

# Los pobres podrían beneficiarse más con un gasto público eficaz\*

---

Juan Luis Londoño\*\*

La constitución de 1991 representa el mayor reto para la política social colombiana de los últimos cincuenta años. La Constitución amplió considerablemente el conjunto de derechos sociales para los colombianos, comprometió crecientes recursos fiscales en la financiación de los servicios sociales hacia la población con más necesidades básicas insatisfechas y estableció principios que buscan la coordinación de esfuerzos públicos y privados en la provisión de los servicios que demanda crecientemente nuestra población. Visto desde el otro lado, el desarrollo de estos principios constitucionales representa una gran oportunidad para los colombianos que aspiran a mejores condiciones de vida y para los nuevos gestores de la política social que buscan su posibilidad.

Carlos Eduardo Vélez acaba de publicar un apasionante libro sobre el tema. Su título es "Gasto Social y desigualdad: a quién le toca". La

idea de estudiar la incidencia de gasto público sobre las finanzas de los diferentes grupos sociales nació en los años 1991-1992, cuando el Departamento Nacional de Planeación examinaba las opciones y posibilidades que brindaba la nueva Constitución para la política social. Carlos Eduardo Vélez -recién desempacado de sus estudios doctorales en Columbia, University- fue, junto con Tarsicio Castañeda, uno de los líderes intelectuales de la "Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales", que el gobierno nacional creó con el fin de afinar instrumentos para llegar con mejores servicios sociales a los colombianos. Los primeros resultados e intuiciones de sus trabajos sirvieron al gobierno para preparar en el segundo semestre de 1992 las primeras propuestas de reforma legal sobre descentralización, seguridad social y educación.

En los últimos dos años, y ya sin los apuros legislativos del país estrenando Constitución,

---

\* Prólogo al libro de Carlos Eduardo Vélez, ¿Gasto Social y desigualdad a quien le toca? Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1996.

---

\*\* Este trabajo refleja exclusivamente las opiniones personales del autor y no representa a las instituciones con las cuales hubiere estado o está vinculado actualmente.

Carlos Eduardo ha tenido el tiempo y la paciencia para terminar de elaborar, refinar y editar este estudio sobre el impacto distributivo de las finanzas públicas en Colombia. Tras usar múltiples, sofisticadas e imaginativas técnicas metodológicas, -que documenta con infinito detalle para el deleite de los analistas-, deriva un conjunto de apreciaciones sobre la situación de los servicios sociales del país que quisiera resaltar en este breve prólogo.

El libro examina la distribución de los beneficios de casi 4.000 millones de dólares de subsidio en especie que el Estado transfiere anualmente a las familias colombianas en los campos de educación y salud, servicios públicos domiciliarios, desarrollo rural y urbano.

El primer resultado para destacar es la cuantificación del enorme impacto distributivo que tienen las finanzas públicas en Colombia. Contrario a lo que creen muchos colombianos, la acción del Estado en los campos sociales resulta bastante progresiva. En una sociedad con índices de desigualdad tan altos como Colombia, el gasto público social permite reducir el Coeficiente Gini en 4.1 puntos. Esto, que podría no decir mucho a cualquier lector desprevenido, equivale a los beneficios que traerían muchas décadas de crecimiento económico en cualquier país en

desarrollo o la mitad de una revolución socialista. El efecto distributivo es aún mayor si se tiene en cuenta, como lo hace el autor, que la tributación en Colombia también resulta progresiva. La magnitud e intuición de este efecto distributivo se aprecia más claramente al centrar la atención en los grupos más pobres de la población.

Este libro encuentra que, para la tercera parte de los colombianos más pobres, el gasto social representa oportunidades de consumo una tercera parte mayores a las que les permiten sus ingresos monetarios. Es decir, sin gasto público social, los pobres colombianos de los años noventa perderían una tercera parte de sus ingresos efectivos.

El segundo hallazgo es la diversidad del impacto distributivo de los diferentes sectores del gasto social. En el Cuadro 1 se sintetizan la magnitud de los subsidios sociales percibidos por las familias colombianas, y los efectos de reducción del coeficiente Gini que ellos generan. En la tercera columna se presenta la reducción del coeficiente Gini que, ante la estructura del gasto en 1992, generarían 1.000 millones de pesos adicionales de subsidio.

El autor encuentra que el mayor impacto distributivo lo representan los gastos de salud y educa-

**Cuadro 1. EFECTO DE LOS SUBSIDIOS SOCIALES SOBRE EL COEFICIENTE GINI**

Sectores	Subsidio (miles millones del 92)	Efecto Gini	Efecto Absoluto (2/1)
Educación básica	706	0.18	0.0019
Educación superior	256	0.01	0.0004
Servicios públicos	588	0.009	0.0015
Salud	413	0.01	0.0024
Desarrollo rural-urbano	100	0.003	0.003
Total	2065	0.041	0.002

Fuente: Vélez (1996) y cálculos del autor.

ción que combinados generan un subsidio a la población de más de 2.000 millones de dólares. Dentro de los gastos de salud, como lo muestra cuidadosamente el libro, el mayor impacto lo registra la seguridad social y el bienestar familiar, mientras que en educación el mayor impacto sobre la equidad proviene de la educación básica. La educación superior y los servicios públicos tienen un efecto distributivo menor e inclusive regresivo, como en el caso de la energía.

Lo anterior, sin duda, soporta la bondad de concentrar los escasos recursos públicos en brindar educación básica y seguridad social en salud a un alto número de colombianos. La bondad del mandato constitucional de atar recursos crecientes del Estado a los servicios sociales básicos, y orientarlos crecientemente hacia los grupos con mayores necesidades insatisfechas, recibe toda su sustentación empírica en este trabajo. Los cálculos presentados por el autor también indican que para ello es necesario liberar recursos públicos que hoy se siguen comprometiendo en otras áreas menos prioritarias -como la producción de bienes no públicos por parte del gobierno- o en otras actividades sociales del Estado con menor impacto distributivo, como los servicios de energía, o en la burocracia centralista y en el desperdicio de recursos.

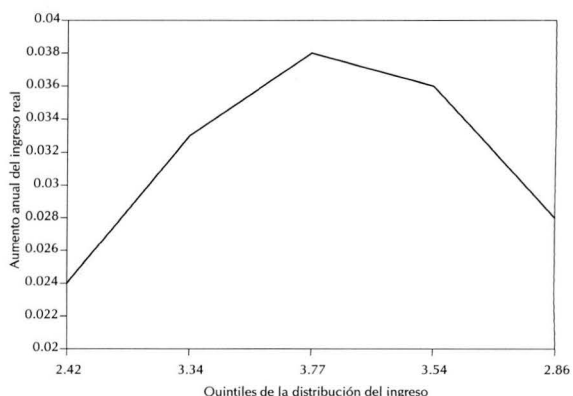
El libro también resulta interesante para los analistas de la historia social del país en las últimas décadas. Un trabajo análogo a éste se realizó en el país a comienzos de los años setenta<sup>1</sup>. Por su diseño metodológico, el libro permite evaluar, sobre bases rigurosas, los cambios ocurridos en la distribución del ingreso y en la incidencia del gasto social en las dos últimas décadas.

Carlos Eduardo Vélez encuentra que la desigualdad del ingreso de los hogares colombianos

disminuyó entre 1974 y 1992. Como lo muestra el Gráfico 1, ello ocurrió porque las clases medias aumentaron sus ingresos monetarios reales más rápido (a casi el 3.7% anual) que los grupos más ricos y más pobres de la población (que los aumentaron al 2.8% y al 2.4%, respectivamente). Muchos encontrarán sorprendente que la distribución del ingreso no se haya deteriorado durante este período y que por el contrario haya ocurrido un fortalecimiento de las clases medias.

Más interesante aún es cuantificar el impacto del esfuerzo de subsidio social realizado en las últimas dos décadas sobre la superación de los aberrantes índices de desigualdad que presentaba Colombia hasta los años sesenta. El Gráfico 2 sintetiza los hallazgos sobre la distribución del ingreso en Colombia (véase la línea gruesa). Después de su enorme deterioro entre los años 30 y finales de los 60s, la desigualdad del ingreso monetario descendió rápidamente en los setentas. Durante los últimos quince años continuó descendiendo, pero más lentamente. Con tal evolución, la sociedad colombiana tuvo una evolución distributiva ciertamente anómala cuando se la compara con los patrones internacionales. De

**Gráfico 1. ¿QUIEN AUMENTO SUS INGRESOS REALES ENTRE 1974 Y 1992?**



Nota: El quintil 1 es el 20% más pobre de la población.

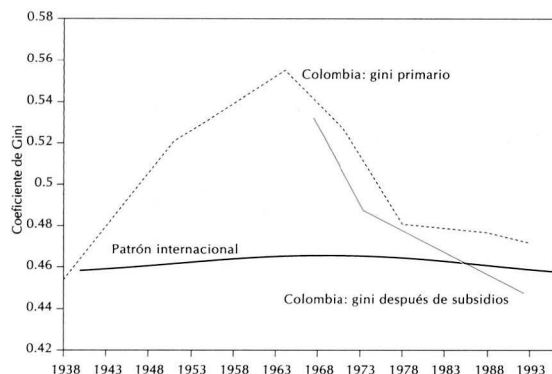
<sup>1</sup> Selowsky (1979).

acuerdo con ellos, para una sociedad en proceso de transformación estructural como la nuestra durante este período se habría esperado inicialmente un deterioro en la equidad, pero relativamente pequeño, y desde los años setenta un progreso también pequeño (véase la línea gruesa). Con la reducción de la desigualdad en los ingresos monetarios en los últimos 25 años, Colombia se acercó crecientemente a los patrones internacionales. El libro de Carlos Eduardo Vélez permite concluir que, una vez se tienen en cuenta los subsidios sociales por parte del Estado sobre la distribución efectiva del ingreso, la inequidad del ingreso ya no resulta superior, consistente la experiencia internacional (véase la línea de color en el Gráfico 2).

El progreso distributivo observado en Colombia desde los años ochenta ha sido, sin embargo, relativamente lento comparado con el veloz cambio de las décadas anteriores. Los cálculos presentados por este trabajo permiten apreciar también que la lentitud del cambio distributivo durante las dos últimas décadas tiene dos componentes.

De una parte, se redujo la velocidad en el mejoramiento de la distribución de los ingresos moneta-

**Gráfico 2. LA DESIGUALDAD COLOMBIANA FRENTE A LOS PATRONES INTERNACIONALES**



Fuente: Londoño, (1995).

rios entre la población. En un trabajo recién publicado encontré<sup>2</sup> que ello se debió básicamente al debilitamiento de la expansión educativa y de la modernización agrícola que registró el país entre finales de los setentas y hasta el comienzo de la década de los noventas.

Por otra parte, la política social durante los años ochentas parecería haber agotado su capacidad de afectar crecientemente la equidad de los hogares colombianos. Los hallazgos de Carlos Eduardo Vélez permiten concluir que ello fue así porque los subsidios fiscales a la atención básica de educación y salud representaron un porcentaje decreciente del ingreso de todos los grupos sociales. En efecto, como lo muestra el Cuadro 2 los subsidios sociales en educación y salud que llegaron a los usuarios disminuyeron entre 1974 y 1992 como proporción del ingreso del conjunto de los hogares. En 1974 representaron el 6.5% de su ingreso, mientras que en 1992 su participación se redujo al 5.6%.

Los cambios en la distribución relativa del subsidio social entre los grupos de la población también resultan desfavorables. El cuadro 2 ilustra los cambios ocurridos entre los distintos quintiles de la población (ordenados del 20% más pobre al 20% más rico). Entre 1974 y 1992, el subsidio social habría crecido menos que el ingreso de los hogares para todos los estratos de la población, excepto para el 20% más pobre. Para este grupo, el gasto social habría aumentado del 23.7% al 25.1% del ingreso efectivo. Algunos podrían interpretar este resultado como un progreso en la focalización de la política social, pero ello no resulta cierto por dos razones. Primero, el creciente cociente es un resultado de la evolución del denominador más que del numerador. El subsidio social per cápita recibido por los hogares más pobres aumentó menos que el

<sup>2</sup> Londoño, (1995).

subsidio social per cápita recibido por el conjunto de la población. Y el ingreso real de la población más pobre -el denominador- aumentó más lentamente que el del conjunto de la población. Si los pobres hubieran aumentado su ingreso real al mismo ritmo que el resto de la población durante este período, el gasto social recibido habría descendido del 23.7% al 22.1% del ingreso. La segunda razón para evitar una mala interpretación de este resultado proviene de la desagregación de las fuentes del subsidio social aparentemente creciente que habrían recibido los más pobres. El Cuadro 2 indica que algunos individuos de los grupos más pobres obtuvieron crecientemente atención hospitalaria y educación universitaria, pero que el subsidio social en las áreas básicas de educación y salud aumentó menos que el ingreso de las familias. Así, se obtuvo el mínimo resultado en incidencia al máximo costo fiscal.

La política social que había seguido el país en las postrimerías del Frente Nacional estaba encontrando, pues, límites de eficacia para ampliar sus coberturas más allá de las clases medias y llegarle a los grupos más pobres de la población con las intervenciones de mayor beneficio (o más costo-efectivas en la jerga de los economistas). Este trabajo documenta la pérdida gradual de la progresividad del Seguro Social y del Servicio de Salud Pública en los

setentas y ochentas, y la pérdida paulatina de compromiso fiscal con la educación de los colombianos hasta el comienzo de la década de los noventas. Y también documenta cómo la expansión de cobertura estaba encontrando su principal dificultad en los altos costos de los servicios de educación y salud percibidos por las capas menos favorecidas de la población. Estas fueron las mismas razones que condujeron al Departamento Nacional de Planeación en 1992-1993 a proponer que en el desarrollo de la nueva Constitución se incluyeran leyes como la 60,100 y 110 de 1993 para fortalecer las finanzas de los sectores sociales y para modernizar su estructura institucional.

El libro de Carlos Eduardo Vélez también logra estimar los esfuerzos fiscales que serían necesarios para maximizar el impacto distributivo del gasto social en la construcción de mayor capital humano para la población. En las actuales condiciones del país es posible, con un esfuerzo fiscal no despreciable pero no imposible de financiar, ampliar las coberturas de los servicios sociales a todos los colombianos. Y ello sería más factible si se privilegia el acceso de la población más pobre a los servicios básicos -lo que el autor llama la "Senda de Expansión Rawisiana"-, antes que la expansión desordenada del financiamiento universitario o de los hospitales o de los servicios públicos domiciliarios para las

**Cuadro 2. LOS SUBSIDIOS SOCIALES COMO PROPORCION DEL INGRESO FAMILIAR**

Quintil	Salud		ISS		Ed. básica		Ed. universitaria		suma	
	1974	1992	1974	1992	1974	1992	1974	1992	1974	1992
1	3.8	5.1	1.3	1.4	18.4	17.6	0.2	1.1	23.7	25.1
2	1.7	2.3	1.4	1.8	10.5	7.8	0.5	1.0	14.1	12.9
3	1.1	1.1	1.8	1.3	6.3	4.3	0.9	1.3	10.1	8.0
4	0.7	0.7	1.1	1.0	4.0	2.0	1.3	1.6	7.1	5.3
5	0.2	0.2	0.3	0.6	0.8	0.4	1.2	0.7	2.5	1.8
Total	0.7	0.9	0.8	0.9	3.9	2.8	1.1	1.0	6.5	5.6

clases medias o de otros programas impulsados por la Presidencia de la República que tienen un menor impacto sobre la población más pobre. Con algo más de un punto del PIB que se destinará a la expansión de coberturas se podrían comprar los puntos de reducción de desigualdad que hoy requiere la mayoría de los pobres del país para salir de su pobreza y que necesita Colombia para comenzar a sobresalir internacionalmente por sus logros sociales. Comparado con las cifras que tanto se mencionan en las discusiones colombianas, el esfuerzo resultaría relativamente menor y no se aparta de los compromisos establecidos en las versiones aprobadas de las leyes 60, 100 y 110 vigentes en el país. Por supuesto que ello requiere que, para economizar recursos, el gasto social se haga en medio de la mayor eficiencia y concentre su impacto en la población que realmente lo requiere por su pobreza.

Para los analistas de la historia de las políticas económicas y sociales, este trabajo de Carlos Eduardo Vélez, ilustra con abundantes gráficos y cifras los principales retos que ha adquirido el Gobierno Nacional con la nueva Constitución. Ellos sustentan los profundos cambios de orientación de las políticas de educación y salud que en el cuatrienio 1992-95 han pretendido las autoridades colombianas. Los subsidios sociales pueden ser una poderosa herramienta para mejorar la distribución del ingreso en Colombia. Pero para que una política social que verdaderamente beneficie a la población más pobre tenga éxito, más que acciones esporádicas y dispersas de cada gobierno de turno se requieren algunas condiciones básicas.

La primera y obvia, es el claro compromiso fiscal de largo plazo del Estado colombiano. Con recursos tan fluctuantes y tan amenazados, es difícil que los sectores sociales miren al largo plazo y tengan resultados sostenibles. Por ello, el gobierno debería mantener el compromiso

constitucional de dedicar una proporción fija de sus ingresos destinados al sector social.

La segunda sería el mayor esfuerzo explícito para dirigir los recursos públicos hacia actividades costo-efectivas para las poblaciones pobres que más lo requieren. Por ello, el gobierno debería continuar el esfuerzo de reducir la dispersión y la discrecionalidad del gasto social de las burocracias centrales y locales, y las tentaciones de construir tanto elefante blanco, concentrando más bien los recursos en aquellas áreas con mayor impacto sobre el bienestar de la población. También debería refinar los instrumentos que permitan evitar que las poblaciones de mayores recursos o los proveedores capturen los subsidios sociales, focalizándolos hacia las poblaciones más pobres y desvalidas.

La tercera condición básica sería voluntad política para consolidar los esquemas institucionales que permitan mayor eficacia y calidad en la provisión de los servicios de salud y educación. Como fruto del desarrollo de la Constitución de 1991, el país hoy en día cuenta con un buen conjunto de instrumentos para superar, para beneficio de los colombianos, modalidades perversas de política social que reproduzcan el centralismo, la burocracia, los monopolios, el clientelismo y la corrupción. Más que polarizar las fuerzas sociales con supuestos debates ideológicos ya superados en Colombia, y más que revestir las fuerzas del pasado con nuevos trajes como adalides sociales, hay que promover la concreción de los consensos y fortalecer aquellas fuerzas que verdaderamente busquen una política social moderna hacia el nuevo siglo.

Hace dos décadas, el trabajo pionero de Marcelo Selowsky representó una innovación metodológica que fue imitada en muchos países del mundo aunque por su poca difusión tuvo poco impacto en Colombia. El trabajo de Carlos Eduar-

do Vélez representa un nuevo "desplazamiento de las fronteras de posibilidades" de la imaginación social que el país demanda, y que debería tener enorme influencia en las discusiones públicas. Me atrevo a decir que este libro constituye un trabajo mayúsculo en la investigación sobre la distribución del ingreso y las

políticas sociales en Colombia. Me alegro infinitamente que ahora se publique y se difunda, y que sea primero en Colombia que en otros idiomas y países. La joven generación de formuladores de política, empresarios y gestores sociales del nuevo siglo no debería dejar de consultar este libro como primera opción.

## BIBLIOGRAFIA

Londoño, J. L. (1995), *Desarrollo Económico y Distribución del Ingreso: Colombia en el siglo XX*. Bogotá, Fedesarrollo, Banco de la República y Tercer Mundo Editores.

Selowsky, M. (1979), *¿Who benefits from public expenditure in Colombia?* Washington, The World Bank. No existe traducción al español.

Vélez, C. E. (1996), *¿Gasto Social y desigualdad a quien le toca?* Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, febrero.