

NOTA EDITORIAL

¿A QUIEN BENEFICIA EL GASTO PUBLICO SOCIAL?

Hace ya más de dos décadas (exactamente en 1974) se recolectaron las encuestas de hogares utilizadas por Marcelo Selowsky para realizar su trabajo "*Who Benefits From Government Expenditure? A case study of Colombia*"; el primer estudio sobre la incidencia del gasto público social en Colombia¹. Está próxima a publicarse una nueva evaluación del efecto redistributivo del gasto social para el año 1992, realizada por Carlos Eduardo Vélez en la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación². Ello nos brinda la oportunidad para dedicar la Nota Editorial a la discusión de un tema estratégico de la política pública: el gasto público social. El encabezamiento de la presente Nota es una paráfrasis intencional del título de Selowsky (1979), una pregunta que se presta para orientar adecuadamente el análisis de incidencia del gasto social, ya que en ocasiones los debates sobre este tema se extienden generosamente sobre los argumentos ideológicos, sacrificando parcialmente el examen detenido de los datos y las opciones de política que de allí se derivan.

Como se verá a continuación, el gasto público social (en 1992) beneficiaba principalmente a los grupos de bajos ingresos, aunque por tipos de gasto su impacto fue muy heterogéneo y en algunos de ellos su focalización fue especialmente deficiente y acaparó recursos cuantiosos. A pesar de que la provisión pública de los servicios sociales básicos -educación, salud, etc.- favorece principalmente a los grupos más pobres, las tasas de acceso de los hogares más pobres siguen siendo inferiores a las de los grupos de ingresos medios y altos, que pueden pagar por los servicios privados. No obstante, una política gubernamental que retire los subsidios a las clases no-pobres, controle los costos unitarios de los servicios y focalice muy progresivamente la expansión marginal de la cobertura en educación básica y salud, puede

remediar significativamente dichas inequidades, y soportar las perspectivas de crecimiento económico de largo plazo, sin arriesgar necesariamente el equilibrio fiscal del sector público.

El orden de presentación es el siguiente: inicialmente se sintetiza la evidencia acerca de la importancia del gasto social tanto para la equidad como para el crecimiento económico; a continuación se presentan los resultados sobre la incidencia del gasto público social y por último, se discuten las alternativas de expansión del gasto en función de la carencia de los servicios sociales.

I. GASTO SOCIAL, EQUIDAD Y CRECIMIENTO

Convencionalmente el gasto público social comprende los recursos dedicados a la provisión gubernamental de bienes y servicios de educación, salud, cuidado al menor, a los subsidios de los servicios públicos domiciliarios y a la vivienda de interés social. La relevancia económica del gasto social radica en la reconocida potencia de sus diversos componentes para mejorar el nivel de vida de la población, tanto en los aspectos vinculados directamente al bienestar de las familias -en el corto plazo- como en lo relativo a mejorar el ingreso de estas familias y el crecimiento económico a través del efecto de este gasto sobre la productividad de la fuerza de trabajo.

La provisión pública de educación, salud, servicios públicos, etc. a precios subsidiados genera transferencias en especie hacia los hogares usuarios de dichos servicios. Por tanto, un primer efecto del gasto público social es la *redistribución del ingreso* a través del suministro en especie. Y su mayor o menor impacto equitativo depende obviamente del grado de focalización alcanzado en su provisión y/o del sistema de tarifas diferenciales -precios- que regulan su uso.

Los componentes del gasto social afectan por diversas vías la calidad de vida de los hogares colombianos. Por ejemplo, uno de los canales más evidentes son las intervenciones curativas y preventivas en salud, las cuales incrementan la probabilidad de supervivencia infantil y la esperanza de vida de toda la población. Asimismo, es bien sabido que el mayor nivel educativo de las madres reduce su fertilidad, disminuye la probabilidad de malnutrición y eleva la capacidad intelectual de sus hijos³. De otro lado, los estudios sobre factores determinantes de la pobreza señalan a la educación del jefe del hogar como la variable más importante para evitarla, por

otra parte, el acceso generalizado a la educación básica es la condición indispensable para reducir los índices de pobreza.

Si todo trabajador con menos de once años de educación recibiera exactamente este nivel de escolaridad, la proporción de familias por debajo de la línea de pobreza se reduciría en 50%³.

Además de sus efectos sobre la pobreza, la educación afecta significativamente *la desigualdad* pues durante las últimas tres décadas la educación básica ha sido y sigue siendo el principal factor explicativo de la desigualdad y explica en gran parte su tendencia decreciente⁵.

La política pública puede también lograr un gran impacto en el bienestar de los hogares a través de la infraestructura física del hogar -vivienda y servicios públicos domiciliarios- aporta significativamente al bienestar de los hogares colombianos: el índice Sisben revela que 40% de los puntos de bienestar alcanzables por un hogar colombiano promedio están asociados con estas variables⁶.

Obviamente, el nivel de vida de la población es también muy sensible al sendero del crecimiento económico. Por ejemplo, dos puntos adicionales de crecimiento del producto interno bruto (PIB) *per cápita* durante los últimos cincuenta años (4.1%) nos habrían permitido alcanzar (hoy día) 2.6 veces el PIB *per cápita* de 1995 y que de continuar por la senda que la economía colombiana viene recorriendo (2.1% en promedio en la última mitad de siglo) nos tomaría hasta el año 2041 para multiplicar el PIB *per cápita* en esa cuantía⁷. Además, el crecimiento económico -*ceteris paribus*- arrastra a toda la población hacia un mayor bienestar y *pari passu* reduce el nivel de pobreza; según los cálculos mencionados:

un crecimiento del ingreso per cápita del uno por ciento «compra» la misma reducción de pobreza que una disminución de la desigualdad del dos por ciento.

Pero ¿Cuál es el impacto potencial del gasto social en *el crecimiento económico* en el largo plazo? Tanto los estudios internacionales como los realizados específicamente para Colombia revelan que el gasto social visto como inversión en capital humano puede incrementar sensiblemente el crecimiento económico y que además su rentabilidad social excede la rentabilidad privada. Por ejemplo, un año adicional de secundaria masculina incrementa la tasa de crecimiento de la economía en 1.34% al año⁸ y, como

se acaba de señalar, ello tiene consecuencias significativas sobre el bienestar de los hogares de las generaciones venideras.

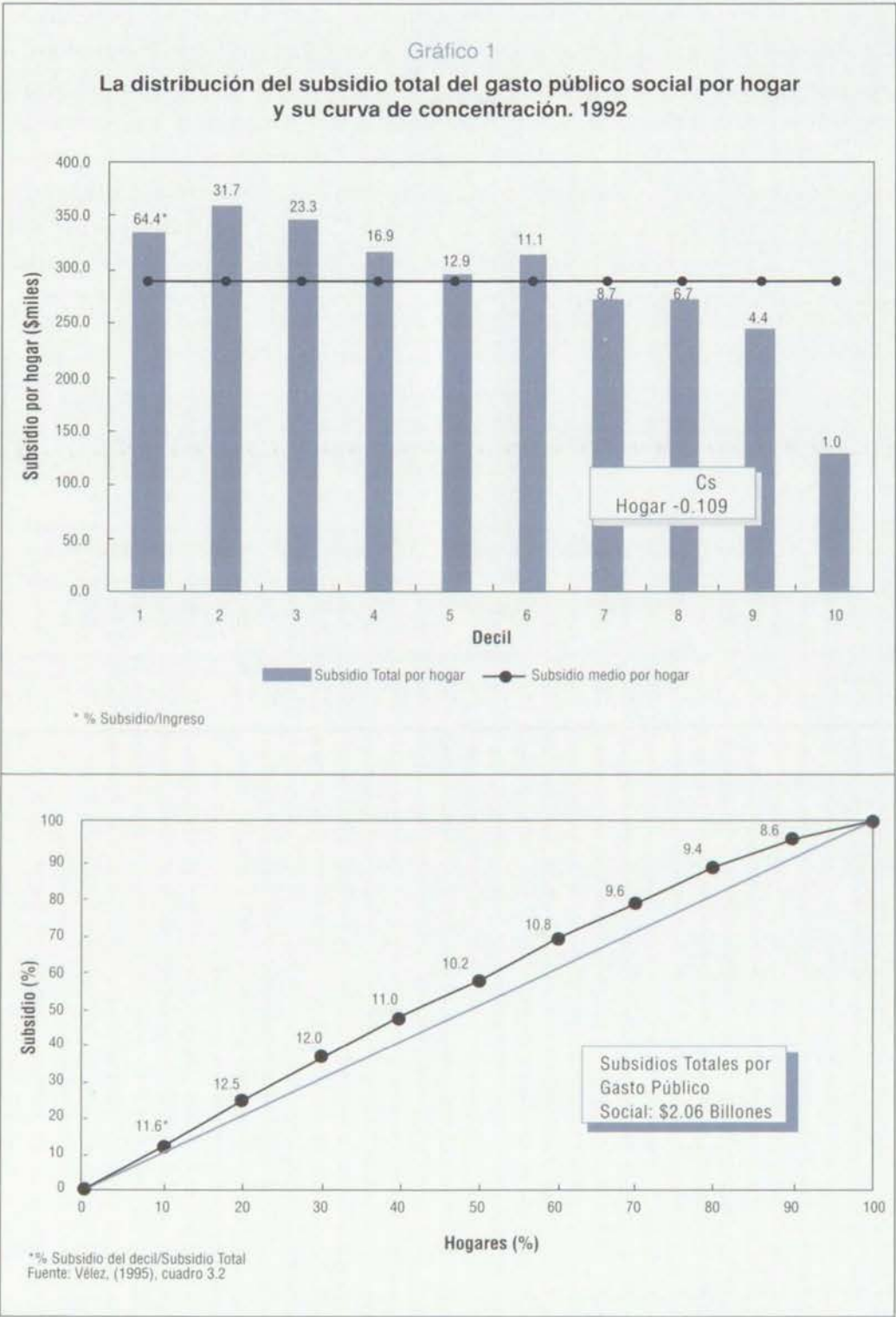
Adicionalmente, parece existir un círculo virtuoso entre equidad y crecimiento. Los estudios basados en la teoría del crecimiento endógeno que buscan explicar las diferencias de crecimiento económico entre los países latinoamericanos y las "economías de alto desempeño" del Este asiático muestran que para el segundo grupo su menor desigualdad en la distribución del ingreso y de la tierra son factores adicionales que promueven el crecimiento económico⁹. Esta situación está asociada con un conjunto de políticas públicas diversas aplicadas en estos países dentro del cual se destaca el acceso amplio a educación de alta calidad, pero que incluye también reforma agraria, vivienda social o inversión en infraestructura rural, según el caso.

II. ¿CUAL ES EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GPS?

La evaluación de la incidencia del gasto público social para 1992, cubre subsidios por un valor total de \$2.06 billones que equivalen a 6.2% del PIB, 8.0% del ingreso de los hogares y 24% del gasto público total¹⁰. Su distribución favorece, en forma moderada a los hogares de menores ingresos (Gráfico 1): mientras el decil más rico recibe menos de la mitad del subsidio promedio (\$288 mil pesos) los cuatro deciles más pobres superan esta cifra en más del 10%. En consecuencia, el Coeficiente de Concentración -o cuasi-Gini- es moderadamente progresivo e igual a *menos* 0.109¹¹. A pesar de su progresividad limitada estos subsidios logran una alta incidencia en los hogares de menores recursos y representan una altísima proporción sus ingresos: 64%, 32% y 23% en los tres deciles más pobres. Tanto por su focalización como por la magnitud relativa al ingreso de los hogares, el gasto social posee un efecto claramente redistributivo pues los subsidios agregados a su ingreso alcanzan a reducir el coeficiente Gini en 42 milésimas, de 0.442 a 0.400.

Dado que la evolución del nivel de pobreza se puede descomponer en términos del crecimiento del ingreso *per cápita* y de la desigualdad en su distribución, es lícito interpretar la disminución de 9.4% del coeficiente Gini -originada en los subsidios por gasto social- como equivalente a una reducción de 3.6% en el nivel de pobreza y del 21.4% en la indigencia -pobreza extrema¹². O también, en términos de la fase descendente de la curva de Kuznets de Colombia, que a partir de los años sesenta ha exhibido un crecimiento económico acompañado de menos desigualdad en la

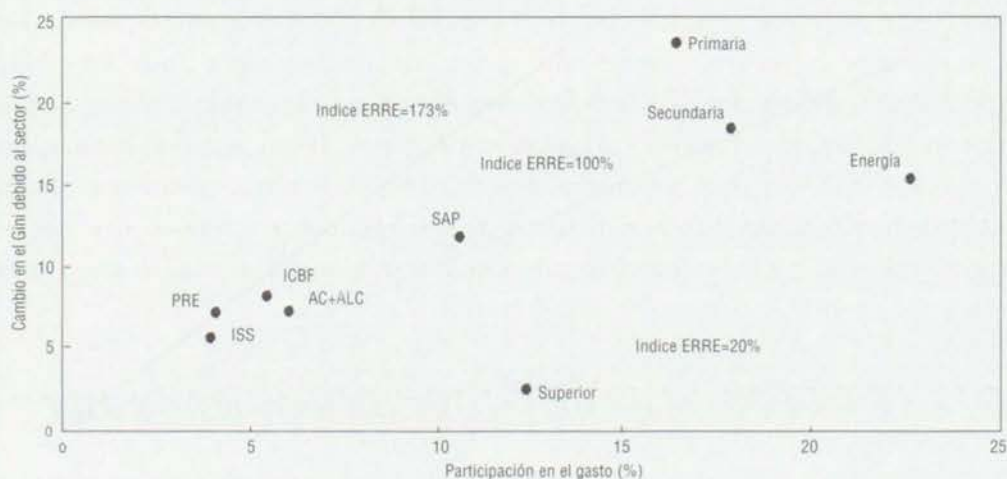
distribución del ingreso, el efecto redistributivo del gasto social equivale a una “anticipa[ci]ón en casi dos décadas [de] los beneficios que habría de traer el crecimiento en los años venideros”¹³.



Los recursos dedicados a los subsidios del gasto social logran un impacto redistributivo diferencial según la magnitud y la focalización de los sectores considerados. Los mejor focalizados alcanzan una mayor eficacia redistributiva -ERRE- (Cuadro 1 y Gráfico 2) contribuyen más que proporcionalmente a la reducción de la desigualdad¹⁴. Se destacan los Programas Rurales Especiales que “compran” 73% más reducción de la desigualdad -por peso gastado- que el promedio de todos los subsidios por gasto social. Igualmente, los subsidios del ICBF, la educación primaria y los servicios de salud del ISS obtienen coeficientes ERRE superiores al 143%, seguidos por Acueducto y Alcantarillado y el Subsistema de Asistencia Pública en salud -SAP- con 122% y 110%, respectivamente¹⁵. Por el contrario, los menos eficaces en su impacto redistributivo son los subsidios de energía y educación universitaria que apenas logran coeficientes ERRE de 68% y 20%,

Cuadro 1 El impacto de los subsidios del gasto público social en el coeficiente GINI del ingreso de los hogares, Colombia, 1992 (\$ de 1992)								
Sectores	Magnitud del Subsidio		Focalización		Descomposición Sectorial del Efecto Redistributivo			
	Miles de millones \$	(%)	Subsidio recibido por el		Progresividad Cs	Disminución del Coeficiente Gini = 41 milésima		ERRE
			20% más pobre	40% más pobre		Menos ΔGini	%	
Educación	963	46.6	23.1	45.0	-0.081	0.018	44.2	0.95
Primaria	339	16.4	39.3	65.6	-0.347	0.010	23.5	1.43
Secundaria	367	17.8	20.6	47.3	-0.124	0.008	18.3	1.03
Superior	256	12.4	5.1	14.4	0.334	0.001	2.4	0.20
Servicios Públicos Domiciliarios	588	28.5	23.2	46.6	0.004	0.009	22.6	0.79
Energía	464	22.5	15.6	34.1	0.070	0.006	15.2	0.68
Acueducto y Alcantarillado	125	6.0	25.8	52.8	-0.231	0.003	7.4	1.22
Salud	413	20.0	29.1	57.3	-0.258	0.010	25.4	1.27
ISS	81	3.9	14.4	47.7	-0.345	0.002	5.6	1.43
Subsistema de Atención Pública - SAP	220	10.6	27.4	53.0	-0.166	0.005	11.7	1.10
ICBF	112	5.4	42.0	67.5	-0.374	0.003	8.1	1.48
Programas Rurales Especiales	84	4.1	54.6	81.0	-0.510	0.003	7.1	1.73
DRI	21	1.0	45.7	68.8	-0.386	0.001	1.5	1.50
PNR	23	1.1	46.8	71.5	-0.421	0.001	1.8	1.57
INCORA	35	1.7	62.3	94.1	-0.624	0.001	3.2	1.93
Caja Agraria	5	0.3	72.3	85.3	-0.645	0.000	0.5	1.97
Vivienda Social -INURBE	16	0.8	14.5	38.9	-0.045	0.000	0.7	0.88
Total	2,065	100.0	24.1	47.1%	-0.109	0.041	100.0	1.00
Notas: Cs(i): Coeficiente de concentración del subsidio del sector i. ΔGini (i): Contribución del sector i al cambio del coeficiente Gini. ERRE(i): Eficacia Redistributiva Relativa del sector i. Igual al cociente sectorial de la participación en el cambio del Gini y la participación en el subsidio total. Fuente: Vélez (1995), Cuadro 3.1.								

Gráfico 2
Eficacia redistributiva por sectores: magnitud versus focalización.
Colombia 1992



Nota: PRE: Programas rurales especiales, AC + ALC : Acueducto y Alcantarillado
Fuente: Vélez, (1995), cuadro 3.13.

respectivamente, pero absorben recursos de magnitud no despreciable (23% y 12% del total de subsidios) y por tanto figuran por debajo de la diagonal (ERRE=100%) en el Gráfico 2. En el primer caso, esto se deriva de un sistema estratificado de tarifas que subsidia hasta consumos muy superiores al nivel básico a la gran mayoría de los usuarios y, en el segundo, a la menor proporción de estudiantes de hogares de bajos ingresos que terminan secundaria y están en condiciones de continuar la educación universitaria.

En el período 1974-1992, Colombia mejoró la focalización de los subsidios e incrementó significativamente el volumen de recursos públicos dedicados a la provisión de servicios de educación y salud: los subsidios promedio por hogar se incrementaron en 43% y los coeficientes de concentración pasaron a ser más progresivos (de menos 0.013 a menos 0.096) por efecto del incremento en la participación del 60% más pobre de los hogares. Los aumentos en el gasto por hogar del Subsistema de Asistencia Pública en Salud -SAP- y el ISS superaron claramente los observados en el área de educación. Sin embargo, en muchos casos los incrementos fueron

absorbidos por la inflación de costos unitarios de los servicios y, en consecuencia, no concurrieron a ello las mejoras esperadas en el número de servicios por hogar. Especialmente destacado fue el caso de educación primaria cuyos costos unitarios se incrementaron en 75% y superaron claramente la variación en el gasto por hogar¹⁶. Igualmente en salud, a pesar de los incrementos de gasto, se observaron reducciones en el número de atenciones por hogar en todos los servicios del ISS y en casi todos los del SAP, con la excepción de la consulta externa. En consecuencia, debido a los aumentos en costos de los servicios sociales se hace cada vez más importante focalizar los subsidios si se desea tener un efecto sobre la pobreza. Evidentemente, existe un intercambio potencial entre focalización y magnitud conservando el mismo impacto redistributivo: por ejemplo, la precaria focalización de los subsidios de energía eléctrica hace que, a pesar de costar 37% más que los de educación primaria, sólo logren dos tercios de su efecto redistributivo (Gráfico 2).

III. CARENCIAS Y POSIBILIDADES DE EXPANSION DEL GASTO

A pesar del impacto redistributivo de los subsidios por gasto público social, la focalización de la provisión pública no alcanza a igualar las posibilidades de acceso a los servicios de las diferentes clases sociales. Por tanto, las grandes carencias en educación básica y salud recaen en gran medida, en los grupos más pobres. Cabe entonces considerar la posibilidad de expandir los servicios sociales de forma tal que se equiparen las probabilidades de acceso de los diferentes grupos de ingreso a los servicios de salud y educación básica. Según las simulaciones de Vélez (1995) igualar de las tasas de acceso a dichos servicios para los hogares de los deciles más pobres, con las del decil más rico en 1992 implica una expansión de los servicios que costarían sólo 1.3% del PIB, pero que debería estar acompañada de una distribución de cupos adicionales mucho más progresiva focalización marginal, $C_s = (0.401)^{17}$. Bajo una meta social subóptima, pero también ambiciosa, que tratara de igualar dichas tasas de acceso con las vigentes para el octavo decil de ingresos, el gasto adicional requerido sería de 0.7% del PIB con una mayor focalización marginal ($C_s = -0.521$). Cabe advertir que ésta no es una focalización inalcanzable, ya que los cupos marginales de primaria oficial creados entre 1974 y 1992 tuvieron un coeficiente de Concentración de *menos* 0.741.

Este gasto adicional asociado a la expansión focalizada de servicios lograría un impacto redistributivo marginal aún mayor al obtenido a través de

los subsidios vigentes: frente a una elasticidad del Gini con respecto al gasto social de menos 115% en 1992, con la expansión marginal se logra una elasticidad de menos 192%¹⁸.

En conclusión, si se invierte eficientemente una porción del gasto público en el sector social y se controlan sus costos unitarios, se puede lograr un nivel de cobertura y equidad muy aceptable en los servicios sociales básicos, que en el largo plazo impulse nuestra economía hacia un sendero de mayor crecimiento y anticipe en varias décadas las metas de bienestar económico. Esto requiere, sin embargo, un compromiso político para eliminar los subsidios que no benefician a los más pobres, y en la reforma de las instituciones y los mecanismos utilizados para la provisión de los servicios que constituyen el gasto social.

Miguel Urrutia Montoya
Gerente General

Esta nota se elaboró con la colaboración de Carlos Eduardo Vélez.

NOTAS

- 1 Este trabajo auspiciado por el Banco Mundial y publicado en 1979, fue uno de los pioneros en este tipo de análisis para países en desarrollo, junto con el de Malasia, a cargo de Jacob Meerman (1979).
- 2 Vélez (1995) hace parte del Estudio de Pobreza e Incidencia del Gasto Público Social de la Misión Social -proyecto PNUD- del DNP, que fue realizado en cooperación con el Banco Mundial.
- 3 Véase Minsalud (1994), DNP (1993) y Banco Mundial (1993).
- 4 Banco Mundial (1995), p.21.
- 5 Musgrove (1986) y Medina y Moreno (1995).
- 6 Castaño y Moreno (1994). El SISBEN es un índice de bienestar de los hogares colombianos que incorpora el consumo de los principales bienes durables, las condiciones del empleo -acceso a la seguridad social- y la capacidad de generar ingresos. Fue desarrollado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y se utiliza actualmente para la focalización familiar de algunos programas sociales.
- 7 Simulaciones de Vélez (1995), capítulo 1.
- 8 Resultados para una muestra de 116 países entre 1965 y 1985, Barro y Lee (1994), pp. 276-77. Cárdenas y Pontón (1993) analizaron los factores de crecimiento para una muestra de departamentos colombianos y obtuvieron resultados semejantes.
- 9 Véase Birdsall y Sabot (1995). Alessina (1994) realiza una presentación resumida de estos trabajos.
- 10 Vélez (1995) capítulo 3, incluye en su análisis de incidencia los Programas Rurales Especiales dirigidos a la economía campesina: DRI, PNR, Caja Agraria e Incora.
- 11 El coeficiente de Concentración -Cs- es un índice de desigualdad casi idéntico al coeficiente Gini asociado a la Curva de Lorenz. Su diferencia radica en que mide la desigualdad en la distribución de alguna característica de los hogares -por ejemplo, una transferencia en especie-, cuando estos se encuentran ordenados de pobres a ricos según su ingreso. Tal como el Gini, Cs es regresivo cuando toma valores positivos -inferiores a la unidad-, sin embargo, a diferencia del anterior, puede alcanzar valores negativos -superiores a menos uno- que indican una distribución progresiva de la transferencia considerada, con relación a la distribución del ingreso.
- 12 Vélez (1995), p.3-12.
- 13 Vélez (1995), p.3-13. Véase Londoño (1989, 1990).
- 14 El impacto redistributivo del gasto social total -cambio en el Gini, $\Delta G = -0.042$ - se puede descomponer linealmente por sectores $-\Delta G = \sum \Delta G_i$ -. La contribución de cada sector i es igual a $\Delta G_i = \eta_i (C_{si} - G) \gamma / (1 + \gamma)$, donde γ es el cociente del monto total de subsidios y el ingreso de los hogares, G es el coeficiente gini de la distribución del ingreso -pre-subsidio-, C_{si} el coeficiente de concentración de los subsidios del sector i y η_i la participación del sector i en el subsidio total del gasto público social. "Por 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 $(C_{si} - G)$, y con su magnitud relativa al ingreso de los hogares, medidas por γ y η_i respectivamente." (Vélez (1995), pp. 3-8 a 3-10). El índice ERRE se define en la nota al Cuadro 1.
- 15 Cabe advertir que a pesar de que el índice ERRE es más progresivo en el caso del ISS que en el del SAP, la participación de los grupos de bajos ingresos es mucho mayor en el segundo -note que el veinte por ciento más pobre de los hogares apenas participa en 14.4% de los subsidios del ISS pero en 27.4% de los subsidios del SAP, Cuadro 1-. Esta aparente paradoja obedece a que conjunto de beneficiarios del ISS pertenece al sector formal y sólo proviene en un 6% del quintil más pobre y en 21% del cuarenta por ciento más pobre de los hogares colombianos, pero reciben un

subsidio parcialmente financiado por el decil más rico de los afiliados al sistema de seguridad social.

- ¹⁶ Algo sorprendente ya que en secundaria los costos unitarios promedio se redujeron en 18% entre 1974 y 1992. Véase Vélez (1995) cuadros 3.5, 3.6 y 3.7.
- ¹⁷ La tasa de acceso al servicio se define como la proporción atendida de la población usuaria potencial -u objetivo-. Por ejemplo, los usuarios potenciales de secundaria son los jóvenes menores de 19 años que ya completaron la primaria. En este caso la metodología utilizada calcula el costo y la distribución por deciles del incremento del servicio necesario para igualar la tasa de cobertura de la población objetivo en los deciles más bajos con la máxima vigente -usualmente en el décimo decil-. Vélez (1995) sección 6.1.
- ¹⁸ Si en 1992 con un subsidio por gasto social de \$2.06 billones -equivalentes al 8% del ingreso de los hogares- se reduce el coeficiente Gini en 9.4%, en el margen, un gasto adicional más focalizado y que representa 0.9% del ingreso de los hogares logra reducir adicionalmente el coeficiente Gini en poco menos del 2%. Véase Vélez (1995), sección 6.1, cuadros 6.3 A y B.

REFERENCIAS

- Alessina, A. (1994), "Economía Política del Crecimiento", en Crecimiento Económico, Bogotá: Banco Mundial-Banco de la República.
- Banco Mundial (1995), Poverty in Colombia, Washington, D.C. mimeo. (Su traducción al español La Pobreza en Colombia, Banco Mundial - Tercer Mundo se publicará en 1996).
- Barro, R. y J. Wha-Lee (1993), Losers and Winners in Development Economics, Proceedings of the World Annual Conference on Development Economics, World Bank: Washington, 1993.
- Birdsall, N., D. Ross y R. Sabot (1995) Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia. The World Bank Review, 9 (3) (September), pp. 477-508.
- Cárdenas, M. y A. Pontón (1993) Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989. Coyuntura Social, 8 (agosto/1993), pp. 93-120.
- Castaño, E. y H. Moreno, (1994), "Metodología Estadística del Modelo de Ponderaciones del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben)", Bogotá: DNP.
- Londoño, Juan Luis (1990). "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia" 1938-1988, PhD Dissertation, Harvard University.
- Medina, C. A. y H. Moreno (1995) Desigualdad en la distribución del ingreso urbano en Colombia: un análisis de descomposición del coeficiente Gini. Coyuntura Social, 12 (mayo/1995), pp. 97-116.
- Meerman, J. (1979) Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why. New York: Oxford University Press, 1979.
- Ministerio de Salud (1994). La Carga de la Enfermedad en Colombia, Bogotá.
- Musgrove, Philip (1986) Desigualdad en la distribución del ingreso en diez ciudades sudamericanas: descomposición e interpretación del coeficiente Gini, Cuadernos de Economía, 69, (agosto/año 23), pp. 201-227.
- Selowsky, Marcelo (1979). "Who Benefits From Government Expenditure? A Case Study of Colombia". World Bank Research Publication Washington: Oxford University Press.
- Vélez, Carlos Eduardo, (1995), "Gasto Social y Desigualdad: ¿A quién le toca?", Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, mimeo. Próximo a ser publicado por Tercer Mundo y DNP.