

# La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia<sup>1</sup>

---

Carlos Eduardo Vélez<sup>2</sup>

## I. Introducción

La política social requiere una evaluación cuidadosa tanto desde el punto de vista de *la equidad* en la distribución de sus transferencias como de *la eficiencia* en la asignación de sus recursos y *la eficacia* de su gestión. Este artículo busca responder algunas preguntas con respecto al primero de estos temas: ¿Cuál es la magnitud del gasto público social? ¿Cómo se distribuyen los subsidios que se transfieren a los hogares, en moneda o en especie, a través de la provisión pública de los servicios sociales? ¿Cuál es el efecto que ellos tienen sobre la distribución del ingreso actual? ¿En qué medida y qué tan eficaz-

mente contribuyen cada uno de los sectores y subsectores a la equidad?

A través de las respuestas a estas preguntas se logra establecer que el gasto público social ha crecido aceleradamente durante los últimos tres lustros, incrementando en más de dos puntos su participación en el PIB; los subsidios a los hogares por gasto público social tienen una magnitud considerable con respecto a su ingreso y se distribuyen en forma moderadamente progresiva, logrando una alta incidencia sobre los grupos más pobres; por esta vía se reduce en forma significativa la desigualdad del ingreso y si bien la mayoría de los subsectores del gasto público

---

<sup>1</sup> Este documento resume parcialmente algunos capítulos del libro *La Incidencia del Gasto Público Social en Colombia*, que actualmente prepara el autor con el auspicio de la Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los cálculos y el análisis presentados se basan parcialmente en un conjunto de estudios sectoriales cuyo diseño e interventoría estuvo a cargo del equipo de coordinadores generales del *Estudio de Pobreza e Incidencia del Gasto Público Social en Colombia* -Carlos Eduardo Vélez, Ernesto May y Ariel Fiszbein- conformado para este propósito por el DNP y el Banco Mundial. Este proyecto tiene una gran deuda con Juan Luis Londoño, quién desde la subdirección del DNP promovió vigorosamente esta tarea y la inscribió en el programa de actividades de la Misión Social.

<sup>2</sup> Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y Universidad de Antioquia. Este escrito es el resultado de un trabajo de equipo con diversas tareas complementarias: por ello deseo agradecer la colaboración de Ernesto May y Ariel Fiszbein del Banco Mundial y de todos los consultores de estudios sectoriales -veáse el listado en la bibliografía-. Finalmente, un agradecimiento muy especial al economista Carlos Alberto Medina por sus observaciones y su excelente trabajo de asistencia técnica. Las opiniones de este escrito son de la exclusiva responsabilidad del autor.

social son eficaces en términos de la reducción de la desigualdad, existen otros como los subsidios residenciales de energía eléctrica y de la educación pública universitaria que contribuyen muy poco con relación al monto de los recursos que reciben.

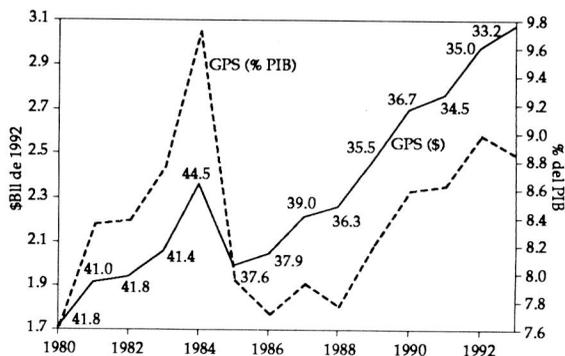
Este artículo se divide en cuatro partes. Se inicia con dos secciones que describen las principales características de la evolución de la magnitud del gasto público social, tanto en términos agregados como sectoriales. A continuación se establece en monto de subsidios por gasto público social y su respectivo efecto redistributivo, descompuesto en términos sectoriales y subsectoriales. Finalmente, se resumen los principales hallazgos y se establecen algunas conclusiones.

## II. Evolución del gasto público agregado en los sectores sociales

El gasto público ha venido creciendo significativamente, tanto en términos reales como con relación al PIB durante el período 1980-1992. En pesos de 1992, el gasto público pasó de \$4.1 billones en 1980 a \$8.5 billones en 1992, que corresponde a una tasa de crecimiento anual promedio de 6.3%. Por ello, su participación en el PIB se elevó de 18.3% a 25.7% en el mismo período.

Desde 1980 el gasto público social ha crecido en términos reales en forma casi monótona, con excepción de la gran contracción de 1985, aso-

**Gráfico 1**  
GASTO PÚBLICO SOCIAL, 1980-1993



ciada al ajuste fiscal de ese mismo año (Gráfico 1 y Cuadro 1). Partiendo de \$1.71 billones en 1980 ha alcanzado \$2.98 billones en 1992<sup>3</sup>, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio del 4.7%. En consecuencia, el gasto público social ha incrementado su participación en el PIB de 7.6% en 1980 a 9% en 1992. Sin embargo, ha seguido un *sendero relativamente inestable* y podemos distinguir claramente tres subperíodos: i) 1980-1984 con un alto crecimiento que elevó su participación en el PIB del 7.6% al 9.8%; ii) 1986-1988, período de descenso pronunciado que redujo la participación a su mínimo nivel (7.7% y 7.8% para estos dos años, respectivamente) como consecuencia de los severos recortes del gasto público social, asociados con la fase de ajuste macroeconómico que siguió a la crisis fiscal de 1984 y; iii) a partir de 1988 se incrementó monótonamente su participación en el PIB y se logró alcanzar un nivel de 9.0% en 1992.

<sup>3</sup> De otro lado, el gasto público total ha venido creciendo significativamente tanto en términos reales como con relación al PIB durante el período 1980-1992. En pesos de 1992, el gasto público pasó de 4.1 billones en 1980 a 8.5 billones de pesos en 1992, que corresponde a una tasa de crecimiento anual promedio de 6.3%. Por ende, su participación en el PIB se elevó del 18.3% al 25.7% en el mismo período.

**Cuadro 1**  
**EL GASTO PUBLICO TOTAL Y SUS COMPONENTES SOCIALES**  
(en \$ miles de millones de 1992)

Año	Total	Cult., Dep. Vivien. Otros ICBF Prog.															
		Social			Educación		Seguridad Social			Salud		y recrea		ICBF		Prog.	
		(1B)	(1A)	(1A)+(9)	G.Ctral. Total		Otros	Salud	Total	SAP	SAP- ICB	Total	(6)	(7)	(8)	(9)	
					(2)	(2A)											(3)
1980	4.091	1.666	1.711	1.805	621	658	384	252	636	256	181	508	13.3	153	32	75	94
1981	4.670	1.848	1.917	1.992	691	728	456	271	727	254	177	525	24.7	176	44	77	75
1982	4.645	1.880	1.942	2.018	726	753	474	273	747	263	194	536	18.9	143	44	69	75
1983	4.971	1.990	2.060	2.216	767	787	433	286	719	261	191	547	23.6	242	47	70	156
1984	5.310	2.280	2.364	2.482	874	899	507	285	792	281	210	567	15.5	332	69	71	118
1985	5.305	1.929	1.996	2.109	790	814	412	274	687	267	197	542	10.1	185	56	71	114
1986	5.406	1.935	2.047	2.178	777	803	438	274	712	277	196	551	19.1	169	93	82	131
1987	5.695	2.061	2.219	2.519	788	817	527	316	844	284	205	601	23.4	150	135	79	300
1988	6.235	2.084	2.261	2.601	772	803	569	312	881	303	206	616	16.8	141	161	98	339
1989	6.957	2.288	2.472	2.796	839	883	605	339	944	411	290	750	31.0	119	154	121	324
1990	7.359	2.464	2.697	2.942	851	894	658	369	1.027	421	285	790	37.9	165	196	136	245
1991	8.004	2.501	2.763	2.958	869	957	586	438	1.024	435	291	874	50.2	174	212	144	194
1992	8.510	2.687	2.980	3.205	1.153	1.269	443	469	912	475	331	944	60.9	147	232	144	224
1993p	9.276	2.805	3.081	3.297	1.102	1.198			1.046	542	401		63.0	115	213	140	216

(1B) = (2) + (3) + (4) + (5) + (7)

(1A) = (1B) + (6) + (8)

(2) = Sector central, universidades, SENA, y transferencias IVA.

(2A) = (2) + Aportes departamentales.

(3) = Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social.

(4) = ISS y Cajanal.

(5) = Subsistema de Asistencia Pública: sector central, ICBF. Instituto de Cancerología, INAS y transferencias IVA.

(6) = Colcultura, Cultura Hispánica, Centros Jorge E. Gaitán y Luis C. Galán, Instituto Caro y Cuervo, Colciencias y Coldeportes.

(7) = Sector Central, Inscredial, Inurbe.

(9) = DRI, PNR e Incora.

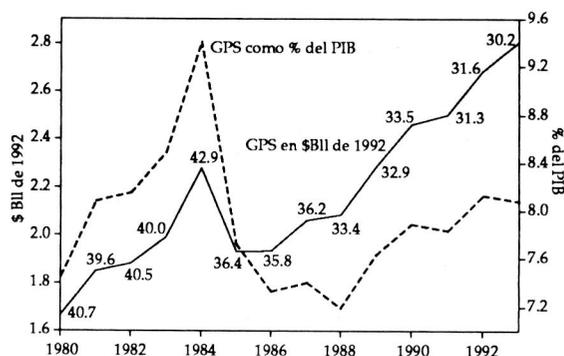
Fuente: Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto, ICBF, Fedesarrollo, DNP, Banco República, Perfetti y Guerra, y DANE. Cálculos del autor.

La participación del gasto público social en el gasto público total presenta una evolución con dos períodos claramente diferenciables: 1980-1984, con un nivel creciente y relativamente elevado de participación hasta un máximo de 44.5% y, 1985-1992, con una evolución relativamente inestable y tendencia decreciente: descendió súbitamente al 37.6% en el año 1985 y a partir de allí tomó una senda levemente decreciente, aunque con algunos altibajos, finalizando con un 35% en 1992. Esta participación fue en 1992 siete puntos menor que la de 1980, ya que, para el mismo período, su tasa de crecimiento anual promedio fue de 5.1%, inferior a la de gasto público total, 6.3%. Esto obedece a la significativa expansión reciente del sector público colombiano en áreas como justicia y seguridad interna. En efecto, en los últimos años, estos dos renglones han elevado significativamente su participación, tanto presupuestal como en el PIB de 2.5% a 3.6%.

Dado que la tasa de crecimiento del gasto público social supera claramente la de la población colombiana, el gasto público social *per cápita* creció a una tasa anual promedio del 3.4% entre 1980 y 1992 (\$65.000 en 1980 a \$89.000 en 1992). Sin embargo, se presentaron marcadas oscilaciones y cambios de dinámica que nos permiten distinguir dos subperíodos de crecimiento permanente: 1980-1984 y 1986-1992, conectados por un fuerte descenso de 17.4% en 1985.

Bajo una definición más restringida, que incluye solamente educación, salud, seguridad social y vivienda, la evolución del gasto público social es mucho menos dinámica (Gráfico 2)<sup>4</sup>.

**Gráfico 2**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL DEFINICION**  
**RESTRINGIDA, 1980-1993**



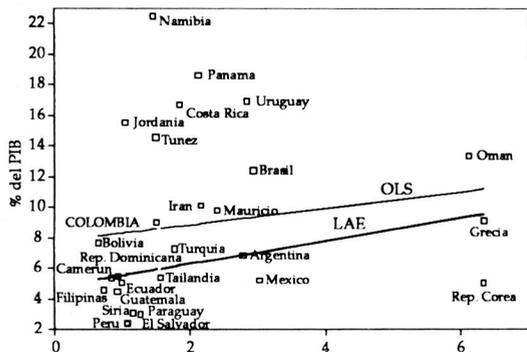
Pasó de \$1.66 billones en 1980 a \$2.7 billones en 1992, lo que representa solamente el 8.1% del PIB, casi un punto menos que el de la definición inicial. Igualmente, la tasa de crecimiento promedio anual del período es sólo de 4.1%, mucho menor al 4.7% observado bajo la definición ampliada.

Las comparaciones internacionales con países de desarrollo económico similar (los países de *ingreso medio bajo* y algunos de *ingreso medio alto* de las tablas del Banco Mundial) muestran que Colombia es un país con características muy cercanas al comportamiento promedio del grupo (Gráfico 3). No obstante, cuando se coteja con los niveles de gasto social de los países de la OECD, el nivel colombiano aparece claramente inferior: el porcentaje de participación del gasto público social en el PIB es menos de la mitad y la participación en el gasto público total en Colombia es del 35%, mientras en los países de la OECD alcanza el 58%<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Esta es la definición utilizada por la revista *Coyuntura Social*.

**Gráfico 3**

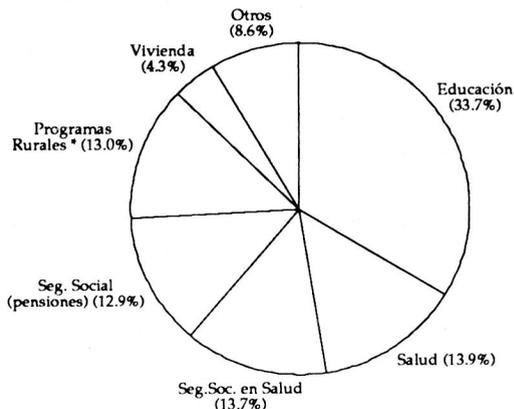
**UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991**



En 1992, los dos sectores de mayor magnitud dentro del gasto público social eran educación y seguridad social -salud y pensiones- (Gráfico 4), los cuales abarcan aproximadamente el 69% y su participación respectiva es del 39% y 31%. El tercer sector, en orden de magnitud, es el subsistema de Asistencia Pública en Salud, SAP, que representa un 16%, en tanto que la vivienda social equivale al 5% y los demás sectores (cultura, deporte y recreación agua potable y saneamiento ambiental, trabajo, empleo y participación comunitaria, etcétera) suman el 10% restante. Si se agrupa el total del gasto público en salud, incluyendo la provisión del sistema de seguridad social, su participación en el gasto público social se eleva a 32% y se convierte en el

**Gráfico 4**

**LA PARTICIPACION POR SECTORES EN EL GASTO PUBLICO SOCIAL, 1992**



segundo rubro en orden de importancia que, agregado a educación, suma casi las tres cuartas partes del total de recursos públicos dedicados a los sectores sociales en 1992. Es notable cómo la participación de la seguridad social se redujo entre 1991 y 1992 en siete puntos porcentuales como resultado de una severa reducción en el gasto asociado a pensiones. Igualmente, se observa una tendencia decreciente de los gastos en vivienda de interés social, especialmente cuando se comparan con los niveles alcanzados con el Plan de Vivienda Sin Cuota Inicial en los años 1983 y 1984<sup>6</sup>.

Se debe tener en cuenta que la suma total de gasto público social que se ha venido examinando

<sup>5</sup> Como se aprecia en el cuadro 2 el principal factor que explica esta diferencia es el peso destacado del renglón de seguridad social, vivienda y otros para los países de la OECD (40% del gasto público total y 14.6% del PIB). Esto obedece, a un perfil demográfico más homogéneo, que el de la economía colombiana, con una mayor proporción de individuos en los grupos de edad avanzada.

<sup>6</sup> La comparación de las cifras de gasto incluye programas muy heterogéneos como son el Programa de Vivienda Sin Cuota Inicial y el Programa de Vivienda de Interés Social. En el primero se involucra el total de los recursos necesarios para la construcción y financiación de las viviendas, mientras que el segundo sólo abarca los subsidios que son contrapartida de los aportes de los usuarios y del sector privado.

do corresponde a una definición relativamente restringida que excluye algunos componentes de los programas rurales especiales. Entre 1990 y 1992, los rubros incluidos fueron: la financiación de vivienda de la Caja Agraria y los componentes de agua potable, trabajo, empleo y participación del Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y del INCORA, que equivalen aproximadamente a una cuarta parte del gasto en estos programas especiales. Cuando se incorpora el gasto total en programas rurales en 1992, descontando la doble contabilidad se observa su significativa participación en el gasto público social (13%), el incremento de éste último de \$3.0 billones a \$3.34 billones y la elevación de la participación del gasto público social en el PIB (un punto) y en el gasto público total de 35% a 39%. Esta anotación no sería más que un cambio de base contable si no fuera por la gran dinámica del gasto en los programas rurales *especiales* que creció a una tasa anual promedio del 7.5% entre 1980 y 1992, lo cual incrementó su participación en el gasto público social, especialmente a partir de 1987, de 5.6% a 8.3% e hizo que el gasto público social elevara su tasa de crecimiento anual, entre 1980 y 1992, de 4.7% a 4.9%.

Hasta ahora se ha evitado una referencia al comportamiento del gasto público social en 1993 ya que los datos disponibles corresponden a proyecciones de gasto, basadas en información presupuestal y porcentajes de ejecución esperados. No obstante, vale la pena destacar que, según estas proyecciones, el gasto público total sigue incrementando su participación en el PIB en casi un punto. El gasto público social reduce levemente su participación en el gasto público total del 35% al 33.2%, continuando la tendencia de los últimos siete años y reduce también su participación en el PIB del 9.0% al 8.9%. Sectorialmente se destaca el incremento signifi-

cativo del gasto en salud tanto en el Subsistema de Atención Pública, SAP, como en el de Seguridad Social, SSS.

### III. La Evolución sectorial del gasto público social

#### A. Educación

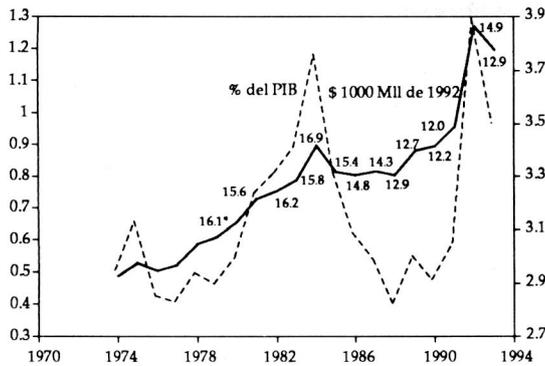
La educación pública, incluyendo el SENA, tiene características que la distinguen de los demás sectores sociales debido a que la participación de los aportes departamentales fue muy significativa y tuvo grandes modificaciones durante las dos últimas décadas. Mientras en 1970 dicha participación era del 35%, ésta fue disminuyendo a lo largo de los años setenta a raíz del proceso de nacionalización de la educación (Ley 43 de 1975), y se mantuvo durante los años ochenta en un nivel mínimo (2.6% en 1983). Al final de esta década y principio de los años noventa se revirtió un poco esa tendencia ganando de nuevo importancia hasta alcanzar en 1992 el 9.2% del gasto total en educación.

En términos reales, el gasto público total en educación, incluyendo SENA y aportes departamentales, siguió un sendero de crecimiento permanente desde 1970 hasta la mitad de la década de los años ochenta; un período de relativo estancamiento hasta 1991 y, finalmente, en 1992 presentó un vigoroso incremento del 32.6% (Gráfico 5). Para el período completo, 1974-1992, el gasto público en educación triplicó su tamaño, pasando de \$364 mil millones en 1970 a \$1.27 billones en 1992, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio del 5.6%.

En términos del PIB, el comportamiento del gasto público en educación durante los años ochenta fue relativamente errático: mientras en

## Gráfico 5

### GASTO PUBLICO EN EDUCACION, 1970-1993



la primera mitad de la década creció aceleradamente, logrando un nivel máximo del 3.6% en 1984, cuatro años más tarde llegó a su mínimo nivel del 2.7% y luego, entre 1991 y 1992, recuperó significativamente su participación en el PIB logrando alcanzar 3.8%. Al examinar la evolución de estas cifras se distinguen claramente tres subperíodos: expansión sostenida y muy dinámica entre 1974 y 1984 con una tasa de crecimiento anual promedio del 6.3%, elevando su participación en el PIB de 2.9% a casi 3.7%; disminución de casi 10% en 1985 y estabilización hasta 1991 con una tasa de crecimiento de apenas 0.9% y, *pari passu*, se reduce su participación en el PIB alcanzando un mínimo del 2.7% en 1988. No obstante, la mayoría de este rezago se recuperó con el incremento de 32.6% en 1992<sup>7</sup>, que elevó su participación en el PIB a

un máximo de 3.8% y la tasa de crecimiento anual promedio al 5.6% para el período 1980-1992.

Los incrementos recientes en el nivel de gasto en educación han mejorado la posición relativa de Colombia con respecto a los estándares internacionales. Cuando se la compara con un conjunto de países de desarrollo económico similar, se observa que sus indicadores son levemente inferiores, aunque con cierta ambigüedad. En efecto, mientras de un lado la participación de la educación pública en el gasto público total es del 13.5% y está por debajo de la media para el grupo de países, 16.5%, del otro, la participación del gasto público en educación en el PIB es de 3.5%, que en términos relativos no se aleja tanto del promedio (3.8%) para el mismo grupo de países (Gráfico 6)<sup>8</sup>.

## B. Salud

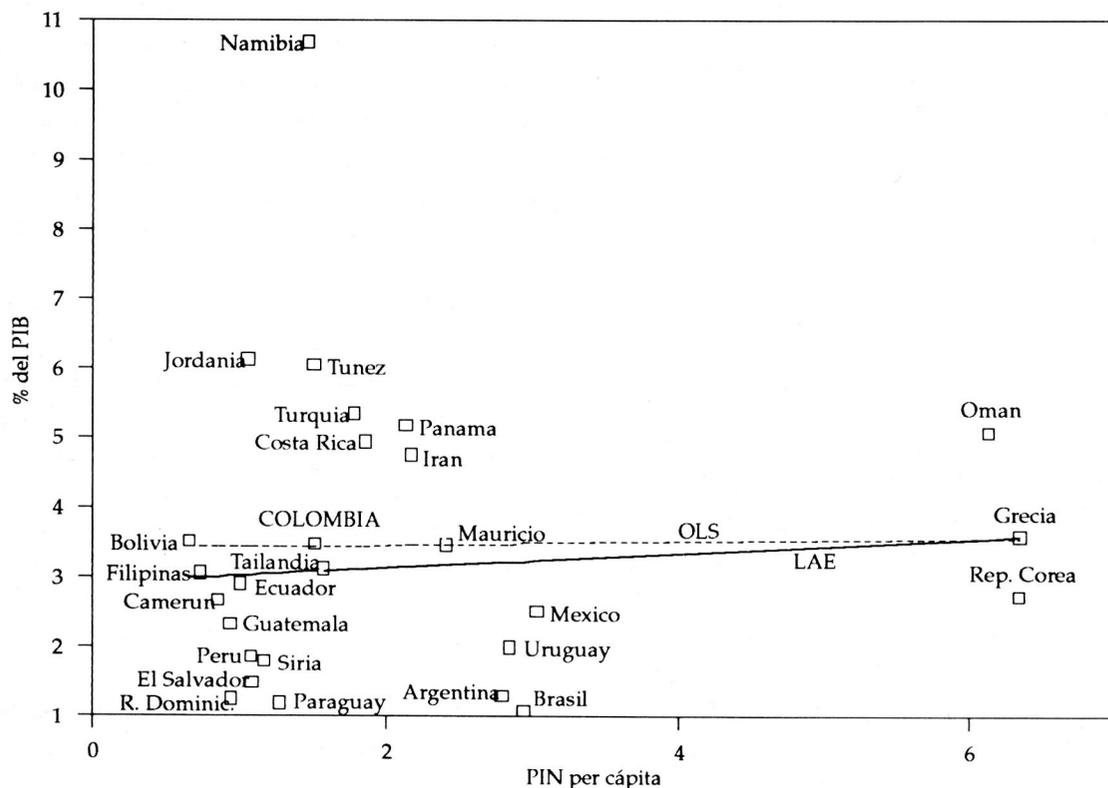
El *gasto público total en salud*, incluyendo el sistema de seguridad social en salud y el cuidado al menor, alcanzó en 1992 un valor cercano a \$900 mil millones, triplicando el valor de 1970 y creciendo a una tasa anual promedio de 5.3% (Gráfico 7). Entre 1970 y 1980 se logró un aumento levemente superior al promedio con una tasa anual del 5.6%, seguido por un estancamiento moderado entre 1980 y 1988 (2.2%). Finalmente, entre 1988 y 1992 se incrementó a una

<sup>7</sup> Este incremento *no es permanente en su totalidad* ya que buena parte -unos \$128 mil millones equivalentes al 11% del gasto público en educación- fueron aportes especiales para sanear el pasivo prestacional al magisterio oficial causado en otras vigencias presupuestales.

<sup>8</sup> Esta aparente contradicción se debe a la mayor participación en el PIB del gasto público total producto de la expansión del gasto en justicia y seguridad interna, que se había mencionado anteriormente. Si se asume una relación funcional entre el porcentaje del PIB gastado en educación y el nivel de desarrollo económico (Gráfico 6) se encuentra que el valor ajustado al PIB *per cápita* colombiano, según las regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios y Error Mínimo Absoluto -OLS y LAE- para el conjunto de países de referencia, *es inferior al nivel de gasto de Colombia en 1992*.

## Gráfico 6

UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991



tasa elevada, 9.8% anual, debido fundamentalmente a la dinámica del sistema de seguridad social en salud y al crecimiento del ICBF. En términos del PIB, el comportamiento del gasto público en salud es bastante inestable: para 1971, del 2.3%, cae por debajo del 1.9% entre 1972 y 1978, se recupera a niveles cercanos al inicial en el período 1980-1984 y, luego se reduce al 2.1% a raíz del ajuste fiscal posterior a la crisis de 1984. A partir de 1989 incrementa su participación hasta alcanzar el 2.9% del PIB en 1992. Sin embargo, como proporción del gasto públi-

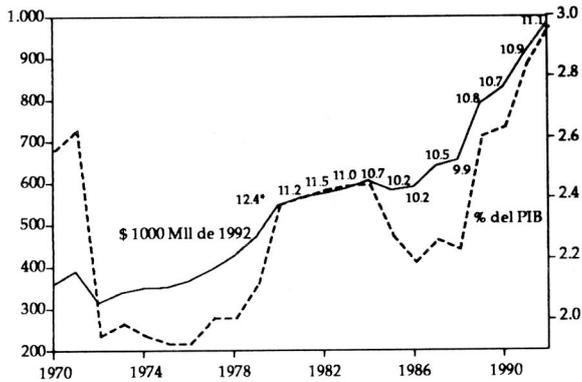
co total, el gasto en salud es de una estabilidad moderada: presenta un máximo del 12.4% en 1980 y un mínimo de 9.9% en 1988, a partir de este año empieza a recuperarse terminando con un 11.1% en 1992.

El gasto público en *salud*, excluyendo el sistema de seguridad social, ISS y Cajanal, creció entre 1980 y 1992 en 5.3% anual, casi triplicó su tamaño alcanzando \$475 mil millones en el último año mencionado<sup>9</sup>. Así mismo, su participación en el PIB pasó del 1% en 1970 al 1.4% en

<sup>9</sup> Este rubro incluye Sector Central, ICBF, Instituto de Cancerología e INAS.

### Gráfico 7

#### GASTO PUBLICO TOTAL EN SALUD INCLUYENDO LA SEGURIDAD SOCIAL, 1970-1992



1992. En su evolución se distinguen tres subperíodos: 1970-1980, con la más alta tasa de crecimiento anual, 7.9%; de 1980 a 1988 con incremento mucho más lento: 1.7% anual y; por último, 1989-1992, período en el cual, el aumento del 50% en el impuesto a la nómina destinado a financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ocurrido en 1989, recuperó el nivel de gasto en este rubro y elevó su tasa de crecimiento anual a 7.6%.

La comparación del nivel de gasto público central en salud, sin seguridad social, como porcentaje del PIB, con países de similar desarrollo, muestra a Colombia como un país cercano al comportamiento promedio (Gráfico 8). No obstante, cuando incorporamos a la cuenta de gasto público en salud los gastos asociados a la seguridad social en salud, «health security», los resultados se invierten debido a que los indicadores utilizados duplican aproximadamente su valor. En efecto, bajo esta definición, los valores para Colombia se incrementan al 10.7% del gasto público total y al 2.9% del PIB,

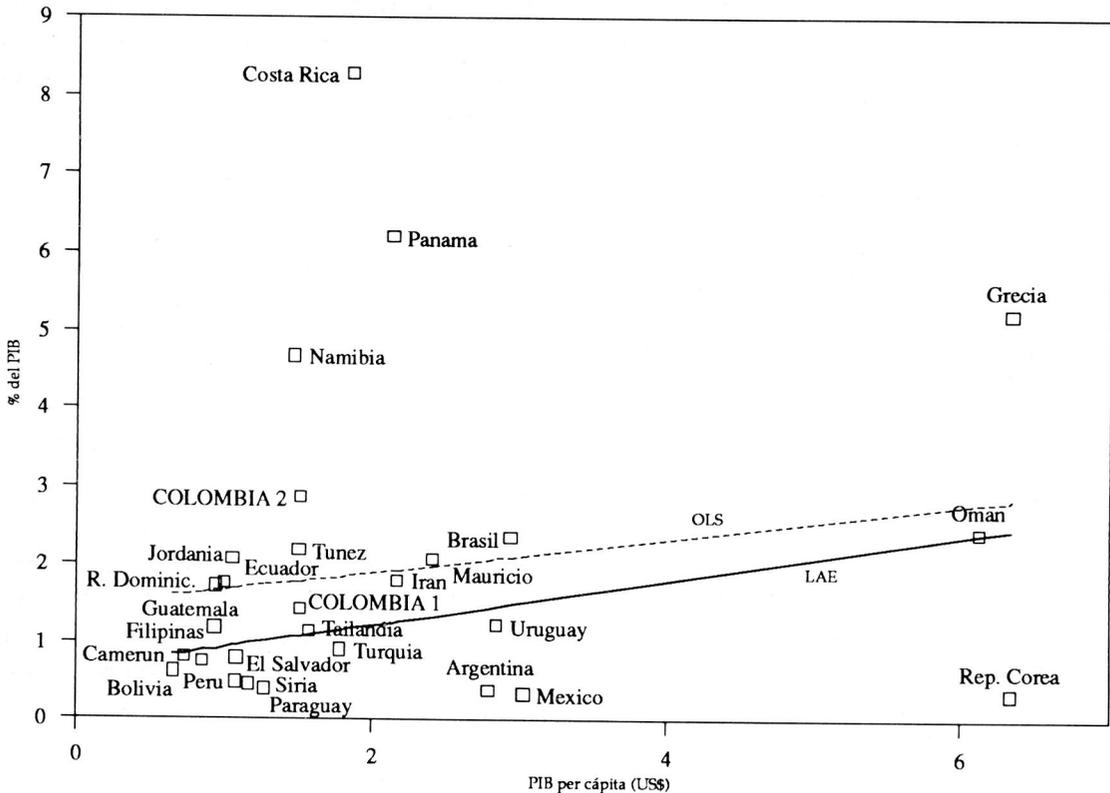
respectivamente. Sin embargo, comparando con los estándares de gasto en economías desarrolladas como las de los países de la OECD que tienen promedios de gasto público en salud iguales a 10.1% del gasto público total y 3.7% del PIB, se alcanza a vislumbrar la enorme brecha que debe enfrentar Colombia en las próximas décadas.

### C. Vivienda social

Este es un sector de magnitud relativa menor, que ha disminuido su nivel de recursos y ha visto transformada su modalidad de operación en los años recientes. Alcanzó su máximo nivel en 1984, *Vivienda Sin Cuota Inicial*, con \$332 mil millones, doblando el promedio de la serie 1980-1992 (Cuadro1). A partir de 1985 se redujo persistentemente hasta llegar a un nivel mínimo de \$119 mil millones en 1989 y se recuperó levemente en los años 1990 y 1991 con una nueva recaída a \$147 mil millones en 1992. El examen comparativo de la evolución del gasto público en vivienda de interés social es especialmente difícil, o sesgado, pues, como ya se anotó, a partir de 1991-1992 se presentó un cambio radical en la forma de operación de estos programas. Buena parte del descenso final en el gasto se debe al cambio de modalidad de este sector que pasa de un sistema de provisión pública de vivienda de interés social a uno de subsidios a la demanda, el programa de *Vivienda de Interés Social, VIS*. El volumen de recursos públicos por solución de vivienda era mucho mayor en la primera modalidad que en el caso de subsidios a la demanda, ya que estos últimos son sólo la contrapartida pública a los aportes de los futuros propietarios y del sector privado (constructores y financieros hipotecarios). Este viraje en el programa de vivienda social produ-

## Gráfico 8

UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO EN SALUD EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991



jo, como era previsible, el desplome de su participación en el PIB y en el gasto público total<sup>10</sup>.

#### D. Programas rurales especiales: Desarrollo Rural Integrado, DRI, Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, y reforma agraria del INCORA

En el período 1980-1992 los programas rurales han incrementado sensiblemente su importan-

cia. A pesar de que han mostrado un crecimiento desigual, la tasa anual promedio fue de 7.5%. Entre 1980 y 1986 aumentaron al 5.6% anual con un salto del 128.7% en 1987 y, luego de altibajos, una disminución de 24.5% y 20.6% en 1990 y 1991, respectivamente, para finalizar con un crecimiento del 15.4% en 1992. Su participación en el PIB muestra un dinamismo similar pues pasa de 0.42% en 1980 a 0.7% en 1992.

<sup>10</sup> La participación en el PIB desciende de 0.68% en 1980 a un 0.38% en 1992, cuando se había alcanzado un máximo de 1.37% en 1984.

## IV. El efecto redistributivo del gasto público social en Colombia

Los resultados indican que el gasto público social logra un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso actual y que las diferencias de focalización en los distintos sectores hacen que los pesos gastados en cada uno de ellos "compren" diferentes cantidades de impacto equitativo. Esto sugiere que la optimización de la asignación del gasto público social, desde el punto de vista de la equidad, requiere ajustes que desplacen recursos hacia los sectores donde, en el margen, los subsidios "muerden" más agresivamente sobre la pobreza y la desigualdad<sup>11</sup>.

### A. Metodología

El método empleado trata de aproximarse al impacto de estos bienes en el bienestar de los hogares en cuanto *consumo adicional corriente*, esto es por el ingreso adicional equivalente que reporta. En este análisis se enfatiza en el *consumo adicional* y su *efecto instantáneo* para distinguirlo de otros análisis que intentan evaluar el efecto sobre el bienestar del hogar que en el mediano y largo plazo se pueden desencadenar a raíz del consumo presente. Por ejemplo, la obtención de educación no sólo se la puede evaluar desde el

punto de vista del *consumo*, sino también como un *insumo* cuya productividad permite alcanzar un cierto *logro o resultado* en una prueba de Estado -el examen del ICFES a los bachilleres- o la adquisición de un insumo que incrementa la productividad laboral, o sea como una *inversión* en capital humano cuya rentabilidad será posteriormente realizada por la vía del mercado de trabajo<sup>12</sup>. Análogamente, la nutrición y el monitoreo de la salud de los infantes, además de significar un consumo corriente adicional, tienen efecto sobre el número de años de vida y años de vida productiva adicionales.

Dada la calidad y cantidad de información disponible, para la mayoría de los sectores que comprende el gasto público social, se optó por un método de equilibrio parcial relativamente simple que trata de aproximar la medición de la incidencia de los servicios calculando *el valor del subsidio entregado* a cada uno de los hogares, los cuales se computan como el costo neto que para el proveedor público tienen los servicios mencionados.

Se utilizó el módulo de gasto social de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1992, que permite determinar el *nivel de uso* de los diferentes servicios sociales provistos públicamente en cada uno de los hogares, los

<sup>11</sup> Nuestro análisis cubre los tres niveles de la educación pública, la atención pública en salud y el Instituto de los Seguros Sociales -ISS-, los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto y alcantarillado y gas, los programas rurales dirigidos a la economía campesina -DRI, PNR, Caja Agraria e Incora- y los subsidios del Inurbe para Vivienda de Interés Social. Hace ya dos décadas, Selowsky (1978) realizó una primera evaluación del tema e identificó las principales características de la distribución de subsidios públicos en los sectores de salud y educación y, en alguna medida, en servicios públicos domiciliarios.

<sup>12</sup> Para el caso colombiano se han realizado diferentes trabajos sobre este tema, v.gr. Kugler, et al. (1979), Rakesh(1986), Noel y Tenjo(1992), Psacharopolous y Vélez (1992), Tenjo (1993) y Berry (1993). Igualmente, existen intentos analíticos y simulaciones, Owen (1993) y Posada y Gaviria(1994), para ligar intergeneracionalmente la distribución de educación y la distribución del ingreso.

cuales, a su vez, se encuentran clasificados por deciles según su nivel de ingreso *per cápita*. Adicionalmente, con la información de costos unitarios de cada sector se valoran monetariamente los servicios recibidos en cada decil y posteriormente se evalúa la distribución de subsidios de cada servicio entre las diferentes clases de ingreso. Para cada decil de ingreso se agrega el valor de los subsidios recibidos, se suma al ingreso disponible de los hogares y finalmente, se compara con la distribución de su ingreso antes de los subsidios<sup>13</sup>.

Para medir la desigualdad en la distribución de los subsidios, las necesidades y las carencias entre las diferentes clases de ingreso, se utiliza el concepto de *coeficiente de concentración* ( $C_s$ ) asociado a la *curva de concentración* de la carencia o subsidio respectivo. Este coeficiente es muy similar al *coeficiente de Gini* ( $G$ ) asociado a la *curva de Lorenz*, construida a partir de la distribución del ingreso (Gráficos 9A y 9B). Así como, una vez ordenados los hogares por su ingreso *per cápita*, la *curva de Lorenz* nos informa el porcentaje de ingreso,  $L(p)$ , que recibe la proporción  $p$

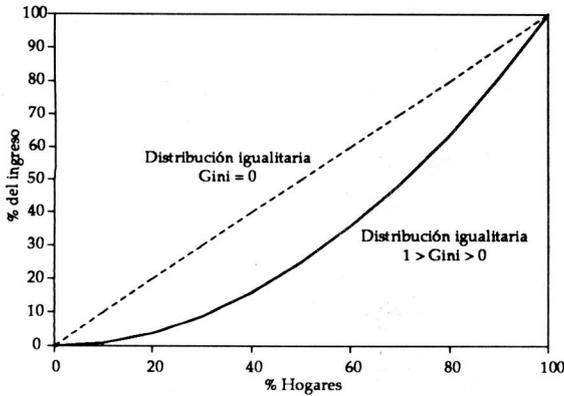
de hogares más pobres, la *curva de concentración* nos muestra el porcentaje del subsidio,  $CC(p)$ , que le corresponde al  $p\%$  de hogares más pobres. Mientras la curva de Lorenz, por construcción, siempre debe estar por debajo de la diagonal de la distribución igualitaria, la curva de concentración puede estar por encima o por debajo de ella. Así, en tanto el ingreso se distribuye de forma más o menos desigual, nunca progresivamente, y correspondientemente el *coeficiente de Gini* ( $G$ ) toma valores entre uno y cero, los subsidios y las necesidades pueden distribuirse *regresivo, igualitario o progresivamente* y su *coeficiente de concentración* ( $C_s$ ) toma respectivamente *valores positivos, nulos o negativos, en el intervalo (-1,1)*<sup>14</sup>. Igualmente, para medir la progresividad relativa de un subsidio con respecto a la distribución del ingreso se utiliza el *coeficiente de progresividad*,  $P_s$ , que es igual a la diferencia entre el coeficiente de concentración del subsidio,  $C_s$ , y el coeficiente Gini de la distribución del ingreso,  $G$ . Este coeficiente  $P_s$  será negativo cuando el subsidio es *relativamente* progresivo y positivo cuando el subsidio es regresivo con relación a la distribución del ingreso<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> El ingreso de los hogares fue calculado por Lasso y Moreno (1993) y se define como la suma de los salarios de obreros y empleados, las ganancias de patronos y cuenta propia y otros ingresos por intereses, dividendos, arriendos, pensiones y otras transferencias. Fue ajustado con los factores derivados de las Cuentas Nacionales del DANE de 1988, ya que al momento de realizar los cálculos no se dispuso de las cuentas correspondientes a 1992.

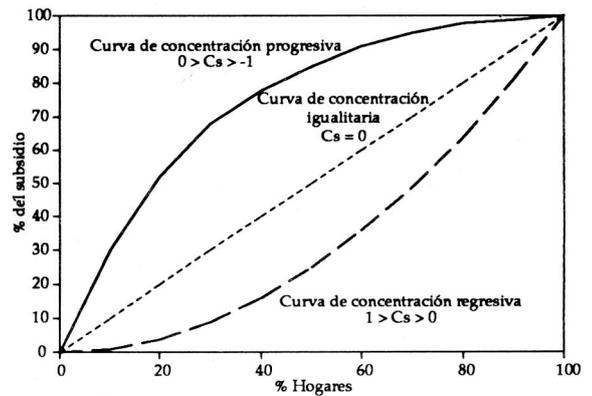
<sup>14</sup> El coeficiente de concentración se define como el coeficiente Gini. La diferencia fundamental entre la curva Lorenz y la curva de concentración es que para la primera, que busca describir la distribución del ingreso, *la misma variable ingreso rige el ordenamiento de pobres a ricos del eje de los hogares*, la abscisa, en tanto que para la curva de concentración, a pesar de que se examina la distribución de *otra variable*, se mantiene el ordenamiento de los hogares bajo el ingreso inicial. Tanto la curva, como el coeficiente de concentración fueron conceptos desarrollados en Kakwani (1976, 1986) como herramienta para el análisis de *impuestos*. En esta sección se utilizan las adaptaciones de estos conceptos al estudio de la distribución de *subsidios* vía gasto público, desarrolladas en Vélez y Medina (1994). Debe advertirse que, cuando se presenta en forma aditiva la distribución de impuestos y subsidios netos, el coeficiente de concentración puede ser no acotado por arriba.

<sup>15</sup> En términos gráficos, el valor absoluto del coeficiente de Progresividad ( $P$ ) de un determinado subsidio es igual a dos veces el área entre la curva de Lorenz y la curva de Concentración del mismo subsidio. Por ello, sus valores pertenecen al rango [-2,1].

**Gráfico 9A**  
**CURVA DE LORENZ**



**Gráfico 9B**  
**CURVA DE CONCENTRACION**



Para medir el efecto del gasto público social sobre la distribución del ingreso, se compara la desigualdad de la distribución del ingreso original con la de la distribución del ingreso más los subsidios por gasto público social. Esto es, se cotejan los coeficientes de Gini de las dos distribuciones,  $G$  y  $G_f$  respectivamente, y se calcula su diferencia:

$$\Delta G = G_f - G.$$

Así mismo, es posible demostrar analíticamente que:

$$\Delta G = P_s \gamma / (1+\gamma) = (C_s - G) \gamma / (1+\gamma)$$

donde  $\gamma$  es el cociente del monto total de subsidios y el ingreso disponible de los hogares y  $P_s$  es el *coeficiente de progresividad de los subsidios*. Por lo tanto, la mejora de equidad en la distribución final de *ingresos mas subsidios* depende lineal y directamente de su progresividad, esto es, *el cambio en el coeficiente Gini* es negativo cuando el coeficiente de progresividad,  $P_s$ , lo es

también, o, en otros términos, cuando el subsidio se distribuye más progresivamente que el ingreso inicial ( $C_s < G$ ). Igualmente, el cambio en el coeficiente Gini crece con  $\gamma$ , que nos mide *la importancia o la magnitud de los subsidios* distribuidos con respecto al ingreso de los hogares.

Análogamente, con el objeto de medir la contribución de cada sector y subsector a la distribución del ingreso se puede *descomponer linealmente* el cambio del coeficiente Gini en la siguiente forma:

$$\Delta G = \Delta G_i = (\sum \eta_i P_{si}) \gamma / (1+\gamma),$$

donde:  $i: 1, \dots, n$  y  $\sum \eta_i = 1$ ;  $\eta_i$  es la participación del sector  $i$  en el subsidio total del gasto público social. Y a partir de esta última ecuación se deduce que la contribución sectorial es igual a:

$$\Delta G_i = \eta_i P_{si} \gamma / (1+\gamma).$$

Por lo tanto, la contribución marginal del sector  $i$  al cambio en la distribución del ingreso es linealmente creciente con su progresividad o

grado de focalización, medido por  $Psi$ , y con su magnitud relativa al ingreso de los hogares, medida por  $\eta_i$  y  $\gamma$ .

## B. La incidencia del gasto público social en Colombia

Según nuestra definición de gasto público social los sectores básicos que se incluyen en esta evaluación de distribución son: la educación, la salud, la seguridad social (salud y pensiones), la vivienda social, los subsidios residenciales generados por el sistema de tarifas de los servicios públicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado, energía y gas domiciliario), los programas rurales dirigidos a los pequeños agricultores y, finalmente, la cultura, el deporte y la recreación y la capacitación laboral y los programas de empleo.

De acuerdo con la información disponible, no todos los componentes del gasto público social mencionados en el párrafo anterior pudieron ser evaluados por su efecto distributivo. En educación se examinan los gastos en educación primaria, secundaria y superior, pero se excluye la educación técnica del SENA. Del sector salud se miden los servicios del Subsistema de Asistencia Pública, también llamado Sistema

Nacional de Salud, SNS, del Instituto de los Seguros Sociales, ISS, y de la atención pública para el cuidado del menor en los Hogares Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, excluyendo los gastos de Cajanal y de otras cajas de previsión municipales y departamentales en salud; los de pensiones en el sistema de seguridad social, ISS, Cajanal y otras cajas<sup>16</sup>, y los de los Centros de Atención Infantil, CAIP, del ICBF. En vivienda social se incluye el programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social, VIS, del INURBE<sup>17</sup>. No se incorpora el efecto de los subsidios familiares de vivienda distribuidos vía cajas de compensación y Caja Agraria y de los créditos subsidiados del Instituto de Crédito Territorial, ICT, otorgados antes de 1992. En el frente rural se incluyen los programas que tienen efectos directos en la economía campesina, como son, el de Desarrollo Rural Integrado, DRI, el Programa Nacional de Rehabilitación, PRN, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, y la Caja Agraria<sup>18</sup>. Finalmente, *se incluyen* los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto y alcantarillado y gas en las zonas urbanas<sup>19</sup>. Está excluida la evaluación de la incidencia del gasto en cultura, deporte y recreación, la capacitación laboral y los programas de empleo.

<sup>16</sup> La exclusión de Cajanal y demás cajas obedece a la dificultad para medir costos y separar cuentas de salud y pensiones en cada una de las instituciones. El análisis de incidencia pensional exige metodologías de cálculo actuarial e información que no estuvo disponible para este estudio. Tampoco se incluye el análisis de incidencia de los servicios de las Cajas de Compensación Familiar que reciben recursos parafiscales superiores a los del ICBF.

<sup>17</sup> Para la evaluación de este último subsidio se utilizó la encuesta de CENAC elaborada para el Estudio de Necesidades de Vivienda y un formulario especial para receptores de subsidio, recolectados entre febrero y marzo de 1993.

<sup>18</sup> La evaluación de la incidencia de los programas rurales especiales se realizó con base en el módulo de actividad del hogar de la Encuesta Nacional de Hogares aplicada en la zona rural en diciembre de 1991.

<sup>19</sup> El sector de servicios públicos domiciliarios no fue incluido inicialmente en las cuentas de gasto social del capítulo anterior. Los eventuales subsidios por tarifas de teléfonos están excluidos de este análisis.

## 1. Valor de los subsidios totales evaluados y su efecto sobre la distribución del ingreso

Los subsidios evaluados en 1992 alcanzan \$2.03 billones que equivalen al 7.9% del ingreso disponible de los hogares, al 6.1% del PIB y al 23.7% del gasto público total. Del total de gasto público social de 3.4 billones contabilizado, según nuestra definición de gasto social, se ha evaluado la distribución de \$1.44 billones, correspondientes al 45% de ese total. La diferencia entre esa cifra y el total de subsidios evaluados \$2.03 billones corresponde al valor de los subsidios por servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas por \$588 mil millones que no fueron contabilizados en esa sección.

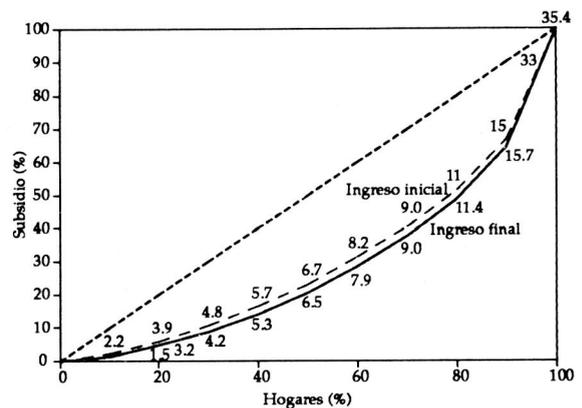
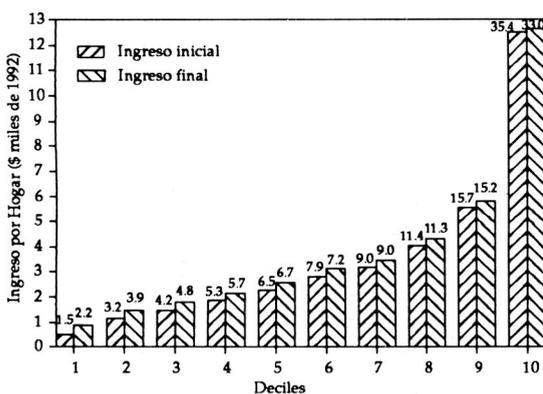
A pesar de los progresos durante las tres últimas décadas, la distribución del ingreso ac-

tual en Colombia sigue siendo muy inequitativa<sup>20</sup>. El 40% de los hogares más pobres participan en menos del 15% del ingreso disponible de todos los hogares y el 10% más rico del 35% de ese total. En consecuencia, el coeficiente Gini en 1992 era de 0.442 para los hogares y 0.509 para los individuos<sup>21</sup>.

En 1992, el efecto del gasto público social en la distribución del ingreso en Colombia fue claramente redistributivo. Cuando se evalúa el coeficiente Gini del ingreso disponible de los hogares *adicionado a los subsidios* recibidos del gasto público social se ve que se reduce en 41 milésimas, de 0.442 a 0.401 (Gráfico 10 y Cuadro 2). Este efecto marginal en la equidad de 9% del coeficiente Gini es función directa de dos parámetros fundamentales: la magnitud relativa del gasto social, medida por la participación de dichos subsidios dentro del ingreso disponible de los hogares, 7.9%, y la focalización o

### Gráfico 10

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HOGAR ANTES Y DESPUES DE LOS SUBSIDIOS INCLUYENDO LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN LAS AREAS RURALES POR DECIL DE INGRESO Y LA CURVA DE LORENZ, 1992



<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Urrutia y Sandoval (1988) y Londoño (1989, 1990).

<sup>21</sup> La mayor desigualdad por individuo se debe a que el tamaño familiar promedio disminuye con el nivel de ingreso.

## Cuadro 2

## EL IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN EL COEFICIENTE GINI

Sectores	Subsidio		Coefficiente de Concentración	Efecto sectorial en el coeficiente Gini		ERRE
	\$ mMill.	(%)	Cs	$\Delta Gi$	(%)	
<b>Educación</b>	<b>963</b>	<b>47.4</b>	<b>-0.081</b>	<b>-0.0183</b>	<b>44.9</b>	<b>0.95</b>
Primaria	339	16.7	-0.347	-0.0098	23.9	1.43
Secundaria	367	18.1	-0.124	-0.0076	18.5	1.03
Superior	256	12.6	0.334	-0.0010	2.5	0.20
<b>Servicios públicos domiciliarios</b>	<b>588</b>	<b>29.0</b>	<b>0.004</b>	<b>-0.0094</b>	<b>22.9</b>	<b>0.79</b>
Energía	464	22.8	0.080	-0.0063	15.4	0.67
Acueducto y alcantarillado	125	6.1	-0.231	-0.0031	7.5	1.22
Gas	-8	-0.04	1.450	0.0000	0.1	-1.83
<b>Salud</b>	<b>365</b>	<b>18.7</b>	<b>-0.277</b>	<b>-0.0099</b>	<b>24.3</b>	<b>1.30</b>
ISS	81	4.0	-0.402	-0.0025	6.1	1.53
SAP	220	10.8	-0.167	-0.0049	11.9	1.10
ICBF	79	3.9	-0.456	-0.0026	6.3	1.63
<b>Programas rurales</b>	<b>84</b>	<b>4.2</b>	<b>-0.510</b>	<b>-0.0029</b>	<b>7.2</b>	<b>1.72</b>
DRI	21	1.0	-0.386	-0.0006	1.6	1.50
PNR	23	1.1	-0.421	-0.0007	1.8	1.56
INCORA	35	1.7	-0.624	-0.0013	3.3	1.93
Caja Agraria	5	0.3	-0.645	-0.0002	0.5	1.97
<b>Vivienda social</b>	<b>16</b>	<b>0.8</b>	<b>-0.045</b>	<b>-0.0003</b>	<b>0.7</b>	<b>0.88</b>
<b>Total</b>	<b>2.032</b>	<b>100.0</b>	<b>-0.110</b>	<b>-0.0408</b>	<b>100.0</b>	<b>1.00</b>

Fuente: Cálculos del autor.

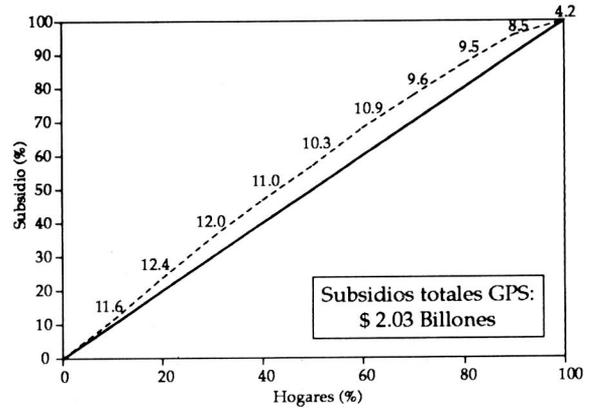
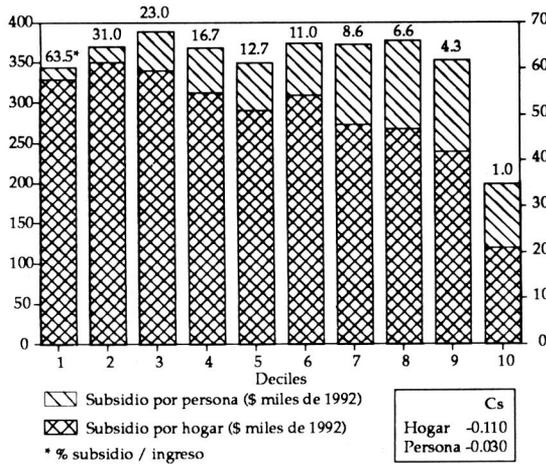
progresividad en su suministro, medida por el *coeficiente de progresividad*,  $P = -0.552$ , que es igual a la diferencia entre el coeficiente Gini de la distribución del ingreso y el Coeficiente de Concentración de estos subsidios ( $Cs = -0.110$ ).

La distribución del subsidio por gasto público social es *moderadamente progresiva* desde el punto de vista de los hogares y casi igualitaria y

levemente progresiva desde el punto de vista de los individuos (Gráfico 11 y Cuadro 2): el subsidio promedio por hogar es igual a \$283 mil anuales, los hogares de los primeros nueve deciles reciben valores cercanos al promedio y el 10% más rico recibe un 43% del subsidio promedio, igual a \$119 mil anuales. Asimismo, en los primeros nueve deciles se observa una distribución suavemente progresiva: mientras

## Gráfico 11

LA DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO TOTAL DEL GASTO PUBLICO SOCIAL INCLUYENDO LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN LAS AREAS RURALES POR HOGAR Y POR PERSONA Y LA CURVA DE CONCENTRACION, 1992



que el segundo decil recibe un 12.4% del subsidio total y el máximo subsidio anual por hogar, igual a \$351 mil, el noveno recibe \$239 mil anuales por hogar que equivalen al 9.5% de los subsidios totales.

La importancia relativa de estos subsidios en el ingreso de los deciles pobres es muy pronunciada: representa más del 10% de los ingresos de los primeros seis deciles y muy por encima del 20% para el 30% más pobre de los hogares; más del 60% del ingreso promedio por hogar del primer decil y más de una quinta parte para los hogares del segundo y tercer decil. Es evidente el inmenso impacto progresivo que la magnitud y la focalización de la política social actual tiene en el bienestar de todos los hogares colombianos y en especial del 20% más pobre.

¿Qué orden de magnitud tiene este efecto de los subsidios del gasto público social en la distribución del ingreso, en términos de la evolución reciente de la economía colombiana? Según se desprende del análisis de Londoño (1989 y 1990) a partir de los años sesenta la economía colombiana se encuentra en la fase descendente de la curva de Kuznets y presenta una tendencia decreciente de la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente Gini, la cual reduce su valor en unas cinco milésimas por año<sup>22</sup>. Por lo tanto, de acuerdo a nuestros cálculos, el impacto redistributivo de los subsidios por gasto público social tiene un efecto equivalente, en el nivel de desigualdad, al que tuvieron ocho años de crecimiento económico promedio del período 1964-1988. No obstante, este efecto es mucho mayor, ¡se eleva a 19 años!, cuando se utilizan

<sup>22</sup> La causalidad asociada a esta regularidad empírica que relaciona inversamente crecimiento y desigualdad, la curva de Kuznets, no está completamente esclarecida. Véase, por ejemplo, el análisis de Londoño (1989, 1990).

las cifras de Lasso y Moreno (1993) que implican una mejoría de 2.1 milésimas por año en el período 1978-1992<sup>23</sup>. En este sentido, *el gasto público social de 1992 se puede interpretar como un instrumento que, ceteris paribus, anticipa en casi dos décadas los beneficios que habría de "traer" el crecimiento económico en los años venideros.*

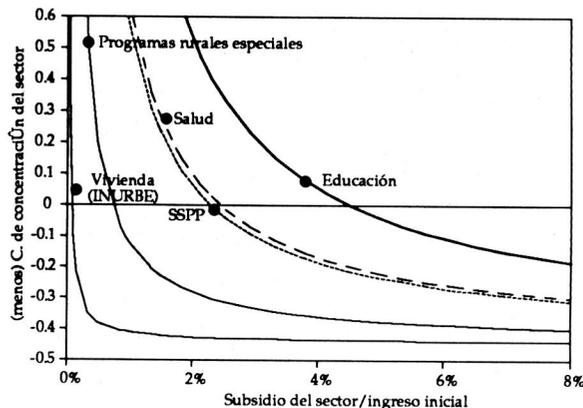
## 2. Impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso: magnitud y focalización

Del total de subsidios, \$ 2.03 billones, para los cuales se evaluó su incidencia, el 47% corresponde a educación pública primaria, secundaria y universidad; el 29% a electricidad, acueducto y alcantarillado y gas; el 19% a salud (incluyendo SAP, ISS e ICBF); el 4.2% corresponde a los programas rurales (DRI, PNR, Incora y Caja Agraria) dirigidos a la economía campesina, y un 0.8% se dedica al programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social del INURBE.

El examen sectorial de los diferentes programas muestra que su *efecto equitativo sobre la distribución del ingreso* no sólo depende de la magnitud de los subsidios entregados en cada uno de ellos, sino también de la progresividad o focalización de los mismos. Por ejemplo, a pesar de que los subsidios de servicios públicos ocupan el segundo lugar en magnitud, su efecto redistributivo es inferior al del sector salud, que cuesta un tercio menos que el primero (Gráfico 12 y Cuadro 2).

El impacto redistributivo total de los subsidios por gasto público social se descompone

**Gráfico 12**  
LA INCIDENCIA SECTORIAL, MAGNITUD VS FOCALIZACION



así: 45% por educación, 24% por salud, 23% por servicios públicos, 7% para programas rurales especiales y menos del 1% para vivienda de interés social. El sector educación es el de mayor impacto redistributivo pues, de la reducción total de 40 milésimas en el coeficiente Gini, éste aporta un 45%. Este valor es el producto de su *alta participación* en el gasto y de una *leve progresividad* en el subsidio, el tercero después de programas rurales y salud. La contribución del sector salud, segunda en orden de magnitud, equivale a un 24% del cambio total y obedece a su mayor progresividad con respecto a la media del total de subsidios y, por lo tanto, supera su nivel de participación en el monto total de subsidios, que es de un 19%. En tercer lugar, están los servicios públicos domiciliarios que, a pesar de su alta participación en los subsidios totales (29%), sólo contribuyen con un 23% a la variación total del coeficiente Gini debido a su elevada regresividad relativa. En cuarto lugar se encuentran los programas rura-

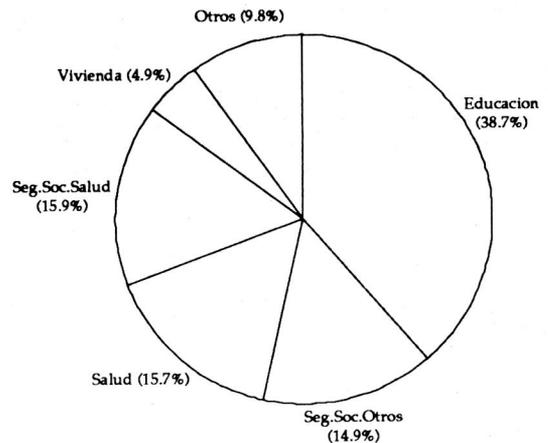
<sup>23</sup> Este último estimativo es una mejor aproximación a las tendencias de la última década y fue calculado sobre una misma base estadística y una metodología homogénea.

les, caso perfectamente opuesto al anterior: a pesar de su baja participación en el gasto (4%), contribuyen con el 7% de la mejora del coeficiente Gini. Por último, el subsidio familiar de vivienda contribuye en menos del uno por ciento (0.8%) al cambio del coeficiente de desigualdad, que es levemente inferior a su participación en los subsidios totales.

Sin embargo, en términos de su *eficacia redistributiva relativa, ERRE*, es decir la contribución equitativa con relación a la magnitud del gasto, los sectores más destacados son en su orden, programas rurales especiales, salud, educación, en tanto que vivienda social y servicios públicos domiciliarios presentan resultados que dejan aún mucho que desear<sup>24</sup>.

Un examen más desagregado de los 14 programas evaluados, revela que el subsidio de mayor magnitud representa casi la cuarta parte del total y proviene del servicio residencial de energía eléctrica por un valor de \$ 464 mil millones anuales (Gráfico 13 y Cuadro 2). En segundo y tercer lugar están los subsidios de educación secundaria y primaria con un 18% y 17%, respectivamente. En cuarto y quinto lugar, aparecen la educación superior y el Subsistema de Atención Pública, SAP, con 13% y 11%, seguidos por acueducto y alcantarillado y el ISS con \$125 mil millones y \$81 mil millones, que equivalen a un 6% y 4%, respectivamente. El resto se reparte, en su orden, en los pequeños programas rurales especiales, Incora, PNR, DRI y Caja Agraria, y la Vivienda de Interés Social. Por

**Gráfico 13**  
LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIALES EN EL GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL CUBIERTO POR EL ANALISIS DE INCIDENCIA, 1992



último, el gas domiciliario es un caso especial, ya que en términos netos recoge impuestos, en vez de entregar subsidios.

Bajo una visión sectorial del *grado de focalización*, el subsidio *más progresivo* corresponde a los programas especiales de las zonas rurales, DRI, PNR, Caja Agraria e INCORA, seguido por los de salud, educación, vivienda social y servicios públicos domiciliarios, en su orden. En efecto, los subsidios en los programas rurales DRI, PNR, Incora y Caja Agraria suman \$84 mil millones, que sólo representan el 4.2% de los subsidios totales, pero cuentan con el coeficiente de concentración sectorial más progresivo,  $C_s = -0.510$ <sup>25</sup>. Más del 30% del subsidio

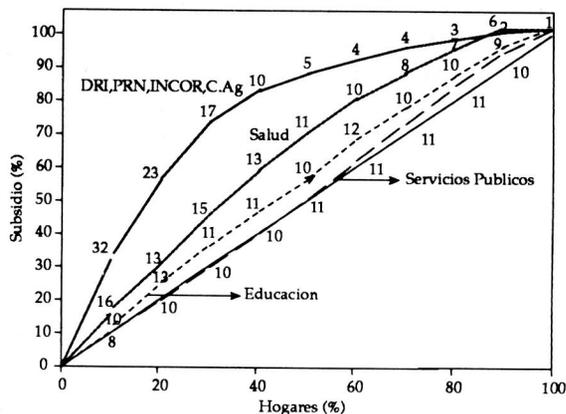
<sup>24</sup> El índice ERRE por sector se calcula como el cociente entre su participación en el cambio del coeficiente Gini y su participación en el monto total de subsidios. Es posible demostrar que este índice ERRE es a su vez igual al cociente entre la progresividad subsidio del sector *i*, *Psi* y el coeficiente de progresividad de los subsidios totales por gasto público social - véase Vélez y Medina (1994). Por lo tanto, la jerarquización sectorial por el índice ERRE es igual a la que se obtiene con sus respectivos coeficientes de progresividad y concentración.

fue recibido por el 10% más pobre de los hogares y cerca del 70% del total de subsidios fue asignado a los tres primeros deciles, mientras al último quintil sólo se le entregó un 3% de dicha suma (Gráfico 14). De otro lado, a pesar de que el subsidio anual promedio por hogar tiene un valor moderado, sólo alcanzó \$11.8 mil, su alto grado de focalización hace que para el primer decil sea más de tres veces esta cifra, lo cual representa un valor muy significativo con respecto al nivel de ingreso de este grupo de hogares.

El sector salud, incluyendo salud en seguridad social e ICBF, que es el tercero en orden de magnitud, con \$380 mil millones y un 18.7% de los subsidios totales, es el segundo más *progresivo*,  $C_s = -0.277$ . Los porcentajes de participación en los subsidios decrecen con el nivel de ingreso de los hogares: un 29% del subsidio sectorial llega al primer quintil de ingresos y dos terceras partes del total son recibidas por el 50% más pobre de los hogares. La progresividad se ve reforzada por el *impuesto neto que paga el décimo decil* a través de la seguridad social, que supera el valor de los subsidios recibidos por este mismo decil a través del SAP y el ICBF. Para los grupos de bajos ingresos, el efecto de este subsidio es de la mayor importancia, pues equivale a más del 13% del ingreso del primer decil y a más del 5% del segundo y tercer deciles.

Los subsidios públicos en educación, que son los primeros en orden de magnitud y repre-

**Gráfico 14**  
LAS CURVAS DE CONCENTRACION DEL SUBSIDIO EN LOS CUATRO PRINCIPALES SECTORES DEL GASTO PUBLICO SOCIAL, 1992



sentan casi la mitad de los subsidios totales por gasto público social, se encuentran distribuidos en forma levemente progresiva, casi igualitaria y su coeficiente de concentración es apenas negativo, e igual a  $-0.081$ . Este valor refleja la relativa homogeneidad con que se distribuyen los subsidios totales de la educación entre los diferentes deciles de ingreso, con la excepción del décimo decil que recibe aproximadamente la mitad del subsidio promedio. A pesar de esta relativa homogeneidad, la magnitud del subsidio por hogar hace que su peso relativo con respecto al ingreso sea muy sustancial en los grupos de ingresos bajos y medios: en el primer decil equivale a más de la cuarta parte del ingreso, en tanto que en el segundo es del 15% y hasta

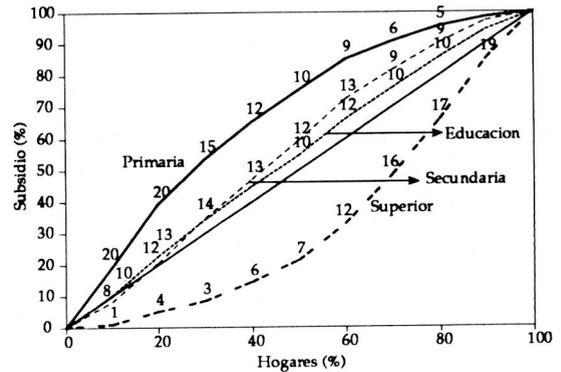
<sup>25</sup> El cálculo de la progresividad del gasto en estos programas debe tomarse con prudencia ya que la metodología utilizada evaluó la *incidencia potencial* cuando se procedía de acuerdo con las reglas de política de estos programas en sus respectivas áreas. Es posible que estos cálculos, que representan la *progresividad potencial* de los respectivos programas en sus zonas de influencia, sobreestimen en alguna medida la focalización efectiva. Para examinar la metodología en detalle, véase el informe sectorial respectivo -Perfetti y Guerra (1993)-.

el sexto decil mantiene su incidencia por encima del 5%.

Un examen desagregado de la educación pública, por niveles, revela que en magnitud, la secundaria absorbe recursos similares aunque mayores que la primaria (38% y 35%, respectivamente), en tanto que la educación superior recibe un poco más de la cuarta parte del total de subsidios. Con respecto al grado de focalización por niveles educativos, se observan enormes contrastes, especialmente entre los niveles básicos y la educación universitaria. La mayor progresividad se observa en primaria ( $C_s = -0.347$ ) seguida por secundaria, que es también progresiva ( $C_s = -0.124$ ) y por la educación universitaria que distribuye sus subsidios de forma claramente regresiva ( $C_s = 0.334$ ) (Gráfico 15). Esto no es un problema que se origina exclusivamente en la universidad pública, sino más bien en el efecto acumulado del filtro regresivo que el aparato educativo, en todos sus niveles, ejerce sobre los estudiantes de los hogares más pobres<sup>26</sup>.

El subsidio para vivienda de interés social del INURBE representa una fracción muy pequeña, menos del 1%, de los subsidios por gasto público social y se encuentra distribuido en forma casi igualitaria ( $C_s = -0.045$ ) a pesar de que va dirigido a los grupos de bajos ingresos. En efecto, sólo el primero y el último quintil de hogares cuentan con porcentajes de participación inferiores al 20%, como consecuencia de los

**Gráfico 15**  
**LAS CURVAS DE CONCENTRACION DEL SUBSIDIO EN LOS DIFERENTES NIVELES DE EDUCACION**



subsidios de vivienda, los cuales se concentran fundamentalmente (77%) en los grupos de ingresos medios y bajos, representados por el segundo, tercero y cuarto quintiles de hogares.

Por último, el sector de servicios públicos domiciliarios es el segundo en orden de magnitud y entrega subsidios por \$588 mil millones, los cuales se distribuyen en forma casi igualitaria entre los deciles,  $C_s = 0.004$ . En efecto, con la excepción del primer y último deciles, los demás reciben participaciones muy cercanas o levemente superiores al 10%.

El subsector de energía es el único regresivo de los tres subsectores de servicios públicos domiciliarios: sus subsidios se distribuyen de

<sup>26</sup> Especialmente, por falta de acceso o por deserción de secundaria. Por ejemplo, para la cohorte de 20 a 25 años, aproximadamente uno de cada cuatro estudiantes que terminó primaria no encontró cupo en secundaria y la mayoría de los rechazados pertenece a los grupos más pobres ( $C = -0.156$ ) y adicionalmente, de cada dos estudiantes que ingresan a secundaria ( $C = 0.150$ ) sólo uno ha terminado, en tanto que el otro ha desertado (80% de los casos,  $C = -0.005$ ) o todavía permanece estudiando dicho nivel (20%).

forma moderadamente regresiva ( $C_s=0.070$ ) pues la participación de los deciles *crece* monótonamente con el ingreso, con la excepción del décimo decil. En efecto, el primer quintil apenas participa del 7% del subsidio total y la mitad más pobre de los hogares recibe subsidios que sólo alcanzan al 44%, en tanto que los deciles octavo y noveno logran una participación cercana al 12%. Este resultado obedece fundamentalmente a la combinación de tres factores: primero, la estructura de tarifas vigente en 1992 genera efectos *redistributivos* moderados entre los estratos socioeconómicos, siendo especialmente generosa con los estratos tres y cuatro; segundo, una correlación insuficiente entre estratificación socioeconómica de las viviendas y deciles de ingreso que produce un efecto redistributivo bastante débil entre los hogares usuarios de los diferentes deciles, y por último, los hogares cubiertos por los servicios públicos se distribuyen de forma moderadamente regresiva entre las clases de ingreso *nacionales*, lo cual neutraliza la redistribución *entre usuarios* y produce un distribución casi igualitaria entre deciles de ingreso.

El subsector de acueducto y alcantarillado distribuye un total de \$21 mil millones de subsidio de forma claramente redistributiva ( $C_s=0.231$ ). El primer quintil de ingresos recibe casi una cuarta parte del total de subsidios y el 40% más pobre de los hogares recibe más del 50% del subsidio total, y, simultáneamente, el último quintil de hogares solamente participa del 4%. Debe destacarse que, a pesar de que acueducto y alcantarillado cuenta con los mismos problemas de estratificación del subsector de energía -por su correlación insuficiente con los deciles de ingreso-, opera con una estructura de tarifas que *diferencia claramente los diferentes*

*estratos* socioeconómicos y con ello logra un efecto redistributivo bastante satisfactorio.

Un examen desagregado para los trece subsectores analizados por su incidencia en la distribución del ingreso, revela que su *eficacia redistributiva relativa*, índice ERRE, es marcadamente desigual (Cuadro 2). En promedio un incremento del 20% en el gasto público social, aproximadamente \$400 mil millones, permitiría mejorar la distribución del ingreso y disminuir el coeficiente Gini *después de subsidios* en un punto porcentual. Sin embargo, dada la heterogeneidad de la focalización, un peso adicional de gasto en cada uno de los sectores "compra" mejoras en la equidad de muy diferente magnitud. El gasto adicional en los programas rurales especiales tiene un índice ERRE de 172%, o sea que, logra una reducción de la desigualdad 72% mayor que si se distribuye homogéneamente en todos los sectores, y casi tres veces la que se logra cuando se incrementan, en igual valor, los subsidios de energía eléctrica residencial, cuyo índice es apenas del 67%. Los subsidios de ICBF y el ISS tienen también altos índices ERRE con valores de 163% y 153%, seguidos por los de educación primaria, acueducto y alcantarillado y salud -SAP- con índices de 143%, 127% y 110%, respectivamente. La educación secundaria tiene un índice ERRE muy próximo al promedio, 103%, y sólo tres subsectores presentan índices inferiores al promedio (100%): vivienda de interés social, 88%, energía eléctrica, 67% y, finalmente, la educación superior con apenas el 20%. Entonces, si se mantienen los niveles de focalización vigentes, una disminución de los subsidios de energía eléctrica transferida a subsidios en el ICBF, al ISS o a la educación primaria lograría más de dos veces el efecto redistributivo que se obtiene en el primer subsector.

## V. Conclusiones

Durante el período 1980-1992, el gasto público total incrementó su tamaño a más del doble del nivel inicial, y casi duplicando la tasa de crecimiento del PIB para ese mismo período. En consecuencia, el gasto público total incrementó su participación en el PIB del 18.3% en 1980 al 25.7% en 1992. En este mismo lapso el gasto público social aumentó a tasas levemente inferiores a las del gasto público total (4.7% *versus* 6.3%) y por lo tanto su representación en el gasto público se redujo del 41.8% en 1980 al 35% en 1992. No obstante, el gasto público social mostró una tasa de crecimiento claramente superior a la de la población colombiana y a la de la actividad económica general y, por ello, se observa cómo el gasto público social *per cápita* creció en un 38% y su participación en el PIB se elevó del 7.6% al 9% durante el período en cuestión. En los años ochenta el gasto público social sufrió grandes oscilaciones con un auge marcado alrededor del año 1984, 9.8% del PIB, luego del cual inició una fuerte contracción asociada al ajuste macroeconómico y fiscal de estos años que lo condujo a un nivel muy precario, especialmente en 1988<sup>27</sup>. La recuperación parcial de los niveles de gasto público social se inició a partir de 1989 y se mantuvo hasta 1992.

La dinámica de los últimos doce años ha ubicado a Colombia como un país con indicadores de gasto social típicos de los países de similar desarrollo económico. De acuerdo a

su grado de desarrollo económico y tanto desde el punto de vista del gasto público social total, como del sectorial en educación y salud, Colombia parece un país muy cercano al promedio del grupo de países de ingreso medio <sup>28</sup>.

La evaluación de la incidencia de los subsidios por gasto público social en 1992 revela una *distribución moderadamente progresiva* que favorece la participación de los grupos de bajos ingresos. Estos subsidios tienen un impacto marginal muy visible en el bienestar de los hogares más pobres, pues representan una significativa porción adicional de sus ingresos: ¡más del 60% para los del primer decil y más de un 20% para los hogares del segundo y tercer quintil! El gasto público social tiene un *efecto equitativo sobre la distribución del ingreso*. Los subsidios por gasto público social, evaluados en este estudio, representan un valor igual al 7.9% del ingreso de los hogares y logran reducir el coeficiente Gini en un 9%, gracias a la progresividad de los subsidios con respecto a la distribución del ingreso.

En términos comparativos, el efecto del gasto público social sobre la distribución del ingreso equivale aproximadamente al impacto de dos décadas de crecimiento sobre la desigualdad económica. Este resultado cobra especial importancia durante los últimos años, en los cuales la relación decreciente entre el crecimiento y la desigualdad en la distribución del ingreso viene mostrando un relativo agotamiento.

<sup>27</sup> Se debe advertir que el pico de gasto público social en 1984 aparece más como una variación transitoria u observación atípica de la serie, pues su nivel excede en más de un punto del PIB el nivel promedio observado en el resto del período 1982-1986.

<sup>28</sup> No obstante, cuando el gasto público social en salud incluye el de Seguridad Social en Salud es claramente superior al promedio de estos países.

Mucho programas sectoriales y sub-sectoriales logran muy buenos índices relativos de redistribución y contribuyen más que proporcionalmente a la mejora en la distribución del ingreso: vale destacar, a los programas rurales especiales, el ICBF, el ISS, la educación pública primaria y los subsidios de acueducto y alcantarillado. Asimismo, otros sectores son muy poco eficaces en términos de su impacto redistributivo, como en el caso de la educación superior pública y el servicio residencial de energía eléctrica. Este último subsector es especialmente preocupante pues absorbe una enorme cantidad de recursos y no logra una focalización mínimamente aceptable.

Con base en los resultados expuestos se logra determinar la relación entre equidad y gasto público social, tanto en términos globales como sectoriales y subsectoriales. Estos parámetros pueden utilizarse para calibrar el impacto redistributivo del gasto social en dos sentidos: primero, para expandir el gasto en los sectores donde existe baja cobertura y se cuenta con un buen nivel de focalización media y marginal, como en los casos de la educación secundaria, los programas rurales especiales, el cuidado y la nutrición del menor, la salud básica y la vivienda de interés social y, segundo, para mejorar la

focalización y/o recortar los subsidios en los sectores donde se está desperdiciando su potencial redistributivo, como en el caso de la energía eléctrica residencial<sup>29</sup>.

Finalmente, es oportuno delimitar los alcances del análisis de la incidencia del gasto público social. A pesar de su evidente utilidad, la optimización social de la asignación intersectorial e interregional de los recursos de la política social requiere, adicionalmente, esquemas de análisis y tareas de medición en otros aspectos complementarios. Por lo tanto, una agenda para la comprensión integral del problema deberá incluir estudios adicionales, tales como: i) las relaciones tecnológicas implícitas en la gestión de cada uno de los subsectores sociales, relación entre insumos y resultados, y las alternativas de optimización<sup>30</sup>. ii) un inventario y evaluación de los sistemas de incentivos para la asignación de recursos y de los mecanismos de control ciudadano en cada uno de los sectores y niveles de gobierno involucrados en la política social<sup>31</sup>, y, iii) el análisis y el cálculo de los efectos que las diferentes intervenciones de la política social para la inversión en capital humano pueden tener sobre la distribución del ingreso y el nivel de la pobreza en el largo plazo.

<sup>29</sup> En el último capítulo de Vélez (1994) se presentan los resultados de incidencia de algunas simulaciones de expansión del gasto público social en los sectores donde las carencias presentan una distribución más progresiva, y de reformas en la estructura de tarifas de servicios públicos que potencialmente corrigen el desperdicio de subsidios que allí ocurre. Igualmente, el libro incluye las comparaciones interregionales, intertemporales e internacionales de los resultados de incidencia.

<sup>30</sup> Por ejemplo, el proyecto AVISA del Ministerio de Salud.

<sup>31</sup> En el espíritu de Hirschman (1970), Samuel Paul (1991) se advierte sobre los incentivos que los diferentes grupos de interés -políticos, burócratas, sindicatos, proveedores, etc-tienen para "capturar" los beneficios de las empresas públicas, en contra del interés de los ciudadanos. Además señala los diferentes mecanismos de control ciudadano y de competitividad -la regulación y/o el mercado- que pueden contrarrestar el fenómeno de la *captura*.

## Bibliografía

### 1. Reportes Globales y Sectoriales del Estudio de Pobreza e Incidencia del Gasto Público Social.

Banco Mundial (1994), *Colombia: Poverty Assessment Report*, Washington, D.C. mimeo.

Flórez, Carmen Elisa y Regina Méndez, CEDE (1993). "Hogares comunitarios de bienestar: ¿quién se beneficia?", mimeo.

Giraldo, Fabio y Jorge Enrique Torres, CENAC (1993). "El gasto público en vivienda de interés social", mimeo

Lasso, Francisco y Hernando Moreno (1993). "Perfil de Pobreza para Colombia años 1978, 1988, 1991 y 1992", mimeo.

Lora, Eduardo y Ana María Herrera, Fedesarrollo (1993). "El impacto de las reformas estructurales y los shocks externos sobre la distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general para Colombia", mimeo.

Molina, Carlos Gerardo, Mauricio Alviar y Doris Polanía, Fedesarrollo (1993). "El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", mimeo.

Molina, Carlos Gerardo, María Clara Rueda, Mauricio Alviar y Ursula Giedion, Fedesarrollo (1993). "El gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia", mimeo.

Perfetti, Juan José y María del Rosario Guerra. (1993). "Los Beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales (DRI, PNR, INCORA y Caja Agraria)", mimeo.

Reyes, Alvaro, ECONOMETRÍA. (1993). "El gasto social en servicios públicos de acueducto, alcantarillado, electricidad y gas", mimeo.

Toledo, Alvaro, INVAL. (1993). "El análisis del gasto social de los programas de la Presidencia de la República (excepto el PNR)", mimeo.

Vélez, Carlos Eduardo (1994). *La incidencia del Gasto Público Social en Colombia*, Bogotá, mimeo (próximo a publicarse por Tercer Mundo Editores).

### 2. Otras referencias

Berry, R. Albert (1993). "Tasas de retorno económico de la educación en Bogotá entre 1976 y 1989". *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV.

Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990), "The Principles of targeting", PRE Working Paper Series 385, Washington : The World Bank.

Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1994). "Inequality and Growth Reconsidered"

Carrasquilla, A. (1990) Política y política Económica: reflexiones teóricas en torno del plan

- de ajuste 1984-1986 en Colombia. *Lecturas de Economía*, No.32-33, Medellín, pp. 19-44.
- DANE, Encuesta Nacional de Hogares Etapa 77.
- Departamento Nacional de Planeación (1993a) ;Tamaño y Composición del Estado Colombiano", DNP-2651-UMACRO, Bogotá Colombia
- Garay L.J. y A. Carrasquilla (1987) "Dinámica del desajuste y proceso del saneamiento económico en Colombia en la década de los ochenta". *Ensayos de Política Económica*, No.11, pp. 5-72.
- Gaston, Noel y Jaime Tenjo (1992). "Educational Attainment and Earnings Determination in Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, No.1.
- Hausman, J. (1981) "Exact Consumer's Surplus and Deadweight Loss", *American Economic Review*, September, pp. 662-676.
- Hirshman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kakwani, Nanak (1976), Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *Economic Journal*, pp. 71-80.
- (1986) "Analyzing Redistribution Policies: A Study Using Australian Data", Cambridge University Press.
- ISS, Instituto de Seguros Sociales (1993), Informe Anual - 1992, Bogotá mimeo.
- Kugler, Bernardo, Alvaro Reyes y María Isabel de Gómez (1979). "Educación y Mercado de Trabajo Urbano en Colombia" *Monografías, Corporación Centro Regional de Población*, Vol. 10. Bogotá.
- Londoño, Juan Luis (1990). "Income Distribution during the Structural Transformation: Colombia" 1938-1988, PhD Dissertation, Harvard University.
- Londoño, Juan Luis (1989). "Distribución del ingreso nacional en 1989", *Coyuntura Económica*. Colombia, 19:131-45.
- Milanovic, Branko (1992). "Distributional Impact of Cash and In-Kind Transfers in Eastern Europe and Russia". Paper presented at the World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. Washington, D.C.
- Ministerio de Salud (1994). *La Carga de la Enfermedad en Colombia*, Bogotá, mimeo.
- Mohan, Rakesh. (1986). "Work, Wages and Welfare in a Developing Metropolis: Consequences of Growth in Bogota, Colombia" Washington : World Bank and Oxford University Press.
- Murray, Christopher and Alan Lopez, eds. Forthcoming (a). «The Global Burden of Disease». Harvard Center for Population and Development Studies, Cambridge, Mass. \_\_\_\_\_ .Forthcoming (b). "Global Causes of Death Pattern in 1990". *Lancet*.

- Owen, Ann (1993), "The Distribution of Education and Economic Growth" Brown University, October.
- Paul, S. (1991), Strengthening Public Service Accountability, *World Bank Discussion Paper, 136*, The World Bank, Washington D.C.
- Perfetti, Juan Jose (1992). "*Los Beneficiarios del Gasto Público social al Final del Decenio de los Ochenta*" Análisis Político Número 15 Enero-Abril 1992 pp 97-105 .
- Psacharopoulos, George y Eduardo Vélez (1992). "Schooling, Ability and Earnings in Colombia, 1988". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, No. 3.
- Tenjo, Jaime (1993). "Educación, habilidad, conocimientos e ingresos". *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV.
- Vartia, Y.O. (1983) "Efficient Methods of Measuring Welfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions", *Econometría*, V.51/ January, pp. 79-98.
- Vélez, Carlos Eduardo y Carlos A. Medina (1994). "Una descomposición simplificada del coeficiente Gini para evaluar el impacto de las transferencias públicas a los hogares", mimeo.