

Gasto público social, el rol del Estado en la superación de la pobreza. Evidencia para Bogotá, Colombia

Public social spending, the role of the State in overcoming poverty.
Evidence for Bogotá, Colombia

Sebastián Malpica Cárdenas¹

Recibido: 14/08/2025

Aceptado: 01/10/2025

Publicado: 20/10/2025

Cómo citar este artículo: Malpica Cárdenas, S. (2025). Gasto público social, el rol del Estado en la superación de la pobreza. Evidencia para Bogotá, Colombia. *Revista de Economía Pública*, 1(1), e-1266.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto que tiene el rol del Estado en la superación de la pobreza en una sociedad, a partir de la adecuada gestión de las finanzas públicas. La investigación se desarrolló bajo un enfoque descriptivo-analítico, combinando revisión bibliográfica, análisis jurídico y presupuestal, y evaluación de datos socioeconómicos. Se empleó un estudio de caso centrado en la administración de Bogotá, con énfasis en las inversiones que hace el Estado en temas como educación, salud y protección social. Los resultados evidencian una relación positiva entre el aumento de los recursos destinados para estos fines, y unos mejores indicadores poblacionales de calidad de vida. Se concluye que una gestión eficiente y sostenida de las finanzas públicas, orientada al fortalecimiento del gasto social, puede contribuir significativamente a la reducción de la pobreza urbana y el desarrollo inclusivo.

Palabras clave: finanzas públicas, gasto público social, pobreza y desigualdad, Bogotá

Abstract

This work aims to analyze of the impact that the role of the State has in overcoming poverty in a society, through the proper management of public finances. The research follows a descriptive-analytical approach, combining bibliographic review, legal and budgetary analysis, and evaluation of socioeconomic data. The analysis is based on Bogotá's administration case study, emphasizing in investment that the State makes in issues such as education, health and social protection. Findings reveal a positive relationship is found between the increase in resources allocated for these purposes and better population quality of life indicators. The study concludes that efficient and sustained public finance management, oriented toward strengthening social spending, can significantly contribute to reducing urban poverty and promoting inclusive development.

Keywords: public finance, public social expenditure, poverty and inequality, Bogotá

¹ Investigador y docente hora cátedra Escuela Superior de Administración Pública esap. Correo electrónico: sebastianmalpica@esap.edu.co orcid <https://orcid.org/0000-0002-4410-5432>

Introducción

El Estado, como ejecutor de los dos elementos centrales propios de las finanzas públicas, entiéndanse las funciones de asignación y captación de los recursos públicos (Restrepo, 2024), se enfrenta a una complejidad cada vez mayor para dar gestión al abordaje del sector público en estructuras administrativas cada vez más detalladas y profundas, pero, contradictoriamente, con líneas más gaseosas entre lo privado y lo público. Como lo menciona Asad (2008, p. 53), “los márgenes del Estado pueden percibirse de diferente manera precisamente por el hecho de que el Estado mismo no es un objeto estático”.

La existencia de este actor estatal, considerado *monstruoso* por los pensadores franceses contemporáneos al nacimiento de lo que hoy llamamos la Edad Moderna (Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, entre otros), hoy no está en duda (Mello, 2012). Sin embargo, su configuración ha pasado por lógicas de mínima intervención, estructuralistas, intervencionistas, regulacionistas, de bienestar, entre otras.

Las diferentes acepciones sobre el Estado que se han dado en la historia ya no ponen en tela de juicio su existencia. Hoy, este actor se justifica en las dinámicas modernas de relacionamiento entre ciudadanos e instituciones orientadas a prestar un servicio público (Vía, 2006). Y desde allí, la pregunta que surge entonces ya no está asociada a si debe o no intervenir el Estado en las relaciones sociales y económicas de la sociedad, sino a cómo mejorar el nivel de eficacia de dichas intervenciones en la prestación de los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda.

Estas dinámicas de relacionamiento sociedad-instituciones han dado origen al concepto de Estado moderno, cuya evolución obedece a un proceso histórico y complejo desarrollado a lo largo de varios siglos (Moral, 2008), marcado por transformaciones políticas, sociales y económicas.

En todas estas transformaciones estatales, la función fundadora de las finanzas públicas siempre ha estado presente, y es que, para poder cumplir sus objetivos públicos, la administración del Estado requiere obtener recursos y tener la capacidad de asignarlos, lo que conoceremos más adelante como ingresos y gastos públicos (Colm, 1955).

Ahora bien, identificar cuáles son los objetivos públicos que pretende alcanzar el Estado debe ser la primera labor que lleve a concluir si es eficaz su accionar. Es de esperarse que los objetivos públicos también muten y se transformen a medida que el Estado evoluciona. No es lo mismo

analizar el resultado o impacto del actuar estatal en una época como el Renacimiento occidental, o en los actuales sistemas tributarios europeos y latinoamericanos. Todas estas configuraciones resultan muy interesantes para revisar a profundidad cómo se cumplen objetivos públicos a partir de las funciones de asignación y captación de recursos.

Sin embargo, es precisamente por la necesidad de delimitar la investigación en el marco del rigor científico de las ciencias sociales que, en este artículo, se analizarán concretamente los objetivos del Estado para el caso específico de la administración distrital de Bogotá, Colombia, a la luz del ordenamiento jurídico aplicable, la Constitución Política y la ley. Con esto se espera aportar a la discusión del impacto que tiene la gestión de las finanzas públicas, a nivel territorial, en el interés general de la sociedad, especialmente en la superación de la pobreza, la vulnerabilidad social y económica, y las necesidades básicas insatisfechas.

Este documento se desarrolla en el marco del proyecto de investigación E2_2023_18: Ingresos GNC (tributos, reformas, deuda pública), gasto público (social): impacto reducción pobreza y desigualdad, 2016-2024, de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). El artículo se desarrolla en cuatro apartados: 1) una aproximación histórica al papel del Estado en las finanzas públicas, 2) una descripción técnica desde la literatura sobre la relación entre el gasto público social y la superación de la pobreza, 3) un análisis descriptivo desde un componente jurídico y presupuestal del gasto público en Colombia y 4) un desarrollo actual de la situación fiscal de Bogotá

Metodología

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque descriptivo-analítico, combinando el uso de fuentes secundarias de información con un análisis de carácter jurídico, presupuestal y socioeconómico. En una primera fase, se realizó una revisión bibliográfica y documental orientada a comprender la evolución histórica del rol del Estado en las finanzas públicas y su relación con el gasto social, incluyendo literatura especializada, informes técnicos de organismos nacionales e internacionales y estudios previos sobre pobreza y desigualdad.

La segunda fase implicó un análisis descriptivo del marco jurídico y fiscal aplicable al caso colombiano y al contexto de Bogotá, con especial énfasis en la normatividad

constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las disposiciones sobre priorización del gasto social.

Posteriormente, se aplicó un análisis de datos cuantitativos a partir de estadísticas oficiales obtenidas de fuentes como el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), la Secretaría Distrital de Hacienda (SHD) y la Contraloría de Bogotá. Se seleccionaron indicadores de pobreza monetaria, pobreza multidimensional, necesidades básicas insatisfechas (NBI) y variables presupuestales asociadas al gasto público social, priorizando las series entre 2012 y 2023 para permitir una evaluación longitudinal.

La comparación interanual de los indicadores se complementó con un análisis de costo-efectividad de las principales funciones sociales del gasto (educación, salud, vivienda, protección social, cultura, medio ambiente y participación ciudadana), siguiendo la metodología propuesta por la CEPAL y adaptada por la SDP para el contexto bogotano.

Finalmente, los resultados se interpretaron integrando el análisis normativo, el comportamiento presupuestal y la evolución de los indicadores sociales, con el fin de identificar patrones, avances y retos en la relación entre la gestión del gasto público social y la superación de la pobreza en Bogotá.

Breve evolución del Estado en el rol de las finanzas públicas

Las finanzas públicas han experimentado una evolución significativa a lo largo de la historia (Berzosa, 2014), reflejando los cambios en la organización social, política y económica de las sociedades. En la Antigüedad, siguiendo a Álvarez-Cedrón (2016), eran actividades rudimentarias que se centraban en la recaudación de tributos para sostener al Estado y financiar actividades bélicas. Algunas civilizaciones como Egipto, Grecia y Roma desarrollaron sistemas tributarios sencillos que les permitieron mantener su infraestructura y administrar sus territorios. Para garantizar la supervivencia de estas civilizaciones fue fundamental la capacidad del Estado para recaudar impuestos y gestionar sus recursos (Espinel, 2010).

En la Edad Media, la organización política estaba basada en la feudalidad, con un poder fragmentado entre señores locales que dominaban territorios limitados (Arnas, 2010). La autoridad central de un Estado era débil, y la lealtad de

los súbditos se dirigía más hacia sus señores feudales que hacia un monarca. La administración del Estado en esta estructura comenzó a desmoronarse con el surgimiento de las ciudades y el comercio, lo que llevó a una mayor centralización del poder. Ante esta situación, las finanzas públicas comenzaron a adoptar formas más complejas. La descentralización del poder político llevó a una diversificación en la recaudación de ingresos, en la que los señores feudales y las instituciones religiosas desempeñaban un papel clave (Ascheri, 2007). Los impuestos se volvieron más variados, incluyendo contribuciones sobre tierras y productos (Mendizábal, 2015). Durante este periodo, la necesidad de financiar guerras y mantener la paz entre los diversos reinos impulsó el desarrollo de una administración financiera más organizada, que obligaba al Estado a definir claramente sus objetivos públicos, si se pueden llamar así sin caer en anacronismos, orientando la asignación del gasto en armas, formación de soldados, reforzamiento de fronteras, entre otros.

El Renacimiento y la Reforma protestante, que tuvieron lugar en los siglos xv y xvi, fueron catalizadores clave en la evolución del Estado moderno (Carvajal, 1999). El cuestionamiento de la autoridad eclesiástica y la creciente importancia del individuo promovieron la idea de la soberanía del Estado. Pensadores como Maquiavelo comenzaron a considerar la política como un campo separado de la moral (Prada, 2005), sugiriendo que la eficacia en el ejercicio del poder era más importante que la conformidad con principios éticos. Las finanzas públicas entonces se redirigieron con objetivos asociados a mantener y conservar el poder a través del lujo y el atesoramiento, del intercambio comercial, y de la capacidad de una ciudad-estado de imponerse sobre otra.

Este cambio de perspectiva sentó las bases para el desarrollo del absolutismo monárquico, por el que reyes como Luis XIV de Francia afirmaron su derecho divino a gobernar (Monod y Martín, 2001). Entonces, el interés que hemos llamado público ahora tenía un origen en Dios, y era el monarca quien podía interpretar la voluntad divina y el camino a seguir para mejorar la calidad de vida de toda la sociedad. Sobre este derecho divino, el Renacimiento marcó un hito en la evolución de las finanzas públicas. Con el surgimiento de los Estados-nación y un mayor enfoque en la economía mercantil, las monarquías comenzaron a centralizar el poder y a crear administraciones fiscales

más eficientes. En este contexto, el desarrollo de la contabilidad moderna y la introducción de nuevas formas de financiación, como los empréstitos, permitieron a los Estados gestionar de manera más efectiva sus ingresos y gastos (Míguez, 2009). Las finanzas públicas comenzaron de este modo a ser vistas como un instrumento clave para el desarrollo económico y la estabilidad política.

Posteriormente, con la llegada de la Revolución Industrial en el siglo XVIII se introdujeron cambios significativos en la estructura social y económica, creando nuevas clases sociales y transformando las relaciones laborales (Lefebvre, 2012). Este periodo marcó el ascenso del capitalismo y la necesidad de un Estado que pudiera regular las nuevas dinámicas económicas (Hidalgo, 2009). La expansión de la burguesía, que demandaba mayor participación política, llevó a la implementación de reformas y a la creación de sistemas parlamentarios en varias naciones, atendiendo a la división de poderes y las lógicas de libertad política y económica. Este proceso se vio impulsado por la independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa, que proclamaron principios de igualdad, libertad y derechos individuales, desafiando el orden monárquico tradicional (Galeano, 2009).

Bajo este ambiente de revolución, se produjeron transformaciones radicales en las finanzas públicas. La clase media creció y se expandió, aumentando la demanda de servicios públicos y de infraestructura. Los Estados se vieron obligados a modificar sus objetivos, el poder divino se transformó en un poder civil, y la legitimidad del actuar estatal pasó a estar dada por un sistema legal (Castillo, 2005). La ley como suprema voluntad ciudadana obligó a las administraciones estatales a adaptar sus sistemas fiscales para financiar educación, salud y transporte, entre otros. La introducción de impuestos progresivos y la regulación de los mercados financieros marcaron un cambio hacia un enfoque más redistributivo (Toporowski, 2009), de tal manera que las finanzas públicas empezaron a desempeñar un papel fundamental en la promoción del bienestar social.

A finales del siglo XIX y principios del XX, el concepto de Estado moderno continuó evolucionando con la llegada del Estado de bienestar (Ríos, 2006). En respuesta a las desigualdades generadas por el capitalismo y las crisis económicas, muchos gobiernos comenzaron a adoptar políticas que garantizaban derechos sociales y económicos a sus ciudadanos. Esto incluyó la implementación de

sistemas de salud, educación y seguridad social, reflejando un cambio hacia una mayor responsabilidad del Estado en el bienestar de la población. Esta etapa también fue marcada por el aumento del nacionalismo y la construcción de identidades nacionales, que jugaron un papel crucial en la configuración de Estados más inclusivos (López, 2008).

En este periodo, las finanzas públicas evolucionaron aún más bajo la influencia de la globalización, las crisis económicas y el creciente papel del Estado en la economía que ganó impulso en ocasión al pensamiento keynesiano y la recuperación de las economías gracias al aumento del gasto público y la deuda (Herrera et al., 2009). La gestión de la deuda pública, la sostenibilidad fiscal y la necesidad de transparencia se convirtieron en temas centrales y en parte de los objetivos públicos del nuevo Estado moderno. Además, los desafíos contemporáneos, como el cambio climático y la desigualdad, llevaron a una mayor discusión sobre la forma en que las finanzas públicas pueden utilizarse para promover un desarrollo sostenible y equitativo (Keucheyan, 2014). Así, la evolución de este tema continuó siendo un reflejo de las dinámicas cambiantes de la sociedad, del rol del Estado y la economía global.

Actualmente, el Estado moderno enfrenta nuevos desafíos en un mundo globalizado (Zolo, 2007), en la medida en que la interdependencia económica, la migración y el cambio climático han llevado a repensar sus funciones y el concepto de soberanía. La digitalización y la tecnología también están redefiniendo la relación entre el ciudadano y el Estado, planteando preguntas sobre la privacidad, la seguridad y la participación política. A medida que las sociedades se enfrentan a estos desafíos, esta evolución sigue siendo un tema de gran relevancia (Prada, 2003), reflejando la complejidad y diversidad de las experiencias humanas a lo largo de la historia.

En el caso de las finanzas públicas, también se presentan nuevas definiciones que aumentan el alcance del actuar estatal. Ya no solo hablamos de una función aislada de captar y asignar recursos a través del ingreso y gasto público para la pretación de bienes y servicios colectivos, sino que, actualmente, dado el rol protagonista del Estado, las finanzas públicas modernas “se ocupan, además de otros objetivos fundamentales: la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico” (Musgrave, 1959, p. 9).

En el marco de estos tres objetivos fundamentales establecidos por Musgrave, la redistribución de la riqueza

tiene un papel primordial para atacar las desigualdades sociales, lograr la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo social. Esta redistribución, llevada a cabo a través de lo que se conoce como sistemas tributarios progresivos, busca una reasignación de recursos a las clases sociales con menores ingresos y con más pobreza monetaria. Para lograrlo, el Estado realiza una afectación impositiva más alta a los sectores con mayores recursos, con el objetivo de aumentar el gasto público en rubros asociados a la superación de las condiciones de pobreza, como son la educación, la salud, la vivienda y la protección social; a este tipo de gasto se le conoce como gasto público social o inversión social.

Gasto público social y su impacto en la pobreza

El gasto público social se refiere a las inversiones y desembolsos realizados por el Estado con el objetivo de mejorar el bienestar de la población y fomentar el desarrollo social (Satriano, 2011). De acuerdo con la OCDE (2005), el gasto público social involucra la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas, dirigidos a los hogares e individuos para brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar.

En su rol de captación y asignación de recursos, las administraciones estatales pueden definir un tipo de gasto que incluye áreas fundamentales como educación, salud, vivienda y protección social. Según los objetivos fundamentales identificados por Musgrave (1959), la naturaleza del gasto público social es redistributiva, ya que busca reducir las desigualdades económicas y sociales al proporcionar servicios y recursos a los sectores más vulnerables de la sociedad (Venanzi, 2014). Al invertir en el capital humano, se pretende no solo elevar el nivel de vida, sino también potenciar el crecimiento económico a largo plazo. Para lograr estas inversiones en un país, la buena gestión de las finanzas públicas juega un papel fundamental, especialmente en la lucha contra la pobreza (Castillo, 2005). A continuación, se exploran los principales beneficios que unas buenas finanzas públicas pueden aportar para salir de la pobreza.

En primer lugar, un sistema fiscal sólido y bien estructurado permite una recaudación eficiente de ingresos, lo que proporciona al gobierno los recursos necesarios para financiar programas esenciales, como educación, salud y

protección social (Tarabini-Castellani, 2008). Cuando un Estado logra asegurar que estos servicios estén disponibles para todos, especialmente para las poblaciones vulnerables, se puede mejorar la calidad de vida y facilitar la movilidad social. La inversión en estos sectores no solo reduce la pobreza, sino que también empodera a las personas, dándoles herramientas para mejorar su situación económica (Restrepo, 2024).

Para que un país pueda implementar estas políticas redistributivas, requiere de un sistema impositivo progresivo, en el que quienes más tienen contribuyen más al bienestar común (Vélez, 1997), de forma que sea posible adjudicar recursos hacia los sectores menos favorecidos. Esta redistribución ayuda a reducir la desigualdad y contribuye a un ambiente social más cohesivo y estable. De acuerdo con Escribano (1988), al disminuir las disparidades económicas se crean condiciones más favorables para el crecimiento inclusivo. Además, con ello se establece una confianza entre la ciudadanía en relación con la ejecución de los recursos estatales (Zolo, 2007). La transparencia y la rendición de cuentas en esta gestión son cruciales para fomentar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, puesto que, cuando las personas ven que sus impuestos se utilizan de manera efectiva para el beneficio común, es más probable que apoyen las políticas gubernamentales y participen activamente en la vida cívica (Martínez y Collao, 2010).

Otro tema fundamental que se ve beneficiado con una gestión adecuada de las finanzas públicas es la infraestructura. Siguiendo a Prieto et al. (2013), este tipo de proyectos, como carreteras, puentes y sistemas de transporte, resultan básicos para conectar comunidades y facilitar el acceso a mercados y servicios, lo que deriva en una mejor calidad de vida de la población y fomenta el crecimiento y la estabilidad económica al facilitar el comercio y la movilidad laboral.

Con respecto a la estabilidad económica, estudios como los de Varela et al. (2017) y Wiesner (2011) han demostrado que las buenas finanzas públicas también permiten al gobierno establecer un marco macroeconómico estable, incluyendo la gestión adecuada de la inflación, la deuda pública y el déficit fiscal. Un entorno económico estable es atractivo para la inversión (Cruz y Salvador, 2012), tanto nacional como extranjera, y a su vez, la inversión genera empleo y oportunidades económicas, lo que contribuye a la reducción de la pobreza. Al mantener un equilibrio

fiscal, los Estados pueden evitar crisis económicas que suelen afectar desproporcionadamente a los más pobres.

Las finanzas públicas sólidas también pueden facilitar la implementación de proyectos (Restrepo, 2024), en materia de protección social, por ejemplo, los cuales pueden incluir subsidios, seguros de salud y asistencia a la vivienda, que son vitales para proteger a las familias más vulnerables de los choques económicos. En materia de educación, invertir en calidad es fundamental para romper el ciclo de la pobreza, pues una fuerza laboral educada resulta más productiva y mejor preparada para adaptarse a los cambios en el mercado laboral (Peñaloza y Manzanares, 2009). Con respecto a la salud pública, este componente se vuelve crucial en la lucha contra la pobreza, ya que los servicios de salud accesibles y de calidad permiten un mejor crecimiento económico y una mejor productividad laboral en razón a una población más saludable, reduciendo la carga de enfermedades y mejorando el bienestar general (Satriano, 2011). En tiempos de crisis, como pandemias o desastres naturales, una red de protección social bien financiada puede prevenir que las personas caigan en la pobreza extrema y, del mismo modo, al ofrecer acceso equitativo a educación y salud, los gobiernos pueden empoderar a la ciudadanía en su propio desarrollo económico, creando un círculo virtuoso que beneficia a la economía y a la sociedad en su conjunto.

Hasta acá, se ha visto de manera general cómo las finanzas públicas, y especialmente el gasto público, son esenciales para abordar la pobreza y fomentar un crecimiento inclusivo y sostenible de las economías. Garantizar la eficiencia en la recaudación y distribución de recursos permite al Estado crear un entorno que promueva la equidad, la inversión y la participación social, contribuyendo así a un futuro más próspero para toda la sociedad. Puntualmente, siguiendo a Posada y Gómez (2002), el gasto público social tiene un carácter preventivo y reparador: a través de los mencionados programas de salud pública, educación de calidad y otros servicios sociales, el Estado no solo asigna gasto para unos objetivos de mediano y largo plazo, sino que responde a las necesidades inmediatas de la población, y también “trabaja para prevenir problemas futuros, como enfermedades o falta de educación” (p. 23). Esta perspectiva proactiva permite construir una sociedad más experimentada, con ciudadanos mejor preparados para enfrentar desafíos económicos y sociales. Al mismo tiempo, se busca reparar las desigualdades estructurales

que afectan a grupos específicos, garantizando que todos tengan acceso a oportunidades básicas. Es decir, el Estado puede tener un rol preponderante en la superación de la pobreza a través de las formas en que ejerce su rol de ejecutor de recursos en el marco de las finanzas públicas.

En este sentido, la naturaleza del gasto público social está profundamente ligada a la responsabilidad del Estado en la promoción del bienestar general (Montoya, 1995). Tal enfoque implica una relación entre este y los ciudadanos, mediada por la ejecución de las finanzas públicas, de modo que el primero actúa como garante de derechos fundamentales, y el segundo como su financiador (Hernández y Arreola, 2013). La sostenibilidad de este gasto depende de la capacidad de los Estados para gestionar eficientemente los recursos y garantizar una distribución equitativa, pero al mismo tiempo eficiente, es decir, que garantice un sentido de retorno social o económico de cada peso invertido. En un contexto globalizado como el que se explicó anteriormente, donde las demandas sociales son crecientes, el desafío radica en equilibrar la inversión social con la sostenibilidad fiscal. El Estado puede quebrar, como cualquier otra institución, si sus recursos no se invierten con lógicas sostenibles y sanas financieramente. Hoy día, los gobiernos trabajan por superar la pobreza, asegurando que se logren los objetivos de desarrollo, pero sin comprometer la estabilidad económica del país (Vélez, 1997).

Uno de los principales objetivos en materia de gasto público social es sin duda la superación de la pobreza (Alfaro, 1997), fenómeno complejo y multidimensional que afecta a millones de personas en todo el mundo y que se manifiesta, no solo por la falta de ingresos, sino también mediante la exclusión social, la falta de acceso a servicios básicos y la incapacidad para participar plenamente en la vida económica y cultural (Razeto, 2002).

Para 2022, y de acuerdo con datos del Banco Mundial (2024), un total de 712 millones de personas vivían en la pobreza extrema en todo el mundo. En este contexto, es crucial entender de qué manera las políticas públicas en cabeza del Estado, y en particular el gasto público social, pueden influir en la reducción de la pobreza. En ese sentido, este documento se desarrolla en el marco del proyecto de investigación E2_2023_18: Ingresos GNC (tributos, reformas, deuda pública), gasto público (social): impacto reducción pobreza y desigualdad, 2016-2024, de la ESAP, y se propone mostrar la relación entre estos dos factores para

el caso bogotano. Se busca establecer un vínculo claro que permita identificar estrategias efectivas, desde una mirada de la gestión de las finanzas públicas, para mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la capital colombiana.

Hoy día, el gasto público social, que como se mencionó, incluye inversiones en salud, educación, vivienda y protección social, se ha reconocido como un componente esencial en la lucha contra la pobreza (Peñaloza y Manzanares, 2009). La asignación adecuada de recursos en estas áreas promueve el desarrollo humano a largo plazo. Sin embargo, la efectividad de este gasto depende de múltiples variables, como la estructura del sistema político, la eficiencia administrativa y la participación de la sociedad civil. Siguiendo a Restrepo (2024), esta complejidad es propia de la disciplina de las finanzas públicas, ya que la considera autónoma pero profundamente vinculada a otras ciencias, por su propia naturaleza política:

Pretender estudiar la Hacienda Pública en el mundo contemporáneo de manera aislada de otras áreas como la economía, la política, la administración o el derecho público constituiría una inmensa equivocación. La complejidad que el sector público ha ido adquiriendo en las sociedades modernas exige que el análisis de los mecanismos con que dicho sector se financia y de la forma como se invierten los recursos que maneja deba ser forzosamente un estudio multidisciplinario. (p. 8)

Por lo tanto, es fundamental analizar cómo estas áreas o disciplinas interactúan y afectan la relación entre el gasto público social y los niveles de pobreza.

En el desarrollo científico reciente, numerosos investigadores han proporcionado estudios que han buscado establecer la relación entre gasto público y pobreza. De acuerdo con la evidencia, se ha demostrado que en contextos donde el gasto social es alto y bien dirigido, se observan mejoras significativas en los indicadores de pobreza (Larrañaga, 2007). Sin embargo, no todos los países han logrado resultados positivos, y existen casos en los que, a pesar de se registra un aumento en el gasto, la pobreza persiste o incluso se agrava (Marcial y Carlos, 2005). Esto sugiere que, en lo referente a las finanzas públicas, no basta con que las herramientas de política se encaminen a incrementar el gasto público social, lo cual requiere en últimas de unos mayores ingresos públicos, impositivos principalmente.

Adicionalmente, son necesarios programas y proyectos de gasto público social que se adapten a las realidades de cada contexto y que aseguren una distribución equitativa de los recursos.

Para analizar la relación entre los distintos programas de gasto público social y su efectividad en un contexto determinado, la metodología de este estudio se centrará en un análisis descriptivo para la ciudad de Bogotá, considerando tanto los niveles de gasto público social como las tasas de pobreza. Se utilizarán datos cuantitativos provenientes de fuentes y estudios académicos, complementados con entrevistas y testimonios de actores clave en el ámbito social y político. Esta combinación de enfoques permitirá obtener una visión más completa y contextualizada de la relación entre estos dos fenómenos.

Finalmente, se espera que los resultados de la investigación que respalda este artículo contribuyan al ámbito académico, y tengan implicaciones prácticas para los responsables de políticas públicas del Distrito Capital y otros territorios. Al identificar las mejores prácticas y las lecciones aprendidas en diferentes contextos, se busca ofrecer recomendaciones concretas que ayuden a mejorar la eficacia del gasto público social en la lucha contra la pobreza. Con esto, se pretende no solo informar la gestión fiscal de Bogotá, sino inspirar un cambio en la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas sociales en las administraciones territoriales, en los procesos de ejecución del gasto público social, y en las reflexiones sobre el aumento del tamaño del Estado, promoviendo así un desarrollo más inclusivo y sostenible.

Colombia: gasto público social y pobreza

Colombia enfrenta desafíos significativos en su lucha contra la pobreza, un fenómeno que se agrava por factores estructurales como la desigualdad económica, la violencia y la inestabilidad política. De acuerdo con Pérez (2005), para los municipios y departamentos del país existen evidencias significativas de dependencia espacial tanto a nivel departamental como municipal, que indican que la ubicación geográfica es importante como determinante de la pobreza. A pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas por los gobiernos nacionales y territoriales, una parte considerable de la población sigue viviendo en condiciones de vulnerabilidad. De acuerdo con las cifras

oficiales, en 2023, más de 16 millones de colombianos se encontraron en situación de pobreza (DANE, 2024), lo que representa aproximadamente un 35 % de la población del país. En concreto, Bogotá fue la ciudad que registró la mayor incidencia, con 1,8 millones de personas bajo la línea de la pobreza.

No obstante, la percepción de pobreza de los hogares es mayor. Conforme a los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida para el 2023 publicada por el DANE (2023b), con la cual se revisan temas como el número de hogares que hay en el territorio nacional, la cantidad de personas que viven en cada uno y las percepciones en torno a temas como la pobreza, el 47,3 % de los hogares en el país se considera pobre (figura 1).

La alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso inequitativo a servicios básicos, como educación y salud, limitan las oportunidades de los sectores más desfavorecidos, perpetuando un ciclo de pobreza difícil de romper. Por lo tanto, abordar estas dinámicas es fundamental para lograr una reducción sostenible de la pobreza en el país, y el papel de las finanzas públicas en este contexto es crucial, en la medida en que un sistema fiscal que garantice la equidad y la redistribución de recursos puede ser una herramienta poderosa para combatir la pobreza, tal como reza el propio marco constitucional y legal.

En Colombia, de acuerdo con Restrepo (2024), el mayor interés del concepto de *gasto público*, desde el punto de vista de las finanzas públicas, y más allá de sus aspectos

estrictamente presupuestales, “radica en las peculiares facetas constitucionales del concepto, muy especialmente después de la expedición de la Carta de 1991” (p. 63).

Para este autor, los constituyentes de 1991 resolvieron privilegiar una modalidad de gasto público sobre las demás: el gasto público social, y este hecho acarrea consecuencias hacendísticas de gran trascendencia. De acuerdo con el artículo 350 de la Constitución Política de Colombia:

La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (República de Colombia, 1991)

Lo inusual en este caso es que la tarea de establecer qué gasto tendrá prioridad sobre qué otro es un asunto que se define al aprobar los presupuestos públicos o los planes de desarrollo. Sin embargo, en el país, como se muestra en

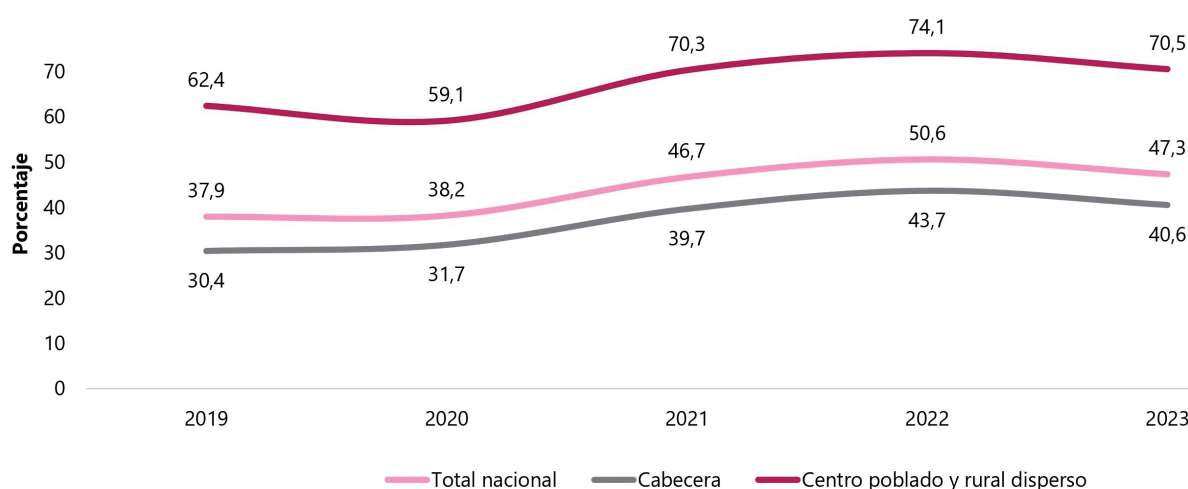


Figura 1. Porcentaje de hogares colombianos que se consideran pobres

Fuente: DANE, ECV (2023b).

el artículo citado, el gasto público social tiene “prioridad sobre cualquier otra asignación”.

En ese sentido, Colombia establece un juicio de valor implícito en su Constitución: privilegiar el gasto público social, lo cual, “por lo demás, no es extraño sino plenamente concordante con la orientación de la Constitución de 1991 que define a Colombia como un Estado social de derecho” (Restrepo, 2024, p. 64).

Desde aquí, es claro que existe una orientación filosófica sobre la preponderancia del gasto público social en el país, pero la Constitución no define lo que se entiende por ello. De hecho, la norma constitucional se remite a la ley orgánica respectiva, o sea, al Estatuto Orgánico del Presupuesto, lo que dará lugar en los siguientes años a ambigüedades en la ejecución de estas partidas, aun cuando el propio estatuto hizo en su artículo 41 un esfuerzo por definir el gasto público social:

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, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. (República de Colombia, 1996)

Esta definición ha resultado amplia en la literatura especializada para el sector académico (Fedesarrollo, 2004) y se propugna porque en el Estatuto Orgánico del Presupuesto se incluya una descripción más precisa. No obstante, según la definición técnica, Colombia debe priorizar el gasto social en áreas clave como educación, salud y protección social, para asegurar que los recursos lleguen efectivamente a quienes más los necesitan (Salazar et al., 2011). Para esto, la Constitución Política, vista como el máximo acuerdo entre la sociedad y sus instituciones públicas, también define que es la ciudadanía en general quien debe contribuir a la financiación del gasto. En su artículo 95 se define como deber de la persona y el ciudadano: “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad” (República de Colombia, 1991).

Este artículo constitucional, en el que el gasto público se entiende también como un deber ciudadano de contribuir a su financiamiento, es uno de los fundamentos de la tributación moderna construida en un Estado social de derecho sobre las bases del criterio fundamental de

la *capacidad de pago* (justicia y equidad), como guía para distribuir y asignar las cargas públicas en la sociedad (Escribano, 1988).

Además del papel ciudadano en la contribución a la financiación del gasto público, es esencial que el gobierno mejore la eficiencia del mismo, evitando la corrupción y optimizando la asignación de recursos para maximizar su impacto en la reducción de la pobreza (Poveda, 2006). Para esto, el Estado colombiano tiene reto importante en la formalización de la economía.

En el país, una gran parte de la fuerza laboral trabaja en el sector informal, de acuerdo con el Boletín Técnico de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del país (DANE, 2023a), según el cual, para el total nacional, en el trimestre abril-junio de 2023 la proporción de ocupados informales fue 55,8 %, lo que limita su acceso a beneficios sociales y contribuciones fiscales. Para salir de la pobreza de manera sostenible, es necesario fomentar políticas que incentiven la formalización de empleos y empresas (Velásquez et al., 2006), lo que no solo ampliaría la base tributaria del país, permitiendo un mayor financiamiento del gasto público social, sino que también ofrecería a los trabajadores informales una mayor protección y acceso a servicios esenciales. Un enfoque integral que combine incentivos económicos y la mejora de la infraestructura para la formalización es clave pues para avanzar hacia el desarrollo en el país y la superación de la pobreza.

Finalmente, se requiere de la inversión en desarrollo humano y la participación de la sociedad civil como elementos fundamentales en la estrategia de país para salir de la pobreza. Tener un gasto público social que incluya temas como educación de calidad, capacitación laboral y programas de salud no solo mejora la calidad de vida de las personas beneficiadas, sino que también fortalece la capacidad del país para generar crecimiento económico inclusivo (Tarabini-Castellani, 2008). Fomentar la participación de comunidades en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos puede llevar a una mayor transparencia, una apropiada rendición de cuentas, la reducción de la corrupción y a una mejor alineación entre las necesidades de los colombianos y las políticas implementadas.

Así, a través de un enfoque que integre finanzas públicas sostenibles y una fuerte participación ciudadana, Colombia puede avanzar hacia la erradicación de la pobreza y la construcción de un futuro más equitativo.

Resultados: gestión de las finanzas públicas y superación de pobreza, caso Bogotá

Bogotá es la capital de Colombia, una ciudad que se caracteriza por su diversidad cultural y su papel como centro político, económico y social del país. Sin embargo, también enfrenta desafíos significativos en términos de desarrollo y bienestar social (Secretaría de Educación del Distrito, 2017). Según datos del DANE (2024), en 2023, Bogotá fue la ciudad que registró la mayor pobreza del país, con alrededor del 28 % de su población viviendo en condiciones de pobreza, y el 9 % en pobreza extrema. Estos indicadores reflejan la desigualdad que persiste en la ciudad y la necesidad de contar con un gasto público social dirigido a políticas efectivas que aborden las NBI, incluyendo acceso a servicios de salud, educación, vivienda y empleo.

Para medir este tipo de demandas sociales, Colombia cuenta con una metodología liderada por el DANE que busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. A través del cálculo de estas NBI, se determina que los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres (DANE, 2024). Los indicadores que se tienen en cuenta para este cálculo son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia

económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

Uno de los principales desafíos para Bogotá es el alto nivel de NBI que reporta. En 2021, el DANE reportó que aproximadamente el 21 % de los hogares en la ciudad enfrentaban al menos una NBI, lo cual revela la dificultad que tienen muchas familias para acceder a servicios esenciales (figura 2). Las áreas más afectadas suelen ser las que concentran mayor población en condiciones de vulnerabilidad, como las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Sumapaz, en tanto que las localidades con menos hogares con NBI son Teusaquillo (5,90 %) y Puente Aranda (5,25 %) (SDP, 2021). Con todo, las carencias de acceso a vivienda adecuada, agua potable y servicios de salud son cuestiones que requieren atención urgente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La principal herramienta que tiene Bogotá para atender estas necesidades de la población es el presupuesto de la ciudad, que en últimas es un reflejo de sus prioridades en el gasto público. Para el año 2024, el presupuesto de la ciudad se estimó en de 33,2 billones de pesos colombianos (Concejo de Bogotá, 2024), con un enfoque en inversión social, infraestructura y sostenibilidad. De acuerdo con la SHD (2024a), la mayor participación es para gasto público social (educación, salud, integración social y hábitat), por \$14,7 billones, que equivalen al

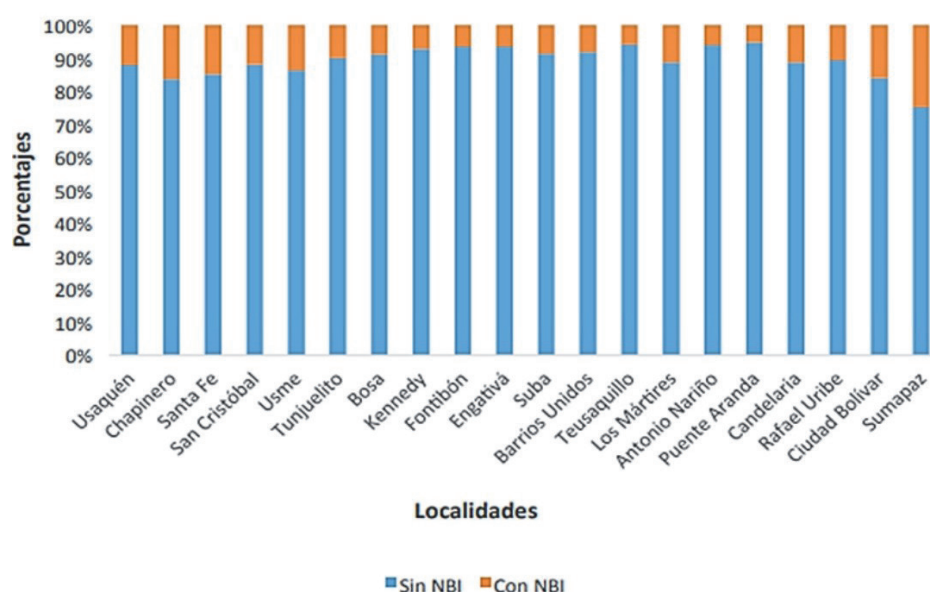


Figura 2. Porcentaje de hogares sin y con nbi en Bogotá por localidad

Fuente: SDP (2021).

56 % de la inversión total. Una parte significativa de este presupuesto se destina a programas que buscan reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida, como la educación pública y la atención en salud. Sin embargo, la ejecución eficiente de estos recursos sigue siendo un reto, dado que los problemas de corrupción y mala administración pueden desviar fondos de sus objetivos previstos (Perdomo y Orozco, 2018).

Para financiar el gasto público social, los impuestos en Bogotá juegan un papel crucial, en la medida en que la ciudad se beneficia de diversas fuentes de ingresos, incluyendo el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, y otros tributos locales. En 2023, se proyectó que la ciudad obtendría recursos por este rubro de aproximadamente \$11,5 billones de pesos, lo que representa una fuente vital de recursos para financiar programas sociales y de infraestructura. La división tributaria de la ciudad para 2023 se muestra en la figura 3.

Sin embargo, la evasión fiscal sigue siendo un problema y “una de las máximas expresiones de la exigua cultura tributaria, pues no solo constituye un amplio canal de fuga de los recursos públicos, sino que además refleja la poca eficiencia institucional en los programas de fiscalización” (Hoyos, 2020, p. 2), lo que limita el potencial de recaudación y afecta la capacidad del gobierno distrital para abordar de manera efectiva la pobreza.

En lo concerniente al gasto público, Bogotá se ha enfocado en áreas clave para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En los últimos años, se ha incrementado

la inversión en educación y salud, buscando garantizar el acceso universal a estos servicios. Por ejemplo, en el presupuesto de 2023, se destinaron más de 8 billones de pesos a educación, lo que representa aproximadamente el 40 % del gasto total (SHD, 2024b).

De acuerdo con SHD (2024b), Bogotá tiene un 69 % de ingresos corrientes como porcentaje de los ingresos totales y un 20,5 % de transferencias recibidas (figura 4). Específicamente, con respecto al gasto público social, la SDP (2023) realizó un análisis de los últimos tres periodos de gobierno de la ciudad (2021-2023), aplicando la definición que la CEPAL propone para América Latina sobre gasto público social a nivel de ejecución presupuestal (tanto de funcionamiento como de inversión), para analizar el comportamiento de los rubros en la ciudad y su relación con la calidad de vida (Martínez y Collao, 2010).

El gasto social se entiende como la forma en que la Administración Distrital puede materializar la política social en torno a la reducción de la pobreza, la erradicación del hambre, el acceso a educación y a servicios públicos domiciliarios, las acciones para propiciar una vivienda digna o la generación de empleo, entre otros (SDP, 2023). Según la Contraloría de Bogotá (2010), la definición de gasto social depende de ciertos parámetros, tales como:

- Las características y situaciones propias de cada país.
- Las estrategias nacionales para la reducción de la pobreza.

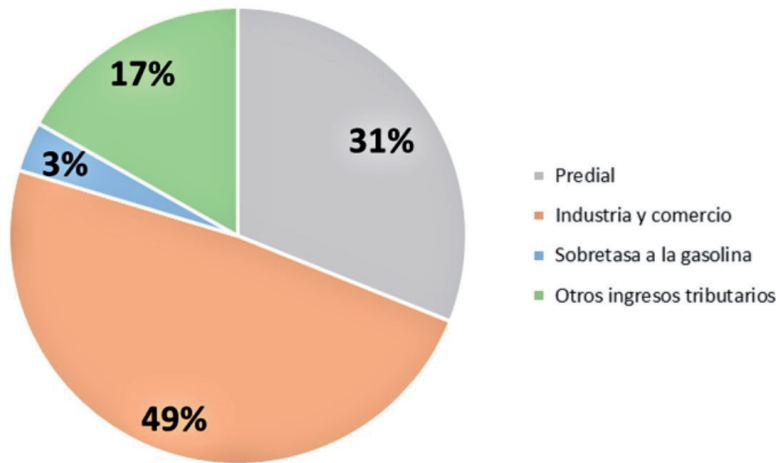


Figura 3. Ingresos tributarios en Bogotá 2023

Fuente: elaboración propia a partir de DNP (2023).

- La corrección gradual de las desigualdades sociales que se perciben más relevantes en cada país
- La cobertura de las actividades del gobierno en cada país.

Además, la Contraloría también identificó que una clasificación social del gasto se da cuando las organizaciones gubernamentales lo utilizan para concretar la política social, destinando parte de la asignación presupuestal para tal fin.

Específicamente, según establece la CEPAL, el gasto público social se entiende como:

Aquel que corresponde al monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y el sector que realiza cada función (educación, salud y nutrición, seguridad social, asistencia social, trabajo, vivienda, agua y saneamiento), de la fuente de financiamiento (pública, cofinanciamiento de los “beneficiarios”, donación privada o donación del exterior) y de la partida de costos a que se destinan. (Martínez y Collao, 2010)

De acuerdo con esta definición, que se detalla en la figura 5, el gasto público social en Bogotá ha crecido significativamente

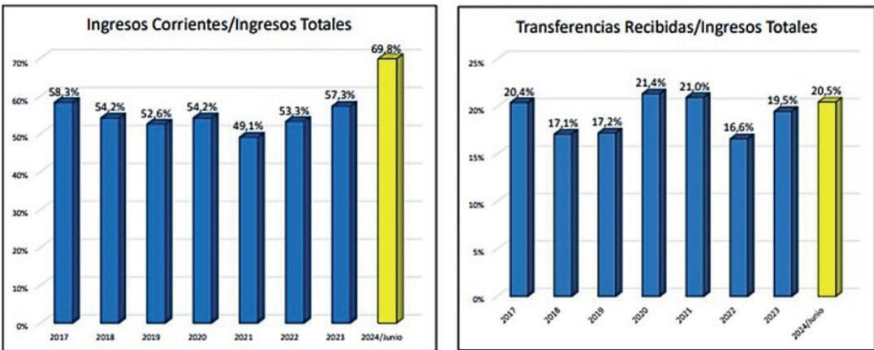


Figura 4. Indicadores presupuestales en Bogotá. Administración Central.

Fuente: SHD (2024b)

Función	Categorías
Educación	Preescolar y primaria, secundaria, postsecundaria (para adultos), terciaria (estudios avanzados), otros tipos de enseñanza, servicios auxiliares de educación (transporte, alimentación, atención médica), investigación y desarrollo, actividades de administración, gestión y apoyo
Salud	Productos, útiles y equipos médicos, servicios para pacientes externos (médicos, odontológicos, paramédicos), servicios hospitalarios, salud pública, investigación y desarrollo, y otros servicios.
Protección social	Enfermedad e incapacidad, edad avanzada (pensiones, subsidios), supérstite o sobrevivientes (prestaciones en efectivo o en especie), familia e hijos (en efectivo o especie, orfanatos, hogares de paso), desempleo, víctimas de exclusión social (indigentes, inmigrantes, indígenas, refugiados, etc.), investigación y desarrollo y otros.
Actividades recreativas y culturales	Servicios recreativos y deportivos, culturales, de radio, televisión y editoriales, otros servicios comunitarios, investigación y desarrollo, y otras actividades.
Vivienda y servicios relacionados	Urbanización (promoción, evaluación, vigilancia, regulación, adquisición de terrenos, construcción de viviendas), abastecimiento de agua, alumbrado público, investigación y desarrollo y servicios comunitarios, y otros servicios.
Protección del medio ambiente	Ordenación y desechos (recolección, tratamiento y eliminación de desechos), ordenación de aguas residuales, reducción de la contaminación, protección de la diversidad biológica y del paisaje investigación y desarrollo, y otros servicios.
Otras funciones sociales	Funciones sociales que efectúan los países y no han sido especificadas en las anteriores divisiones.

Figura 5. Funciones sociales del gasto tomadas por Bogotá

Fuente: Martínez y Collao (2010).

durante los últimos años, pasando de representar 3,9 % del PIB de la ciudad en 2012 al 6,6 % en 2023 (SDP, 2023). Para profundizar este análisis, es necesario segregar el gasto público social en componentes. Con respecto a la educación, este componente fue el que más recursos de gasto público social recibió durante los últimos tres periodos de gobierno en la ciudad. No obstante, el sector vivienda es el que mejor efectividad registró en las tres administraciones desde una metodología de análisis costo-efectividad.

A pesar de que el gasto público social ha aumentado en la ciudad, y esto ha resultado en unos mejores indicadores de calidad de vida y superación de la pobreza, la proporción del incremento en el gasto es muy superior al aumento en los indicadores de, por ejemplo, las condiciones ampliadas de vida en términos de desigualdad, educación, vivienda, cuidado y uso del tiempo.

El gasto público social del Distrito ha tenido en los últimos años la tendencia creciente que se evidencia en la figura 6. El año 2021 presenta el mayor valor de toda la década analizada y su incremento se relaciona con las condiciones excepcionales de la contingencia por el COVID-19, que incrementaron el gasto en casi todas las funciones sociales. La administración del 2012-2015 presentó un incremento de su gasto social del 24,3 % en términos reales desde su primer año hasta el último, y la segunda administración tuvo un incremento del 44,2 %. En términos generales, el gasto público social del Distrito tuvo un incremento de más del 50 % desde el año 2012 hasta el 2023 (SDP, 2023).

La composición del gasto social durante los doce años evidencia que la función social de educación es la que recibe la mayor parte de los recursos, siendo alrededor del 34 % del total invertido en los años analizados (figura 7), seguido

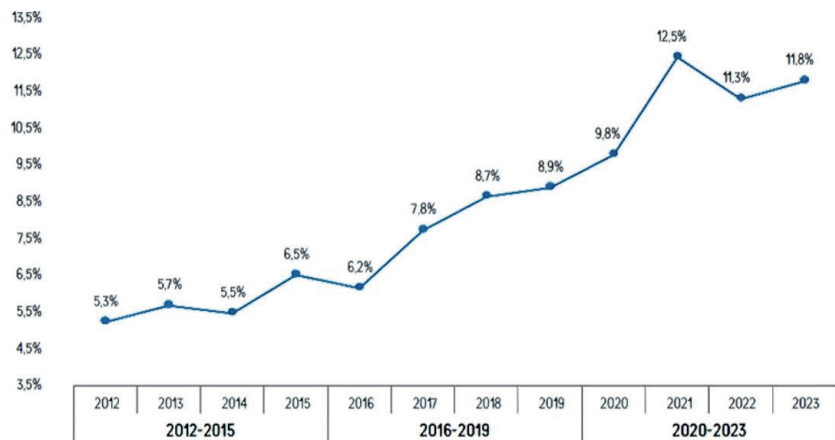


Figura 6. Participación anual sobre el gasto público social total de las tres administraciones

Fuente: SDP (2023).

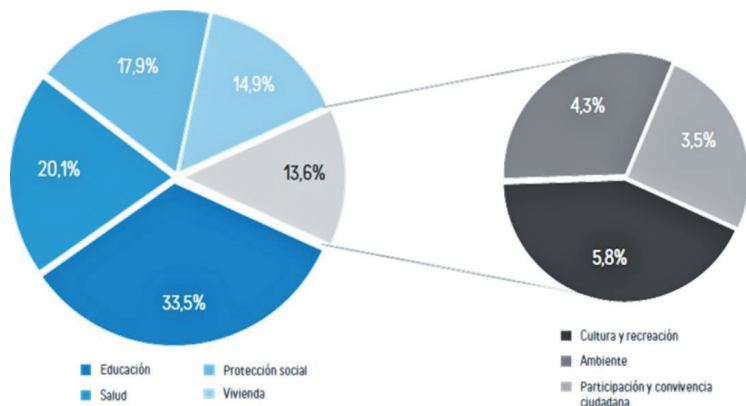


Figura 7. Participación anual sobre el gasto público social total de las tres administraciones

Fuente: SDP (2023).

de salud, con el 20,1 %, y protección social, con el 17,9 %. La clasificación económica del gasto sugiere que el 84 % pertenece a la inversión y el 16 % corresponde a gastos de funcionamiento (SDP, 2023).

Análisis, discusión y conclusiones

El análisis de costo-efectividad se centra en evaluar los costos de distintos programas en relación con indicadores de desempeño en áreas clave del gasto público social, como educación, salud, protección social, vivienda, cultura, medio ambiente y participación ciudadana. Para llevar a cabo este análisis, se utilizaron diversas fuentes de datos, incluyendo registros administrativos y encuestas, que proporcionaron información sobre la situación en cada sector. La selección de indicadores se realizó en conjunto con las secretarías correspondientes, asegurando que cada área tuviera parámetros específicos para medir su rendimiento (SDP, 2023).

En el sector de educación, se evaluaron siete indicadores, entre ellos el porcentaje de estudiantes beneficiados con alimentación escolar y la tasa de deserción escolar. Para el sector salud, se consideraron seis indicadores, destacando la cobertura del régimen subsidiado y la tasa de mortalidad infantil. El análisis del sector de protección social incluyó ocho indicadores relacionados con la pobreza y el empleo, mientras que el sector cultura fue evaluado con cinco indicadores que miden la participación y el acceso a actividades culturales.

El sector de vivienda y servicios relacionados se analizó mediante cinco indicadores que abarcan la cobertura de servicios básicos y el reasentamiento de familias en riesgo. En cuanto al medio ambiente, se usaron siete indicadores que reflejan la calidad del aire y la gestión del agua. Finalmente, el sector de participación y convivencia ciudadana se midió a través de varios indicadores que incluyen la atención de emergencias y el manejo de delitos.

Los resultados obtenidos de estos indicadores muestran que la administración de 2012-2015 logró un crecimiento positivo en todos los sectores analizados, destacando especialmente el sector de vivienda (SDP, 2023). Sin embargo, durante la administración de 2016-2019, tres sectores presentaron un crecimiento negativo, aunque vivienda continuó mostrando un aumento significativo en la legalización de predios. La administración de 2020-2023 también mostró desafíos similares, con tres sectores en declive, y vivienda como el área con mejor desempeño.

Al comparar los indicadores desde 2012 hasta 2023, se observan mejoras en el acceso a la educación superior y en la alimentación escolar, lo que indica un aumento en la cobertura y apoyo a los estudiantes. En el sector salud, a pesar de avances en algunos indicadores, otros mostraron disminuciones preocupantes, como la reducción en la cobertura de vacunación.

El sector de protección social experimentó un impacto negativo tras la pandemia de COVID-19, con indicadores de pobreza y desempleo que aún no han vuelto a los niveles previos. Sin embargo, se registraron mejoras en el empleo informal. En el sector cultura, se observaron avances en la lectura y la participación en eventos culturales, aunque persisten retos en la práctica.

Por último, el análisis del sector medio ambiente reveló la necesidad de atender la contaminación del aire y los incendios forestales, a pesar de algunas mejoras en el tratamiento del agua y la reforestación. En el sector de participación y convivencia ciudadana, se notaron mejoras en la atención a la comunidad, pero también un aumento en la delincuencia juvenil y en los tiempos de respuesta ante emergencias.

En conclusión, Bogotá es una ciudad con un gran potencial, pero enfrenta desafíos significativos en su camino hacia el desarrollo inclusivo. A pesar de los esfuerzos del gobierno para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, las altas tasas de pobreza y NBI indican que aún queda mucho por hacer. La implementación efectiva de políticas públicas, junto con una gestión transparente de las finanzas públicas, será crucial para lograr un futuro más equitativo y próspero para todos los habitantes de la ciudad. El análisis del gasto público social en Colombia busca mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable. Durante el periodo 2020-2023, se observa que Bogotá ha tenido un aumento significativo en la inversión social, en parte debido a la contingencia del COVID-19, alcanzando el 45 % del total del gasto público social.

El análisis de costo-efectividad revela que el sector de vivienda ha obtenido los mejores resultados en los tres periodos de gobierno, seguido por participación y convivencia ciudadana. Esto indica que, por cada diez mil millones invertidos, estos sectores mostraron un crecimiento positivo en sus indicadores. La educación también mostró una tendencia creciente, especialmente en el último periodo, destacándose el aumento en el número

de bachilleres que acceden a la educación superior gracias al apoyo del Distrito.

A lo largo de los doce años analizados, se han logrado avances significativos en diversas áreas. En educación, se incrementaron los puntajes en las pruebas Saber y la cobertura en educación superior. El sector cultural también mostró mejoras, tanto en el número de beneficiarios de eventos culturales como en la cantidad de libros leídos por persona. Además, el sector vivienda destacó en la titulación de predios y el reasentamiento de familias en riesgo. En general, estos avances reflejan el impacto positivo de la inversión social en la mejora de los indicadores en el Distrito.

Referencias

- Alfaro, J. M. (1997). Pobreza, recursos humanos y desarrollo sostenible. *Economía y Sociedad*, 2(04). <https://doaj.org/article/0583273e90304be690b05dc7636e61b9>
- Álvarez-Cedrón, S. d. (2016). El origen jurídico público del Ius Fscale. Parte segunda: Las finanzas públicas del Principado en Roma. *Ars Iuris Salmanticensis–AIS: Revista Europea e Iberoamericana de Pensamiento y Análisis de Derecho, Ciencia Política y Criminología*, 4(2), 37-73. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5989156>
- Arnas, P. R. (2010). *El pensamiento político en la Edad Media*. Fundación Ramón Areces. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=428361>
- Asad, T. (2008). Dónde están los márgenes del Estado. *Cuadernos de Antropología Social*, (27), 53-62. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/cas/article/view/4329>
- Ascheri, M. (2007). Las ciudades-estado italianas de la Edad Media y la herencia de Roma. *Revista de Historia Medieval*, 14, 7-20) <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/11579>
- Banco Mundial. (Agosto de 2024). Pobreza: Panorama general. <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#:~:text=Los%20pa%C3%ADses%20de%20ingreso%20bajo,millones%20en%20comparaci%C3%20B3n%20con%202019>
- Berzosa, C. (2014). Analogías y diferencias en la evolución de las finanzas en la historia. *Ola Financiera*, 7(18), 70-92. <https://doi.org/10.22201/fe.18701442e.2014.18.45604>
- Carvajal, P. (1999). La reforma política. Una introducción al pensamiento político-jurídico del protestantismo en los siglos XVI y XVII. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, (21). <https://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/299>
- Castillo, F. M. (2005). *La aplicación de las finanzas públicas modernas como instrumento para el cambio socioeconómico de México* [tesis de doctorado]. Universidad Veracruzana. Facultad de Economía. Región Xalapa. <https://cdigital.uv.mx/handle/1944/49275>
- Colm, G. (1955). *Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Concejo de Bogotá. (2024). *Presupuesto de Bogotá 2024*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Contraloría de Bogotá. (2010). *Gasto público social y pobreza en la última década*. Autor.
- Cruz, G., y Salvador, F. (2012). El efecto de la inversión pública sobre la inversión privada: el caso de México (1S80-2007). *Estudios económicos*, ISSN 0186-7202, Vol. 24, N°. 2, 2009, págs. 187-224
- DANE. (2023a). Boletín Técnico Ocupación Informal. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHEISS-abr-jun2023.pdf>
- DANE. (2023b). Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Autor.
- DANE. (Julio de 2024). Pobreza y desigualdad. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>
- DNP. (2023). Operación Efectiva de Caja 2000-2023. Autor.
- Secretaría de Educación del Distrito. (2017). *Caracterización de la oferta de educación para el trabajo y el desarrollo humano: Bogotá-2017*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://repositorios.educacionbogota.edu.co/server/api/core/bitstreams/08f35279-2b18-4d43-92bb-e90693d36985/content>
- Escribano, F. (1988). *La configuración jurídica del deber de contribuir*. Civitas.
- Espinel, A. D. (2010). Ciudades y urbanismo en el Egipto antiguo (ca. 3000-1069 a.C.). *Studia Historica. Historia Antigua*, 20. <https://revistas.usal.es/uno/index.php/0213-2052/article/view/6066>
- Fedesarrollo. (2004). Reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. *Debates de Coyuntura Económica*, 55.
- Galeano, S. A. (2009). La violencia en la Revolución francesa. *Agenda cultural Alma Mater*, (160). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/almamater/article/view/2676/2138>
- Hernández, E. C., y Arreola, J. M. (2013). Efectos del gasto público social en la reducción de la pobreza en países de América Latina. *Tiempo Económico*, 8(24), 21-32. <https://biblat.unam.mx/es/revista/tiempo-economico/articulo/efectos-del-gasto-publico-social-en-la-reduccion-de-la-pobreza-en-paises-de-america-latina>
- Herrera, L. G., Sandoval, S. A., y Serrano, E. B. (2009). El desarrollo institucional del liberalismo y su planteamiento económico en el siglo XIX. *Análisis Económico*, XXIV(56), 251-278. <http://redalyc.org/pdf/413/41312223011.pdf>

- Hidalgo, J. A. (2009). La formación de los Estados-nación modernos: modelos y enfoques interpretativos desde la perspectiva comparada. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 36(1), 229-250. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/18329>
- Hoyos, V. (2020). *Las causas de la evasión tributaria en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
- Keucheyan, R. (2014). La naturaleza tomada por las finanzas: las catástrofes climáticas cotizan en bolsa. *Le Monde Diplomatique en español*, (221), 24-25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4614367>
- Larrañaga, O. (2007). La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso. *Estudios Estadísticos*, 4760. <https://ideas.repec.org/p/ecr/col027/4760.html>
- Lefebvre, H. (2012). El Estado moderno. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3(1). <https://revistas.ucm.es/index.php/geop/article/view/40288>
- López, P. E. (2008). *La multiculturalidad en el Estado moderno* [ponencia]. Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral, 2-3 de octubre, Chihuahua. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/download/17337/15546>
- Marcial, P., y Carlos, O. (2005). Política social: del Estado de bienestar al Estado neoliberal, la fallas recurrentes de su aplicación. *Espacios Públicos*, 8(16). <http://redalyc.org/articulo.oa?id=67681607>
- Martínez, R. y Collao, M. P. (2010). *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Manuales CEPAL, 119.
- Mello, E. R. (2012). Consideracoes sobre o Estado em Hobbes. *Revista de Ciências Humanas*, 12(1), 217-234. <http://cch.ufr.br/revista/pdfs/artigo6evol12-1.pdf>
- Mendizábal, I. A. (2015). Escritura y finanzas. La cancillería de los reyes de Navarra en la baja Edad Media. *Melanges de la Casa de Velázquez*, (45), 69-84. <https://journals.openedition.org/mcv/6505>
- Míguez, P. (2009). El nacimiento del Estado moderno y los orígenes de la economía política. *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 22(2), 205-225. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/22/pabloomiguez.pdf>
- Monod, P. y Martín, J. I. (2001). *El poder de los reyes: monarquía y religión en Europa, 1589-1715*. Alianza. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=97868>
- Montoya, M. U. (1995). A quién beneficia el gasto público social. *Revista del Banco de la República*, 68(815). <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/12143/0>
- Moral, P. Z. (2008). Naef, Werner, La idea del Estado en la Edad Moderna. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, (30), 670-671. <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552008000100044>
- Musgrave, R. (1959). *Theory of Public Finance*. McGraw Hill.
- OCDE. (2005). Net Social Expenditure. New York: More comprehensive measures of social support. <https://doi.org/10.1787/358663135802>
- Peñaloza, M. R., y Manzanares, E. R. (2009). Política económica y política social, como una política pública para combatir la pobreza. *Espacios Públicos*, 12(25). <http://redalyc.org/articulo.oa?id=67611350008>
- Perdomo, J. M., y Orozco, E. M. (2018). *La contratación pública y sus actos de corrupción desde el ejercicio de la profesión contable. Caso de estudio: Carrusel de la contratación en Santa Fe de Bogotá, DC años 2010-2016* [tesis de maestría]. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/publication/583648b5-8eeb-40a4-88b6-afc9fa608c4a>
- Pérez, V. G. (2005). Dimensión espacial de la pobreza en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 23(48), 234-293. <https://ideas.repec.org/a/bdr/ensayo/v23y2005i48p234-293.html>
- Posada, C. E., y Gómez, W. (2002). Crecimiento económico y gasto público: un modelo para el caso colombiano. *Ensayos sobre Política Económica*, 20, 5-86. <http://banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra218.pdf>
- Poveda, A. C. (2006). Crecimiento, desigualdad y pobreza: un análisis de la violencia en Colombia. *Serie de Documentos en Economía y Violencia*, 2233. <https://ideas.repec.org/p/col/000137/002233.html>
- Prada, D. F. (2005). Trascendencia e inmanencia del Estado moderno: entre la soberanía y las prácticas disciplinarias. *Reflexión Política*, 7(14), 110-124. <http://redalyc.org/articulo.oa?id=11001409>
- Prada, M. B. (2003). Globalización y finanzas internacionales. *Innovar-Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, (21), 31-36. <http://redalyc.org/articulo.oa?id=81802103>
- Prieto, Á. M., Zofío, J. L., y Álvarez, I. C. (2013). Provisión de infraestructura pública en medio urbano de baja densidad. Marco institucional, financiación y costes. *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, s.d., 71-109. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4196306.pdf>
- Razeto, M. L. (2002). Cinco constataciones sobre la pobreza, catorce tesis sobre el desarrollo social, y una conclusión sobre la economía solidaria. *Polis*, 1(2), 21. <https://journals.openedition.org/polis/8005>
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Legis.

- República de Colombia. (1996). Decreto 111 de enero 15. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. DO: 42.692.
- Restrepo, J. C. (2024). *Hacienda Pública* (12 edición). Universidad Externado de Colombia.
- Ríos, F. B. (2006). Diferencias en la administración premoderna, moderna y posmoderna: propuestas para un debate en Latinoamérica. *Problemas del Desarrollo*, 37(144), 221-233. http://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttextCpid=s0301-70362006000100010
- Salazar, R. C., Cuervo, Y. D., y Pardo, R. (2011). Índice de pobreza multidimensional para Colombia. *Archivos de Economía*, 9228. <https://ideas.repec.org/p/col/000118/009228.html>
- Satriano, C. (2011). Pobreza, políticas públicas y políticas sociales. *Revista Mad*, (15), 60-73. <https://doi.org/10.5354/0719-0527.2006.14021>
- SDP. (2021). Caracterización socioeconómica. Secretaría Distrital de Planeación.
- SDP. (2023). Análisis del gasto público social en Bogotá 2012-2023. Secretaría Distrital de Planeación.
- SHD. (2024a). Aprobado Presupuesto 2024 para Bogotá. Secretaría Distrital de Hacienda.
- SHD. (2024b). Indicadores presupuestales a junio 2024. Secretaría Distrital de Hacienda.
- Tarabini-Castellani, A. (2008). *Educación, pobreza y desarrollo: Agendas globales, políticas nacionales, realidades locales* [tesis doctoral]. Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2008/tdx-0212109-111856/atc1de1.pdf>
- Toporowski, J. (2009). El factor crítico de las finanzas en la economía del siglo XX. *Revista Momento Económico*, (113). <http://revistas.unam.mx/index.php/rme/article/view/4256>
- Varela, G. L., Gallardo, B., y Bustamante, F. (2017). *Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: mitos y realidades* [documento de trabajo]. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/146303>
- Velásquez, A. P., Quiroga, A., Zuleta, C. L., y Rodríguez, M. T. (2006). La responsabilidad social de las empresas bogotanas y su relación con el empleo y la pobreza. *Equidad y Desarrollo*, (6), 83-110. <https://biblat.unam.mx/es/revista/equidad-desarrollo/articulo/la-responsabilidad-social-de-las-empresas-bogotanas-y-su-relacion-con-el-empleo-y-la-pobreza>
- Vélez, E. C. (1997). Eficiencia, equidad y reestructuración sectorial del gasto público social. *Borradores de Economía*, 080. <https://ideas.repec.org/p/bdr/borrec/080.html>
- Venanzi, A. D. (2014). Brasil, Colombia, y Venezuela: El gasto público social y las inversiones en infraestructura para el desarrollo (2000-2010). *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XX(1). <http://redalyc.org/articulo.oa?id=36433515004>
- Vía, A. R. (2006). Jellinek Georg. Consideraciones sobre la teoría general del Estado. *Cuestiones Constitucionales*, 1(14). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5765/7587>
- Wiesner, E. (2011). Colombia: la percepción de justicia distributiva y la demanda política por estabilidad macroeconómica. *Documentos CEDE*, 8739. <https://ideas.repec.org/p/col/000089/008739.html>
- Zolo, D. (2007). Citizenship and globalization. *Análisis Político*, 20(61), 45-53. <http://scielo.org.co/pdf/anpol/v20n61/v20n61a03.pdf>