
LOS BENEFICIARIOS DEL GASTO PUBLICO SOCIAL AL FINAL DEL DECENIO DE LOS OCHENTA*

Juan José Perfetti**

INTRODUCCION

Uno de los instrumentos, y tal vez el más idóneo, que tienen los gobiernos para mejorar la distribución de la riqueza y los ingresos, es el gasto público social. Sin embargo, desde el punto de vista redistributivo no sólo importa el monto de recursos dirigidos a los distintos programas sociales sino que interesa la composición de dicho gasto, ya que éstos son los principales factores que determinan la incidencia redistributiva del gasto público social sobre los diferentes grupos sociales.

Colombia, al igual que muchos otros países en desarrollo, ha venido destinando crecientes recursos públicos a los distintos programas sociales, con el objeto de mejorar la distribución del ingreso y de eliminar la pobreza. La administración del presidente Barco dedicó grandes esfuerzos y recursos con el objeto de “erradicar las causas que originan la pobreza en Colombia”. Para tal efecto, se diseñó y puso en marcha una serie de programas sociales los cuales concentraban sus acciones en los grupos más pobres de la población.

Con el presente artículo se pretende responder una serie de preguntas relacionadas con la distribución del gasto social en Colombia. Es-

tas son: ¿cuál es el subsidio, proveniente de los principales programas sociales, que perciben los distintos hogares? ¿Cómo se distribuye dicho subsidio entre los diferentes estratos de ingreso?, ¿qué importancia tiene el monto de estos subsidios respecto al ingreso corriente de los hogares? Adicionalmente, se evalúa si los esfuerzos de focalización del gasto social de la pasada administración surtieron efecto, y cómo se beneficiaron los pobres.

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera se discute la función redistributiva del gasto social; en la segunda se revisan los principales resultados derivados de los estudios de incidencia del gasto social en Latinoamérica y Colombia; en una tercera sección se presenta la evolución del gasto social en Colombia durante la década de los ochenta; en la cuarta se registra la distribución del subsidio social en Colombia a finales de la pasada década. En la parte final se presentan las conclusiones del estudio.

A. La función del gasto social

Desde hace algunas décadas, y particularmente desde el aporte hecho por Keynes a la

* Este artículo se deriva de una investigación más amplia que el autor y Luz Marina Monroy realizaron para el Departamento Nacional de Planeación.

** Economista, consultor privado.

ciencia económica, en el mundo se ha visto cómo el Estado ha venido expandiendo su esfera de acción. En la actualidad, el Estado maneja un amplio conjunto de instrumentos de política económica, a través de los cuales define, interfiere y modifica las reglas del juego económico entre agentes. Todos estos mecanismos le confieren la capacidad de generar beneficios o imponer pérdidas a los distintos grupos sociales.

El Estado, por una parte, obtiene sus recursos de las contribuciones ciudadanas y de sus organizaciones económicas, recursos que a su vez distribuye entre el funcionamiento de la organización pública y los gastos para promover el desarrollo social y económico de la sociedad. Por otra, el Estado cumple diversas funciones en la organización social. Una de éstas es la redistribución de los ingresos. Por tal razón, el Estado no es neutro, ya que extrae y reorienta recursos, influido por las fuerzas económicas o políticas de la sociedad. El efecto de la acción pública sobre la marcha de una economía puede ser acentuar tendencias espontáneas provenientes del libre juego del mercado o, alternativamente, corregir distorsiones, o aun cambiar el contenido distributivo del proceso de crecimiento económico.

Una de las formas como el Estado afecta la distribución del ingreso y, por ende, el bienestar de los ciudadanos, es a través del gasto público. El efecto distributivo de dicho gasto depende tanto de su nivel como de la composición del mismo. El nivel de gasto público afecta el ritmo de la actividad económica y el empleo, así como el sistema de precios. Aunque ninguna de estas consecuencias puede considerarse neutra desde el punto de vista distributivo, la composición del gasto desempeña un papel más determinante, ya que afecta la importancia relativa de cada uno de los múltiples programas que realiza el Estado. Cada uno de estos programas está dirigido a

sectores de actividad o grupos sociales no necesariamente equivalentes desde el punto de vista de su ingreso o niveles de bienestar. Por esto, la composición del gasto es un elemento fundamental para conocer la incidencia distributiva de los gastos públicos sobre los varios estratos de ingreso.

Entre las diversas clases de gastos públicos se ha visto al gasto social como el instrumento idóneo de redistribución, pues el Estado asigna parte o el total de los recursos a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad. Esta redistribución, entendida como aquellas acciones que buscan corregir situaciones de desigualdad socioeconómica, tiene como objetivo, además del cambio de una situación a otra, la modificación en el bienestar de los ciudadanos. El gasto público social, junto a su carácter redistributivo, responde a necesidades sentidas y manifiestas de los ciudadanos.

En la literatura siempre se ha asociado el gasto social con los gastos en educación, salud, seguridad social y vivienda. En algunos casos se incluyen además los gastos en agua potable y alcantarillado¹. Sin embargo, en Colombia recientemente se ha venido dando un debate alrededor de lo que debe entenderse por gasto social². A raíz de un artículo publicado en la revista *Coyuntura Social*³, Fedesarrollo y el Instituto SER proponen dividir el gasto público en las siguientes categorías: gasto en bienes públicos puros, o sea los gastos en bienes y servicios del Estado que son necesarios para la vida en comunidad, y de los que se beneficia toda la sociedad; gasto social, es decir, los gastos en bienes y servicios con externalidades y que son redistributivos; y finalmente están los gastos de desarrollo económico, los cuales se consideran como aquellos gastos en bienes y servicios con externalidades y que aceleran el desarrollo económico.

1 Ver Petrei, A. H., El gasto público y sus efectos distributivos, Programa ECIEL, Rio de Janeiro, mayo de 1987.

2 Coyuntura Social, No. 1, diciembre, 1990.

3 Ramírez, J. C., "El gasto público social del gobierno central", Coyuntura Social, No. 2, mayo de 1990, pp. 159-170.

Por su parte, Ramírez⁴ considera que, en sentido amplio, todo gasto social cumple con la función redistributiva y de bienestar a favor de los ciudadanos con desventajas económicas y sociales y, más ampliamente, se orienta a satisfacer necesidades básicas de toda la población. La salud, la vivienda, la nutrición, el empleo, los servicios públicos (agua, energía, aseo) y la justicia hacen parte de la definición de las necesidades básicas de la población. Sin embargo, los gastos en justicia, infraestructura (vías, servicios públicos, medios de comunicación, etc.) y programas especiales (desastres) son considerados por el autor como gasto público social. Adicionalmente, los gastos públicos que contribuyen a la mayor generación de riqueza económica, sobre todo si se orientan a los grupos de la población y regiones más pobres, también deben ser considerados como gasto público social.

B. Antecedentes

Para conocer los efectos del presupuesto gubernamental sobre la distribución del ingreso, se han diseñado los estudios de incidencia. Estos estudios buscan determinar quiénes pagan los impuestos y a quién benefician los gastos públicos. En relación con los estudios sobre la incidencia de los impuestos hay bastante experiencia acumulada. En el campo de los gastos, hay relativamente pocos estudios disponibles y los que se concentran en países en desarrollo o en un país específico, son aún más escasos.

Uno de los estudios más conocidos sobre la incidencia del gasto en un país latinoamericano es de Foxley, Aninat y Arellano⁵ sobre Chile,

para el año de 1969. En general, el estudio encuentra que los beneficios de los programas de gasto social son altamente progresivos⁶. Adicionalmente, se encontró que el sector salud era el más progresivo, en tanto que el gasto en vivienda y en educación mostraba un efecto redistributivo menor.

Otro trabajo sobre países latinoamericanos es el promovido recientemente por ECIEL⁷ El estudio se realizó en cinco países de la región⁸. Allí se muestra que los gastos en educación y salud tienen una alta potencialidad distributiva, en tanto que los de seguridad social, agua y alcantarillado y vivienda son limitados, pues aunque pueden beneficiar a los más pobres, la cantidad de recursos dedicados a esos sectores es, en general, relativamente escasa y por tanto su efecto distributivo reducido.

Arellano⁹ revisa varios estudios de impacto del gasto público y concluye que los gastos en salud y educación son más redistributivos que el resto de los gastos sociales. En particular, los gastos en salud son, según el estudio, los más progresivos. Los gastos en educación proporcionan beneficios menores por familia a los más pobres. Los programas de vivienda son bastante menos redistributivos que los de educación y salud y, finalmente, los de seguridad social resultan levemente progresivos. Por otra parte, Jiménez¹⁰, en un estudio sobre políticas de precios en el sector social, encuentra que los subsidios implícitos en los servicios de educación y salud en los países en desarrollo no han sido distribuidos equitativamente. Sólo una pequeña proporción de la población tiene acceso a estos subsidios. Más aún, los grupos de más bajos ingresos no reciben prioridad en la asignación de los subsidios. Por el con-

4 Ramírez, J. C., op. cit.

5 Foxley, A., E. Aninat y J. P. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", Estudios CIEPLAN, No. 10, mayo de 1977, Santiago de Chile. Este estudio hace parte de uno más amplio de A. Foxley, denominado Redistributive Effects of Government Programmes, Pergamon Press, 1979.

6 Las familias más pobres captaban el 45.5% de los beneficios, mejorando su 28% de participación en la distribución original del ingreso.

7 Petrei, A. H., op. cit.

8 Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay.

9 Arellano, J. P., "Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984", CIEPLAN, Santiago de Chile, 1985.

10 Jiménez, E., Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health a Developing Countries, Baltimore, M. D., John Hopkins University Press, 1989.

trario, los grupos de mayores ingresos obtienen una desproporcionada participación en los subsidios.

Selowsky¹¹ encuentra que, en la Colombia de los años setenta, el subsidio total en educación se distribuía equitativamente entre quintiles de ingreso; esto es, el subsidio por hogar es constante entre grupos de ingreso. Sin embargo, el subsidio varía entre niveles educativos: el subsidio en primaria es progresivo; o sea que los más pobres eran los mayormente beneficiados y, por el contrario, a nivel universitario era fuertemente regresivo. El subsidio en salud es también muy similar entre hogares, aunque varía según fuentes: el Sistema Nacional de Salud tiene un efecto progresivo, en tanto que el Sistema de Seguridad Social favorece a los quintiles de las clases medias. Respecto al subsidio total del gasto público, se encuentra que la relativa igualdad de subsidios por hogar entre grupos de ingresos no se mantiene cuando el mismo se expresa en términos per cápita. El subsidio per cápita para el grupo más rico es 1.6 veces mayor que el de los más pobres.

C. Tendencias recientes del gasto social en Colombia

a. Evolución del gasto social, 1980-1988

Durante el período 1980-1988 el gasto social en Colombia como porcentaje del PIB total fluctuó, en general, entre el 7 y el 8%, excepto en el año 1984 donde dicha proporción alcanzó un máximo del 9.4%¹². Al descomponerse dicho gasto, se obtiene que, aunque fluctuante, el de mayor participación es el correspondiente a seguridad social, siguiéndole, en su orden, educación, salud y vivienda. Las variaciones observadas en los distin-

tos años en las participaciones de cada uno de estos componentes, obedecen a los cambios en las políticas de gastos de los distintos gobiernos, al comportamiento de la economía en su conjunto y, especialmente relevante para la anterior década, las políticas de ajuste macroeconómico.

b. El gasto social en el período 1986-1990

El objetivo central del plan de desarrollo de la administración Barco, "Plan de Economía Social"¹³, era la erradicación de las causas que originan la pobreza en Colombia, mediante acciones específicas destinadas a elevar masivamente el bienestar de las familias pobres, razón por la cual en dicho período se dio gran énfasis a los programas sociales. En este contexto, se diseñaron programas orientados a preservar y mejorar el capital humano con inversiones en educación, salud y protección infantil y alimentaria básica, conjuntamente con programas para aumentar el capital físico-social, mediante la rehabilitación de los asentamientos humanos y la provisión de infraestructura y capacitación.

Entre los planes estructurados¹⁴ se destaca el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, el cual concentraba sus acciones en zonas donde subsistían bajos niveles de calidad de vida y limitadas oportunidades de empleo. Los programas contemplados en el Plan eran los de educación básica, atención primaria en salud, bienestar y seguridad social del hogar, asentamientos humanos, aprovisionamiento de bienes básicos y seguridad alimentaria, y generación de empleo e ingresos.

La inversión pública comprometida en el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta

11 Selowsky, M., Who Benefits from Government Expenditure?, Oxford University Press, 1979.

12 Coyuntura Social, op. cit.

13 Departamento Nacional de Planeación, Plan de Economía Social, Bogotá, 1987.

14 Los tres planes eran el Plan Nacional de Rehabilitación, el Plan de Desarrollo Integral Campesino y el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta.

pasó de \$89.860 millones de pesos corrientes en 1987 a \$157.480 millones en 1989¹⁵. Al tener en cuenta el gasto de funcionamiento, el gasto público total del Plan pasó de \$200.880 millones en el primero de esos años a \$337.930 millones en 1989¹⁶. Buena parte del aumento de los recursos se concentró en los Programas de Educación Básica Primaria en Salud y Bienestar y Seguridad del Hogar.

El “Programa de Educación Básica para Todos” tenía por objeto poner la educación al alcance de toda la población; razón por la cual se orientó a universalizar la educación primaria y de adultos, mejorar su calidad y elevar la retención¹⁷. Esta reorientación del gasto en el sector educativo significó un viraje total frente al que venía realizándose, el cual asignaba la mayor importancia a la inversión en educación universitaria. Los gastos en el “Programa de Educación Básica para Todos” pasó de \$87.120 millones en 1987 a \$142.060 millones en 1989. Los gastos de inversión realizados entre 1987 y 1989 significaron aumentos superiores en más de tres veces a los que venían ejecutándose anualmente hasta 1986.

Respecto a salud, en 1986 la cobertura de los servicios de salud básica llegaba al 35% de la población y era particularmente deficiente en atención preventiva. Por este motivo, consideraba el gobierno, las tasas de morbi-mortalidad de los niños, jóvenes y personas en edad productiva eran excesivamente altas. Para enfrentar estas deficiencias, el gobierno estructuró el “Programa de Salud Básica para Todos”, orientado a la masificación de las acciones preventivas y a la universalización de la atención primaria. Los gastos de inversión en este programa pasaron de

\$3.300 millones de pesos en 1986 a \$16.274 millones en 1989; y los gastos totales, incluidos los de funcionamiento, lo hicieron de \$25.680 millones a \$62.830 millones, respectivamente.

En 1986 se estimaba que en Colombia había un millón de niños con diferentes grados de desnutrición. De éstos, 310.000 tenían deficiencias físicas o mentales causadas por desnutrición severa. Para este mismo año, la cobertura de programas de atención a los menores de siete años apenas llegaba a algo más de 250.000 niños. Ante esta situación se determinó el montaje del “Programa de Bienestar y Seguridad del Hogar”, integrado por tres subprogramas: “Hogares de Bienestar”, “Educación Familiar para el Desarrollo Infantil” y “Restaurantes Escolares”. Los costos del programa pasaron de \$3.080 millones en 1987 a \$31.025 millones en 1989. De éstos, el 90% correspondía a los “Hogares de Bienestar”¹⁸. La cobertura del proyecto pasó de 123.000 niños en 1987 a 700.000 en 1989. El Banco Mundial sostiene que los programas de nutrición del Gobierno Barco eran los más innovativos y más prometedores de los emprendidos por esa administración.

Así las cosas —y ante el énfasis dado a política de gasto social durante la administración Barco, tendiente no sólo a aumentar los recursos de los distintos programas sociales sino de focalizar el gasto, dirigiéndolo hacia los grupos más pobres de la población— cabría esperar modificaciones en la distribución de los subsidios derivados del gasto social así como aumentos en los subsidios otorgados a los grupos más pobres. La comprobación de esta última afirmación es materia de análisis en la siguiente sección.

15 Todas las cifras están en precios corrientes.

16 Departamento Nacional de Planeación, “Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta: Avances obtenidos y programación para 1990”. Documento DNP-2427-UDS, Bogotá, junio de 1989.

17 Para alcanzar estos objetivos se estableció una serie de acciones, entre las cuales se destacan las siguientes: ampliación de la oferta de cupos, la capacitación de maestros, la entrega gratuita de materiales pedagógicos, el mejoramiento de la infraestructura y dotación de las escuelas, la modificación de las metodologías de enseñanza, los cambios de los sistemas de evaluación y la implantación de la promoción automática.

18 El proyecto de Hogares de Bienestar constituye un modelo innovador por cuanto tiene el carácter de protección integral e incluye la participación activa de los padres y las comunidades beneficiarias y de varias entidades del Estado.

D. La distribución del gasto social en Colombia

a. Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista metodológico, para estimar los efectos directos de los gastos públicos sobre el ingreso y su distribución deben inicialmente resolverse dos problemas: la identificación de quienes resultan beneficiados con los programas de gasto y la medición de los beneficios en términos cuantitativos (monetarios). Para lo primero, el método más generalmente utilizado en este tipo de estudio son las encuestas de hogares. En este sentido, y con el objeto de identificar a los usuarios del gasto público social en Colombia, para el presente estudio se recurrió a la información proveniente de la encuesta de hogares del DAÑE, de junio de 1990¹⁹.

Por su parte, para determinar el valor de los beneficios que los distintos grupos socioeconómicos obtienen de los programas públicos sociales, en la mayoría de los estudios de impacto del gasto público, se supone que los beneficios son iguales al costo de producción de los bienes y servicios públicos. Según esto, para efectos del presente estudio se procedió a calcular el subsidio derivado de la prestación de los servicios públicos como la suma de los gastos corrientes de los programas de educación, salud y apoyo a la niñez; en cada caso se estableció una metodología específica de determinación del subsidio por hogar. Las razones que se tuvieron para adoptar una definición más restringida de gasto social, obedecen a que en estos tres programas es más nítido y de fácil determinación el subsidio estatal; y porque, además, el énfasis de la anterior administración se centró en dichos programas.

Finalmente, los estudios de incidencia de los gastos públicos agrupan los beneficiarios de los mismos de acuerdo con su posición relativa dentro de la escala de distribución de ingresos.

b. La distribución del gasto social: 1990

En el Cuadro No. 1 se presenta el subsidio social total y por programa que percibe el hogar promedio en cada quintil de ingresos. Estos quintiles están definidos según la distribución del ingreso por hogar²⁰. Como se evidencia en dicho cuadro, el subsidio por hogar de los tres programas se comporta de manera muy diferente entre grupos.

CUADRO No. 1

SUBSIDIO SOCIAL POR HOGAR Y PER CAPITA, 1990 (PESOS DE 1990)

Quintil de ingreso (de más pobres a más ricos)	Subsidio social por hogar					Subsidio como porcentaje del hogar (%)
	Educación	Salud	Apoyo a la niñez	Total	Subsidio per cápita	
1	44.150	41.000	21.800	106.950	28.150	30.1
2	53.200	44.800	18.400	116.400	28.050	17.8
3	51.250	46.000	8.800	106.050	22.800	10.4
4	56.000	37.500	1.600	95.100	19.200	5.7
5	62.000	34.400	220	96.620	18.750	2.2
Pro-medio	53.300	40.700	10.200	104.200	23.400	6.5

Fuente: DAÑE, DNF, cálculos del autor.

En educación, el subsidio aumenta a medida que se pasa del quintil más bajo, los más pobres, hacia el último quintil conformado por los más ricos. Este resultado responde al hecho de que los principales beneficiarios del subsidio en la educación secundaria y univer-

19 Para cada programa se utilizó una definición específica de usuario y una metodología concreta para poder adaptar la información de las encuestas a la disponible sobre gasto público. Para mayores detalles consultar: Demoestudios Ltda., El salario indirecto: Magnitud del impacto, 1991 (mimeo).
 20 En los estudios sobre distribución del ingreso, la práctica más corriente es reportar dicha distribución según el ordenamiento del ingreso per cápita y no el del ingreso total como sí ocurre en este caso. La razón de esta diferencia obedece a los objetivos propios del presente estudio.

sitaría, y muy especialmente en esta última, son los hogares pertenecientes a los grupos de más altos ingresos. Ello en razón de que el subsidio percibido por estos grupos es sustancialmente mayor al correspondiente a los grupos más pobres. Lo anterior contrasta con la situación observada en la educación primaria en donde el subsidio por hogar en los grupos más pobres es ligeramente mayor al de los más ricos. De esta forma, la distribución más favorable a los grupos más pobres, como es la proveniente del subsidio a la educación primaria, no alcanza a compensar el efecto regresivo del subsidio en los otros dos tipos de educación.

En salud, la situación es diferente a la observada en la educación ya que los tres primeros quintiles son los principales beneficiarios del subsidio proveniente de este programa: el subsidio que por concepto de salud reciben los hogares más pobres es superior en un 20% al que perciben los del último quintil; para los hogares del tercer quintil, quienes se benefician del mayor subsidio, dicha relación es del 34% (ver Cuadro No. 1).

Las tres principales instituciones a través de las cuales se canaliza el subsidio en salud son: el Servicio Nacional de Salud (SNS), el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS) y las Cajas de Previsión Social. Sin embargo, el efecto que sobre la distribución del subsidio en salud tiene cada una de estas instituciones es diferente. En tanto que el subsidio otorgado a través del SNS tiene un carácter redistributivo —ya que los grupos más pobres reciben el mayor subsidio por hogar y éste decrece a medida que aumentan los ingresos— el del ISS y las Cajas de Previsión es regresivo. En el total, este efecto regresivo no alcanza a anular el efecto redistributivo del subsidio recibido a través del SNS, debido a que este último tiene un mayor peso en la composición del subsidio total en salud en casi todos los quintiles, razón por la cual el subsidio total es bastante redistributivo.

El programa de apoyo a la niñez es el más redistributivo de los tres analizados, ya que el mismo beneficia básicamente a los grupos más pobres de la población. Sin embargo, dentro de estos

grupos se observan diferencias: el subsidio por hogar del tercer quintil representa tan sólo el 50% del que recibe el primer quintil. En el Cuadro No. 1 se evidencia, por una parte, el carácter redistributivo de este programa pues el subsidio por hogar del grupo más pobre equivale a 100 veces el que reciben los más ricos; y, por otra, la importancia que el mismo tiene para los grupos más pobres, ya que el monto del subsidio a la niñez representa, para el primer quintil, el 20% del subsidio total percibido por este grupo, guarrismo que se compara favorablemente con la figura del 10% que es el equivalente para el promedio nacional.

Aunque los principales beneficiarios del subsidio social total son los hogares pertenecientes a los grupos de menores ingresos, especialmente del segundo decil, las diferencias entre deciles no son muy significativas. Lo anterior indica que en general los subsidios a la niñez y de salud logran, al menos, compensar el efecto regresivo del de educación. Adicionalmente denota que los esfuerzos de focalización no tuvieron un impacto muy significativo, ya que tanto los hogares pobres como los de mayores ingresos continuaban beneficiándose, casi por igual, del gasto social.

Al corregirse el subsidio social por hogar por el tamaño del mismo, se obtiene el subsidio por persona. De acuerdo con el Cuadro No. 1, el subsidio per cápita es decreciente a medida que se pasa de los grupos más pobres a los de mayores ingresos: el individuo promedio del primer quintil recibe un 50% más de subsidio que el del último quintil. La relativa igualdad que se observaba en el subsidio social por hogar desaparece cuando se tiene en consideración el tamaño del hogar, lo que significa que el subsidio per cápita tiene un carácter más redistributivo que el del total del hogar.

En la última columna del Cuadro No. 1 se registra la relación entre el subsidio social que percibe el hogar típico de cada quintil y el correspondiente ingreso. Según los resultados, las diferencias que presenta esta relación entre quintiles son marcadas debido a que la misma decrece rápidamente a medida que se pasa de un quintil a otro. En este sen-

tido se observa que, para 1990, un hogar perteneciente al grupo de bajos ingresos recibía, por concepto de subsidio social, el equivalente al 30% de su ingreso, en tanto que esta relación era de sólo 2.2% para los de mayores ingresos. Desde este punto de vista, los subsidios sociales representan un importante apoyo para los grupos más pobres de la población; permitiéndoles, por un lado, acceder a ciertos servicios básicos relacionados con la formación del capital humano que, de otra forma, o no podrían adquirirlos o lo harían de manera precaria; y, por otro, representa un ahorro monetario el cual pueden dirigir hacia el consumo de otros bienes básicos²¹.

CUADRO No. 2

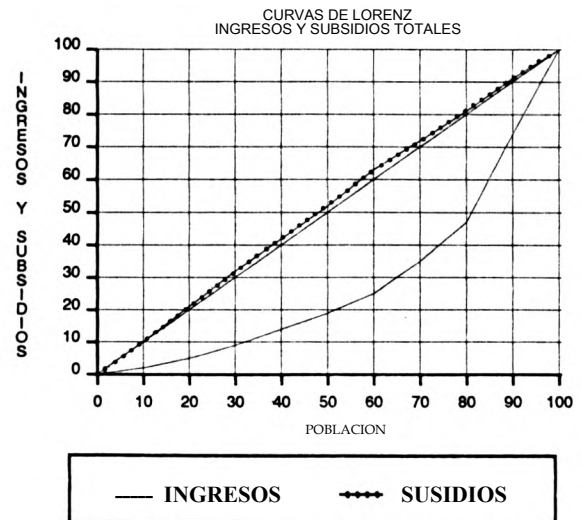
DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DEL SUBSIDIO SOCIAL, 1990, (DISTRIBUCION PORCENTUAL)

Quintil de ingreso (de más pobres a más ricos)	Distribución ingreso	Distribución del subsidio social			
		Educación	Salud	Apoyo a la niñez	Total
1	4.4	16.5	20.1	42.9	20.5
2	8.2	20.0	22.0	36.2	22.3
3	12.7	19.3	22.6	17.4	20.4
4	20.6	21.0	18.4	3.1	18.2
5	54.1	23.2	16.9	0.4	18.6

Fuente: DAÑE, DNP, Cálculos del autor.

En el Cuadro No. 2 y en la Gráfica No. 1 se compara la distribución del ingreso por hogar con la del subsidio social. En la gráfica se presenta la curva de Lorenz, en la cual se ordena, en el eje horizontal, la población de menores ingresos a mayores ingresos y, en el eje vertical, la distribución acumulada del ingreso²² y la del subsidio social total. Según dicha gráfica, la curva del ingreso

GRAFICA No. 1



se coloca por debajo de la diagonal. Esto es, dicha distribución muestra que los grupos de más altos ingresos percibían una mayor proporción del ingreso que el resto de quintiles; y, por el contrario, la curva del subsidio total se coloca por encima de la diagonal, indicando que una mayor proporción del subsidio social se dirige a los más pobres de la población.

Por su parte, el Cuadro No. 2 revela que la distribución del subsidio social es bastante equitativa, y ligeramente favorable a los grupos más pobres, en tanto que la del ingreso es mucho más inequitativa, ya que mientras los hogares pertenecientes al primer quintil percibían el 4.4% del ingreso y el 20.5% del subsidio social, a los del último quintil les correspondía el 54.1% y el 18.6%, respectivamente.

Al analizarse la distribución del subsidio de cada uno de los tres programas, se encuentra que todas son más equitativas que la del ingreso. La distribución más favorable a los grupos de bajos ingresos es la correspondiente al programa de apoyo a la niñez —el 80% del subsidio lo reciben los primeros quintiles—, le sigue la de salud, la cual beneficia principalmente a las clases medias en detrimento de los más ricos; y por último

21 Es difícil juzgar si dicha relación es la deseable o no. De todas formas pareciera que un ahorro equivalente a la tercera parte del ingreso es una cifra importante. Sin embargo, en el estudio de Petrei se encuentran para otros países y otros rubros, valores muy superiores a los aquí reportados.

22 La distribución del ingreso utilizada es la que se obtuvo del presente estudio.

está la de educación, con la cual, los principales beneficiados son los más ricos.

Estos últimos resultados ameritan dos tipos diferentes de comentarios. El primero, de carácter histórico, tiene que ver con la casi invariabilidad, desde el punto de vista cualitativo, de la situación del gasto social en Colombia en las últimas décadas. Los resultados reportados por Selowsky para 1974 no difieren mayormente de los encontrados para Colombia de finales de la década de los ochenta.

El segundo está relacionado con la efectividad de las políticas sociales emprendidas por la pasada administración. Como se recuerda, dichas políticas enfatizaban la focalización del gasto, dirigiéndolo hacia los grupos más pobres. Los resultados anteriormente discutidos indican que, excepto en el caso del programa de apoyo a la niñez, con el cual se beneficia básicamente a los grupos más pobres, los subsidios de educación y los de salud continúan llegando por igual a los grupos más pobres y a los de mayores ingresos. En este sentido es bueno anotar que si el objetivo de la política de gasto social era la reducción de los niveles de pobreza mediante la focalización del gasto, la distribución de los subsidios sociales debería asemejarse a la que exhibe la del subsidio a la niñez. Por ello la relativa equidad que denotan las distintas distribuciones del subsidio social no debe ser interpretada como un logro de las políticas sociales de la anterior administración.

CONCLUSIONES

No obstante los grandes esfuerzos y recursos que el Estado colombiano ha venido dirigiendo durante los últimos años hacia los distintos programas sociales, los resultados del presente estudio no parecen confirmar que los avances en materia redistributiva estuvieran en concordancia con dichos esfuerzos. Por una parte, al compararse la situación del subsidio social en los primeros años de la década de los setenta con la de los finales de los ochenta, al menos cualitativamente, no pareciera que la misma hubiese cambiado mayormente. Por otra, los esfuerzos de focalización del gasto social adelantados por la administración Barco no surtieron los resultados esperados, ya que tanto los grupos más pobres como los de mayores ingresos percibían una proporción muy similar del subsidio proveniente del gasto social.

Estos resultados ponen en evidencia la necesidad que tiene el gobierno de focalizar aún más el gasto social, para lo cual no basta con aumentar los recursos sino que se hace necesario reducir y eliminar los subsidios que le están llegando a los grupos de mayores ingresos. Con esto se lograría un verdadero efecto redistributivo al igual que se aumentaría la efectividad y eficiencia del gasto público así como su rentabilidad social.

