

GASTO PÚBLICO, SUBSIDIOS Y POBREZA. EVIDENCIA PARA BOYACÁ¹

Orlando Velasco Ulloa² / Fabián Leonardo Romero Bolívar³
Fernando Guío Guerrero⁴

Resumen

El presente trabajo tiene el objetivo de abordar la relación entre pobreza y subsidios del orden municipal en Boyacá, 2010-2015. Para este efecto, propone una taxonomía de los subsidios con categorías clave que aplica a 10 municipios considerados, abordando, además variables de subsidios y de pobreza. Desarrolla un análisis en relación a los efectos positivos de algunos subsidios y la perversidad de otros, afectando la eficiencia del gasto público, la progresividad del mismo y la demanda creciente de recursos estatales para su financiamiento. Como resultados, se tiene que los subsidios que crecen en mayor proporción que el avance en los niveles de pobreza, lo que evidencia retos en la materia y la necesidad

de una reformulación de varios elementos del esquema de subsidios y de los relacionamientos entre nación y entes territoriales, ameritando de una discusión a fondo, máxime con ocasión del proceso de creación de una nueva ley de competencias y recursos.

Palabras Clave: Pobreza, subsidios, focalización, desigualdad, economía de bienestar, capacidad, libertad.

Abstract

The present work has the objective of addressing the relationship between poverty and subsidies of municipal order in Boyacá, 2010-2015. For this purpose, it proposes a taxonomy of the subsidies with key categories that apply to 10 municipalities considered, also addressing variables of subsidies and poverty. It develops an analysis in relation to the positive effects of some subsidies and the perversity of others, affecting the efficiency of public spending, its progressivity and the growing demand for state resources for financing. As a result, subsidies that grow in a greater proportion than the advance in poverty levels are shown, which shows challenges in the matter and the need for a reformulation of various elements of the subsidy scheme and the relationships between the nation and entities. territorial, meriting a thorough discussion, especially during the process of creating a new law of powers and resources.

Key Words: Poverty, subsidies, targeting, inequality, welfare economy, capability, freedom.

- 1 El presente artículo es fruto de la investigación denominada "Gasto Público, subsidios y pobreza. Caso Boyacá. 2010-2015." Realizada por los autores y financiada por la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. Los autores agradecen los comentarios y análisis permanentes del docente de la ESAP William Caro Cristancho.
- 2 Magister en Gobierno Municipal Universidad Externado de Colombia y Magister en Administración Pública ESAP, profesor titular ESAP. Autor de varias publicaciones en finanzas y presupuesto público y Director del Observatorio de Pobreza y Política Social del GRIMAP. orlandovelascoulloa@hotmail.com.
- 3 Estudiante de Administración Pública ESAP y estudiante de Derecho UPTC. fernandoguoio9505@gmail.com.
- 4 Magister en Gobierno Municipal Universidad Externado de Colombia y Magister en Administración Pública ESAP, profesor titular ESAP. Autor de varias publicaciones en finanzas y presupuesto público y Director del Observatorio de Pobreza y Política Social del GRIMAP. orlandovelascoulloa@hotmail.com.

Introducción

“Presupuestivora a la persona que sin merecerlo o sin aptitudes vive del presupuesto”. Ricardo Palma, escritor costumbrista peruano.

La pregunta fundamental que aborda el presente escrito es: ¿La configuración particular que han asumido los subsidios en el orden municipal en Boyacá 2010-2015 ha estado acompañada de una reducción apreciable en la pobreza? Conecta esta cuestión con el siguiente interrogante: ¿El gasto público y los subsidios, se canalizan hacia quienes están por debajo de la línea de pobreza o se genera dependencia sin que se acelere la disminución de la pobreza?

En el presente documento identificaremos los subsidios en relación con la reducción de la pobreza por tres razones que hacen de este un aporte: a) el post acuerdo demanda desafíos sociales para que se reduzcan las razones objetivas de la violencia y se consolide un país pacífico, b) el país tiene compromisos internacionales como los desafíos de la agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuyo objetivo principal es poner fin a la pobreza en todo el mundo⁵, c) una sociedad con altos niveles de incidencia de pobreza. Si bien el tema está en el centro del debate mundial, en medio de modelos de tipo asistencialista y que probablemente el presente estudio pueda merodear lugares comunes, lo destacable es la profundización en la relación de los subsidios con los indicadores y variables del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

Por tanto, el texto se encamina a: a) contextualizar el tema de los subsidios en la economía de bienestar, b) establecer el mar-

co y las bases conceptuales de la pobreza, c) adelantar un estudio empírico (2010-2015) que muestre la evolución e inter-relaciones entre pobreza y subsidios en el orden local, considerando el caso particular del municipio en Boyacá. Para esto, el escrito tiene las siguientes partes: un abordaje de elementos teóricos tanto de pobreza como de subsidios; posteriormente, se hace un análisis de los resultados; finalmente, se concluye.

1. Elementos teóricos en torno a pobreza

1.1. La arena movediza de la pobreza

No hay uniformidad en lo que se entiende por pobreza. Su complejidad hace que sea identificada a veces desde el lado del ingreso o del consumo. Inclusive Adam Smith se concentró en la riqueza como efectivamente denominó su obra más conocida⁶, pero con los estudios del subdesarrollo y crecimiento desde mediados del siglo XX, se asumieron definiciones alrededor de ausencia de recursos para obtener medios de subsistencia. El Banco Mundial⁷ la definió como hambre, falta de techo, enfermedad e inasistencia médica, analfabetismo e inasistencia escolar, desempleo y temor a vivir cada día.

De manera simplificada pobreza es carencia de algo, adolecer de algo, carecer de bienes o ingresos para subsistir, o privación de capacidades básicas para sufragar las privaciones. En este sentido, se pronunció CEPAL (2010): *“pobreza es la incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida y suplir todas sus necesidades básicas”* y conseguir su propio estado de bienestar. Así definida, las Naciones Unidas

5 El primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU adoptado por 193 países desde el 2015 es *“poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”*. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

6 En 1776 *“An inquire into the nature and causes of the wealth of nations”* fue publicada en Londres en dos volúmenes.

7 La pobreza o escasez es la circunstancia económica inducida a nivel mundial en la que una persona carece de los ingresos suficientes para acceder a los niveles mínimos de atención médica, alimento, vivienda, vestido y educación (Recuperado de Worldbank.org/poverty).

se comprometieron a reducirla a la mitad en el 2017 y a eliminarla para el 2030 una vez se logren los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS. Esto exige que se cuantifique para medirla respecto de un umbral determinado: ingresos por debajo de cierto monto, insuficiencia respecto de la media, carencia respecto del nivel predefinido, entre otros.

1.2. Avances regionales en el examen de pobreza

En el mundo las personas en condiciones de pobreza suman alrededor del 15%, equivalentes a mil millones (Banco Mundial, 2013). El porcentaje de personas clasificadas en pobreza monetaria en Colombia era del 27,8% en 2015 mientras que el IPM era de 23,4%. De lejos, la pobreza en las cabeceras ha sido menor que la de los centros poblados y rural.

Fue Amartya Sen quien rediseñó un concepto de pobreza más allá de ingresos o de gastos, como falta de capacidades básicas y libertades para conseguirlas. La metodología tradicional era unidimensional porque media solamente ingresos, así como el frío PIB no ha dejado observar las desigualdades. Otras metodologías, naturalmente incompletas, miden multi dimensiones como compleja y multidimensional es la vida misma de las personas. Dentro de estas medidas se encuentran las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el índice de focalización del gasto social Sisben (en sus versiones I, II y III), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, el Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial, y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) del PNUD. Esta última medida es la que el DNP oficializó en Bogotá en el 2012, apoyado por el Banco Mundial, la CEPAL, la Universidad de Oxford, la Alta Consejería para la Prosperidad Social, el DANE y Acción Social.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ha avanzado en algunas latitudes frente a las realidades sociales y demandas sociales para adaptarse a particularidades de los hogares. Chile por ejemplo (Alkire, 2013), ha avanzado en estudiar e implementar nuevas dimensiones para medirla como metodología alternativa a la medición de pobreza con base en ingresos. Berner (2016) y Millán (2016) recogen las experiencias que, apoyados por la Universidad de Oxford, complementan el IPM tradicional con nuevas dimensiones *-missing dimensions-*, soportados en la metodología construida por Alkire (2007) y OPHI-CAF (2015). El IPM interpreta en sus variables *-obviamente de forma incompleta-* no causas de la pobreza sino los factores, es decir, no solamente el origen de la pobreza, sino aquello que contribuye a la perpetuación de la misma (Bartle, 2007); por tanto, corresponden a la evaluación de limitantes de la expansión de las libertades reales (Sen, 1999) que disfrutarían los individuos.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2017) muestra que los subsidios sociales en Colombia son crecientes en términos porcentuales y absolutos. Las ayudas estatales alcanzaron \$71,7 billones -unos US\$24.3 billones- en el 2015, equivalente al 9% del PIB del país. Agrega que entre 2010 y 2015 los subsidios que se entregan a las personas directa e indirectamente, crecieron 44,5% al pasar de \$49,6 billones a \$71,7 billones. Adicionalmente, el DNP y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) sostienen que han tenido un impacto importante en la reducción de la pobreza del país, aun cuando reconocen que muchos de ellos son regresivos (especialmente pensiones) e inequitativos en su distribución. Lo recursos destinados a subsidios avanzan a ritmo distinto de la disminución de la pobreza, de hecho, la pobreza monetaria de los sectores rurales es más del doble de la urbana, lo que hace preguntarse por su focali-

zación, dado que en su agregado los subsidios son regresivos⁸.

La queja común, inclusive del Gobierno Nacional, pasa por deficiencias en focalización y progresividad. Los subsidios sociales más representativos son aquellos destinados a educación siendo 31% (\$22 billones); pensiones 26% (\$18,4 billones); salud casi 21% (\$14,8 billones) y servicios públicos 5,2% (\$3,7 billones). El resto de subsidios cerca del 5%, siendo los más importantes la atención a primera infancia (4,6%), pobreza (5,2%), vivienda (2,6%) y otros (4,4%). Es decir que, en promedio, cerca del 78% de subsidios sociales (\$55,2 billones) se destinan a educación, pensiones y salud. Pero quizás lo más importante del estudio del DNP refiere a la regresiva distribución de los subsidios.

1.3. Elementos de la relación entre justicia y pobreza

La misma naturaleza produce condiciones de desigualdad en cuanto a capacidades, habilidades, inteligencia, entorno, información genética, entre otros. Es el estado natural de la especie humana ya reconocido por el mismo Adam Smith. Sin embargo, lo que las sociedades más aprecian es algún grado o nivel de más o mejor igualdad de renta o patrimonio, por cuanto no es ni posible ni ideal llegar a una igualdad completa, como lo había argumentado Shumpeter y como lo defiende Galbraith (2016). Ante la presencia evidente de desigualdad económica y el sentido de responsabilidad inmanente en los seres humanos, se enfatizan la vía de conseguir más igualdad por el merca-

do, con soluciones voluntarias y, de manera complementaria, con políticas públicas usando el dinero de todos.

La pobreza preocupa a la gente porque aflora un sentido de responsabilidad ante quienes no tienen recursos, ante la suerte para algunos, ante una situación derivada de la misma economía de mercado, ante la capacidad o ante la voluntad para otros. Preocupa para quienes no están de acuerdo con sobreponer la injusticia a la ruina total expuesto en la metáfora de “la ética del bote salvavidas”, en la que Garret Hardin para sustentar la tragedia de los comunes asimila a los países ricos con un bote lleno de gente en el mar, en donde si intenta salvar a otros que se ahogan podría hundirlo y ahogar a todos. Otros podrían argumentar el carácter histórico de la economía de mercado y la solución de la pobreza y las inequidades, entre otros, como retos de la humanidad si pretende llegar a estadios superiores de civilización. Otros diferenciarán entre igualdad ante la ley, de oportunidades y resultados, así como las desigualdades derivadas del rol en la producción de cada agente en la economía de mercado.

El rol del gobierno es discutible. El gobierno justo es para Nussbaum y Sen, el que cree condiciones institucionales para que todas las personas alcancen el desarrollo y disfrute de **capacidades**. Ninguna organización define la vida buena que cada uno ha preferido libremente. La capacidad de educación forma y desarrolla el uso de esas capacidades hasta que se convierten en ciudadanos. No todos son iguales lo que exige políticas de capacidades hasta que sean ciudadanos autónomos. Hay quienes carecen de bienes o medios para desarrollar capacidades, siendo la razón lo que combina o articula las capacidades, inclusive para actuar frente al medio ambiente o el respeto a los animales. Nadie ha resuelto la igualdad porque se han centrado en la igualdad de derechos y no en la igualdad de oportu-

⁸ En México, varios estudios de la Organización Mundial de a Salud (OMS: 2008) afirmaron que las transferencias en efectivo aumentaron 20% los ingresos de los hogares que viven en extrema pobreza y son destinados para aumentar la disponibilidad de alimentos en términos de calorías y calidad, y en la medida que se entregan a las mujeres, ha contribuido al reconocimiento de la contribución del rol de género.

nidades. La igualdad, al contrario de Rawls (todos son iguales porque todos son ciudadanos) depende de las capacidades y al Estado le corresponde desarrollar políticas de capacidades para hacerlas iguales. Las desventajas de algunos ciudadanos obligan al Estado a proyectar políticas sociales y sustanciales, cimentando la idea del Estado Social de Derecho.

Igualmente Sen (1996, 1999, 2009) y Nussbaum (2007), han sostenido que la pobreza radica en la falta de capacidad para hacer cosas valorables (estar bien alimentado o evitar la mortalidad prematura, tomar parte de la vida de la comunidad o desarrollar habilidades para seguir los planes y ambiciones); de modo que la capacidad se vincula al aspecto de oportunidad, de libertad para promover y lograr funcionamientos valiosos; es la habilidad para estar bien nutrido, escapar de la inseguridad, evitar el analfabetismo, para contar con bienes e ingresos que causen estados deseables. La riqueza es proporcional a su libertad, a la oportunidad de elección, al contrario, el deterioro de funcionamientos afecta su capacidad. La pobreza no se supera únicamente con más ingresos ni con su redistribución.

La pobreza tomada de forma multidimensional se debe básicamente a Sen (1996, 1999, 2009). Las capacidades son un poder que se vincula al aspecto de oportunidad de la libertad. De hecho, estar en pobreza multidimensional no significa necesariamente estar en situación de pobreza por ingresos, y viceversa (Berner, 2016: 7). El ingreso es un recurso, aún si una persona con alto nivel de ingreso afectado por una enfermedad crónica, tiene más medios pero también dificultades para convertir esa renta en buena vida (una persona discapacitada o enferma puede necesitar más ingreso para hacer las mismas cosas elementales que una persona menos afectada con un nivel menor de ingresos), aquí no hay mayor libertad para elegir como vivir. Otros pueden tener

desventajas para competir como la edad, la misma discapacidad o la enfermedad (uno de cada diez seres humanos vive con alguna forma de discapacidad significativa) que hacen más difícil convertir nuestra habilidad para obtener funcionamientos.

1.4. Pobreza como concepto basado en capacidades

Como marco de análisis para evaluar y valorar la calidad de vida, Sen (1996) propone el enfoque de capacidades porque es lo que desarrolla el potencial humano e incrementa acciones disponibles hacia lo que realmente cada individuo quiere ser, y no solo maximizar beneficios como sostiene el pensamiento tradicional. La clave es la capacidad para que cada individuo cuente con posibilidades. Capacidad de convertir un recurso en funcionamientos valiosos para su vida. La capacidad refleja la libertad para elegir entre diferentes formas de vida en donde los recursos importan como insumo y no como resultado (Sen, 1996). No puede confundirse el placer con la ausencia de pobreza ya que son cosas distintas, y si bien una sociedad que no tenga satisfechas algunas necesidades básicas puede estar conforme con su situación y sentirse “feliz” no significa que deje de ser pobre⁹.

9 Para la neuroeconomía y la psicología evolutiva, la felicidad es un estado subjetivo de bienestar que depende de marcos de referencia relativos, destacándose los vínculos sociales (matrimonio, amistades, círculo social), la confianza en las personas (amigos, familia y desconocidos), la confianza en la sociedad (la economía, la justicia, el gobierno), la religión y la espiritualidad (la oración, la meditación, la psicología positiva), y el comportamiento prosocial (ayudar a los demás, ayudar a los necesitados, el voluntariado). La evolución desde el paleolítico creó en nosotros un impulso básico por encontrar un significado y un propósito en la vida como primates, alrededor de la familia, los amigos y su entorno social, para construir lazos vitales para la supervivencia contra los depredadores y ambiente implacable (Shermer, 2013: 145-172). Más sobre las enriquecedoras teorías de comportamiento social apoyadas en la economía y la psicología se

Las capacidades dependen del contexto cultural de cada persona. Los ciegos requieren -para que actúen como los demás- sensores, ascensores y apoyo material institucional; los estudiantes de zonas apartadas -para que accedan a todas las universidades- requieren apoyo institucional y preparación de condiciones de calidad educativa desde el punto de vista estatal. La capacidad básica es la de vivir bien, de razonar (pensamiento racional para cada uno que aprenda a actuar conforme su razón), es la vida que se construye desde distintos escenarios de acción, es la vida del hombre racional que actúa usando su razón buscando actuar bien y vivir bien, busca su felicidad y el bienestar de las demás personas. Es bienestar aunque sea al precio de algunas frustraciones y que asume al individuo como un agente activo, no solo el criterio utilitarista en donde el sujeto busca la felicidad *pers se* al estilo de la máquina de las experiencias de Nozick (1974, p. 42-45) en el que una persona se conecta para producir experiencias agradables aunque no haga nada en realidad.

Justamente las capacidades se pueden expandir tanto con medidas públicas como con la participación de los individuos para influir en el rumbo de dichas medidas. El aumento de libertades mejoran la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo. De esto trata el aspecto de agencia del individuo expuesto por toda la obra de Sen, en donde el concepto de agente difiere del concepto institucionalista del principal-agente. Agente es para efectos del desarrollo, la persona que hace cosas: *“la persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independiente-*

mente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Sen, 1999:35). Se trata el individuo como participante en los ámbitos sociales, políticos y económicos, lo cual define su propio rol y destino.

1.5. Alternativas de medición

No existe un estándar para computar la pobreza porque como ya se ha expuesto, ni siquiera hay consenso acerca de su significado. Hasta los años setenta se medía conforme el ingreso per cápita, método universal cuya idea era determinar el ingreso necesario para mantener una familia. Con este criterio se asignaban los recursos a los pobres. Ante la dificultad para definir una línea de pobreza, hace de cada metodología un instrumento que complementa otros. La fijación de límites dependen de juicios normativos de lo que se considera deseable o conveniente en cada escenario.

La pobreza puede ser subjetiva u objetiva. Evalúan la percepción porque responde a su relación con el entorno, a las vivencias, a la percepción que tienen las personas de su situación, de la forma como acepta sus condiciones, cómo lo vive, cómo lo siente. La pobreza objetiva, hace referencia a los ingresos, a los gastos, o a los cálculos de una canasta básica.

La pobreza puede ser absoluta o relativa. La pobreza absoluta hace referencia a los niveles por debajo de la línea por no contar con satisfactores como vivienda, alimentación, vestido o cualquier otra carencia. La relativa depende de la forma de aplicarse o compararse, haciendo referencia a un grupo social central. Por eso el ingreso es insuficiente como medida para medir pobreza e igualmente los aumentos del mismo.

La pobreza puede ser unidimensional o multidimensional. La pobreza unidimensional o monetaria evalúa solamente ingresos mientras que pueden contemplarse

encuentran en los estudios de brillantes académicos como Elster, Jon (2010) *“La explicación del comportamiento social”* (2010). Gedisa Editorial. Barcelona, y el premio Nóbel de Economía del 2017 Richard H. Thaler (2017) *“la psicología económica”*. Deusto. Editorial Planeta. Bogotá.

Figura 1.
Línea de pobreza monetaria para hogares de 4 personas en 2016 (\$)



Fuente: Diseño propio con base en cálculos DANE, línea base ENIG 2006-2007

otras metodologías que midan dimensiones distintas.

1.5.1. Pobreza por ingresos

Básicamente se han construido dos bloques alternativos para identificar a la población pobre. El método directo que identifica la insatisfacción de necesidades preestablecidas, NBI o IPM. El método indirecto calcula un umbral mínimo por lo general asociado a un nivel de ingreso o gasto, por debajo del cual se considera que una persona no puede satisfacer sus necesidades básicas. Dentro del método indirecto existen dos alternativas metodológicas para la definición del nivel mínimo de recursos a partir del cual se supone la satisfacción de las necesidades básicas: el método del Consumo Calórico y el método del Costo de las Necesidades Básicas.

La medición de pobreza por ingresos o pobreza monetaria, toma en cuenta los salarios, ganancias y honorarios, ingresos en especie, y otros, incluidos transferencias monetarias gubernamentales tales como los que se obtienen indirectamente para gratuidad educativa y alimentación escolar.

Para efectos de comparación entre países, el Banco Mundial simplificó esta línea en US\$1,25 al día por persona para identi-

ficar la pobreza extrema y US\$2 para la pobreza. Como quiera que Colombia aspira a ingresar como miembro- que los países del OCDE miden pobreza extrema y pobreza sobre el 50% y el 60% del ingreso mediano de cada país, agregándole a este sistema un fuerte elemento al análisis de desigualdad¹⁰.

El DANE calculó para el agregado nacional que un hogar promedio de 4 personas en el 2016 era de \$966.692, equivalente a un costo per cápita de \$241.673 (se incrementa anualmente conforme el IPC causado). Si la familia vive en las cabeceras este valor sería \$1.064.172 pero si vive en los centros poblados y rural disperso \$638.172 (Figura 1). Un hogar se clasifica como pobre extremo si su ingreso total está por debajo de \$458.768.

1.5.2. Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Las NBI caracterizan a la población en términos de insatisfacción de determinadas necesidades básicas, más que constituir-

¹⁰ De acuerdo con datos de la Cepal, Colombia es el país con mayor desigualdad en años recientes (coeficiente de Gini de 0.578 en el año 2010). Igualmente los datos del Banco Mundial, citado por MESEP (2012: 62) ubican a Colombia en el primer lugar con un coeficiente de Gini de 0.554 en 2010.

se como metodología para medir pobreza. Una carencia ubica al hogar en estado de pobreza, dos o más como pobre extremo. Consideraron variables de vivienda, condiciones sanitarias, educación, dependencia y capacidad económica:

- a) La vivienda mide tanto materiales de construcción de pisos, paredes y techos, como hacinamiento con número de personas por cuarto superior a tres.
- b) Las condiciones sanitarias mediante disponibilidad de agua potable y tipo de sistema de eliminación de excretas.
- c) Acceso a la educación mediante la medición de inasistencia de los niños entre 7 y 11 años al sistema escolar.
- d) Dependencia económica como probabilidad de insuficiencia de ingresos en el hogar, medidos como hogares cuyo jefe tenga nivel educativo inferior a tercero de primaria, y tres o más personas por cada persona ocupada en el hogar.
- e) Hacinamiento crítico.

1.5.3 El índice de pobreza multidimensional

La riqueza de un país medida a través del PIB no refleja la equidad a través de la renta, ni contempla la sostenibilidad ni la calidad de vida de las personas (Stiglitz, 2001). Resulta midiendo solamente aspectos materiales, es un factor unidimensional de medirla, en especial después de cierto grado de desarrollo. El índice de Gini complementa la medición de riqueza conjunta con niveles de concentración de la misma permitiendo visualizar la desigualdad, a pesar de ello, quienes lo critican como el chileno Alex Káiser (2015) le encuentran debilidades por ser insuficiente para observar bienestar, pues no es lo mismo ese índice en una sociedad subdesarrollada que en otra avanzada, independientemente del crecimiento o variaciones del PIB. Las dimensiones no monetarias son los estados de educación, salud, bienes disponibles, segu-

ridad, y relaciones sociales.

La pobreza requiere contar con una unidad de análisis que bien puede ser el individuo, el hogar o unidades de consumo. Medir la pobreza a nivel de individuo es una opción adoptada por Uruguay y México. Otra es medir la pobreza a nivel de hogar, adoptada en Colombia, porque se considera que tiene en cuenta que son unidades completas en términos de desarrollo. Si hay alguien en situación de vulnerabilidad dentro del hogar es probable que el hogar entero sea pobre. Aun cuando se puede estar en desacuerdo, dado que el hogar se constituye en la unidad de análisis, la metodología asume que si al menos un individuo miembro del hogar se encuentra privado de alguna condición (carencia), todos los miembros del hogar lo estarán.

Países como Chile han comenzado a agregarle al IPM la dimensión de “entorno y redes”: Las redes de apoyo constituyen uno de los activos con los que cuenta el hogar para disminuir su vulnerabilidad, ya que facilita la superación exitosa de eventualidades como accidentes o enfermedades que pueden tener un fuerte impacto en el bienestar de hogar. De hecho, entorno y redes mide seguridad pública referidas a problemas existentes en el barrio o localidad de residencia, tales como existencia de focos de consumo de alcohol o drogas en la vía pública - tráfico de drogas -, prostitución callejera, violaciones o ataques violentos a personas en la vía pública; contaminación acústica o ruidos molestos, contaminación del aire, del agua o contaminación visual, basurales cercanos, inundaciones por lluvia o fallas en los colectores de agua, presencia de perros abandonados, plagas, disponibilidad de equipamiento comunitario, insuficiencia y/o mal estado de centros comunitarios, mal estado de alumbrado público, insuficiencia de infraestructura adecuada para personas con discapacidad, y si el hogar puede disponer de al menos seis meses

de ingreso mensual en caso de necesitarlo con amigos, familiares o instituciones financieras (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

Incidencia de la pobreza colombiana:

La medición publicada para el año 2015 concluye que el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional de Colombia fue 16,7%: en las cabeceras 12,1% y 37,6% en los centros poblados y rural disperso (3,1 veces más alta en el sector rural disperso que en las cabeceras (Figura 2).

En 2002 la pobreza extrema rural era 2,7 veces la urbana, trece años después la diferencia es de 3,5 veces. El porcentaje de **pobreza multidimensional colombiana**, ha disminuido de 49,2% en 2002 a 17,9% en el 2015. Colombia ha avanzado más desde el punto de vista multidimensional que desde el punto de vista del ingreso. La privación más frecuente entre los hogares pobres fue la informalidad de sus ocupados (99% de los hogares pobres). Le siguen en

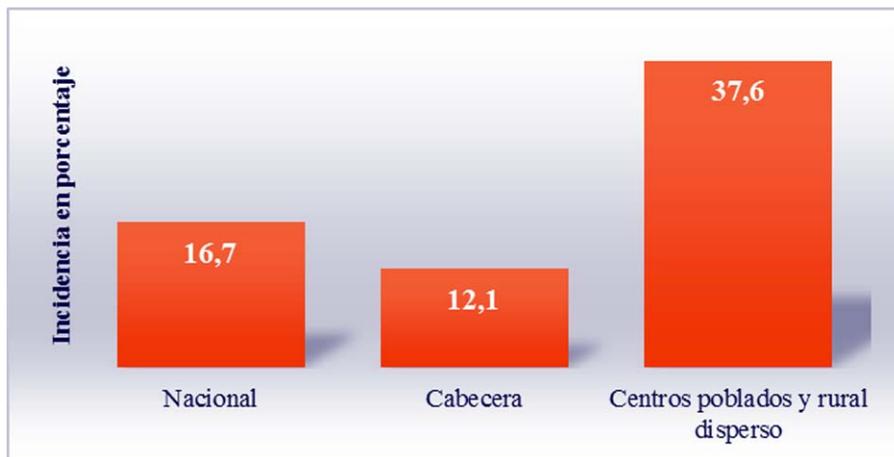
orden de importancia las privaciones asociadas a educación y salud: bajo logro educativo (95%), rezago escolar (59%), analfabetismo (46%) y no aseguramiento en salud (42%). Cada una de estas privaciones afecta a más de la mitad de los hogares pobres.

Si cruzamos las dos metodologías (pobreza multidimensional con la pobreza monetaria), el DNP (2015) ha establecido que el 61,4% de la población colombiana no es pobre con ninguna de las dos metodologías, porcentaje que ha mejorado ostensiblemente desde 2008 cuando era del 44,7% (67,8% en lo rural y 37,6% en lo urbano).

2. Elementos teóricos respecto de subsidios

Con los subsidios algunos o todos los consumidores pagan menos del costo de los bienes o servicios que requiere. Es la diferencia entre el costo y el precio o tarifa con lo que paga el beneficiario, o visto desde el ángulo opuesto, la diferencia del pago por bienes y servicios adquiridos en el mercado libre y los que paga en razón de la existen-

Figura 2.
Incidencia de la pobreza de Colombia por IPM según dominio (2015)



Fuente: Diseño propio con base en cálculos DANE, Encuesta de Calidad de Vida (ECV), 2016.

cia estatal. La diferencia es sufragada por el Estado (como intermediario) de manera directa o indirecta de modo que el financiamiento total del Estado es el total de los subsidios otorgados. Su justificación gira en torno a mantener el acceso universal de servicios en los hogares pobres, y desde la perspectiva de la política social, como una manera de asistir a la gente, en teoría para resolver el problema de la pobreza y la desigualdad garantizando el acceso y consumo de bienes esenciales.

Los subsidios pueden ser vistos como un impuesto negativo donde existe una brecha entre lo que recibe el productor y lo que paga el consumidor generando entonces una distorsión en el mercado. Son la antítesis de los impuestos pero con los primeros se hace más evidente la política social por la ruta de la redistribución, puesto que busca entregar recursos y beneficios a ciertos grupos tomando recursos de otros para hacer asistencia (o en su acepción negativa “asistencialismo” que se dirige básicamente a la subsistencia y supervivencia de sujetos pasivos), protección social, promoción de bienestar, realización de los derechos sociales de la ciudadanía, y la generación y preservación de un espacio social de pertenencia a su entorno sociopolítico porque refuerza la cohesión social.

La falta de progresividad de los subsidios llama la atención sobre la necesidad de mejorar su focalización la cual ofrece tres bondades. En primer lugar, reduce potencialmente el presupuesto de los subsidios o el costo de ofrecerlo; segundo, impacta potencialmente a los hogares pobres debido a que estos se benefician en mayor proporción en la medida que descarte a los que no son pobres; y tercero, los subsidios que se dirigen a hogares ejercen menos distorsión que los subsidios no dirigidos o mal dirigidos (Komives et al, 2005, p. 9-15 y 91). Si un sistema es progresivo, debería tomar en cuenta que la focalización beneficie a

los pobres superando fenómenos no observables a primera vista.

2.1. El tamaño y riesgos de los subsidios indiscriminados

Como porcentaje del gasto público colombiano, los subsidios han pasado de 29,1% en 1999 a 47,9% en 2015 inclusive mucho más significativo que en el conjunto de los países de América Latina y el Caribe que pasaron de 29,0% a 34,7% en el mismo lapso. Mientras que para este conjunto de países los subsidios se hacen crecientes, en los países del OCDE pierden peso al pasar de 58,4% en 1999 a 56,5% en 2015¹¹.

El peso de los subsidios al consumo como proporción del ingreso familiar de los colombianos está entre 3% y 5%. Visto por servicios y como proporción de los ingresos por hogar de los beneficiarios del país, los que acceden a subsidios a vivienda representan el 18,6%, seguidos por los de educación que representan 16,6% (Gallego, 2015, p. 15-18) y los de salud con el 8,7%. Los de Familias en Acción pesan 3,6% de los ingresos de los beneficiarios mientras que los referentes al cuidado de los niños el 2,5%.

Por su tamaño y proporción Bogotá es un referente para Colombia. Los resultados de los subsidios para comienzos del presente siglo en la capital muestran reducciones en el índice de Gini del 7% (Ramírez, 2006). En otro estudio dirigido por Gallego (2015: 134-135), concluye que el subsidio educativo llega a representar el 24,4% de los gastos de los hogares equivalente al 2,3% de los gastos totales, siendo de lejos el subsidio mejor focalizado. En su interior, 9,4% para el estrato 1 (69,7% de los gas-

11 El Banco Mundial ha comparado los subsidios y demás transferencias en distintas latitudes arrojando que su comportamiento es mucho más dinámico en los países de América Latina que en los del OCDE. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TRFT.ZS?end=2015&locations=CO&start=1999>

tos en educación) y el 5,3% para el estrato 2 (48,7% de los gastos en educación). El mismo estudio demuestra que los subsidios en la capital de manera agregada han sido progresivos, puesto que el esfuerzo gubernamental le aporta al estrato 1 un 6,6% del gasto total de los hogares, mientras que el aporte al estrato 6 es de -7,6%.

2.2. Taxonomía de los subsidios

Los subsidios e incentivos tienen límites difusos y se fusionan todos en el gasto público. Mientras que los incentivos son acciones económicas o regulatorias tendientes a incidir en la conducta de los individuos, los subsidios directos o indirectos son apoyos financieros para ayudar a una persona o sector. Ambos se mezclan en el gasto público tomando figuras como atención gratuita o subsidiada (cupos escolares, atención a la primera infancia, subvenciones), u oferta de bienes o servicios gratuitos (ración alimentaria, seguros de salud). En un sentido amplio, casi todos los programas gubernamentales que giran en torno del gasto público social, podrían ser considerados subsidios, lo que se demuestra con las diferencias entre la pobreza monetaria y el IPM. Si la pobreza monetaria boyacense ascendía en 2015 a 35,4% y el IPM a 23,4%, la diferencia se explica por lo que los usuarios no pagan directamente sino por la acción tanto del resto del sector privado como de la acción estatal. El acceso a los bienes y servicios considerados en el IPM considera el conjunto de los programas sociales que superan el nivel de renta neta. Si a esta le agregamos pensiones, subsidios directos, acceso a bienes y servicios, podemos asimilar la renta bruta a la riqueza multidimensional.

Justamente por lo anterior, los subsidios no siempre son transparentes, evidentes, directos, y en consecuencia toman diferentes formas, como lo esquematiza la figura 3:

a) Los subsidios a los usuarios (deman-

da) se diferencian de los subsidios a las empresas (oferta). Estos últimos se traducen en transferencias fiscales, garantías, créditos favorables, subvenciones, exenciones tributarias, precios bajos garantizados de insumos, apoyo a la investigación, préstamos no reembolsables a empresas por pérdidas. Los subsidios a la demanda tienen su sustento en la dinámica del mercado, dada la importancia de garantizar el consumo de bienes provistos por empresas que operan en contextos de eficiencia económica.

b) **Subsidios únicos o recurrentes.** Algunos subsidios pretenden estimular las conexiones o reducir el consumo de ciertos servicios. Los subsidios a la conexión son subsidios de una sola vez que reducen o eliminan el precio que se paga por la conexión al sistema.

c) **Subsidios dirigidos o no dirigidos.** Los no dirigidos solo tienen una fijación general o indiscriminada mientras que los dirigidos explícitos benefician a un grupo de usuarios, los cuales tienen políticas intencionales de cobrar más a algunos consumidores y menos a otros por el mismo servicio. Dentro de estos se encuentran subsidios explícitamente dirigidos a la cantidad como las tarifas de bloques crecientes.

d) **Subsidios de carácter geográfico.** Cuando su presencia es más fuerte en una zona que en otra, como la de los SPD de las zonas urbanas con empresas formalizadas frente a demandantes rurales aislados que sufragan la totalidad de su costo y con no menor frecuencia, con menor calidad.

Algunos intentos giran en torno de tres tipologías propuestas desde finales de los setenta y que fueron sistematizadas por Gallego (2015: 9-12):

a) **Según el objeto social:** Subsidios destinados a la formación de capital humano

Figura 3.
Taxonomía de los subsidios



Fuente: Construcción de los autores.

(gratuidad educativa y transporte escolar, régimen subsidiado en salud y plan de intervenciones colectivas, asistencia social, atención a la primera infancia, familias en acción) y subsidios enfocados a mejorar la infraestructura física del hogar (SPD, apoyo a la vivienda, energía, gas).

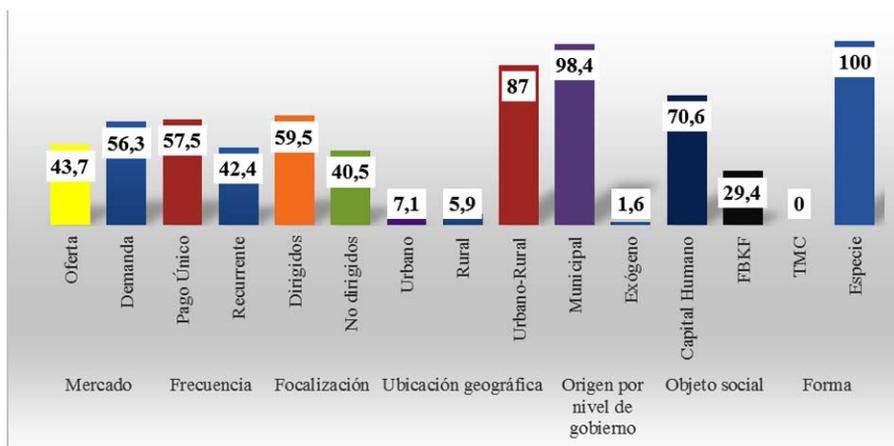
- b) **Según su provisión nacional, departamental o municipal**, que permite visualizar el principio de complementariedad entre los niveles de gobierno.
- c) **Según el esfuerzo directo de los residentes de la jurisdicción**, pudiendo cuantificar los subsidios cruzados y aquellos financiados a través del presupuesto en donde el gobierno es proveedor directo. Los subsidios cruzados consisten en incrementar el costo a ciertos segmentos de la población y disminuirlo a otros. Por ejemplo, en las tarifas de luz los segmentos más ricos pagan tarifas más altas, lo que permite bajar las tarifas de las personas de escasos recursos. De esta manera, en muchas ocasiones el Estado no interviene en subsidiar a los más pobres directamente.
- d) **Según subsidios monetarios directos condicionados (subsidios al ingreso) o subsidios en especie** (suministro de agua, alimentos, vivienda, educación, salud, electricidad), porque permite el consumo de bienes y servicios a partir de decisiones discrecionales del beneficiario, o porque convierte al subsidiado en un receptor pasivo.

ciario, o porque convierte al subsidiado en un receptor pasivo.

Los programas con transferencias condicionadas de recursos (TCR) tienen como objetivo reducir la pobreza con programas de asistencia social supeditada a acciones de los receptores. Son un mecanismo que intenta romper el ciclo por el cual la pobreza se transmite a una generación siguiente. El gobierno sólo transfiere el dinero a las personas que cumplen con ciertos criterios. Esta transferencia puede ser usada discrecionalmente a diferencia del subsidio a la demanda, que obliga a que la persona subsidiada dirija su uso de manera predeterminada, aun cuando mantiene el poder de negociación con el proveedor para exigir mejor calidad y servicio. Sin embargo, la experiencia internacional, incluida Suecia (Rojas, 2016), evidencia el uso combinado de subsidios a la demanda o a la oferta, pero también las limitaciones de los subsidios a la demanda por las características oligopólicas de la oferta pública (no es ni amplia ni homogénea), por la diferencia de estándares de la oferta pública y privada, por la elevada regulación de servicios públicos en materia de precio y tipo de servicios, y por las asimetrías de información que castiga a los usuarios.

De modo que los subsidios se confunden con el gasto público social. El gasto social en Colombia ha tenido gran importancia en los presupuestos públicos a pesar de las dificultades para conciliar las priori-

Figura 4.
Evolución de las categorías de Mercado, frecuencia y focalización. Municipios seleccionados. 2010-2015



dades de política sectorial con los límites que establece la política fiscal, cuando las restricciones económicas y financieras han sido extremas¹².

3. Análisis de resultados: pobreza y subsidios en el departamento de Boyacá

3.1. Tipología de los subsidios en Boyacá

La propuesta de análisis trasciende la distinción tradicional de gasto social al considerar otras acciones estatales que, además de favorecer el desarrollo intelectual y físico de las personas y compensar las carencias existentes en grupos vulnerables, están destinadas a ampliar la capacidad productiva y a regular la convivencia social. Po-

demos estudiar por tanto, los subsidios a la luz del gasto público en una taxonomía que distinga las distintas modalidades como afectan, asignan o se originan: Mercado, frecuencia, focalización, ubicación geográfica, origen por nivel de gobierno, objeto social y forma de asignación (Figura 4).

Oferta y demanda. A la luz del modelo clásico de libre competencia como medio para mejor asignación de los recursos, el gasto público municipal supone que debe llevarse de la oferta hacia la demanda. Este esquema es aplicado parcialmente puesto que el estudio arroja que en promedio un poco más de la mitad (56,3%) se dirige a los individuos o familias para que, al menos en teoría, seleccione posteriormente al oferente (figura 2). El gasto a la demanda muestra comportamientos disímiles entre el 46,9% del 2011 hasta el 64,2% del 2014 (tabla 1), corroborando que al menos cuatro de cada diez pesos corresponden a subsidios a la oferta, dejando de lado los estímulos para obtener más resultados puesto la gestión administrativa no se somete al volumen de recursos asignados.

12 El Artículo 350 de la Constitución Política hace obligatorio incluir en todo presupuesto el componente denominado gasto público social, el cual se definió en el Art. 41 del Decreto 111 de 1996: "Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión."

Tabla 1.
Porcentaje del tipo de subsidio en el municipio 2010-2015

Año	Oferta	De-manda	Úni-co	Re-curren-te	Diri-gido	No diri-gido	Urba-no	Ru-ral	Urb-rural	Muni-cipal	Exó-geno	Cap. Hu-mano	FBKF	TMC	Espe-cie
2.010	48,0	52,0	62,7	37,7	55,4	44,6	5,3	9,3	85,4	99,7	0,3	66,5	33,5	-	100,0
2.011	53,1	46,9	55,0	45,0	51,0	49,0	4,7	7,2	88,1	99,7	0,3	64,5	35,5	-	100,0
2.012	35,8	64,2	58,6	41,4	67,3	32,7	8,5	5,0	86,5	98,6	1,4	76,6	23,4	-	100,0
2.013	38,9	61,1	59,5	40,7	63,4	36,4	9,0	5,4	85,6	97,8	2,2	74,1	25,9	-	100,0
2.014	39,6	60,4	56,2	43,8	63,4	36,6	7,3	4,3	88,4	97,3	2,7	74,3	25,7	-	100,0
2.015	46,8	53,2	54,2	45,8	56,6	43,4	7,7	4,2	88,1	97,2	2,8	67,8	32,2	-	100,0
Pro-medio	43,7	56,3	57,7	42,4	59,5	40,5	7,1	5,9	87,0	98,4	1,6	70,6	29,4	-	100,0

Fuente: elaboración propia con base en ejecuciones de gastos.

Observada su volatilidad en la Figura 5 que toma en cuenta la media y desviación estándar, deja deducir que las administraciones locales tienen un margen de maniobrabilidad de 6,6 p.p. en uno u otro sentido para enfocar los recursos hacia la oferta o hacia la demanda. Esta discrecionalidad refleja alguna capacidad del ordenador para seleccionar si el recurso lo dirige a las instituciones o sectores directamente (oferta) como mantenimiento vial, desarrollo institucional o de establecimientos educativos, o los enfoca a los demandantes tal como refuerzos al régimen subsidiado, subsidios a servicios públicos o atención al adulto mayor.

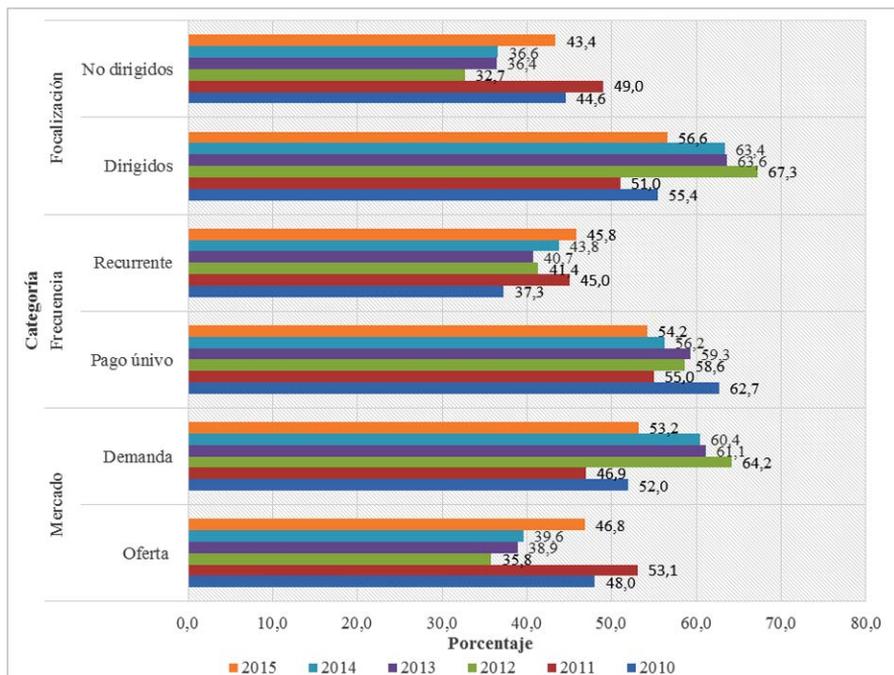
Recurrencia del gasto. En promedio dos quintas partes de los gastos municipales demandan las mismas asignaciones una y otra vez. Esto es concordante con la enorme inflexibilidad del presupuesto alimentada por una secular desconfianza entre Ejecutivo y Legislativo (Velasco & Otros, 2016b). En tal sentido, la Figura 8 hace evidente la tendencia creciente de los subsidios recurrentes a costa de los que se aplican y que no exigen gastos en las vigencias subsiguientes, al mostrar que ganaron 8,5 p.p. en tan solo los 5 años del estudio.

Focalización. Igualmente, la observación que se hace del grado de focalización del gasto presenta un modelo de libre competencia aplicado a medias. En promedio el 59,5% del gasto programado se ejecuta hacia personas o grupos preconcebidos, lo que supondría instrumentos de focalización para conocer la vulnerabilidad de los beneficiarios. Esta composición tiende a crecer (llegó a representar el 67,3% en el 2011 creciendo 16,3 p.p. frente al año precedente), no solamente por asignaciones definidas tipo régimen subsidiado o subsidios a servicios públicos domiciliarios, sino a pesar de numerosas obligaciones legales tales como prevención de desastres, reforestación, adquisición de predios, seguridad ciudadana o capacitación de funcionarios.

En cuanto a la discrecionalidad del recurso, el ordenador cuenta con 6.1 p.p. por encima o por debajo del promedio (tabla 1), permitiendo que eventualmente haga más o menos volumen de inversión en grupos específicos o que los pueda ejecutar en inversiones indiscriminadas del tipo de bienes públicos de segundo grado.

El gasto por destino geográfico. Bajo la metodología de pobreza monetaria en 2002 la pobreza extrema rural era 2,7 veces

Figura 5.
Evolución de las categorías de Mercado, frecuencia y focalización. Municipios seleccionados. 2010-2015



Fuente: elaboración propia con base en ejecuciones de gastos.

la urbana y diez años después la diferencia aumentó a 3,5 veces. Si se acepta que el gasto es instrumento de redistribución que conduce a un Estado más igualitario, las cifras del destino del gasto municipal demuestran la falta de diferenciación y por supuesto un contrasentido evidente, hasta el punto que el gasto explícitamente ejecutado en lo rural es en promedio 5,9% (Figura 3). Inclusive se ha acentuado la caída del gasto rural directo de 9,3% en 2011 a 4,2% en el 2015 (tabla 1) a favor de la que se enfoca claramente en lo urbano y de aquella que beneficia a toda la población sin miramientos geográficos.

Concordante con numerosos estudios defensores del libre mercado (Káiser, 2017;

Friedman, 1997; Mises, 1956; Krause, 2015), el crecimiento y la estabilidad económica son variables cercanamente ligadas a la evolución de la riqueza, pero siempre y cuando mejoren la distribución del ingreso a favor de los pobres. La composición del gasto público, especialmente de su destino según la localización de los más pobres, deja fuertes dudas acerca de sus efectos en construcción de capacidades y funcionamientos, o al menos en acelerar los objetivos de desigualdad. López & Núñez (2006) recuerda que las políticas encaminadas a empleo y a reducir el tamaño del hogar son los factores que sugieren mayor efecto en la reducción de la pobreza. Si el desempleo formal es la carencia más notoria del IPM,

es cuestionable si el recurso público solo se gasta o se invierte, máxime con la evidencia de que en los hogares más pobres el porcentaje de ocupados asalariados (obreros, empleados, jornaleros) es muy reducido (29% para el quintil 1 y 43% para el quintil 2) y que dependen más de cuenta propia, pequeños microempresarios, ayudantes familiares o servidores domésticos no regidos por el salario mínimo. Por tanto, el mundo del gasto público es la nirvana del subsidio público, aún en contravía de los subsidios que cada persona requiere.

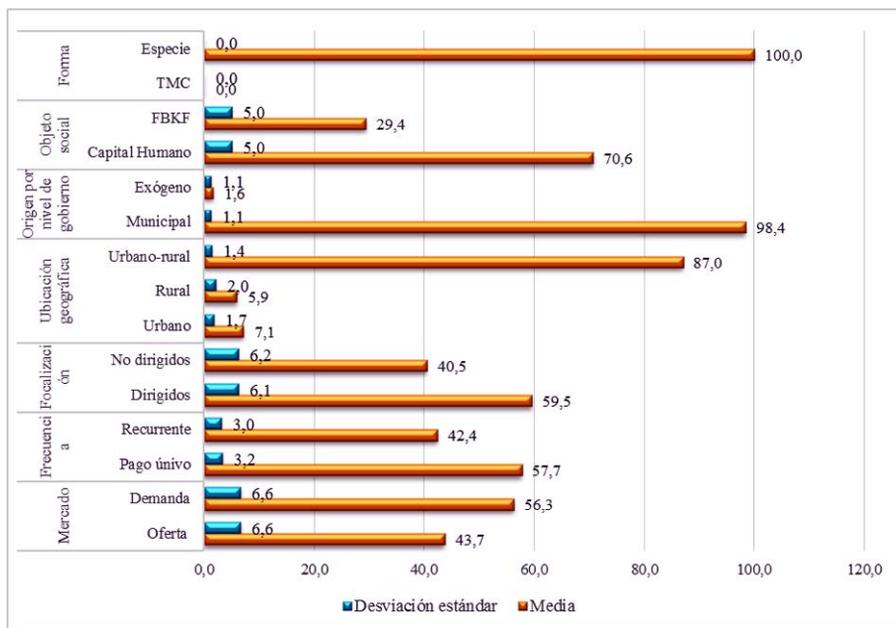
Nivel de gobierno financiadora: La inmensa mayoría de recursos ejecutados se originan en presupuesto propio o con participaciones y solo la minoría financiados desde las instancias nacionales y departamentales mediante la modalidad de programas y proyectos cofinanciados en cumplimiento del principio de complementariedad

y concurrencia. Las cofinanciaciones siempre han significado menos del 3% a pesar de triplicarse desde comienzos de la presente década, haciendo salvedad que lo que se consideran recursos municipales incluyen las restantes transferencias (SGP y regalías) que constituyeron el 72,7% del presupuesto territorial de Colombia (DNP, 2016). En consecuencia, las entidades territoriales son operadoras de gastos predefinidos, gastos recurrentes y prioridades exigidas tanto en la ley como en las políticas de los órganos de los niveles departamental y nacional.

Capital humano o infraestructura: En promedio el 70,6% de los gastos municipales se supeditan a lo que se denomina Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) que a diferencia del componente que agrupa capital humano, representa inversiones para mantenimiento en infraestructura existente y en la construcción de infraestructura

Figura 4.

Taxonomía de subsidios. Media y desviación estándar por categoría de 2010 a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en ejecuciones de gastos.

ra nueva (tabla 1). La laxitud de lo que se entiende por Gasto Público Social desde el Art. 350 constitucional y en el Art. 41 de la ley orgánica presupuestal, facilita la presupuestación creativa y que se incorporen en el gasto ítems que no siempre le apuntan a resultados e impactos. Ejemplo, parte no menor de lo que llamamos inversión en capital humano se dirige a promoción de eventos culturales y deportivos sin que sea estrictamente manifestaciones autóctonas y de amplia cobertura, operación recurrente de infraestructura y equipos, y hasta servicios públicos, todo justificado en los principios de programación integral. A esto se le agrega que podría aceptarse el gasto en aparentes destinos no prioritarios pero la debilidad de indicadores en las entidades territoriales no permiten evaluar y hacerle seguimiento a los resultados e impactos.

Subsidios en especie. En el municipio todos los gastos municipales hacen parte del gasto público social que beneficia a los ciudadanos mediante bienes y servicios pero no mediante recursos directamente entregados en efectivo. Al contrario de las TMC nacionales, el municipio no dispone de la potestad de entregar efectivo a los habitantes, lo que se observa en el 100% para

todos los años de la observación empírica (Figuras 4 y 5).

3.2 Avances en las variables de pobreza en Boyacá

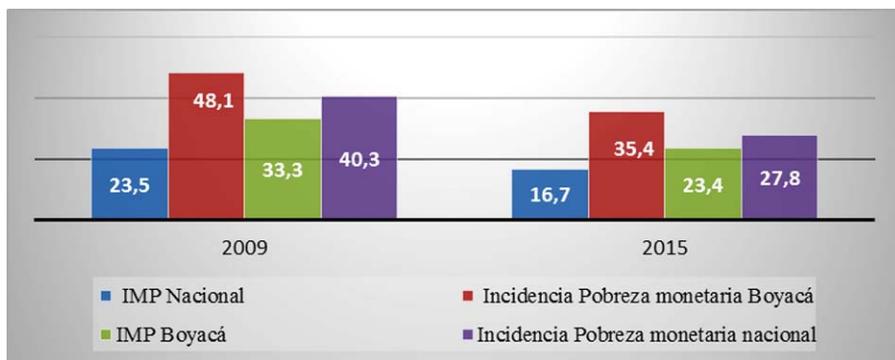
A la luz de la pobreza monetaria para el año 2015, como lo evidencia la figura 5, el porcentaje de personas clasificadas como pobres de Colombia era del 27,8%, mientras que el IPM era de 16,7%. El porcentaje de personas clasificadas en pobreza extrema con respecto a la población total nacional fue del 8,5%.

Boyacá es más pobre que el agregado nacional. Si bien avanza positivamente, la pobreza monetaria departamental era de 48,1% en 2009 y baja a 35,4% en 2015, mientras que la pobreza medida con el IPM pasa de 33,3% a 23,4% en el mismo lapso. Uno de cada tres boyacenses ganan menos del umbral de ingresos que marca la pobreza monetaria y uno de cada cuatro son pobres bajo la metodología multidimensional. Sin embargo, los menores ingresos se compensan con la acción estatal reflejados con mejores resultados en las dimensiones y variables del IPM.

Un análisis de las características de los hogares colombianos y los determinantes

Figura 5.

Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria e IPM: Boyacá vs. Nacional 2009-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

de la pobreza puede dar luces sobre mecanismos de focalización en el otorgamiento de subsidios, transferencias y otros mecanismos de lucha contra la pobreza. En Colombia los hogares pobres son más grandes que los no pobres (4,5 vs 3,3 personas), tienen más niños (1,6 niños del primer quintil vs 0,4 para el quinto), el ciclo de vida de la pobreza cae con la edad siendo mayor en el sector rural, los hogares rurales con jefatura femenina tienen mayor riesgo de caer en pobreza (30,9% de los jefes de hogares son mujeres), con la edad los ingresos del jefe de hogar suben y la tasa de dependencia disminuye en la medida que los hijos salen del hogar, la tasa laboral femenina es menor, el analfabetismo sigue siendo muy elevado entre los jóvenes pobres del sector rural (afectaba al 7,9% de la población de 15 años a más en el 2003), los pobres han accedido a más educación básica y media pero la educación superior sigue siendo excluyente, los pobres se benefician más de capacitación laboral pero tienen menos acceso a esta, los pobres tienen menos par-

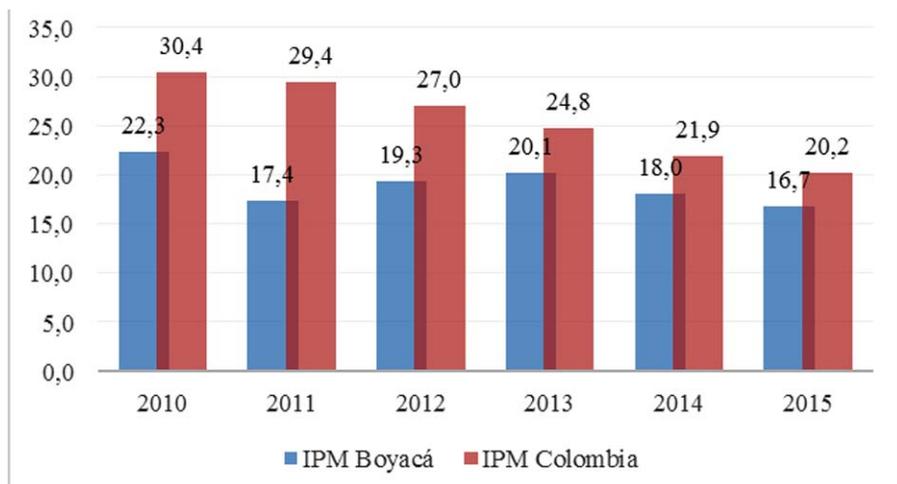
ticipación laboral y tasa de ocupación, los trabajadores pobres dependen más de los sectores agropecuario e informal y devengan menos, la vivienda de los pobres es más precaria y más expuesta a riesgos ambientales López & Núñez (2006: 98-115).

Mientras que la Nación en promedio reduce el IPM en dos puntos porcentuales por año, Boyacá lo hace a un ritmo de un punto porcentual por año (Figura 6).

En relación con la inasistencia escolar la medición pasa de 4.08% a 4.48% en los años considerados, con un crecimiento medio interanual de 0.07 que se incrementa ligeramente. Por otro lado, en rezago escolar pasa de 34.07% a 32.84%, Finalmente, en trabajo infantil se crece de 6.53 a 9.72 en esos años a una tasa media interanual de 53 puntos básicos.

El componente de desempleo de larga duración evoluciona de 8.72% a 7.48%, decrecimiento medio interanual de 21 puntos básicos, mientras que el empleo informal pasa de 81.27% a 80.84%, a un ritmo medio interanual de -0.07.

Figura 6.
IPM Boyacá vs. IPM nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DANE.

El elemento de sin aseguramiento en salud pasó de 8.04% a 9.63%, con crecimiento medio de 27 puntos básicos. En tanto que, barreras de acceso a servicio de salud pasó de 10.51% a 6.41%, con un decrecimiento medio interanual de 68 puntos básicos.

El componente de acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda pasó de 6.62% a 5.94%. Por otro lado, el componente de inadecuada eliminación de excretas la medición cambió de 15.38% a 9.61%. Adicionalmente, la variable de pisos inadecuados cambió de 9.4% a 5.4%. En paredes exteriores inadecuadas cambió de 1,2% a 0,5% y el hacinamiento crítico se redujo de 14.6% a 11,1%, con reducción media interanual de 59 puntos básicos.

Desempeño por resultados de los municipios seleccionados

Siguiendo la calificación que adelantó el DNP, el peor calificado en materia educativa fue Busbanzá con 37.5% y el mejor Sogamoso con 66.9%, seguido por Santa María con 61.4%, frente a la media de 53.8%. En lo atinente a salud, el municipio

peor calificado fue también Busbanzá con 57.4% y el mejor Sogamoso con 96.1%. El segundo mejor fue Moniquirá con 95.2% frente a la media de 84.1% pero con una desviación estándar de 11.57%. Los municipios seleccionados en escala de 0 a 5 sacaron un promedio de 4.2.

En lo referente a acceso a servicios públicos la peor calificación fue para Buenavista con 35.6%. Buzbanzá se recuperó con 65.0%, que lo ubicó en la tercera mejor posición. El mejor fue Socha con 67.6%. La media fue de 49.3% y la desviación estándar de 13.2%. Buenavista estuvo una desviación estándar por debajo de la media y Socha 1.36 desviaciones por encima de la media. En escala de 0 a 5 el promedio de los municipios fue de 2.4.

Finalmente, en lo que tiene que ver con seguridad, el municipio peor calificado fue Sogamoso con 75.5%, lo que resalta con su posición en los dos primeros elementos. Entre tanto el mejor fue Socha con 94.8%. La media fue de 86.6 y la desviación estándar de 7.2. Sogamoso estuvo 1.53% desviaciones estándar por debajo de la media y Socha 1.13% por encima. En la escala de 0 a 5 la media de los municipios fue de 4.3.

Tabla 2.

Calificaciones de los municipios seleccionados en relación a resultados de desempeño

Municipio	Educación	Salud	Acceso a servicios públicos	Seguridad	Calificación Ponderada	Calificación en escala 0-5
Buena vista	46.86	83.01	35.69	81.26	61.7	3.1
Buzbanzá	37.54	57.48	65.09	76.03	59.0	2.95
Gámeza	59.46	74.66	36.91	94.62	66.4	3.3
Moniquirá	51.41	95.23	46.67	85.16	69.6	3.5
Santa María	61.48	87.35	38.39	91.17	69.6	3.5
Socha	58.71	93.51	67.6	94.81	78.7	3.9
Sogamoso	66.97	96.11	56.92	75.56	73.9	3.7
Tibaná	54.8	86.16	41.12	93.64	68.9	3.4
Tibasosa	47.32	79.37	67.08	87.7	70.4	3.5
Ventaquemada	53.45	87.65	37.8	86.35	66.3	3.3
Media	53.8	84.1	49.3	86.6	68.5	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DNP.

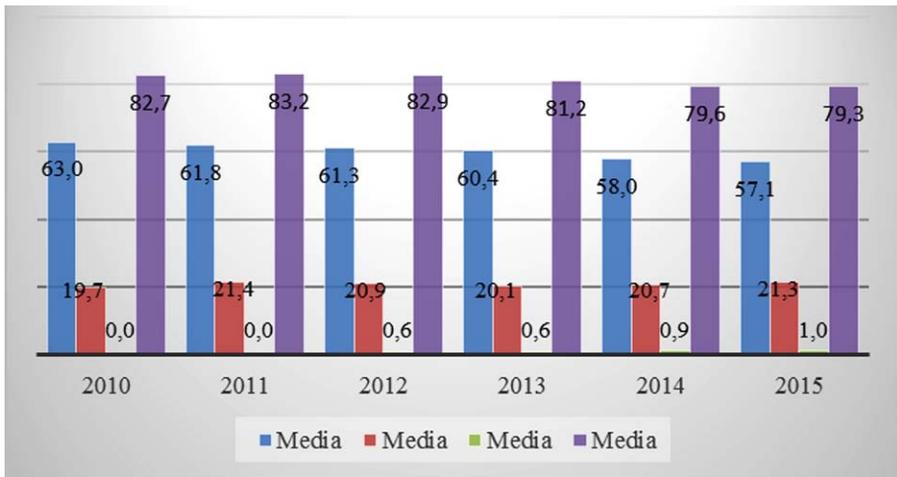
La tabla 2 presenta el consolidado de calificaciones. En orden descendente, conservando la ponderación usada por DNP, los resultados fueron los siguientes: Socha 3.9, Sogamoso 3.7, Tibasosa 3.5, Moniquirá 3.5, Santamaría 3.5, Tibaná 3.4, Gámeza 3.3, Ventaquemada 3.3, Buenavista 3.1 y Busbanzá 2.95. La media fue de 3.4. Esto evidencia varias cosas: el desempeño es mas complicado en educación y acceso a servicios públicos, pero lo mejores en esas áreas no sacaron notas sobresalientes. Los resultados de desempeño globales no son alentadores, ni siquiera para Sogamoso, ya que el tema de seguridad le restó puntos. Resalta el ejemplo de Socha, que ganó en seguridad y en servicios públicos, la materia más difícil.

Con los subsidios que crecen en mayor proporción que el avance en los niveles de pobreza, aparece la perpetuación de los mecanismos de reproducción de la pobreza sin que se construya suficiente capacidad y empoderamiento de los asociados, a quienes se

visualizan fácilmente como pacientes y no como agentes. Este recurso es de hecho, el único inagotable gracias a capacidad de construir oportunidades para poder actuar, que no es más que habilidades de cada persona de darle forma a su propio destino, el cual valora y encuentra razones para valorar, puesto que nadie es sujeto pasivo, es agente de sus propios funcionamientos, activo, generador de cambios, no un receptáculo de las ayudas estatales.

Los habitantes subsidiados en salud bajan 6 p.p. y el IPM 10 p.p. en el mismo periodo. El 23,4% de los boyacenses son pobres bajo esta metodología, entre tanto, más del doble (57,1% en 2015) están cubiertos de manera subsidiada. (Figura 7). Los no pobres siguen siendo considerados vulnerables y sin la suficiente capacidad como para dejar de ser objeto de asistencia estatal en el contexto de un modelo que enfatiza la demanda como estandarte para la competencia. La incapacidad para sobrevivir en el mercado de libre competencia se refleja en

Figura 7.
Media total del número de afiliados como porcentaje de la población total por tipo de régimen subsidiado



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Minsalud y Dane

que quienes permaneces subsidiados en salud casi triplican a quienes están por debajo de la línea de pobreza multidimensional.

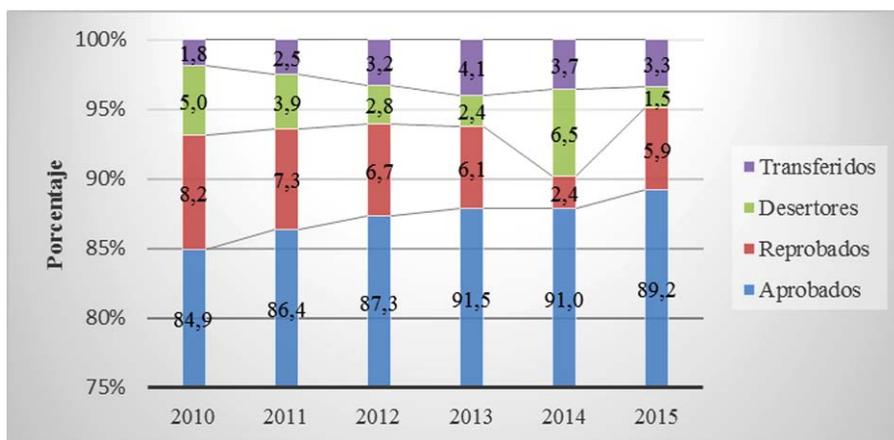
Todos los estudiantes de la muestra se educan en instituciones educativas oficiales sin que se revise su capacidad de pago diferencial. Se asume que como bien público meritario no debe excluir a nadie. Esto cuestiona la ausencia de progresividad del sistema que permite los *free riders*. Sin embargo y a pesar de sus avances evidentes, una proporción que oscila entre 13,2% y 7,4% (1 de cada 12 en promedio) de la población abandona las bondades educativas ya sea por voluntad propia o ajenas, puesto que reprobaban o desertan, alimentando las trampas de pobreza (Figura 8).

Los aumentos de aprobación estudiantil a razón de 1 p.p. promedio (Figura 24), son insuficientes para explicar las bajas coberturas en municipios como Busbanzá o Tibasosa (Figura 9). Esta no puede tener argumento distinto que su desplazamiento hacia los municipios con indicadores superiores a 100 y que disponen de mayor in-

fraestructura educativa como Sogamoso y Socha quienes son receptores de estudiantes de aquellos vecinos, pero que no evitan que parte de la población vaya quedando por fuera del sistema escolar y atrapados en las trampas de la pobreza.

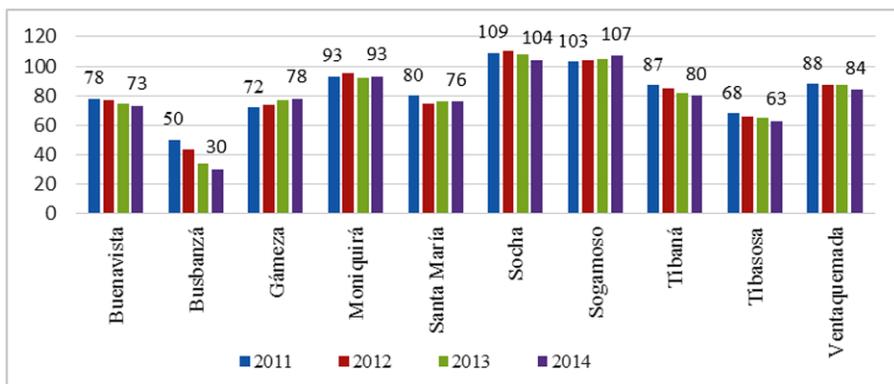
Los beneficios son requerimientos fundamentales que justifican las acciones estatales, en medida que cada programa produce resultados deseables enunciados en las metas y objetivos. Tales metas se relacionan tanto con la eficacia de cada asignación económica como con la equidad distributiva, que a diferencia de los mercados privados será preocupación explícita del gasto público. En materia de disposición de servicio de acueducto consolidado en la Figura 10, el gasto creciente y sectorialmente asignado desde la ley de competencias y recursos no arroja avances significativos para los municipios estudiados (excepto Sogamoso que avanzó 12 p.p. hasta llegar al 62.21% gracias a las economías de escala), inclusive, algunos arrojaron pérdidas de cobertura que expone ineficiencias tanto

Figura 8.
Estado de los estudiantes como porcentaje del total de matriculados en municipios seleccionados. Media anual.



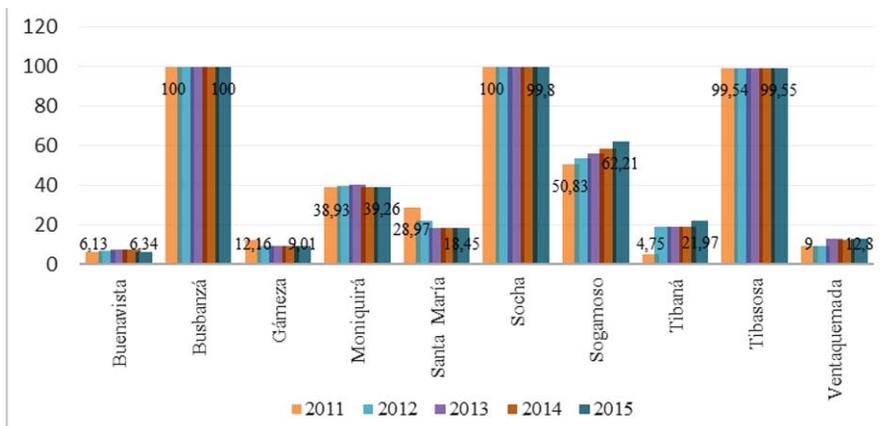
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mineducación

Figura 9.
Cobertura en educación (primaria, básica y media). Municipios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de datos CEDE.

Figura 10.
Cobertura de acueducto en municipios seleccionados (%).



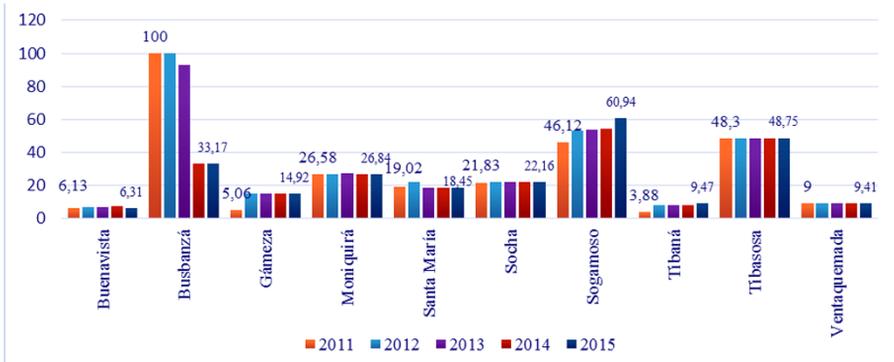
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de Datos – CEDE.

en el destino del gasto como en la forma de financiamiento, puesto que los subsidios a la demanda no se reflejan en más cobertura.

Los alcances en cobertura de alcantarillado es bastante similar a la de acueductos. Las dos suman coberturas globales promedio inferiores al 50% y sin embargo, muestran disparidades acentuadas entre municipios (Figura 11), como las que se pueden observar con coberturas óptimas

de acueducto en Tibasosa, Busbanzá o Socha, pero bastante deficientes en Gámeza, Ventaquemada o Buenavista con menos del 10% de cobertura. El servicio de alcantarillado es aun más crítico porque Sogamoso apenas ha llegado al 60,94% de cobertura y Tibasosa al 48,75%. El nivel de los demás no supera la tercera parte y pierde en algunos casos preponderancia porcentual (Figura 11).

Figura 11.
Cobertura de alcantarillado (%). Municipios seleccionados.

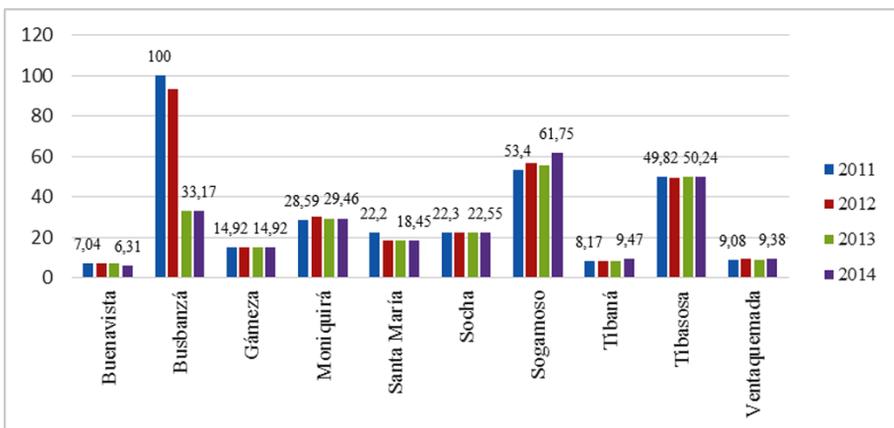


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de Datos – CEDE.

La cobertura del servicio de aseo y disposición final de residuos es la mitad de la cobertura de alcantarillado y la tercera parte de la cobertura de acueducto (Figura 12). El aseo es prácticamente insignificante en municipios como Buenavista o Ventaquemada, pero Sogamoso que está a la cabeza llega al 61,75% siendo el único que arroja avances importantes en los tres servicios domiciliarios.

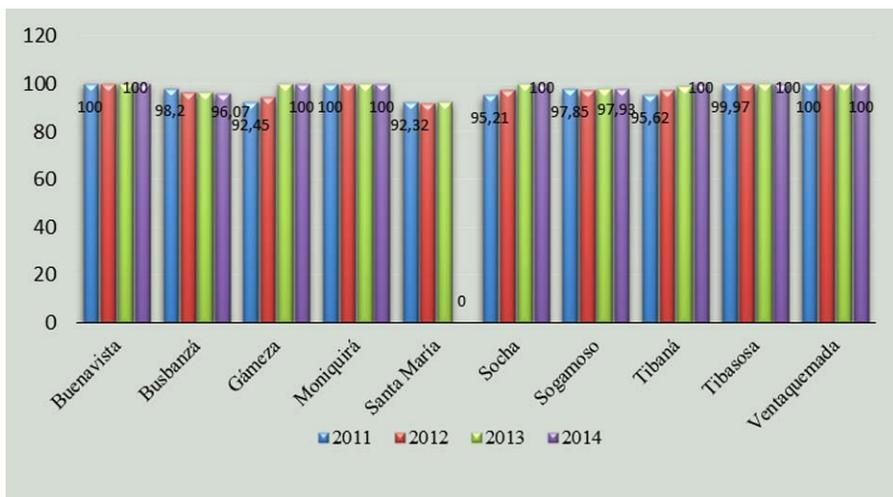
De los servicios públicos domiciliarios analizados y que son variables tanto de las NBI como del IPM, el de mejor cobertura es el servicio de energía eléctrica (97,1%), que en el peor de los casos es de 93,0% como se presenta en Santa María (Figura 13). En general, el servicio de alumbrado público se presta con la mayor estructura empresarial operado bajo características de economía de escala y monopolio natural.

Figura 12.
Cobertura (%) en aseo. Municipios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de Datos – CEDE.

Figura 13.
Índice de cobertura eléctrica. Municipios seleccionados.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Centro de Datos – CEDE.

El IPM y las NBI como línea gris que se-para los pobres de los no pobres

Busbanzá duplica la pobreza promedio de los municipios en estudio con 57,97% pero Tibaná y Gámeza bordean el 45%. Tibasosa y Sogamoso se ubican por debajo (16,18% y 11,6% respectivamente). Las NBI del grupo seleccionado fue 34,2% mientras que la cobertura en salud fue del 61,8%, la de educación del 82,8%, la de acueducto del 45,1%, la de alcantarillado del 28,5% y la de energía del 97,1% (tabla 3). Nominalmente la línea de pobreza sería el umbral para abandonar el estado de dependencia de los recursos públicos en cada una de las variables e indicadores. Estadísticamente el servicio de alcantarillado (28,6% de cobertura promedio) sería el único que es menor que el porcentaje de las NBI.

En el anterior sentido, los servicios a subsidiar serían exclusivamente a los pobres equivalentes en el 2011 al 34,2% de los habitantes de la muestra. Por tanto, en

Tibasosa (tabla 3) sería subsidiable solamente el 16,18% o en Busbanzá el 57,97% de la población.

Podemos llamar la atención que si las demandas superan la línea de pobreza y a su vez que la oferta se lleva a cabo de manera indiscriminada, se presentan fallos en cuanto a la progresividad. Superar la línea de pobreza no elimina la demanda por servicios prestados por el Estado y es menor la población que efectivamente no es vulnerable. La débil progresividad es asimilable a subsidios indiscriminados haciendo de los recursos públicos un permanente ejemplo de la tragedia de los comunes. A esto se le suman los instrumentos de focalización que no son lo suficientemente diferenciadores como para aplicar tarifas y subsidios progresivos, pues hasta el servicio de energía eléctrica que claramente se presta bajo principios de mercado, asume para focalizar subsidios a la estratificación socioeconómica cuyo instrumento no es para nada confiable para delimitar a los ciudadanos

Tabla 3.
Características de municipios seleccionados frente a la media de los mismos y departamental. 2011.

Referente	NBI	Afiliación a régimen contributivo /población	Cobertura educativa	Cobertura Agua	Cobertura Alcantarillado	Cobertura energía eléctrica
Buenavista	45.0	1.3	78.0	6.1	6.1	100.0
Busbanzá	58.0	2.9	50.0	100.0	100.0	98.2
Gámeza	44.2	19.1	72.0	12.2	5.1	92.5
Moniquirá	30.9	30.3	93.0	38.9	26.6	100.0
Santa María	32.7	18.4	80.0	29.0	19.0	92.3
Socha	29.1	52.4	109.0	100.0	21.8	95.2
Sogamoso	11.6	67.5	103.0	50.8	46.1	97.9
Tibaná	45.9	2.1	87.0	4.8	3.9	95.6
Tibasosa	16.2	11.3	68.0	99.5	48.3	100.0
Ventaquemada	28.5	9.1	88.0	9.0	9.0	100.0
Media municipios seleccionados	34.2	21.4	82.8	45.0	28.6	97.2
Media Boyacá	30.8	11.0	83.4	50.3	24.4	92.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Centro de datos CEDE.

que tienen capacidad de pago y capacidad tributaria.

El modelo de subsidios la demanda estimula la competencia y la eficiencia de servicios, lo cual no elimina la acción a favor de quienes ameritan ayuda pública cuando adolecen de capacidad o en proporción a esta. Se haría evidente con serios instrumentos de focalización estandarizados porque mejoran el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Por último, la eficiencia del recurso público clama porque se le apunte al logro de resultados e impactos y no se quede en productos o medios, tal como la NGP sustenta en sus principios¹³. Este afán por resulta-

dos que midan impactos ya ha sido acogido formalmente desde el Artículo 89 de la ley 715 del 2001 pero su aplicación sigue siendo bien limitada, máxime cuando los órganos de control siguen siendo proclives al control legal, descuidando los resultados e impactos del gasto a la luz tanto de las variables del IPM como de los ODS.

ca del libre mercado. Se trata de ir de la administración pública a la gerencia pública como ya lo intentaron los pioneros Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. Para un marco y visión de estudios de gerencia por resultados ver entre otros: Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. Arellano, D. (2010). *Más allá de la reinventación del gobierno*. CIDE. 2ª edición corregida. Ciudad de México. Barzelay, M. (1998). *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. BID (2009). *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados*. Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública en Brasilia. Washington. BID & CLAD (2007). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington.

¹³ Las alternativas para que se haga efectivo los logros de valor público han pasado tanto por las técnicas gerenciales de los paradigmas burocráticos como de la NGP y se concentran en las recientes construcciones que han desembocado en la gestión por resultados para el desarrollo. La NGP promotora de la perspectiva gerencial en la administración del Estado, propone concentrarse en la eficiencia y eficacia porque mantiene la racionalidad económica

Conclusiones

Si bien el esquema de subsidios es un conjunto heterogéneo, éste no se ha acompañado de una reducción proporcional en los niveles de pobreza. La mixtura se observa cuando las cifras muestran dos quintas partes del gasto (43,7%) que se asignan indistintamente (por oferta) y se hacen recurrentes porque deben repetirse en cada vigencia (se le suma la rigidez sectorial que supera el 80% del presupuesto territorial). Además, la pobreza rural es más del doble de la urbana, en cambio, el gasto no es suficientemente diferenciado, y en ese sentido no se compadece puesto que a ese sector específico solamente se destina el 5,9% en promedio frente al 7,1% que se canaliza al sector urbano. El panorama se refleja en la calificación ponderada media de los municipios seleccionados que fue de 3.4/5 en lo que refiere a resultados de desempeño en educación, salud, acceso a servicios públicos y seguridad. Esto cuestiona el efecto acelerador sobre la reducción de la pobreza por la configuración del esquema de subsidios imperante.

El modelo no es claro porque en un esquema de transferencias verticales descendentes, las provenientes del nivel nacional y departamental (distintas a las que cofinancia el régimen subsidiado), escasamente representa el 1,6% en promedio. A su vez, hay confusión en el destino del recurso el cual se dirige a infraestructura en una tercera parte (29,4%) y el restante a lo que hemos denominado capital humano, que si bien hace parte del amplio concepto de “gasto público social”, incluye desde capacitación, sistematización, eventos culturales y deportivos, servicios públicos, sostenimiento de maquinaria y equipos, mantenimiento de edificaciones públicas y transferencias obligadas para el financiamiento de entidades que atienden población vulnerable localizada por fuera de cada jurisdicción.

De cara al debate hacia una nueva ley

de competencias y recursos, son abundantes las razones para revisar las tareas asignadas a municipios, departamentos y a la Nación en una estructura de multiniveles. Por un lado, hay que definir lo que se entiende por Gasto Público Social para delimitar los alcances del gasto territorial; segundo, las prioridades ya vienen asignadas preponderantemente desde el nivel central y su financiamiento distinto a las transferencias tradicionales (SGP) es menor. La rigidez o inflexibilidad presupuestal es de tal magnitud que el ingreso condicionado bordea el 90% de su disponibilidad, y la discrecionalidad del gasto por parte de los entes territoriales es mínima haciendo del presupuesto una especie de soporte medidas asistencialistas, alejándose de los criterios de valor público y quedándose con simples productos. Por último, la ineficiencia para obtener resultados e impactos sale a la luz con las cifras de avances en las variables e indicadores de pobreza. Colombia ha duplicado el gasto público desde 1991 y la pobreza ha bajado a la mitad pero el número de pobres se redujo en una tercera parte. A la postre, las variables de pobreza en general, cubren porcentajes superiores a los niveles de pobreza en razón a que los instrumentos de focalización son insuficientes para decidir a quien y cuanto beneficiar, y el nivel de aporte estatal en aras de cumplir con los preceptos de progresividad ya pactados en la Carta Magna. La diferencia entre las coberturas y los umbrales de pobreza demuestran la gran vulnerabilidad para la población así sea que no sean considerados pobres, pero igualmente demuestran la irrealidad de las líneas que separan los pobres de quienes teóricamente no lo son.

Referencias Bibliográficas

- Alkire, S. (2007). *The missing dimensions of poverty data: Introduction to the special issue. Oxford development studies*, 35(4), 347-359.

- Alkire, S. & Foster, J. (2013). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Documento de Trabajo OPHI No. 7, Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.
- Banco Mundial (2013). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C.
- Casas, J. & Barichello, R. (2014). *Hacia una noción sobre la pobreza*. Apuntes del Cenes. Volumen 34 – No. 59. Enero – Junio de 2015.
- CEPAL (2010). Comisión Económica para América Latina. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile.
- _____. (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*. Documento de la Duodécima reunión del Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de estadísticas, CEPAL .
- DANE (2013). *Pobreza monetaria y multi-dimensional en Colombia 2012*. Boletín de prensa. Bogotá.
- _____. (2016). *Pobreza monetaria y multi-dimensional en Colombia 2016*. Boletín de prensa. Bogotá.
- Galbraith, J. (2016). *Desigualdad*. Deusto. Grupo Planeta. Barcelona.
- Gallego, J. & Gutiérrez L. & Ramírez M. & Sepúlveda, C. (2015). *Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá.
- Gherzi, E. (2015). *El problema de la pobreza cuando los pobres no son pobres*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ZPc5J2-9ICk>
- López H. & Núñez, M. (2006). Departamento Nacional de Planeación. *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad* (MERPD). Bogotá.
- Káiser, Axel (2017). *La tiranía de la igualdad*. Deusto S.A. ediciones. Bilbao.
- Komives, K. & Foster, H. & Halper H. & Wodon, Q. (2005). *Agua, electricidad y pobreza*. Banco Mundial. Washington.
- Millán Valdés, I. (2016). *Dimensiones de la pobreza en la nueva metodología de medición: Chile*. CLAD.
- Nozick R. (1974). *Anarquía, Estado y Utopía*. Basic Books.
- Nussbaum C. & Sen, A. Comp. (1996). *La calidad de Vida*. FCE. México D.F.
- Nussbaum C. (2007). *Las fronteras de la justicia*. Grupo Planeta. Barcelona.
- OPHI (2015). *Iniciativa de Oxford para el Desarrollo Humano y la Reducción de la Pobreza y la Corporación de Fomento Andino: Las dimensiones faltantes en la medición de la pobreza*. Bogotá: 2015, 142 p.
- OMS (2008). *Incentivos a la demanda como mecanismos de extensión de la protección social en salud*. Washington.
- Rojas, M. (2016). *Suecia, el otro modelo. Del Estado benefactor al Estado solidario*. Fundación para el Progreso. Santiago de Chile.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Editorial Taurus. Buenos Aires.
- _____. (1996). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- _____. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Barcelona.
- Shermer, Michael (2013). *La mente del mercado*. Editorial Universidad de Antioquia. Medellín.
- Sinn, H. *Armonía Impositiva e impuestos para la competitividad en Europa*. European Economic Review, 2-3/1990, pp. 489-504.
- Smith, A. (1994). *La riqueza de las naciones*. Alianza Editorial. Madrid.
- Stiglitz, J. (2001). *La economía del sector público*. 3ª edición. Columbia University. Antoni Bosch editor. Barcelona.
- Thaler, R. (2016). *Todo lo que he aprendido*

con la psicología económica. Editorial Deusto. Grupo Planeta. Bogotá.

Velasco, O. & Caro W. & Romero F. (2016b). *Planeación y presupuestación subnacional como inductores de valor público.* Revista CENES. En imprenta. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja.