

Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa?

Fabio Sánchez T.¹

Jairo Núñez M.¹

I. Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución del acceso de la población y hogares a los servicios sociales que ofrece el Estado, en particular, el acceso a los servicios de educación, salud, y los servicios públicos de agua potable y electricidad. El trabajo presentará la evolución de la cobertura de los servicios sociales por quintil de ingreso y para las zonas urbanas y rurales, utilizando como fuente de información las encuestas Casen y de Calidad de Vida de 1993 y 1997, respectivamente.

Los resultados del estudio permitirán determinar: i) La evolución de la cobertura de los servicios sociales, en particular educación y salud, y de los servicios públicos (agua y electricidad), por quintil de ingreso; ii) los cambios en la cobertura de los servicios sociales y públicos men-

cionados por zonas urbanas y rurales; iii) la magnitud del subsidio neto (como porcentaje del PIB) implícito en los servicios sociales y públicos que es apropiado por cada quintil de ingreso en las zonas urbanas y rurales; iv) el efecto del subsidio implícito en los servicios mencionados sobre el ingreso de los hogares y; v) los efectos ocasionados en distribución del ingreso, medidos a través del coeficiente de Gini, cuando se contabilizan los subsidios implícitos.

Los resultados del trabajo serán de especial importancia para evaluar los efectos de la política social, en particular si las reformas de descentralización, de subsidios a la demanda y del régimen de salud, que se han emprendido e implementado en la década de los noventa, han estado acompañadas de una mayor focalización del gasto social. Esta investigación presenta resultados en las áreas de cobertura, de impacto

¹ Profesores Investigadores de la Facultad de Economía-CEDE, Universidad de los Andes. Esta investigación fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Agradecemos los comentarios de Carlos Oliva y Juan Luis Londoño a una versión preliminar del trabajo, lo mismo que los de José Leivovich, Santiago Montenegro, Ulpiano Ayala, Humberto Mora, Olga Lucía Acosta, Juan José Echavarría, Catalina Gutiérrez, Ricardo Rocha, Jorge Enrique Restrepo, Juan Gonzalo Zapata y los demás asistentes a los seminarios del Banco de la República, Universidad del Rosario, Departamento Nacional de Planeación y Fedesarrollo. Este documento se benefició de la ayuda técnica de Alvaro Balcázar, María del Pilar Granados, Aura Janeth Parra, Cristina Peñalosa y Manuel Salazar, funcionarios del Departamento Nacional de Planeación.

y de efectos redistributivos del gasto público social².

II. Gasto público, pobreza y distribución en los noventa

Durante el período analizado la acción del Estado experimentó importantes transformaciones institucionales, fundamentalmente aquellas ligadas con el proceso de descentralización consagrado en la Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993, y con los cambios del sector de la salud, resultado de la implementación de la Ley 100 de 1993.

En el período en cuestión el gasto público social (financiado con recursos de la administración pública central, que incluye el Instituto de los Seguros Sociales) tuvo un crecimiento importante, pasando del 10,7% del PIB en 1993 al 15,4% en 1998. El crecimiento del gasto está explicado fundamentalmente por el sector salud, que se incrementó del 2,6% al 4,7% del PIB, por educación que se elevó del 2,8% al 3,7% del PIB y por los pagos de la seguridad social asociados a las pensiones, que subieron del 2,7% al 4,2% del PIB³. Además de lo anterior, una creciente porción del gasto pasó a ser ejecutada por las entidades territoriales, especialmente los municipios (Cuadro 1).

En el lapso de tiempo bajo análisis ocurrieron cambios importantes en los indicadores de pobreza y distribución del ingreso. Así, mientras que el porcentaje de hogares pobres disminuyó en las siete principales ciudades (del 36,5% en

Cuadro 1
EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(% del PIB)

	1990	1993	1997
Educación	2,43	2,81	3,70
Gobierno Central	0,80	0,77	1,30
Departamentos	1,61	1,95	1,92
Municipios	0,02	0,09	0,48
Salud	2,37	2,57	4,74
Gobierno Central	0,83	0,94	1,44
Departamentos	0,44	0,53	0,74
Municipios	0,00	0,04	0,40
Seguridad social	1,10	1,06	2,16
Agua potable y alcantarillado	0,09	0,25	0,42
Gobierno Central	0,06	0,10	0,10
Municipios	0,03	0,15	0,32

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (1998).

1990 al 27,4% en 1997) y en general en las áreas urbanas, el porcentaje de hogares pobres aumentó en las áreas rurales (del 55% en 1991 a 60% en 1997), fundamentalmente en las regiones Central (del 51,6% al 55%) y Pacífica (54% al 67%)⁴. Por su parte, la concentración en la distribución del ingreso experimentó cambios de consideración. El coeficiente de Gini del total de ingresos nacionales aumentó del 0,53 a 0,56 entre 1993 y 1997. Sin embargo, las tendencias del coeficiente de Gini para las áreas urbanas y rurales son distintas. Mientras el Gini urbano creció moderadamente de 0,53 a 0,54, el rural tuvo un significativo descenso de 0,49 a 0,44. Estos cambios son el reflejo de un aumento de los ingresos urbanos, para todos los quintiles de ingreso, pero especialmente para el quintil más rico y una dis-

² Para una presentación detallada de los desafíos de la descentralización ver BID (1998).

³ Para estas estadísticas ver Departamento Nacional de Planeación (1998).

⁴ Para un estudio de la evolución de la línea de pobreza en los noventa ver Núñez y Sánchez (1999).

minución absoluta de los ingresos rurales en todos los quintiles, pero especialmente en el más rico. El resultado de este proceso ha sido una pérdida de participación de los ingresos rurales en el ingreso total de los hogares, participación que pasó del 16% en 1993 al 9% en 1997⁵.

La mayor concentración de la distribución del ingreso urbano está básicamente explicada por un incremento de los ingresos laborales relativos de los trabajadores más calificados⁶, mientras que la disminución de la pobreza urbana y el aumento en la rural, por el deterioro de los términos de intercambio ciudad / campo, que favoreció a las familias urbanas de menores ingresos, cuya canasta tiene una alta participación de los alimentos, pero perjudicó a los hogares rurales que son los que los proveen.

El aumento en el gasto público social ocurrido en la década de los noventa ha compensado, en parte, el deterioro de los ingresos rurales. De hecho, como se verá más adelante, la mayor parte de los subsidios implícitos en el gasto social fueron apropiados por los habitantes de las zonas rurales (que incluye las poblaciones de menos de 10 mil habitantes) a través de diversos mecanismos. Entre éstos debemos incluir las transferencias a los municipios, las cuales aumentaron en términos reales en más de 60%, las partidas de cofinanciación y las regalías. Adicionalmente, la afiliación al sistema subsidiado de salud, utilizando el llamado SISBEN⁷, permitió el acceso

a este servicio a muchas personas que en el pasado estaban excluidas del sistema.

Así, los indicadores sociales en los noventa tienen dos tendencias que van en distintas direcciones. Por un lado, el aumento de la concentración de la distribución del ingreso, y la disminución de la pobreza en las zonas urbanas (especialmente en las siete principales ciudades), y el aumento de la pobreza en las zonas rurales. Por otro lado, como se analizará, un incremento importante en el acceso a los servicios sociales de los más pobres, especialmente en las zonas rurales.

Las tendencias mencionadas ampliaron la brecha de ingresos ciudad / campo, lo que trajo como resultado un aumento en la concentración del ingreso nacional. La ampliación del acceso a los servicios sociales fue el resultado tanto de un importante aumento en el gasto público social como del conjunto de transformaciones institucionales (aún no finalizadas), fundamentalmente las relacionadas con la descentralización política y social del gasto, que ha favorecido a los más pobres y, en particular, a los de las áreas rurales.

III. Metodología y Fuentes

El propósito de este estudio es presentar los cambios experimentados en el acceso a los servicios sociales y servicios públicos, por quintil

⁵ La pérdida de participación de los hogares rurales es resultado del cómputo de las estadísticas de ingreso de la Encuesta Nacional de Hogares. Sin embargo, el mismo resultado se obtiene al utilizar las Encuestas Casen y de Calidad de Vida.

⁶ A este respecto ver Nuñez y Sánchez (1998), Ocampo et. al. (1998) y Robbins (1998)

⁷ Sisben es la sigla para el Sistema para la Identificación de Beneficiarios de Subsidios. Una presentación de la parte técnica de su construcción se encuentra en Vélez y Castaño (1998).

de ingreso y por zonas urbana y rural, además de cuantificar su impacto y su efecto sobre los ingresos de los hogares. Las fuentes para este ejercicio serán la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de 1993 y la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. Sin embargo, tanto los cambios en el ingreso de los hogares como el coeficiente de Gini después de contabilizados los subsidios, se harán con base en la Encuesta Nacional de Hogares, para así tener una fuente homogénea de comparación.

Para llevar a cabo el ejercicio se ordenó la población de acuerdo con el ingreso per cápita del hogar tanto en la encuesta Casen de 1993 como en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997. La encuesta Casen tiene representatividad departamental, mientras que la de Calidad de Vida solamente regional. Una vez ordenada la población, se establecieron los quintiles para el total de la muestra (y por zonas), de tal forma que los resultados de coberturas pudieran ser comparables, pues se trataría de personas u hogares con el mismo nivel de ingresos.

El ejercicio adjudica como subsidio el costo de los servicios sociales y públicos (por mes) descontando los pagos hechos por los individuos de un hogar como pago por aquellos. Para este propósito se ha obtenido información del DNP, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y las Comisiones reguladoras de energía y agua potable.

IV. Evolución de las coberturas a los servicios sociales

A. Educación

Entre 1993 y 1997 se presentaron importantes incrementos en la cobertura en educación, tanto en el promedio como por quintil de ingreso. De

acuerdo con los Cuadros 2 y 3, que contienen las estadísticas educativas para 1993 y 1997, la cobertura promedio neta en educación primaria aumentó del 82,9% al 83,4%, mientras que la cobertura bruta bajo del 117% al 114%. Estos resultados muestran que las coberturas en primaria permanecieron prácticamente constantes durante los años de análisis, tanto en las zonas urbanas como rurales. La cobertura neta en secundaria tuvo un incremento importante durante los años analizados, al pasar del 54,1% al 59,7%. Esta variación significa un aumento de más de 700 mil matriculados, 500 mil de los cuales lo hicieron a través del sistema público. El aumento en la cobertura neta fue particularmente alto en el quintil de ingreso más pobre (del 31% al 40%) tanto en las zonas rurales (del 17% al 24%) como urbanas (del 51% al 61%). A pesar de los aumentos en cobertura en las zonas rurales, ésta sigue siendo baja debido fundamentalmente a la baja tasa de promoción de primaria a secundaria.

De acuerdo con las estadísticas presentadas, ha habido logros importantes en cobertura e impacto en los servicios de educación. Sin embargo, subsisten los problemas de falta de equidad e ineficiencia en la distribución de los recursos, de confusiones e incoherencias en las competencias por nivel⁸, de falta de incentivos a las entidades territoriales para completar el proceso de descentralización, y de baja calidad de la educación.

La cobertura neta (CN) en educación superior también se elevó durante el período examinado, al pasar del 8,3% al 16%. Aunque la CN del quintil más pobre de la población se triplicó (de 1% a 3,6%) lo que representa un aumento de alrededor de 7.000 estudiantes, el acceso a la educación superior del quintil más rico creció en mayor medida, pues la cobertura neta univer-

Cuadro 2

ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS 1993

Total nacional																					
Quintil	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	1.528.599	409.728	7.268	1.058.457	308.313	5.488	83.172	95.365	7.762	59.185	79.693	2.685	117,70	40,57	1,94	81,62	31,16	1,05	94,84	81,12	48,36
2	935.877	535.490	16.588	680.062	403.737	11.313	170.163	179.910	16.535	126.145	139.896	12.303	116,32	67,44	3,50	84,79	51,25	2,50	84,62	74,85	50,08
3	637.324	503.480	44.121	456.744	363.646	25.206	177.411	236.844	34.613	126.375	168.442	19.566	117,81	84,19	8,01	84,32	60,51	4,55	78,22	68,01	56,04
4	374.146	460.667	67.555	243.046	323.051	33.802	231.650	283.660	82.801	160.215	205.582	50.146	122,33	98,60	16,07	81,43	70,03	8,97	61,76	61,89	44,93
5	155.332	225.991	84.485	116.876	153.917	50.931	225.532	372.539	231.200	170.411	288.790	155.601	109,30	106,53	41,40	82,44	78,80	27,09	40,78	37,76	26,76
Total	3.631.278	2.135.356	220.017	2.555.185	1.552.664	126.740	887.928	1.168.318	372.911	642.331	882.403	240.301	117,21	73,38	13,47	82,93	54,09	8,34	80,35	64,64	37,11
Urbano																					
1	563.104	262.858	6.447	394.969	198.201	4.667	52.811	84.272	7.300	36.607	69.691	2.223	119,01	65,79	4,41	83,39	50,77	2,21	91,43	75,72	46,90
2	567.730	414.140	14.449	415.502	307.132	10.143	154.796	167.636	16.535	114.725	131.111	12.303	116,53	83,77	5,13	85,51	63,10	3,72	78,58	71,19	46,63
3	480.286	431.277	41.193	347.038	308.958	23.404	170.022	221.935	32.638	121.663	155.818	18.223	117,84	93,78	9,78	84,93	66,72	5,51	73,86	66,02	55,79
4	304.454	431.087	65.058	192.189	301.522	32.283	225.377	275.688	76.624	155.276	202.747	44.840	123,35	105,11	17,73	80,89	74,99	9,65	57,46	60,99	45,92
5	134.248	214.973	82.109	101.549	144.438	49.551	218.727	363.583	223.423	165.772	282.358	149.327	108,05	110,63	44,22	81,83	81,61	28,78	38,03	37,16	26,87
Total	2.049.822	1.754.335	209.256	1.451.247	1.260.251	120.048	821.733	1.113.114	356.520	594.043	841.725	226.916	117,41	92,08	17,90	83,63	67,50	10,98	71,38	61,18	36,99
Rural																					
1	965.495	146.870	821	663.488	110.112	821	30.361	11.093	462	22.578	10.002	462	116,91	22,02	0,28	80,54	16,74	0,28	95,95	92,98	63,99
2	368.147	121.350	2.139	264.560	96.605	1.170	15.367	12.274	0	11.420	8.785	0	115,94	36,48	0,63	83,43	28,77	0,34	95,99	90,81	100,00
3	157.038	72.203	2.928	109.706	54.688	1.802	7.389	14.909	1.975	4.712	12.624	1.343	117,70	47,65	2,15	81,90	36,82	1,38	95,51	82,89	59,72
4	69.692	29.580	2.497	50.857	21.529	1.519	6.273	7.972	6.177	4.939	2.835	5.306	115,63	45,53	6,36	84,93	29,54	5,00	91,74	78,77	28,79
5	21.084	11.018	2.376	15.327	9.479	1.380	6.805	8.956	7.777	4.639	6.432	6.274	128,00	51,39	14,20	91,63	40,94	10,70	75,60	55,16	23,40
Total	1.581.456	381.021	10.761	1.103.938	292.413	6.692	66.195	55.204	16.391	48.288	40.678	13.385	116,87	31,43	2,19	81,73	24,00	1,62	95,98	87,35	39,63

(1): Primaria 7 a 11 años; Secundaria 12 a 17 años y Superior 18 a 24 años.

P: Primaria.

S: Secundaria.

U: Universidad.

Fuente: Encuesta Casen, cálculos de los autores.

Cuadro 3
ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS 1997

Quintil	Total nacional																				
	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	1.437.347	590.959	14.423	960.681	441.858	12.219	91.991	105.043	19.526	68.396	83.166	15.363	120,09	53,85	4,44	80,80	40,62	3,61	93,98	84,91	42,48
2	1.266.978	800.541	30.833	931.550	581.348	20.265	188.492	193.283	58.921	135.926	141.819	31.511	115,15	73,15	9,26	84,46	53,23	5,34	87,05	80,55	34,35
3	767.230	701.086	61.815	549.162	527.259	34.973	199.573	280.074	77.854	144.891	205.762	37.420	118,02	89,73	12,76	84,73	67,04	6,61	79,36	71,45	44,26
4	387.485	486.091	132.158	298.850	361.039	71.841	257.093	378.924	271.432	215.622	295.845	156.905	102,77	97,57	37,18	82,02	74,10	21,07	60,11	56,19	32,75
5	148.783	192.162	148.958	117.457	135.369	87.148	333.443	418.897	495.850	284.920	337.087	295.361	104,50	105,73	74,65	87,20	81,75	44,28	30,85	31,45	23,10
Total	4.007.823	2.770.839	388.187	2.857.700	2.046.873	226.446	1.070.592	1.376.221	923.583	849.755	1.063.679	536.560	114,24	79,61	27,45	83,40	59,72	15,97	78,92	66,81	29,59
	Urbano																				
	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	524.725	363.580	11.144	365.787	282.409	10.043	48.318	88.447	16.642	35.747	72.095	13.087	118,03	77,28	8,32	82,70	60,60	6,93	91,57	80,43	40,11
2	748.886	575.672	29.160	568.889	403.584	19.158	166.034	178.801	53.947	123.309	130.963	28.430	112,58	88,29	12,96	85,17	62,55	7,42	81,85	76,30	35,09
3	556.889	588.289	55.443	409.041	445.187	32.256	185.498	267.047	69.159	136.706	194.825	33.680	115,28	101,91	15,38	84,75	76,26	8,14	75,01	68,78	44,50
4	330.901	442.408	124.274	259.748	327.597	69.211	242.476	373.350	263.049	203.796	290.910	155.190	101,04	102,52	39,82	81,68	77,73	23,07	57,71	54,23	32,09
5	136.094	179.183	146.304	107.658	125.254	86.408	326.904	413.250	489.620	278.992	333.720	292.128	104,18	106,49	76,18	87,00	82,50	45,35	29,39	30,25	23,01
Total	2.297.495	149.132	366.325	1.711.123	1.584.031	217.076	969.230	1.320.89	892.417	778.550	1.022.51	522.515	110,58	95,57	35,03	84,28	71,79	20,58	70,33	61,93	29,10
	Rural																				
	No. de asistentes a educación pública			No. de asistentes en la edad a educación pública (1)			No. de asistentes a educación privada			No. de asistentes en la edad a educación privada (1)			Tasa de cobertura bruta (%)			Tasa de cobertura neta (%)			Porcentaje de estudiantes en educación pública		
	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U	P	S	U
1	912.622	227.379	3.279	594.894	159.449	2.176	43.673	16.596	2.884	32.649	11.071	2.276	121,35	34,49	1,43	79,63	24,10	1,03	95,43	93,20	53,20
2	518.092	224.869	1.673	362.661	177.764	1.107	22.458	14.482	4.974	12.617	10.856	3.081	119,80	47,49	2,03	83,173	7,42	1,28	95,85	93,95	25,17
3	210.341	112.797	6.372	140.121	82.072	2.717	14.075	13.027	8.695	8.185	10.937	3.740	128,09	49,51	5,30	84,65	36,60	2,27	93,73	89,65	42,29
4	56.584	43.683	7.884	39.102	33.442	2.630	14.617	5.574	8.383	11.826	4.935	1.715	119,21	54,26	14,41	85,27	42,27	3,85	79,47	88,68	48,47
5	12.689	12.979	2.654	9.799	10.115	740	6.539	5.647	6.230	5.928	3.367	3.233	112,73	86,19	30,61	92,21	62,38	13,69	65,99	69,68	29,87
Total	1.710.328	621.707	21.862	1.146.577	462.842	9.370	101.362	55.326	31.166	71.205	41.166	14.045	121,49	42,90	4,47	81,66	31,94	1,98	94,41	91,83	41,23

(1): Primaria 7 a 11 años; Secundaria 12 a 17 años y Superior 18 a 24 años.

P: Primaria.

S: Secundaria.

U: Universidad.

Fuente: Encuesta Casen, cálculos de los autores.

sitaria de ese quintil aumentó del 27% al 44%, mientras que la bruta del 41% al 75%.

Los incrementos de la cobertura en educación superior han tenido lugar tanto en instituciones públicas como en privadas así: entre 1993 y 1997 el número de estudiantes en las universidades privadas aumentó de 231 mil a 495 mil y el de las públicas de 220 mil a 388 mil. No obstante, el mayor incremento en el número de matriculados a la educación universitaria pública tuvo lugar en el 40% más rico de la población (alrededor de 74 mil estudiantes nuevos de los quintiles 4 y 5).

Las tasas de cobertura brutas de Colombia se sitúan alrededor del promedio de América Latina. Así, la tasa de cobertura bruta en primaria de Colombia era en 1993 igual a 117%, frente a 98% de Brasil, 115% de México, 117% del Perú, 118% de Chile y 108% de Argentina. La tasa de cobertura bruta en educación secundaria de Colombia en 1993 (73%) era un poco más alta que la de Chile (67%), México (57%) y Brasil (45%), e inferior a la de Estados Unidos (97%)⁸. En este sentido, el progreso que se ha dado en los últimos años en asistencia y cobertura debe haber mejorado la posición relativa de Colombia en el contexto latinoamericano.

B. Salud

Entre 1993 y 1997 la cobertura en salud, medida como el porcentaje de la población afiliada a al-

gún sistema de seguridad en salud, se incrementó del 23,7% al 57,2%. Así, mientras en 1993 el total de afiliados era de 7,9 millones, en 1997 ascendía a 22,7 millones. Este incremento significó un avance importante en el acceso a los servicios de salud de la población colombiana. Aunque 1993 y 1997 no son años estrictamente comparables porque el régimen de salud se encontraba bajo dos marcos institucionales distintos, los avances en cobertura obtenidos son significativos.

En 1993 sólo existía el régimen contributivo de prima media, que agrupaba a los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales y a otras instituciones de carácter público tales como Cajanal. Solamente el 8% de la población del quintil más pobre de ingreso estaba afiliado a este régimen en 1993, frente al 40% del quintil más rico. En las áreas rurales la afiliación a los servicios de salud del quintil de ingreso más pobre era solamente de 2,1%. En 1997, con la creación del régimen subsidiado, al cual tienen acceso las personas de menores ingresos, la cobertura de los servicios de salud de los más pobres cambia drásticamente. Así, el 47% de las personas del quintil más pobre de ingresos tenía acceso a los servicios de salud en 1997, a través del régimen contributivo o del subsidiado (73% de los afiliados se encontraban en el régimen subsidiado) (Cuadros 4 y 5). En las áreas rurales la cobertura del quintil más pobre se incrementó al 46%. Por su parte, la cobertura en salud de los más ricos aumentó al 65% (estando el 91% del quintil más rico dentro del régimen contributivo).

⁸ De acuerdo con un documento del BID (1998) el sistema educativo se caracteriza por una fragmentación de las funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, tanto territoriales como institucionales, que hace demasiado lentos todos los procesos. En esta área el problema central es la falta de autoridad de los municipios y escuelas en lo relacionado con la gestión del insumo humano y de los recursos presupuestales.

⁹ Para estas estadísticas ver Banco Mundial (1997).

Cuadro 4

ESTADÍSTICAS DE SALUD 1993

	Afiliados		Hospitalizaciones		Consultas		Hospitaliz.	Consultas
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Total	Total
Total								
Total	7.934.790	n.a.	280.264	693.105	1.064.807	1.450.577	973.369	2.515.384
Quintil 1	287.847	n.a.	9.358	166.687	29.624	311.182	176.045	340.806
Quintil 2	784.155	n.a.	39.611	176.497	92.897	343.326	216.108	436.223
Quintil 3	1.463.973	n.a.	56.754	144.852	200.036	349.125	201.606	549.161
Quintil 4	2.260.300	n.a.	76.646	123.414	310.815	279.516	200.060	590.331
Quintil 5	3.138.515	n.a.	97.895	81.655	431.435	167.428	179.550	598.863
Urbano								
Total	7.263.530	n.a.	259.016	436.604	998.300	953.059	695.620	1.951.359
Quintil 1	492.241	n.a.	26.866	118.063	63.434	227.212	144.929	290.646
Quintil 2	967.866	n.a.	41.026	103.170	140.773	246.769	144.196	387.542
Quintil 3	1.509.759	n.a.	49.838	101.010	191.412	227.729	150.848	419.141
Quintil 4	1.947.765	n.a.	73.545	62.323	290.094	155.891	135.868	445.985
Quintil 5	2.345.899	n.a.	67.741	52.038	312.587	95.458	119.779	408.045
Rural								
Total	671.260	n.a.	21.248	256.501	66.507	497.518	277.749	564.025
Quintil 1	41.510	n.a.	0	45.388	1.161	81.924	45.388	83.085
Quintil 2	20.137	n.a.	674	58.591	679	100.278	59.265	100.957
Quintil 3	93.480	n.a.	2.751	55.130	6.932	106.777	57.881	113.709
Quintil 4	185.179	n.a.	4.167	48.004	17.678	98.067	52.171	115.745
Quintil 5	330.954	n.a.	13.656	49.388	40.057	110.472	63.044	150.529
Porcentaje de utilización de los servicios								
	Afiliados		Hospitalizaciones		Consultas		Hospitaliz.	Consultas
	Contributivo	Subsidiado	Contributivo ^a	Subsidiado ^b	Contributivo ^a	Subsidiado ^b	Total ^b	Total ^b
Total								
Total	23,7	n.a.	3,5	2,1	13,4	4,3	2,9	7,5
Quintil 1	4,3	n.a.	3,3	2,5	10,3	4,7	2,6	5,1
Quintil 2	11,7	n.a.	5,1	2,6	11,8	5,1	3,2	6,5
Quintil 3	21,8	n.a.	3,9	2,2	13,7	5,2	3,0	8,2
Quintil 4	33,8	n.a.	3,4	1,8	13,8	4,2	3,0	8,8
Quintil 5	46,9	n.a.	3,1	1,2	13,7	2,5	2,7	9,0
Urbano								
Total	31,1	n.a.	3,6	1,9	13,7	4,1	3,0	8,4
Quintil 1	10,5	n.a.	5,5	2,5	12,9	4,9	3,1	6,2
Quintil 2	20,7	n.a.	4,2	2,2	14,5	5,3	3,1	8,3
Quintil 3	32,3	n.a.	3,3	2,2	12,7	4,9	3,2	9,0
Quintil 4	41,7	n.a.	3,8	1,3	14,9	3,3	2,9	9,5
Quintil 5	50,9	n.a.	2,9	1,1	13,3	2,0	2,6	8,7
Rural								
Total	6,6	n.a.	3,2	2,5	9,9	4,9	2,7	5,6
Quintil 1	2,1	n.a.	0,0	2,2	2,8	4,0	2,2	4,1
Quintil 2	1,0	n.a.	3,3	2,9	3,4	5,0	2,9	5,0
Quintil 3	4,6	n.a.	2,9	2,7	7,4	5,3	2,9	5,6
Quintil 4	9,2	n.a.	2,3	2,4	9,5	4,8	2,6	5,7
Quintil 5	16,4	n.a.	4,1	2,4	12,1	5,5	3,1	7,4

^a Porcentaje de los afiliados.^b Porcentaje de la población.

Fuente: Encuesta Casen 1993, cálculo de los Autores.

Cuadro 5
ESTADÍSTICAS DE SALUD 1997

	Afiliados			Hospitalizaciones anuales		Total consulta régimen		Hospitaliz.	Total
	Total	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Totales anuales	Consultas
Total									
Total	22.784.218	14.938.616	7.845.602	1.011.838	392.451	4.226.929	1.184.874	1.404.289	5.411.803
Quintil 1	3.752.136	570.777	3.181.359	41.450	164.532	170.866	434.974	205.982	605.840
Quintil 2	4.257.710	1.686.455	2.571.255	128.998	116.475	465.933	361.214	245.473	827.147
Quintil 3	4.647.828	3.219.314	1.428.514	243.229	79.253	971.312	260.956	322.482	1.232.268
Quintil 4	4.915.344	4.398.278	517.066	271.567	25.061	1.281.552	102.781	296.628	1.384.333
Quintil 5	5.211.200	5.063.792	147.408	326.594	7.130	1.337.266	24.949	333.724	1.362.215
Urbano									
Total	17.506.908	13.669.662	3.837.246	922.578	241.199	3.907.292	701.005	1.163.777	4.608.297
Quintil 1	2.734.063	917.543	1.816.520	77.405	125.098	296.659	307.631	202.503	604.290
Quintil 2	3.388.810	2.179.955	1.208.855	177.828	72.676	632.606	218.799	250.504	851.405
Quintil 3	3.555.808	2.950.818	604.990	193.305	31.802	880.403	124.615	225.107	1.005.018
Quintil 4	3.894.677	3.772.514	122.163	249.978	8.175	1.072.184	38.877	258.153	1.111.061
Quintil 5	3.933.550	3.848.832	84.718	224.062	3.448	1.025.440	11.083	227.510	1.036.523
Rural									
Total	5.277.310	1.268.954	4.008.356	89.260	151.252	319.637	483.869	240.512	803.506
Quintil 1	964.811	50.419	914.392	3.937	37.840	7.835	105.667	41.777	113.502
Quintil 2	1.147.921	78.576	1.069.345	3.276	35.266	17.675	120.821	38.542	138.496
Quintil 3	1.124.009	242.030	881.979	16.607	26.352	53.410	117.621	42.959	171.031
Quintil 4	1.070.768	319.842	750.926	28.809	33.927	73.207	87.375	62.736	160.582
Quintil 5	969.801	578.087	391.714	36.631	17.867	167.510	52.385	54.498	219.895
Porcentaje de utilización de los servicios*									
	Afiliados			Hospitaliz. anuales régimen		Total consultas régimen		Porcentaje del total de afiliados	
	Total	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Contributivo	Subsidiado	Hospitalizaciones anuales totales	Total consultas
Total									
Total	57,2	65,6	34,4	6,8	5,0	28,3	15,1	6,2	23,8
Quintil 1	47,1	15,2	84,8	7,3	5,2	29,9	13,7	5,5	16,1
Quintil 2	53,4	39,6	60,4	7,6	4,5	26,7	14,0	5,8	19,4
Quintil 3	58,3	69,3	30,7	7,6	5,5	30,2	18,3	6,9	26,5
Quintil 4	61,7	89,5	10,5	6,2	4,8	29,1	19,9	6,0	28,2
Quintil 5	65,4	97,2	2,8	6,4	4,8	26,4	16,9	6,4	26,1
Urbano									
Total	60,9	78,1	21,9	6,7	6,3	28,6	18,3	6,6	26,3
Quintil 1	47,6	33,6	66,4	8,4	6,9	32,3	16,9	7,4	22,1
Quintil 2	59,0	64,3	35,7	8,2	6,0	29,0	18,1	7,4	25,1
Quintil 3	61,9	83,0	17,0	6,6	5,3	29,8	20,6	6,3	28,3
Quintil 4	67,8	96,9	3,1	6,6	6,7	28,4	31,8	6,6	28,5
Quintil 5	68,5	97,8	2,2	5,8	4,1	26,6	13,1	5,8	26,4
Rural									
Total	47,5	24,0	76,0	7,0	3,8	25,2	12,1	4,6	15,2
Quintil 1	43,4	5,2	94,8	7,8	4,1	15,5	11,6	4,3	11,8
Quintil 2	51,6	6,8	93,2	4,2	3,3	22,5	11,3	3,4	12,1
Quintil 3	50,6	21,5	78,5	6,9	3,0	22,1	13,3	3,8	15,2
Quintil 4	48,2	29,9	70,1	9,0	4,5	22,9	11,6	5,9	15,0
Quintil 5	43,6	59,6	40,4	6,3	4,6	29,0	13,4	5,6	22,7

* Porcentaje del número de afiliados.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida (1997), cálculos de los autores.

La utilización de los servicios también se incrementó. Así, el número total de consultas pasó de 2,5 millones en 1993 a 5,4 millones en 1997, mientras que el número de hospitalizaciones pasó de cerca de un millón en 1993 a 1,4 millones en 1997. El acceso a los servicios de salud favoreció en particular a la población pobre. Así, el número de consultas del quintil más pobre de ingresos pasó de 375 mil a 715 mil, mientras que las hospitalizaciones de 200 mil a cerca de 250 mil. Los incrementos en el acceso a los servicios de salud, principalmente de la población más pobre, son el resultado de una mejor identificación de la población potencialmente beneficiaria de subsidios a través del Sisben. Este mecanismo ha tenido algunos problemas, según ha sido señalado en varios estudios, entre otros los ligados a la politización, falta de información y barreras culturales (Barona y Plaza, 1998)¹⁰.

El sistema de salud tiene, a pesar de los logros, inmensos desafíos por delante, tales como, solucionar la incompatibilidad de la Ley 60 (de competencias y recursos, y de subsidios a la oferta en las entidades territoriales) con la Ley 100 (de aseguramiento de la calidad, cobertura y eficiencia del sistema de salud, estructurada alrededor de los subsidios a la oferta), modificar criterios en la asignación de recursos¹¹, resolver problemas institucionales de competencias y res-

pensabilidades originados en las múltiples fuentes de financiación del régimen subsidiado¹² y acelerar el proceso de transformación de los hospitales a IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios).

C. Acueducto y alcantarillado

Los Cuadros 6 y 7 contienen la cobertura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía, teléfono, gas y basuras. Infortunadamente, las coberturas de acueducto y alcantarillado no son comparables entre la encuesta Casen de 1993 y la de Calidad de Vida de 1997, pues la pregunta sobre la existencia del servicio es diferente en cada encuesta. Sin embargo, para ambos años se puede observar que las coberturas son más altas en las zonas urbanas que en la rurales. La cobertura sigue un claro patrón por quintil: entre más rico es el quintil más cobertura del servicio tiene. Así, en 1997 el 79% de los hogares del quintil urbano más pobre tenía cobertura de alcantarillado y el 96% de acueducto. Las coberturas para los servicios mencionados eran, para el quintil más rico, 95% y 99% respectivamente.

En las zonas rurales sólo el 9% de los hogares del quintil rural más pobre contaba con servicio de alcantarillado y el 44% con acueducto en 1997. Por su parte, para el quintil más rico las coberturas eran de 30% y 70% respectivamente.

¹⁰ De acuerdo con Barona y Plaza (1998) existen otros problemas del sistema subsidiado de salud, entre otros la deficiente gestión de las secretarías de salud departamentales y municipales, los desiguales niveles de cobertura entre municipios y problemas en la gerencia hospitalaria. Según Clavijo (1998) una condición de importancia para aumentar la cobertura del sistema subsidiado a 12 millones de afiliados (de 7 millones en 1997) es sustituir subsidios de oferta por subsidios de demanda. Sin embargo, el ISS no ha implementado un sistema de costos apropiado que le permita determinar su posición neta frente al Fosyga.

¹¹ Por ejemplo, las participaciones municipales asignan un peso importante al NBI y no a la situación de salud de la población. El situado fiscal tiene una base de asignación histórica y no de necesidades (BID, 1998).

¹² No existe claridad de quién detenta la responsabilidad de afiliación en el régimen subsidiado entre los departamentos y municipios.

Los sectores de agua potable y de alcantarillado tienen todavía importantes obstáculos por delante. Entre otros, la carencia de una política de desarrollo de largo plazo, la insuficiente promoción de la participación privada, la falta de asistencia técnica del gobierno central a los municipios y la falta de coordinación entre las entidades encargadas de la promoción del sector.

D. Electricidad, teléfonos y gas natural

Los Cuadros 6 y 7 contienen la cobertura de los servicios de energía, teléfono, gas y basuras para los años 1993 y 1997. De acuerdo con los resultados, la cobertura de energía ha tenido incrementos importantes para todos los quintiles,

pero sobre todo para los más pobres. Así, la cobertura del quintil 1 pasó del 35% en 1993 al 83% en 1997, del 71% al 98% para las zonas urbanas y de 10% al 71% para las zonas rurales. Los aumentos en cobertura para las zonas fueron el resultado de los programas de electrificación rural promovidos por el gobierno nacional, junto con las empresas de energía y las entidades territoriales.

La cobertura de teléfonos también se incrementó, aunque en menor medida que la de energía. De todas formas, los aumentos fueron significativos, sobre todo en las áreas urbanas. Así, la cobertura del quintil 1 paso del 7,1% en 1993 al 17% en 1997, de 16% al 35,7% para las zonas urbanas y de 0,43% a 0,59% para las zonas rurales.

Cuadro 6

COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS (1993)

	Total nacional				
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)
Quintil 1	73,45	58,30	35,78	7,10	2,31
Quintil 2	89,79	76,42	57,22	15,69	7,24
Quintil 3	94,77	86,70	74,52	28,79	9,84
Quintil 4	96,27	91,06	83,77	44,67	13,81
Quintil 5	98,24	95,03	91,17	64,99	13,06
	Urbano				
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)
Quintil 1	95,45	87,81	71,56	16,45	5,20
Quintil 2	97,65	92,19	80,05	23,81	10,62
Quintil 3	98,47	95,46	87,66	36,57	12,63
Quintil 4	98,45	96,36	91,67	50,91	15,93
Quintil 5	99,47	98,43	96,06	70,40	14,21
	Rural				
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)
Quintil 1	57,74	37,24	10,22	0,43	0,24
Quintil 2	75,97	48,66	17,05	1,41	1,30
Quintil 3	82,18	56,90	29,85	2,33	0,37
Quintil 4	83,35	59,72	37,10	7,84	1,26
Quintil 5	85,76	60,69	41,64	10,29	1,44

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, cálculo de los autores.

Cuadro 7
COBERTURA EN SERVICIOS PÚBLICOS (1997)

Total nacional						
	Acueducto (%)	Alcantarillado (%)	Energía (%)	Teléfono (%)	Gas (%)	Basuras (%)
Quintil 1	68,16	41,63	83,93	17,24	7,91	44,30
Quintil 2	78,99	58,43	92,54	25,68	13,06	62,53
Quintil 3	88,91	75,04	95,74	44,66	19,74	76,92
Quintil 4	94,27	86,24	97,65	66,27	25,68	86,81
Quintil 5	97,75	92,45	99,29	84,89	27,90	94,48
Urbano						
Quintil 1	96,49	79,94	98,13	35,77	16,51	88,67
Quintil 2	96,46	81,76	99,29	37,99	19,79	90,28
Quintil 3	98,52	90,52	99,75	55,58	25,32	94,39
Quintil 4	99,22	94,90	100,00	73,48	29,04	95,92
Quintil 5	99,08	95,49	100,00	87,89	29,19	97,37
Rural						
Quintil 1	44,04	9,01	71,84	1,47	0,59	6,53
Quintil 2	46,62	15,21	80,01	2,88	0,58	11,12
Quintil 3	56,18	22,27	82,09	7,47	0,73	17,42
Quintil 4	59,32	25,03	81,02	15,25	1,93	22,39
Quintil 5	70,70	30,45	84,73	23,81	1,52	35,45

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, cálculo de los autores.

Finalmente, entre 1993 y 1997 hubo aumentos importantes en la cobertura de gas domiciliario, pasando del 9,2% al 18,9%. Aquí, de igual forma que en la cobertura en teléfonos, los aumentos más importantes se presentaron en los quintiles más altos de ingreso. Así, la cobertura en gas para el quintil de ingreso más alto pasó del 13% al 29%, mientras que la cobertura del quintil más pobre pasó del 2,3% al 7,8%.

V. La incidencia del gasto público social

El objetivo de esta sección del trabajo es presentar el impacto y distribución de los subsi-

dios implícitos en el gasto público social sobre el ingreso de los hogares y su distribución en los hogares de menores ingresos, según zona urbana o rural. Estos ejercicios se basan en el cálculo de acceso a los servicios presentado en la sección anterior, en el monto del gasto público social (educación y salud) y en los subsidios cruzados de los servicios sociales (salud) y de los servicios públicos (agua y electricidad). Ejercicios similares a éste han sido llevados a cabo, para el caso colombiano, por Selowsky (1974) y Vélez (1996), y para el caso internacional por Van de Walle y Nead (1995), cuya comparación con el caso colombiano será presentada más adelante.

A. Educación

El Cuadro 8 contiene el subsidio neto en educación como porcentaje del PIB para cada quintil de ingreso según nivel educativo. En 1993 la participación del quintil 1 en el total del subsidio¹³ ligado al gasto público en educación primaria era del 42%, mientras que en 1997 ascendía al 36,4%. Por su parte, en 1993 el 94,8% de los niños matriculados en primaria pertenecientes al quintil 1 asistía a la educación pública. Un porcentaje similar (93,9%) se observaba en 1997 (Cuadros 2 y 3). En contraste con lo anterior, la participación del quintil superior de ingreso en el subsidio público a la educación primaria alcanzaba 4,2%, mientras que en 1997 llegaba al 3,1%. De igual forma, en 1993 el 40,8% de los niños matriculados en el sistema público de educación primaria pertenecía al quintil superior de ingreso, y se redujo al 30,1% en 1997 (Cuadros 2 y 3). De acuerdo con estos resultados, tanto para 1993 como para 1997, el 68% del subsidio estatal a la educación primaria era apropiado por el 40% más pobre de la población (Cuadro 8). Los subsidios netos totales para la educación primaria representaron 1,4% del PIB en 1993 y 1,5% en 1997. Mientras el quintil más pobre registró una disminución en el acceso al subsidio (de 0,59% a 0,55% del PIB), los quintiles de ingreso 2 y 3 lo aumentaron, especialmente el quintil 2, del 0,36% al 0,48% del PIB.

En 1993, el quintil más pobre de la población recibía un subsidio equivalente al 0,2% del PIB a través del acceso a la educación secundaria. En

1997 este porcentaje alcanzaba el 0,19% del PIB. Adicionalmente, más del 50% de los matriculados en el sistema público de educación secundaria pertenecía al 40% más pobre de la población (Cuadros 2 y 3). Los resultados encontrados para la educación primaria y secundaria contrastan con los del sistema público de educación superior. De hecho, en 1997 solamente el 0,03% del PIB del subsidio implícito en el gasto público en educación superior (0,88% del PIB) era apropiado por el quintil más pobre de ingresos, con un porcentaje muy similar en 1993 (Cuadro 8). En términos de acceso, el 3,7% de los estudiantes del sistema público de educación superior pertenecía al quintil más pobre de ingreso y cerca del 12% de los matriculados al 40% más pobre de la población. En contraste, más del 70% de los estudiantes del sistema público de educación superior pertenecen al 40% más rico de los hogares (Cuadro 3).

Los subsidios netos a la educación secundaria representaron 1.04% del PIB en 1993 y 0,87% en 1997. El acceso al subsidio ha disminuido notablemente para el 40% más rico de la población, de hecho, el subsidio apropiado por el quintil 4 de ingreso disminuyó de 0,23% a 0,14% del PIB y el del quintil 5 de 0,11% a 0,06%. En contraste con lo sucedido en la educación secundaria, el subsidio neto a la educación superior ha seguido concentrándose en los quintiles superiores de ingreso. Así, el valor del subsidio para el quintil 4 de ingreso aumentó del 0,2% al 0,3% del PIB entre 1993 y 1997, mientras el del quintil más rico del 0,23% al 0,33% en el mismo período (Cuadro 8).

¹³ El subsidio neto se calcula como la diferencia entre el gasto público per cápita en educación (según cálculos de la Misión Social (1998) del Departamento Nacional de Planeación) y lo que paga el hogar por derechos educativos y matrícula de los niños y jóvenes.

Cuadro 8

SUBSIDIOS NETOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,80	0,78	0,66	0,81	0,62	0,65	0,57	0,59	0,40	0,43	3,05	3,26
Primaria	0,59	0,55	0,36	0,48	0,25	0,29	0,14	0,14	0,06	0,05	1,40	1,51
Secundaria	0,20	0,19	0,25	0,26	0,25	0,22	0,23	0,14	0,11	0,06	1,04	0,87
Universidad	0,02	0,03	0,05	0,07	0,13	0,15	0,20	0,30	0,23	0,33	0,62	0,88
Salud	0,42	1,26	0,53	1,12	0,63	1,14	0,61	0,51	0,38	-0,20	2,57	3,82
Reg. subsidiado	0,37	1,19	0,34	0,94	0,32	0,75	0,21	0,25	0,11	0,06	1,36	3,20
Reg. contributivo	0,04	0,07	0,19	0,19	0,31	0,38	0,39	0,25	0,27	-0,27	1,21	0,63
Servicios públicos	0,20	0,37	0,35	0,40	0,42	0,43	0,50	0,41	0,50	0,29	1,97	1,88
Agua	0,06	0,13	0,10	0,14	0,12	0,16	0,13	0,15	0,11	0,11	0,51	0,68
Luz	0,15	0,24	0,25	0,26	0,30	0,27	0,38	0,26	0,38	0,18	1,46	1,21
Total	1,43	2,40	1,54	2,33	1,67	2,22	1,68	1,50	1,28	0,52	7,59	8,97

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Los resultados encontrados señalan que el sistema público de educación primaria y secundaria es bastante progresivo, mientras que el sistema universitario claramente no lo es. Sorprende el bajo porcentaje de estudiantes de educación superior pertenecientes al quintil más pobre de ingresos (3,7%), aunque tuvo un ligero incremento comparado con el de 1993 (3,3%).

Los subsidios a la educación representan un buen porcentaje del ingreso de los más pobres, 28% en 1997 frente al 23% en 1993 y el 11% de los ingresos del segundo quintil de ingresos en 1997 (Cuadro 9). Por su parte, los subsidios educativos representan solo el 0,9% de los ingresos del quintil superior de ingresos, que corresponden en gran parte a los de la educación superior. Si se contabilizan los subsidios implícitos en el acceso a los servicios educativos públicos, se adi-

cionan al ingreso del quintil y se recalcula el coeficiente de Gini contabilizando los subsidios, se observa que dicho coeficiente disminuye de 0,535 a 0,512 en 1993 y de 0,565 a 0,540 en 1997.

B. Salud

El monto per cápita del subsidio neto de salud se calcula dividiendo el gasto total público entre el número de asistentes¹⁴ a los centros de salud y hospitales de origen público, descontando los pagos hechos por el usuario o paciente relacionados con consultas, exámenes o intervenciones.

En el Cuadro 8, se muestra que el subsidio neto del régimen contributivo (RC)¹⁵ alcanzaba el 1,2% del PIB en 1993 (es decir, de los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, las Cajas de Previsión y otras instituciones públicas de salud).

¹⁴ En el año de 1993 no existían afiliados al sistema subsidiado de salud. Si alguien necesitaba un servicio de salud en una institución pública (hospitales públicos, centros de salud) simplemente se acercaba y se le proveía el servicio.

Cuadro 9

PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	22,93	28,01	8,11	11,02	5,24	5,46	2,75	2,70	0,89	0,93	3,43	3,60	0,5126	0,5405
Primaria	16,75	19,87	4,42	6,55	2,08	2,41	0,70	0,65	0,14	0,11	1,57	1,67	0,5199	0,5484
Secundaria	5,60	6,95	3,12	3,49	2,10	1,82	1,10	0,66	0,24	0,12	1,16	0,96	0,5279	0,5575
Universidad	0,58	1,20	0,57	0,97	1,06	1,23	0,95	1,39	0,51	0,70	0,69	0,97	0,5347	0,5640
Salud	11,94	45,50	6,52	15,26	5,32	9,53	2,96	2,33	0,85	-0,44	2,89	4,22	0,5202	0,5233
Régimen subsidiado	10,70	42,80	4,20	12,75	2,68	6,33	1,04	1,17	0,25	0,14	1,53	3,53	0,5235	0,5301
Régimen contributivo	1,25	2,70	2,32	2,51	2,64	3,20	1,92	1,16	0,60	-0,57	1,36	0,69	0,5317	0,5577
Servicios públicos	5,80	13,27	4,26	5,37	3,58	3,59	2,44	1,87	1,10	0,61	2,22	2,08	0,5277	0,5526
Agua	1,63	4,59	1,19	1,84	1,01	1,34	0,61	0,68	0,25	0,23	0,58	0,75	0,5329	0,5606
Luz	4,18	8,68	3,07	3,53	2,57	2,25	1,83	1,19	0,86	0,39	1,64	1,33	0,5299	0,5568
Total	40,67	86,79	18,89	31,65	14,13	18,58	8,15	6,90	2,85	1,10	8,54	9,91	0,4923	0,4909

Gini antes del subsidio 1993: 0,535

Gini antes del subsidio 1997: 0,565

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

Se observa que el quintil de menores ingresos recibía subsidios equivalentes al 0,04% del PIB en 1993 (3,6% del total de subsidios del RC), mientras que los hogares de los quintiles 3 y 4 recibían subsidios iguales al 0,7% del PIB (60% del total). Finalmente, el quintil de ingresos más altos recibía el 22,3% del subsidio (0,27% del PIB).

De otro lado el subsidio implícito en el gasto público en salud en 1993, alcanzó el 1,36% del PIB. Los quintiles 1, 2 y 3 (de más pobre a más rico) participaban, en promedio, cada uno con el 25% del subsidio (alrededor del 0,35% del PIB), mientras que el 40% más rico de la población con el 23% (15,8% el quintil 4 y 8,4% el 5)¹⁶.

Como se mostró en la primera parte de este trabajo el acceso a los servicios de salud de toda la población ha aumentado vertiginosamente en los últimos años. Los cambios han estado ligados a las importantes transformaciones institucionales surgidas como resultado de la puesta en marcha de la Ley 100 de 1993. El sistema de salud colombiano tiene en la actualidad dos regímenes, el contributivo y el subsidiado, con fuentes de financiación y población objetivo distintas. El régimen contributivo está financiado con los aportes que hacen los trabajadores y patronos a las llamadas Entidades Promotoras de Salud (EPS), incluyendo dentro de ésta el Instituto de los Seguros Sociales (ISS). El aporte constituye el 12,5% de los ingresos del trabajador.

¹⁵ El subsidio se calcula como la diferencia entre el costo promedio del servicio recibido por un usuario y los pagos hechos por concepto de aportes, pagos de consulta, exámenes e intervenciones. El costo promedio del servicio se supuso similar al de la Unidad de Pago por Capitación de 1997 dividida por la probabilidad de asistencia a un servicio de salud.

¹⁶ Estos resultados salen de dividir el monto total del subsidio como porcentaje del PIB, por lo que recibe cada quintil también como porcentaje del PIB.

Si se trata de un asalariado el empleador cubre el 8% de la contribución y el restante 4,5% el trabajador.

El sistema subsidiado (sistema público) está financiado con un punto porcentual de los aportes hechos al sistema contributivo y entre 5% y 10% de los recursos de las Cajas de Compensación, que constituyen el Fosyga (Fondo de seguridad y garantías). Los aportes fiscales al sistema subsidiado lo constituyen la participación municipal para salud -60% de la cual debe destinarse a cofinanciar subsidios a la demanda y el 40% subsidios a la oferta, y el Situado Fiscal, 15% del cual (después de algunos descuentos de Ley) se destinó en 1997 a subsidios a la demanda. La meta es que en el año 2000, 60% del situado se destine a subsidios a la demanda. Adicionalmente, parte de los impuestos departamentales al consumo (las llamadas rentas cedidas) deben destinarse para el sector salud¹⁷. Otra fuente de recursos la constituyen Ecosalud, regalías y partidas de cofinanciación (ver Mora, 1999). La unidad básica de costos la constituyen las llamadas UPCs (unidad de pago por capitación), que constituye el costo promedio anual de cada usuario de sistema, multiplicado por la proba-

bilidad de asistencia a un servicio (o varios) de salud¹⁸. Para el año de 1997 el valor de la UPC en el sistema contributivo era de \$174.989 mientras que en el sistema subsidiado era de \$108.464¹⁹.

De acuerdo con los resultados presentados en el Cuadro 8, los subsidios del sistema subsidiado de salud en 1997, que alcanzaron el 3,2% del PIB, tienen un alto grado de focalización. Así, en 1997 más del 66% del subsidio (2,13% del PIB) iba al 40% más pobre de la población, mientras que el quintil 5 solo recibía el 2% del subsidio (0,06% del PIB)²⁰. En el sistema contributivo (Cuadro 8) los subsidios²¹ (cruzados) alcanzaron el 0,63% del PIB. De este total 0,9% del PIB es apropiado por los quintiles 2, 3 y 4, mientras que la participación en el subsidio neto del quintil superior, como era de esperarse, es negativa, -0,27% del PIB.

Contabilizando ambos sistemas, el 62% de los subsidios (1,3% del PIB) va para el 40% más pobre de la población, 30% (1,1% del PIB) y 43% para los quintiles 3 y 4 (1,65% del PIB), y cerca de -5,3% del subsidio (-0,25 del PIB) para el quintil superior, es decir, subsidio negativo.

¹⁷ Una presentación detallada de este tema se presenta en Vargas y Sarmiento (1997).
¹⁸ Para un análisis exhaustivo del régimen subsidiado y de los subsidios a la demanda ver Mora (1999).
¹⁹ La sección sobre el sistema de salud se benefició de los comentarios de María del Pilar Granados y Cristina Peñalosa de la División de Salud del DNP.
²⁰ Si los subsidios a la demanda del sistema subsidiado se contabilizan con base en la afiliación y no con base al servicio, los subsidios a la demanda recibidos por cada quintil como porcentaje del PIB serían, en 1997, los siguientes:

Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
0,776	0,315	0,254	0,141	0,051	0,015

Se observa el altísimo grado de focalización de la afiliación al régimen subsidiado. La diferencia entre estos valores y el total del subsidio del régimen subsidiado sería el subsidio a la oferta.

²¹ Los subsidios fueron calculados como la diferencia entre el valor de UPC dividida por la probabilidad de acceder a los servicios y la contribución al sistema hecha por cada hogar.

El acceso al subsidio neto implícito en el gasto del sector salud representaba para el quintil más pobre de la población 0,42% del PIB en 1993 y 1,26% en 1997, para el quintil 2 de ingreso el 0,53% y 1,12% del PIB y para el quintil 3, 0,63% y 1,14% en 1993 y 1997 respectivamente. Por su parte, los subsidios netos al 40% más rico de la población disminuyeron en forma ostensible, del 0,61% al 0,51% del PIB, entre 1993 y 1997 para el quintil 4 de ingreso y del 0,38% al -0,20% para el quintil más rico. Los cambios institucionales que tuvieron lugar en el sector salud no sólo representaron un aumento importante del gasto neto del sector, del 2,57% al 3,82% del PIB, sino también un gran esfuerzo de focalización, pues la totalidad del incremento del gasto neto fue apropiado por el 40% más pobre de la población (Cuadro 8). Los subsidios netos del sistema de salud representaron el 12% (1993) y 45% (1997) del ingreso de los hogares más pobres, y determinaron una disminución del coeficiente de Gini de 0,535 a 0,520 en 1993 y de 0,565 a 0,523 en 1997, siendo su impacto distributivo mucho más alto que el del gasto público en educación (Cuadro 9).

C. Los servicios de acueducto y energía

El subsidio de servicios públicos de agua y electricidad se calcula como la diferencia entre el costo promedio del metro cúbico de agua o de kilovatio y el porcentaje que cubre la tarifa multiplicado por el costo promedio²². Los subsidios

del sector eléctrico alcanzaron, en 1993, 1,46% del PIB y los de agua fueron 0,51% del PIB. Se observa que en ese año el 27% de los subsidios asociados al servicio de energía eléctrica (0,40% del PIB) se distribuían en el 40% más pobre de la población, mientras que cerca del 51% del subsidio (0,76% del PIB) se distribuía en el 40% más rico²³. Una distribución muy similar ocurría con los subsidios asociados con el servicio de agua, pues en 1993 cerca del 46% de los subsidios a las tarifas (0,26% del PIB) eran apropiados por el 40% más rico de los hogares.

De acuerdo con los resultados del Cuadro 8, la distribución de los subsidios de los servicios de agua en 1997 es básicamente plana respecto a los quintiles de ingreso y representa una mejora importante respecto a la focalización del subsidio existente en 1993. Así, cada uno de los quintiles de ingreso participa con alrededor del 20% del subsidio total. La participación más alta está concentrada, sin embargo, en el quintil 3 de ingreso, 23,6% y la más baja en el quintil 5, 15,6%. Un patrón similar se presenta en la distribución de los subsidios del sector de la energía.

Es claro que los subsidios de los servicios públicos no están relacionados en absoluto con el nivel de ingreso. De acuerdo con el Anexo 1, que contiene el porcentaje de la tarifa pagada por el usuario según estrato, aunque las viviendas ubicadas en el estrato 1 pagan una menor tarifa, el monto del subsidio es mayor en estratos

²² Las tablas del porcentaje de costo promedio cubierto por la tarifa para cada estrato están presentados en el apéndice y fueron provistos por el Departamento Nacional de Planeación.

²³ La encuesta Casen no pregunta el estrato de la vivienda. Para deducir el estrato se aplicó la misma estructura de la matriz estrato/quintil de 1997, calculada con base en la Encuesta de Calidad de Vida (Ver Anexos 1 y 2). Los subsidios a las tarifas por estrato están presentadas en los Anexos 3 y 4.

superiores (debido al mayor consumo de agua o electricidad). Esto implica que, aún a pesar de los cambios realizados en la estructura del subsidio (hasta 1997), la distribución de éste está lejos de reflejar algún sentido de progresividad.

En 1993 los subsidios netos a los servicios de electricidad y agua constituían cerca del 2% del PIB, disminuyendo al 1,9% en 1997. Aunque la focalización del subsidio ha mejorado, los subsidios apropiados por el 40% más rico de la población son todavía bastante altos, 0,7% del PIB, superiores incluso a los apropiados por estos quintiles en educación básica. Los subsidios a los servicios públicos constituyeron el 5,8 % del ingreso de los hogares más pobres en 1993 y 13,2% en 1997.

Los subsidios netos tanto de los servicios sociales como de los servicios públicos constituyeron 8,5% del ingreso primario total de los hogares en 1993 y 9,9% en 1997, y 40,6% del ingreso de los hogares más pobres en 1993 y 87% en 1997. Aunque la focalización aumentó entre estos dos años, el coeficiente de Gini después de la distribución neta de subsidios permaneció constante, pues el mayor gasto y su mejor focalización básicamente neutralizaron el empeoramiento de la distribución acontecida en el período bajo estudio (Cuadro 9).

Algunos de los resultados encontrados son similares mientras que otros contrastan con los encontrados por Vélez (1995) para la distribución de los subsidios en 1992. De acuerdo a los resultados de este autor, el gasto en educación dismi-

nuye el coeficiente de Gini en 0,018, mientras que nuestros resultados para 1997 muestran que dicho gasto disminuye el Gini en más de 0,025. Las diferencias más sobresalientes ocurren en el caso de los subsidios de salud. Mientras en 1992 los subsidios de salud conllevaban una disminución del coeficiente de Gini de 0,010, en 1993 la disminución del coeficiente de Gini originada en los subsidios de salud alcanzó 0,015 y en 1997 ascendió a 0,042. Por su parte, los subsidios de servicios públicos contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini en 0,009 en 1992, en 0,007 en 1993 y en 0,012 en 1997.

Los resultados del efecto de los subsidios como porcentaje de los ingresos de los hogares colombianos pueden ser comparados con los de otros países. El caso de Malasia ha sido analizado por Hammer et. al. (1995). Los autores muestran que los subsidios de educación primaria y secundaria representaban en Malasia, en 1989, el 30% del ingreso para el 20% más pobre de los hogares²⁴. En el caso de Colombia los subsidios en educación primaria y secundaria representaban en 1997 el 27% del ingreso del 20% más pobre de los hogares. Por su parte, los subsidios en educación primaria junto con los de secundaria como porcentaje del ingreso del 20% más rico de los hogares son muy similares en ambos países, alrededor del 3%. Los subsidios de salud representaban en Malasia, en 1989, alrededor del 15% del ingreso del quintil más pobre de los hogares. Este porcentaje ascendió, para el caso colombiano, del 12% al 45% entre 1993 y 1997. Por su parte, los subsidios en salud representaban en Malasia, en 1989, el 3% de los ingresos del quintil de

²⁴ De acuerdo con Hammer et. al. (1995) los subsidios en educación primaria como porcentaje de los ingresos del 20% más pobre de los hogares ascendió de 7% al 30% entre 1974 y 1989.

hogares más rico. El porcentaje mencionado disminuyó en Colombia del 0,85% al 0,4% del ingreso del ingreso de los hogares del quintil más rico en el período estudiado.

D. Los subsidios urbanos y rurales

En la sección anterior se presentó la distribución de los subsidios globalmente. En esta parte del trabajo se precisará la distribución de los subsidios entre las zonas urbanas y rurales. En 1993 el total de subsidios netos alcanzaba el 7,6% del PIB, que se distribuían en 6,1% para las zonas urbanas y 1,5% para las zonas rurales. En 1997 el total de subsidios netos alcanzó el 8,9% del PIB, de los cuales 6,2% correspondían a las zonas urbanas y 2,7% a las zonas rurales (Cuadros 10 y 12).

Estos resultados implican que la mayor parte de aumento de gasto público y de los subsidios se concentró en las zonas rurales. Sin embargo, el aumento de los subsidios implícitos al sector rural no compensó la pérdida de participación de los hogares rurales en el ingreso total. Así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, en 1993 el ingreso de los hogares rurales representaba el 16% de los ingresos del total de los hogares. Para 1997 esta participación había disminuido a 9%²⁵.

De acuerdo con el Cuadro 10, el mayor incremento de los subsidios en las áreas urbanas se presentó en el sector salud, al pasar del 2,1% al 2,5% del PIB, especialmente en el sistema subsidiado de salud, cuyos subsidios pasaron del 0,95% al 1,95% del PIB, incremento que se concentró principalmente en el quintil más pobre de ingreso (del 0,3% al 0,87% del PIB). Los subsidios totales en el caso de los servicios públicos dismi-

nuyeron, pasando en conjunto del 1,75% al 1,4% del PIB y para los hogares del quintil más rico del 0,33% al 0,18% del PIB.

En 1993 los subsidios de los más pobres de las áreas urbanas representaron el 42% de su ingreso, siendo más importantes los subsidios a la educación (19%) (Cuadro 11). Por su parte, los subsidios del quintil de ingreso más rico representaron el 2,3% de su ingreso. En 1997, los subsidios de los más pobres representaban el 58% de su ingreso, siendo más importante los subsidios a la salud (30%). Por su parte, los subsidios de los más ricos representaban sólo el 0,53% de su ingreso. Los subsidios urbanos contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini de 0,53 a 0,48 en 1993 y de 0,54 a 0,48 en 1997.

Los subsidios en las áreas rurales aumentaron en forma considerable, pasando del 1,5% al 2,8% del PIB entre 1993 y 1997 (Cuadro 12). Los subsidios educativos aumentaron moderadamente del 0,82% al 0,92% del PIB, cayendo en el quintil de ingreso más pobre (del 0,22% al 0,19% del PIB), e incrementándose moderadamente en los dos quintiles superiores. Los mayores incrementos se dieron en el sector salud, en el cual el subsidio global pasó del 0,49% al 1,35%, incremento que se repartió en todos los quintiles. De igual forma aconteció con los subsidios de servicios públicos, que se incrementaron del 0,22% al 0,49% del PIB en el período analizado.

Los subsidios rurales constituían, en 1993, el 36% de los ingresos de los más pobres del sector rural (Cuadro 13), siendo los más altos los de educación, que representaron el 23% de los ingresos. Por su parte, los subsidios para el quintil

²⁵ Los cálculos con las encuestas Casen de 1993 y Calidad de Vida de 1997 arrojan resultados semejantes.

Cuadro 10
SUBSIDIOS URBANOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,59	0,60	0,49	0,52	0,44	0,50	0,41	0,40	0,30	0,32	2,23	2,34
Primaria	0,33	0,34	0,21	0,25	0,14	0,16	0,07	0,07	0,04	0,03	0,79	0,85
Secundaria	0,22	0,20	0,21	0,18	0,19	0,16	0,15	0,07	0,08	0,04	0,85	0,66
Universidad	0,04	0,06	0,07	0,09	0,12	0,18	0,19	0,25	0,18	0,26	0,59	0,83
Salud	0,41	0,98	0,47	0,89	0,50	0,65	0,46	0,23	0,23	-0,28	2,08	2,47
Reg. subsidiado	0,30	0,87	0,25	0,62	0,22	0,34	0,12	0,09	0,06	0,02	0,95	1,96
Reg. contributivo	0,11	0,11	0,22	0,26	0,29	0,30	0,33	0,14	0,18	-0,30	1,13	0,51
Servicios públicos	0,32	0,30	0,33	0,31	0,37	0,31	0,40	0,29	0,33	0,18	1,75	1,40
Agua	0,11	0,10	0,11	0,11	0,11	0,12	0,10	0,11	0,07	0,07	0,49	0,51
Luz	0,21	0,20	0,22	0,20	0,26	0,19	0,30	0,18	0,26	0,11	1,25	0,89
Total	1,32	1,89	1,30	1,72	1,31	1,46	1,26	0,92	0,86	0,22	6,05	6,21

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Cuadro 11
PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES URBANOS

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	19,19	18,84	7,05	7,08	4,46	4,72	2,36	2,09	0,79	0,77	2,98	2,86	0,511	0,522
Primaria	10,82	10,74	2,94	3,38	1,39	1,50	0,40	0,38	0,11	0,07	1,05	1,04	0,520	0,531
Secundaria	7,22	6,32	3,08	2,50	1,89	1,53	0,88	0,39	0,20	0,08	1,14	0,80	0,522	0,534
Universidad	1,15	1,78	1,03	1,21	1,18	1,69	1,08	1,32	0,47	0,62	0,79	1,02	0,529	0,539
Salud	13,34	30,73	6,75	12,03	5,09	6,17	2,66	1,20	0,62	-0,67	2,78	3,02	0,514	0,506
Régimen subsidiado	9,69	27,28	3,63	8,44	2,18	3,27	0,72	0,49	0,15	0,06	1,27	2,40	0,520	0,515
Régimen contributivo	3,66	3,44	3,12	3,59	2,91	2,89	1,94	0,71	0,47	-0,73	1,51	0,63	0,524	0,532
Servicios públicos	10,44	9,35	4,75	4,20	3,70	2,97	2,31	1,55	0,88	0,43	2,34	1,71	0,519	0,530
Agua	3,72	3,04	1,53	1,46	1,09	1,16	0,58	0,59	0,18	0,17	0,66	0,62	0,526	0,537
Luz	6,73	6,31	3,22	2,74	2,62	1,81	1,74	0,95	0,70	0,27	1,68	1,09	0,523	0,534
Total	42,97	58,91	18,56	23,32	13,26	13,86	7,34	4,84	2,29	0,53	8,09	7,60	0,485	0,479

Gini antes del subsidio 1993: 0,530

Gini antes del subsidio 1997: 0,541

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

más rico de las áreas rurales representaron en 1993 el 3,3% de su ingreso. Para 1997, los subsidios otorgados a los más pobres de las áreas rurales correspondieron al 127% de su ingreso, siendo los subsidios al sector salud los que más contribuyeron al incremento (62%). Por su parte,

los subsidios del quintil más rico representaron en 1997 el 11% de su ingreso. Dados los cambios observados en los ingresos rurales presentados en el Cuadro 14, los subsidios contribuyeron a disminuir el Gini en forma significativa de 0,44 en 1993 a 0,32 en 1997.

Cuadro 12
SUBSIDIOS RURALES COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	0,22	0,20	0,21	0,22	0,16	0,22	0,15	0,16	0,09	0,12	0,82	0,92
Primaria	0,19	0,16	0,17	0,18	0,11	0,15	0,09	0,11	0,05	0,05	0,61	0,66
Secundaria	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,06	0,05	0,04	0,03	0,03	0,18	0,21
Universidad	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,03	0,03	0,05
Salud	0,10	0,27	0,09	0,31	0,11	0,30	0,09	0,28	0,11	0,19	0,49	1,35
Reg. subsidiado	0,09	0,27	0,09	0,30	0,09	0,28	0,08	0,25	0,06	0,14	0,41	1,24
Reg. contributivo	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,04	0,04	0,08	0,11
Servicios públicos	0,02	0,08	0,03	0,09	0,04	0,10	0,05	0,10	0,08	0,11	0,22	0,49
Agua	0,00	0,03	0,00	0,03	0,00	0,04	0,00	0,03	0,01	0,03	0,02	0,17
Luz	0,02	0,05	0,03	0,06	0,04	0,06	0,05	0,07	0,07	0,08	0,21	0,32
Total	0,34	0,55	0,33	0,63	0,31	0,62	0,29	0,54	0,27	0,41	1,54	2,76

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, y Dane.

Cuadro 13
PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO EN EL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES RURALES

	Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5		Total		Gini recalculado	
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997	1993	1997
Educación	23,36	44,93	11,62	22,52	7,35	14,68	3,99	7,82	1,07	3,08	4,90	10,46	0,456	0,388
Primaria	20,62	36,95	9,21	18,04	5,23	10,12	2,45	5,44	0,56	1,44	3,63	7,51	0,460	0,395
Secundaria	2,73	7,04	2,29	4,10	1,93	4,30	1,29	1,96	0,33	0,84	1,09	2,38	0,483	0,431
Universidad	0,00	0,93	0,12	0,38	0,19	0,26	0,25	0,41	0,18	0,79	0,18	0,57	0,488	0,442
Salud	10,14	63,25	5,15	31,58	4,80	19,90	2,54	13,32	1,28	4,99	2,92	15,42	0,475	0,372
Régimen subsidiado	10,11	62,45	4,94	30,81	4,27	18,26	2,07	11,74	0,74	3,79	2,46	14,12	0,474	0,371
Régimen contributivo	0,03	0,80	0,22	0,77	0,53	1,64	0,46	1,57	0,54	1,20	0,46	1,30	0,489	0,441
Servicios públicos	2,44	19,52	1,64	9,22	1,81	6,45	1,48	4,87	0,94	2,98	1,33	5,55	0,486	0,421
Agua	0,20	7,44	0,14	3,44	0,15	2,35	0,10	1,64	0,07	0,82	0,10	1,90	0,488	0,433
Luz	2,24	12,08	1,51	5,78	1,65	4,10	1,38	3,23	0,87	2,17	1,23	3,65	0,486	0,429
Total	35,94	127,70	18,42	63,31	13,96	41,03	8,01	26,01	3,29	11,05	9,15	31,43	0,442	0,320

Gini antes del subsidio 1993: 0,4882

Gini antes del subsidio 1997: 0,4409

Fuente: Encuesta Casen y Calidad de Vida, Encuesta Nacional de Hogares, cálculos de los autores.

VI. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos muestran que los cambios institucionales y de legislación influyeron en el gasto público social e hicieron que, en general, este fuese mucho más focalizado. Sin em-

bargo, el éxito ha sido mixto. En educación primaria y secundaria el progreso en focalización fue mínimo, aunque cabe destacar los aumentos en el número de matriculados en todos los niveles en el sistema público de educación, que pasó de 5,9 a 7,1 millones (un incremento del 20,3%). Si

Cuadro 14

INGRESOS PRIMARIOS Y SUBSIDIOS

Totalnacional									
	Ingresos % del PIB		Subsidios % del PIB		Ingresos + subsidios		Incremento porcentual 1997/1993		
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	Ingreso	Subsidio	Ingr.+Subs.
Quintil 1	3,52	2,77	1,43	2,40	4,95	5,17	-7,4	97,7	23,0
Quintil 2	8,15	7,36	1,54	2,33	9,69	9,69	6,4	78,2	17,8
Quintil 3	11,82	11,95	1,67	2,22	13,49	14,17	19,1	56,6	23,7
Quintil 4	20,61	21,74	1,68	1,50	22,29	23,24	24,2	5,2	22,8
Quintil 5	44,91	47,27	1,28	0,52	46,19	47,79	24,0	-52,2	21,9
Total	89,01	91,09	7,60	8,97	96,61	100,06	20,5	39,0	22,0
Urbano									
Quintil 1	3,07	3,21	1,32	1,89	4,39	5,10	23,0	68,6	36,7
Quintil 2	7,00	7,38	1,30	1,72	8,30	9,10	24,0	55,8	29,0
Quintil 3	9,88	10,53	1,31	1,46	11,19	11,99	25,6	31,3	26,2
Quintil 4	17,17	19,01	1,26	0,92	18,43	19,93	30,4	-14,0	27,4
Quintil 5	37,55	41,51	0,86	0,22	38,41	41,73	30,2	-69,9	27,9
Total	74,68	81,64	6,05	6,21	80,73	87,85	28,8	20,9	28,2
Rural									
Quintil 1	0,95	0,43	0,34	0,55	1,29	0,98	-46,4	90,5	-10,2
Quintil 2	1,79	1,00	0,33	0,63	2,12	1,63	-34,6	124,8	-9,8
Quintil 3	2,22	1,51	0,31	0,62	2,53	2,13	-19,9	135,6	-0,8
Quintil 4	3,62	2,08	0,29	0,54	3,91	2,62	-32,5	119,3	-21,2
Quintil 5	8,21	3,71	0,27	0,41	8,48	4,12	-46,8	78,8	-42,8
Total	16,79	8,72	1,54	2,75	18,33	11,47	-38,8	110,3	-26,3

Fuente: Cuadros 8, 10, 12, Encuesta Nacional de Hogares y cálculos de los autores.

se tiene en cuenta que el aumento del gasto en educación reportado en el Cuadro 1 fue cerca de 1% del PIB, de 2,81% al 3,76% (un incremento del 57%)²⁶ entre 1993 y 1997, esto significó un aumento del costo medio por estudiante. Los resultados aquí presentados ignoran, sin embargo, la evolución de la calidad de la educación en el período en cuestión, pues se trata de una medición del volumen físico de los subsidios y su

cuantificación monetaria, sin analizar si los servicios prestados fueron o no mejores²⁷.

El aumento de la focalización de los subsidios en el sector salud fue muy destacada. Los pobres de las zonas urbanas y rurales no solo aumentaron en cobertura, es decir, afiliación a los servicios de salud, sino que el acceso a éstos aumentó también en forma considerable. Así, para

²⁶ Un incremento similar está reportado en las estadísticas de Clavijo (1998), que muestran que el gasto público en educación se incrementó del 3,16% al 4,07% entre 1993 y 1997, lo que implica un aumento de 50% en términos reales.

²⁷ Para un análisis de la calidad de la educación y sus diferencias regionales ver Uribe (1998).

el quintil de ingreso más pobre, el número de consultas aumentó más de dos veces y las hospitalizaciones cerca del 30%, servicios que significaron, como se vio, 1,26% del PIB. El acceso a los servicios para el quintil de ingreso más rico también se incrementó. Así, el número de consultas de este quintil se duplicó (pasaron de 560 mil a 1,2 millones) y el número de hospitalizaciones aumento en 50% (de 190 mil a 282 mil). Sin embargo, ello se llevó a cabo con una disminución del subsidio neto para este quintil del 0,38% del PIB al -0,20% del PIB.

Los subsidios a los servicios públicos disminuyeron su grado de regresividad, pues los subsidios al quintil más pobre pasaron del 0,20% al 0,37% del PIB y los del más rico del 0,50% al 0,29%, sin embargo, existe aún campo para aumentar su focalización.

Los cambios en la estructura de focalización del gasto social en los noventa estuvieron acompañados de cambios importantes en el crecimiento del ingreso y su distribución. El Cuadro 14 muestra que la redistribución más importante del ingreso se llevó a cabo entre las zonas rurales y urbanas. El ingreso en las zonas rurales se redujo ocho puntos porcentuales del PIB a favor de las zonas urbanas. La reducción del ingreso rural fue muy fuerte en el quintil más pobre y en el más rico (-46%), aunque también los otros quintiles de ingreso mostraron reducción. En conjunto el ingreso rural cayó, 38,8% entre 1993 y 1997.

Cálculos elaborados por Jaramillo (1998) con base en las Encuestas de Hogares reportan una disminución del ingreso per cápita a un ritmo anual de 5,7%, es decir, cerca del 21% en el período²⁸. Por su parte, todos los quintiles urbanos aumentaron su participación el PIB, sobretodo el más rico (del 37,5% al 41,5% del PIB).

Durante el período bajo consideración los ingresos urbanos se incrementaron 28% en términos reales, siendo el más alto el incremento en el quintil más rico (30%) y el menor el del quintil más pobre (23%). Sin embargo, el incremento de los subsidios urbanos estuvo concentrado en el quintil más pobre (69%), mientras que en los quintiles 4 y 5 se observó una disminución real del subsidio (-14% y -70% respectivamente). Por su parte, en las zonas rurales hubo un incremento real en el subsidio para todos los quintiles, especialmente 2, 3, y 4.

La estructura de los subsidios en Colombia ha tenido una notable mejoría en la focalización de los servicios sociales provistos por el Estado. Sin embargo, todavía existe una magnitud importante de subsidios (2% del PIB) que son apropiados por los quintiles de ingreso 4 y 5. Así, los subsidios urbanos de educación superior y servicios públicos, que representan alrededor del 1% del PIB, podrían ser destinados a aumentar la cobertura en educación secundaria, sobre todo en las zonas rurales. La disminución de los subsidios en educación superior podría traer un

²⁸ Una forma indirecta de calcular la disminución del ingreso rural es a través de los cambios en los términos de intercambio campo / ciudad, calculado como la relación entre el IPC de bienes agropecuarios y los bienes urbanos (industria y servicios). Entre 1993 y 1997 los términos de intercambio cayeron con respecto a los servicios 29% y con respecto a los bienes urbanos 18%. Entre 1990 y 1993 cayeron 1,0% respecto a los servicios y se incrementaron 1,2% respecto a los bienes urbanos.

aumento en la volatilidad de la cobertura, sobre todo a través de los efectos del ciclo económico sobre el ingreso y liquidez de corto plazo de los hogares. Esto podría ser remediado a través de un sistema de créditos para la educación superior.

Los aumentos en cobertura en el sector salud han sido muy significativos. Sin embargo, aún el país está lejos de lograr una cobertura universal en los quintiles más pobres. Para esto se requiere un tránsito más expedito hacia subsidios a la demanda, pues cerca del 80% del situado fiscal para salud se utiliza todavía como subsidio a la oferta. Adicionalmente, se requiere aumentar la igualdad en los niveles de coberturas entre municipios, pues existen disparidades importantes (Barona y Plaza, 1998). Estas disparidades

se deben tanto a la disponibilidad y asignación de recursos como a la falta de conocimiento de los mandatarios municipales del sistema de salud. Esto implica aumentar la capacidad de gestión municipal, estableciendo un sistema de incentivos y castigos de acuerdo al progreso obtenido.

Finalmente, dada la dinámica de los ingresos observada durante el período, el sistema de transferencias debe favorecer a aquellas regiones donde el ingreso ha disminuido en forma significativa, pues esas regiones deben haber experimentado una reducción importante de su capacidad fiscal, y en consecuencia de su capacidad para proveer servicios sociales financiados con recursos propios.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1998), "Descentralización en Colombia: Nuevos Desafíos", *Serie de Estudios Económicos y Sectoriales*, Región 3.
- Banco Mundial (1997) *Informe Anual*.
- Barona, A. y Plaza, B. (1998), "Resultados de la implementación del régimen subsidiado", en *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No. 19.
- Clavijo, S. (1998), "Política Fiscal y Estado en Colombia", Banco de la República-Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes, Santa Fe de Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (1998), *Indicadores de Coyuntura Económica*, Vol 3, No. 2.
- Hammer, J., Nabi, I. y Cercone, J. (1995), "Distributional effects of Social Sector Expenditures in Malaysia" en Van de Walle, D. y Nead, K. (Editor) *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, World Bank, John Hopkins University Press.
- Jaramillo, C.F. (1998), "Liberalization, Crisis and Change in Colombian Agriculture", Westview Press.
- Mora, H. (1999), "Financiamiento del régimen subsidiado de salud", Informe Final de Investigación, Fedesarrollo, Bogotá.
- Núñez, J y Sánchez, F., (1999), "Metodología para el cálculo trimestral de la pobreza" *Mimeo*, CEDE-Universidad de los Andes.
- Núñez, J y Sánchez, F., (1999), "Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico colombiano, 1977-1997". *Archivos de Macroeconomía* No. 110, Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación.
- Ocampo, J.A y Pérez, M.J., Tovar, C. y Lasso F., (1998), "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad: 1978-1996" En Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Robbins, D. (1998), "Liberación Comercial y Salarios: 1976-1994" En Sánchez, F. (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Selowsky, M (1974), "Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia", Oxford University Press y Banco Mundial.
- Sánchez, F. y Núñez, J. "Educación y Salarios Relativos: 1976-1995. Implicaciones para la distribución del ingreso" En Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación.
- Van de Walle, D. y Nead, K. (1995), "Public Spending and the Poor. Theory and Evidence", *World Bank*, John Hopkins University Press.
- Vargas, J.E. y Sarmiento, A. (1997), "La descentralización de los servicios de salud en Colombia", en *Serie de Reformas de Política Pública*, No.51. Cepal-Naciones Unidas.
- Vélez, C.E. (1995), "Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos". Tercer Mundo-DNP.
- Vélez, C.E. y Castaño, E. (1998), "Metodología para la predicción del indicador de pobreza Sisben en términos de la variables observadas en el censo de 1993", *Mimeo*, DNP-Misión Social, Santa Fe de Bogotá.
- Uribe, M.C. (1998), "Eficiencia del gasto público en educación", *Archivos de Macroeconomía*, No. 96, Unidad de Análisis Macroeconómico, Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 1

QUINTILES Y ESTRATOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ENERGÍA EN 1993

Pago total en energía									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total consumo
Quintil 1	209.039.432	1.540.491.562	5.492.068.696	2.601.070.869	440.280.539	81.594.240	0	117.395.944	10.481.941.282
Quintil 2	295.039.865	1.625.973.433	5.865.347.897	4.424.194.136	842.953.736	0	305.595.000	292.856.442	13.651.960.509
Quintil 3	456.255.736	1.363.826.533	7.592.121.097	7.512.805.760	1.203.072.951	609.415.991	0	256.623.902	18.994.121.970
Quintil 4	190.279.277	1.118.679.586	7.002.897.994	13.187.776.678	4.319.731.058	1.117.274.566	1.759.489.620	77.845.754	28.773.974.533
Quintil 5	79.665.714	474.781.974	4.726.185.154	12.986.536.731	14.670.883.649	12.794.720.365	6.740.781.054	100.848.932	52.574.403.573
Total cons.	1.230.280.024	6.123.753.087	30.678.620.838	40.712.384.173	21.476.921.932	14.603.005.162	8.805.865.674	845.570.974	124.476.401.864
Número de hogares									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total hogares
Quintil 1	40.299	270.902	728.889	193.169	15.905	2.184	0	31.975	1.211.049
Quintil 2	44.957	258.187	718.989	289.343	26.606	0	3.291	35.965	1.296.416
Quintil 3	24.062	190.585	711.084	488.485	36.395	12.961	0	19.144	1.439.510
Quintil 4	14.452	109.395	576.045	722.359	136.688	23.938	18.246	7.885	1.586.671
Quintil 5	6.975	29.167	310.484	687.942	349.490	255.576	76.413	8.592	1.709.072
Total	130.745	858.236	3.045.491	2.381.298	565.084	294.659	97.950	103.561	7.477.024
Consumo medio									
Quintil 1	5.187	5.687	7.535	13.465	27.682	37.360	0	3.671	8.655
Quintil 2	6.563	6.298	8.158	15.290	31.683	0	92.858	8.143	10.531
Quintil 3	18.962	7.156	10.677	15.380	33.056	47.019	0	13.405	13.195
Quintil 4	13.166	10.226	12.157	18.257	31.603	46.674	96.432	9.873	18.135
Quintil 5	11.422	16.278	15.222	18.877	41.978	50.062	88.215	11.738	30.762
Total	9.410	7.135	10.073	17.097	38.007	49.559	89.902	8.165	16.648
Participación del quintil en el estrato (%)									
Quintil 1	30,82	31,56	23,93	8,11	2,81	0,74	0,00	30,88	16,20
Quintil 2	34,39	30,08	23,61	12,15	4,71	0,00	3,36	34,73	17,34
Quintil 3	18,40	22,21	23,35	20,51	6,44	4,40	0,00	18,49	19,25
Quintil 4	11,05	12,75	18,91	30,33	24,19	8,12	18,63	7,61	21,22
Quintil 5	5,33	3,40	10,19	28,89	61,85	86,74	78,01	8,30	22,86
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Proporción de los quintiles en cada estrato (%)									
Quintil 1	3,33	22,37	60,19	15,95	1,31	0,18	0,00	2,64	100,00
Quintil 2	3,47	19,92	55,46	22,32	2,05	0,00	0,25	2,77	100,00
Quintil 3	1,67	13,24	49,40	33,93	2,53	0,90	0,00	1,33	100,00
Quintil 4	0,91	6,89	36,31	45,53	8,61	1,51	1,15	0,50	100,00
Quintil 5	0,41	1,71	18,17	40,25	20,45	14,95	4,47	0,50	100,00
Total	1,75	11,48	40,73	31,85	7,56	3,94	1,31	1,39	100,00

Fuente: Encuesta Casen y cálculo de los autores.

Anexo 2

QUINTILES Y ESTRATOS EN LA UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO EN 1993

Pago total en energía									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total consumo
Quintil 1	293.344.595	423.143.995	1.839.195.454	1.724.124.353	87.630.469	222.242.358	16.475.000	83.795.946	4.689.952.170
Quintil 2	161.318.309	658.201.481	2.538.841.205	2.770.368.428	300.073.058	23.161.000	93.654.000	132.899.507	6.678.516.988
Quintil 3	203.715.715	591.321.595	3.505.431.836	5.740.204.421	791.934.609	312.519.954	17.957.750	151.177.283	11.314.263.163
Quintil 4	115.545.853	440.263.904	3.341.963.375	7.281.761.750	2.836.103.443	705.352.416	2.194.826.220	96.387.666	17.012.204.627
Quintil 5	177.057.320	80.564.886	1.648.346.365	6.835.678.903	6.516.113.925	7.277.703.859	3.892.259.858	148.806.520	26.576.531.636
Total cons.	950.981.792	2.193.495.861	12.873.778.235	24.352.137.855	10.531.855.503	8.540.979.587	6.215.172.828	613.066.922	66.271.468.583
Número de hogares									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total hogares
Quintil 1	234.250	128.810	332.016	199.422	11.513	5.701	1.318	51.115	964.145
Quintil 2	137.436	176.755	421.826	286.402	27.301	5.009	5.139	46.027	1.105.895
Quintil 3	111.931	138.250	496.756	478.333	41.758	13.474	1.318	45.629	1.327.449
Quintil 4	56.048	94.596	478.539	678.872	137.090	25.148	21.192	23.366	1.514.851
Quintil 5	49.523	22.362	232.011	620.108	334.011	281.510	79.842	26.756	1.646.123
Total	589.188	560.773	1.961.148	2.263.137	551.673	330.842	108.809	192.893	6.558.463
Consumo medio									
Quintil 1	1.252	3.285	5.539	8.646	7.611	38.983	12.500	1.639	4.864
Quintil 2	1.174	3.724	6.019	9.673	10.991	4.624	18.224	2.887	6.039
Quintil 3	1.820	4.277	7.057	12.000	18.965	23.194	13.625	3.313	8.523
Quintil 4	2.062	4.654	6.984	10.726	20.688	28.048	103.569	4.125	11.230
Quintil 5	3.575	3.603	7.105	11.023	19.509	25.852	48.750	5.562	16.145
Total	1.614	3.912	6.564	10.760	19.091	25.816	57.120	3.178	10.105
Participación del quintil en el estrato (%)									
Quintil 1	39,76	22,97	16,93	8,81	2,09	1,72	1,21	26,50	14,70
Quintil 2	23,33	31,52	21,51	12,66	4,95	1,51	4,72	23,86	16,86
Quintil 3	19,00	24,65	25,33	21,14	7,57	4,07	1,21	23,66	20,24
Quintil 4	9,51	16,87	24,40	30,00	24,85	7,60	19,48	12,11	23,10
Quintil 5	8,41	3,99	11,83	27,40	60,55	85,09	73,38	13,87	25,10
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Proporción de los quintiles en cada estrato (%)									
Quintil 1	24,30	13,36	34,44	20,68	1,19	0,59	0,14	5,30	100,00
Quintil 2	12,43	15,98	38,14	25,90	2,47	0,45	0,46	4,16	100,00
Quintil 3	8,43	10,41	37,42	36,03	3,15	1,02	0,10	3,44	100,00
Quintil 4	3,70	6,24	31,59	44,81	9,05	1,66	1,40	1,54	100,00
Quintil 5	3,01	1,36	14,09	37,67	20,29	17,10	4,85	1,63	100,00
Total	8,98	8,55	29,90	34,51	8,41	5,04	1,66	2,94	100,00

Fuente: Encuesta Casen y cálculo de los autores.

Anexo 3

PORCIÓN DEL COSTO REAL CUBIERTO POR LA TARIFA MEDIA BÁSICA PARA ACUEDUCTO DICIEMBRE 1997

Empresas	Estrato					
	Bajo-bajo (%)	Bajo (%)	Medio-bajo (%)	Medio (%)	Medio-alto (%)	Alto (%)
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	22	47	65	90	117	150
Empresas Municipales de Cali	32	35	51	85	97	123
Empresas Públicas de Medellín	20	34	52	84	103	145
Sociedad de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de B/quilla	34	41	43	79	82	96
Aguas de Cartagena S. A. ESP	47	56	66	82	110	145
Compañía del Acueducto Metropolitano de B/manga S. A.	13	27	42	50	60	90
Empresas Públicas de Pereira	24	40	42	49	108	122
Aguas de Manizales S. A. ESP	21	36	49	58	69	86
Empresas de Obras Sanitarias de Pasto	38	50	49	57	65	n.a.
Empresas Públicas de Armenia	38	52	60	85	99	109
Empresas de Servicios de Valledupar S. A.	35	43	55	68	70	112
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayan ESP	42	68	88	100	101	115
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Girardot	51	59	59	65	74	75
Empresa de Servicios Públicos de Magangue	92	94	91	109	n.a.	n.a.
Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal	14	38	41	44	60	n.a.

Fuente: Unidad de Política Regional Urbana - Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 4

PROMEDIO NACIONAL DEL PORCENTAJE DE SUBSIDIO ELECTRICO SOBRE LA TARIFA PARA LOS AÑOS 1993 Y 1997

Estrato	1993 (%)	1997 (%)
Bajo-bajo	66	70
Bajo	62	59
Medio-bajo	58	34
Medio	48	0
Medio-alto	4	0
Alto	18	0

Fuente: Documento JNT - 1215 mayo 1993; CREG - Resolución 079 de 1997.