uso de los servicios de salud a través de controles de crecimiento y desarrollo, y promuevan la frecuencia de la asistencia escolar de sus miembros más jóvenes. Los resultados esperados del componente son: (i) mayor matrícula escolar, mayor asistencia escolar y menor deserción escolar de hijos de familias beneficiarias; (ii) aumento en la tasa de terminación de educación secundaria de los jóvenes beneficiarios de FA; (iii) mayor uso de servicios de salud preventiva y nutrición; (iv) reducción en la prevalencia de desnutrición crónica infantil (menores de cinco años); y (v) aumento del ingreso y consumo familiar. (ii) Componente 2. Seguimiento para la gestión y evaluación de FA (US\$800.000). El objetivo de este componente es incrementar la efectividad y la eficiencia operativa de FA, a través del fortalecimiento de sus procesos y herramientas de gestión técnica. Se financiará la realización de un seguimiento muestral de procesos (spot checks), con énfasis en la calidad de los servicios de educación y salud que reciben los beneficiarios de FA, y la auditoría externa de los procesos operativos, financieros y de sistemas del programa. Los resultados de estos estudios se sumarán a los de la Agenda de Estudios que ha sido acordada por el GOC, el BID y el BM18, así como a los resultados de las evaluaciones en curso. Estas evaluaciones son: (i) la evaluación de la expansión urbana de FA; (ii) la evaluación de impactos de largo plazo de FA, a partir del tercer levantamiento rural; y (iii) la evaluación de procesos de FA en poblaciones indígenas. Estos insumos alimentarán el desarrollo de una propuesta de ajuste a FA, propuesta que deberá plasmarse en cambios al Reglamento Operativo (RO) del programa durante el primer

semestre de 2011. Los resultados esperados de este componente son: (i) la revisión y ajuste de los procesos de FA para mejorar su eficiencia; (ii) mayor coordinación con los sectores de educación y salud;(iii) mayor efectividad y pertinencia de las intervenciones de FA en regiones con mayor población indígena; y (iv) la evaluación continuada de FA.

DETALLE DEL PROYECTO

NÚMERO DEL PROYECTO CO-L1059

NÚMERO DE OPERACIÓN 2356/OC-CO
LA

PAÍS Colombia

SECTOR INVERSIONES SOCIALES

SUBSECTOR INVERSIONES SOCIALES-ALIVIO DE LA POBREZA

TIPO DE PROYECTO Operación de Préstamo

SUBTIPO DE PROYECTO Proyecto de Fases Múltiples

CATEGORÍA DE IMPACTO C AMBIENTAL Y SOCIAL

ETAPA DEL PROYECTO	Completo
FECHA DE APROBACIÓN	03-AGO-2010
FECHA FIRMA CONTRATO	13-SEP-2010
	21-FEB-2014
FINANCIAMIENTO BID *	220,00

INFORMACIÓN DEL PROYECTO

COSTO TOTAL ^H	USD 220.000.000
TIPO DE FINANCIAMIENTO	Facilidad Unimonetaria
FONDO	Capital Ordinario
MONEDA DE REFERENCIA	USD - Dólar Estadounidense
FECHA DE REFERENCIA	30-ABR-2015
COFINANCIAMIENTO ESTIMADO ^H	USD 220.000.000
DESEMBOLSO A LA FECHA ^R	USD 220.000.000
REEMBOLSOS ^R	USD 23.894.650
MONTO PENDIENTE ^R	USD 196.105.350

Anexo 6. Entrevista. Luis Felipe Manrique

Realizada el 15 de abril de 2015 a Luis Felipe Manrique. Asesor y Subdirector de riesgo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¿El indicador de riesgo país es un factor determinante para el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos?

Un factor determinante, no lo considero, pero si relevante.

Te voy a dar dos argumentos, uno como economista y otro como persona que conoce el ciclo presupuestal.

Como economista, el contar Colombia con un indicador de riesgo país bajo se prevé que los inversionistas que son adversos al riesgo empezaran a traer sus recursos al país para realizar inversiones a largo plazo, no recursos golondrina. Con dichas inversiones se aumenta el PIB (la variable I en la ecuación o siendo aún más académico en el modelo IS-LM), ya que se generan mayores recursos para las personas que desarrollan actividades directa o indirectamente relacionadas con la inversión, aumentado de igual manera el consumo, se mejora el poder adquisitivo de quienes se benefician directamente de la inversión. De igual manera al bajar las tasas de referencia el endeudamiento es más barato, por lo tanto las empresas podrían endeudarse a menores tasas para la ejecución de diferentes proyectos, los cuales también aumentarían los individuos con recursos (trabajadores); como alguien que conoce crédito público y el presupuesto nacional.

Al contar con tasas más bajas, la nación se endeuda a menor costo, lo cual implica disminución en el rubro de servicio de la deuda, al tener dicha disminución, el presupuesto, y los recursos que sobren se pueden transferir a otros rubros, gasto e inversión.

El gasto por lo general es estático, no debería aumentar ni disminuir a menos que se presente un choque muy fuerte que motive el uso de una política fiscal expansionista o de contracción, por lo tanto el efecto en gasto debería ser bajo. Por el contrario, la inversión sí se mueve de

acuerdo con el ciclo económico y los excedentes, de esta manera, se aumentaría el rubro de inversión en los presupuestos, lo cual conllevaría a lo explicado en el anterior punto y adicionalmente, al realizar inversiones sociales, se tendría un impacto positivo directo en la población más vulnerable.

Como mencione, el riesgo país no tendría efectos directos para la población, pero si un factor relevante, ya que indirectamente sí tiene efectos en las condiciones de vida de los colombianos.