
política fiscal

Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?

Fabio Sánchez Torres y Jairo Núñez Méndez



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, junio de 2000

Los señores Fabio Sánchez Torres y Jairo Nuñez Méndez son profesores investigadores de la Facultad de Economía-CEDE, Universidad de Los Andes, Santafé de Bogotá. 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 Leivobich, Santiago Montenegro, Ulpiano Ayala, Humberto Mora, Olga Lucía Acosta, Juan José Echevarría, Catalina Gutiérrez, Ricardo Rocha, Jorge Enrique Restrepo, Juan Gonzalo Zapata y además, los 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.

Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1391-P

ISBN:92-1-321616-5

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.64

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Indice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Gasto público, pobreza y distribución en los noventa	9
III. Metodología y fuentes	13
IV. Evolución de las coberturas a los servicios Sociales	15
A. Educación	15
B. Salud	19
C. Acueducto y Alcantarillado	22
D. Electricidad, Teléfonos y Gas Natural	22
V. La incidencia del gasto público social	25
A. Educación	25
B. Los subsidios del sector salud	27
C. Los servicios de acueducto y energía	29
D. Los subsidios urbanos y rurales	31
VI. Conclusiones y recomendaciones	35
VII. Bibliografía	41
Apéndice	43
Serie Política Fiscal: Números anteriores	49

Índice cuadros

Cuadro 1	Ejecución del gasto social	10
Cuadro 2	Estadísticas educativas 1993	17
Cuadro 3	Estadísticas educativas 1997	18
Cuadro 4	Estadísticas de salud 1993	20
Cuadro 5	Estadísticas de salud 1997	21
Cuadro 6	Cobertura en servicios públicos 1993	23
Cuadro 7	Cobertura en servicios públicos 1997	23
Cuadro 8	Subsidios netos	28
Cuadro 9	Incremento del ingreso	30
Cuadro 10	Subsidios urbanos	30
Cuadro 11	Subsidios rurales	31
Cuadro 12	Incremento del ingreso urbano	32
Cuadro 13	Incremento del ingreso rural	33
Cuadro 14	Ingresos primarios y subsidios	36

Resumen

En la década de los noventa, Colombia llevó a cabo profundas reformas al marco regulatorio y legal de los sectores sociales. Los cambios tuvieron su origen en la nueva Constitución de 1991, que estableció el monto de los ingresos de la nación que se debían destinar a educación, salud, alcantarillado y vivienda tanto a escala nacional como regional. Uno de los cambios legales y regulatorios más drásticos ocurrió en los servicios de salud, al crearse el llamado “sistema subsidiado”, destinado a proveer servicios de salud a la población más pobre.

Este documento evalúa los resultados de las reformas en términos de su impacto sobre el acceso a los servicios sociales y sobre la distribución secundaria del ingreso. La investigación señala que durante los noventa se dieron avances desiguales en la focalización de los mencionados servicios hacia los pobres. Así, hubo ganancias importantes en los servicios de salud, ganancias moderadas en la educación y ganancias más pequeñas en los servicios públicos. El texto también presenta las estimaciones del impacto del gasto público social sobre la distribución secundaria del ingreso (después de subsidios). Se encontró que el aumento en la cantidad de subsidios no era suficiente para compensar el aumento en la desigualdad del ingreso ocurrida durante los noventa, particularmente en las áreas urbanas. Sin embargo, la mayoría de los nuevos subsidios se concentraron en las áreas rurales, lo que ayudó a aliviar la drástica caída del ingreso rural ocasionada por la disminución de los aranceles y de los precios de los productos agropecuarios y la revaluación de la tasa de cambio.

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: a) 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; b) los cambios en la cobertura de los servicios sociales y públicos mencionados por zonas urbanas y rurales; c) la magnitud del subsidio neto (como porcentaje del PIB) implícito en los servicios sociales y públicos que es apropiado por cada quintil de ingreso tanto en las zonas urbanas y rurales; d) el efecto del subsidio implícito en los servicios mencionados sobre el ingreso de los hogares y; e) los efectos ocasionados en distribución del ingreso, medido 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 y de efectos redistributivos del gasto público social.¹

¹ Para una presentación detallada de los desafíos de la descentralización ver BID (1998).

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 PIB². 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 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

² Para estas estadísticas ver Departamento Nacional de Planeación (1998).

Pacífica del (54% al 67%)³. 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 disminución 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 1997.⁴

Cuadro 1
EJECUCIÓN DEL GASTO SOCIAL
(Porcentaje 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
Gobiernos 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)

La mayor concentración de la distribución del ingreso urbano está básicamente explicada por un incremento de los ingresos laborales relativos de los trabajadores más calificados⁵, 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 20 mil habitantes) a través de diversos mecanismos. Entre esto 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 SISBEN⁶ permitió el acceso a este servicio a muchas personas que en el pasado estaban excluidas del sistema.

³ Para un estudio de la evolución de la línea de pobreza en los noventa ver Núñez y Sánchez (1999)

⁴ 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 la utilizar las Encuestas Casen y de Calidad de Vida.

⁵ A este respecto ver Núñez y Sánchez (1998), Ocampo et al (1998) y Robbins (1998)

⁶ SISBEN es la sigla para el sistema para la identificación de beneficiarios de subsidios. Una presentación de la parte técnica de su construcción ver Vélez y Castaño (1998).

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 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 aún mayor 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 social del gasto social y política, que han 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 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 las Encuestas 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 cápita 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 1 y 2, 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 bajó 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%. Este aumento 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, sigue siendo baja debido fundamentalmente a la baja tasa de promoción de primaria a secundaria (cuadros 2 y 3).

De acuerdo con las estadísticas presentadas ha habido logros importantes en cobertura e impacto en los servicios de educación. Sin embargo, los problemas de falta de equidad e ineficiencia en la

distribución de los recursos, de confusiones e incoherencias en las competencias por nivel⁷, de falta de incentivos en las entidades territoriales para completar el procesos de descentralización, además de baja calidad de la educación parecen subsistir.

La cobertura neta en educación superior también se elevó durante el período examinado al pasar, en promedio, del 8.3% al 16%. Aunque la del quintil más pobre de la población se triplicó (del 1% al 3.6%) lo que representa un aumento de alrededor de 7.000 estudiantes, el acceso a la educación superior del quintil más rico creció muy fuertemente, pues la cobertura neta universitaria 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 por instituciones públicas y privadas han tenido lugar así: entre 1993 y 1997 el número de estudiantes en las universidades privadas aumentó de 231 mil a 495 mil mientras que el de las públicas de 220 mil a 388 mil (cuadros 2 y 3). No obstante, los mayores incrementos 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 de los quintiles 4 y 5). Las tasas de cobertura brutas de Colombia se sitúan alrededor del promedio de América Latina. Así, las tasa de cobertura bruta en primaria de Colombia era, en 1993, de 117% frente a 98% de Brasil, 115% de México, 117% del Perú, 118% de Chile y 108% de Argentina. Sin embargo, la tasa de cobertura bruta en educación secundaria de Colombia (73%) era, en 1993, un poco más alta que la de Chile (67%), México (57%) y Brasil (45%). Aunque inferior a la de Estados Unidos (97%)⁸. En este sentido, el progreso que se ha dado en los últimos años en asistencias y cobertura debe haber mejorado la posición relativa de Colombia en el contexto latinoamericano.

⁷ 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 lento 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.

⁸ Para estas estadísticas ver Banco Mundial (1997).

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)			Porcentaje Tasa de Cobertura Bruta			Porcentaje Tasa de Cobertura Neta			Porcentaje de estudiantes en Educación Pública		
	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad
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	96.27	83.72	73.02
2	935.677	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	88.12	79.29	57.42
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	83.45	74.93	69.28
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	70.02	69.14	57.40
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	47.69	43.90	35.19
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	84.97	70.76	47.80
Urbano																					
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)			Porcentaje Tasa de Cobertura Bruta			Porcentaje Tasa de Cobertura Neta			Porcentaje de estudiantes en Educación Pública		
	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad
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	93.90	79.04	74.36
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	83.19	75.95	54.01
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	79.79	73.46	69.33
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	66.22	68.01	59.20
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	44.75	43.23	35.48
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	77.53	67.58	47.98
Rural																					
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)			Porcentaje Tasa de Cobertura Bruta			Porcentaje Tasa de Cobertura Neta			Porcentaje de estudiantes en Educación Pública		
	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad	Primaria	Secundaria	Universidad
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	97.71	93.62	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	96.99	93.25	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	97.09	85.12	68.56
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	93.38	91.25	32.00
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	81.97	63.14	27.47
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	97.04	90.35	44.57

Fuente: Encuesta CASEN, Cálculos de los autores.

Cuadro 3
ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS 1997

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		
	Primaria	Secundaria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad
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	95.46	87.66	48.42
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	90.31	84.95	49.46
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	84.11	77.31	62.29
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	64.25	62.17	45.72
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	34.31	36.31	33.53
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	82.51	72.26	41.98
Urbano																					
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		
	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad
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	93.62	83.45	45.99
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	85.86	81.47	50.63
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	80.29	75.12	62.21
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	61.89	60.33	44.47
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	32.79	34.94	33.37
Total	2.297.495	2.149.132	366.325	1.711.123	1.584.031	217.076	969.230	1.320.895	892.417	778.550	1.022.513	522.515	110.58	95.57	35.03	84.28	71.79	20.58	74.69	67.76	41.21
Rural																					
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		
	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad	Primaria	Secun-daria	Univer-sidad
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	96.55	95.36	59.03
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	83.17	37.42	1.28	97.62	95.39	35.19
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	96.25	91.16	63.01
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	82.71	89.85	82.13
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	68.16	79.40	45.08
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	96.00	93.79	60.89

Fuente: Encuesta de calidad de Vida. cálculo de los autores

B. Salud

Entre 1993 y 1997 la cobertura en salud, medida como el porcentaje de la población afiliada a algún sistema de seguridad en salud, se incrementó del 23.7% al 59.2%. Así, 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 por que el régimen de salud se encontraba bajo dos marcos institucionales distintos, los avances en cobertura obtenidos son significativos.

En 1993 existían dos sistemas de salud el régimen contributivo, que agrupaba a los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, además de otras instituciones de orden público con afiliados que cotizaban y que prestaban servicios de salud 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, en 1997, accesos a los servicios de salud, ya sea a través del régimen contributivo o subsidiado (aunque 73% de los afiliados se encontraban en el régimen subsidiado) (cuadros 4 y 5). Para las áreas rurales la cobertura de 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) (cuadros 4 y 5).

La utilización de los servicios también se incrementó. Así, el número total de consultas se incrementó 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 que 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).⁹

El sistema de salud tiene, a pesar de los logros, inmensos desafíos por delante, baste mencionar, 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), criterios inadecuados en la asignación de recursos¹⁰, problemas institucionales de competencias y responsabilidades originados en las múltiples fuentes de financiación del régimen subsidiado¹¹ y retrasos en la transformación de los hospitales a IPS (instituciones prestadoras de servicios).

⁹ 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 el sistema de costos apropiado que le permita determinar su posición neta frente al FOSYGA.

¹⁰ 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).

¹¹ No existe claridad de quién detenta la responsabilidad de afiliación en el régimen subsidiado entre los departamentos y municipios.

Cuadro 4
ESTADÍSTICAS DE SALUD 1993

	Afiliados	Subsidiado	Hospitalizaciones Contributivo	Hospitalizaciones Subsidiado	Consultas Contributivo	Consultas Subsidiado		
Todo el País								
Total	7.934.790	0	280.264	693.105	1.064.807	1.450.577		
Quintil 1	287.847	0	9.358	166.687	29.624	311.182		
Quintil 2	784.155	0	39.611	176.497	92.897	343.326		
Quintil 3	1.463.973	0	56.754	144.852	200.036	349.125		
Quintil 4	2.260.300	0	76.646	123.414	310.815	279.516		
Quintil 5	3.138.515	0	97.895	81.655	431.435	167.428		
Urbano								
Total	7.263.530	0	259.016	436.604	998.300	953.059		
Quintil 1	492.241	0	26.866	118.063	63.434	227.212		
Quintil 2	967.866	0	41.026	103.170	140.773	246.769		
Quintil 3	1.509.759	0	49.838	101.010	191.412	227.729		
Quintil 4	1.947.765	0	73.545	62.323	290.094	155.891		
Quintil 5	2.345.899	0	67.741	52.038	312.587	95.458		
Rural								
Total	671.260	0	21.248	256.501	66.507	497.518		
Quintil 1	41.510	0	0	45.388	1.161	81.924		
Quintil 2	201.37	0	674	58.591	679	100.278		
Quintil 3	934.80	0	2.751	55.130	6.932	106.777		
Quintil 4	185.179	0	4.167	48.004	17.678	98.067		
Quintil 5	330.954	0	13.656	49.388	40.057	110.472		
Porcentaje de utilización de los servicios								
	Afiliados	Subsidiado	Hospitalizaciones Contributivo*	Hospitalizaciones Subsidiado**	Consultas Contributivo*	Consultas Subsidiado**	Hospitalizaciones Total**	Consultas Total**
Total	23.7	0	3.5	2.1	13.4	4.3	2.9	7.5
Quintil 1	4.3	0	3.3	2.5	10.3	4.7	2.6	5.1
Quintil 2	11.7	0	5.1	2.6	11.8	5.1	3.2	6.5
Quintil 3	21.8	0	3.9	2.2	13.7	5.2	3.0	8.2
Quintil 4	33.8	0	3.4	1.8	13.8	4.2	3.0	8.8
Quintil 5	46.9	0	3.1	1.2	13.7	2.5	2.7	9.0
Urbano								
Total	31.1	0	3.6	1.9	13.7	4.1	3.0	8.4
Quintil 1	10.5	0	5.5	2.5	12.9	4.9	3.1	6.2
Quintil 2	20.7	0	4.2	2.2	14.5	5.3	3.1	8.3
Quintil 3	32.3	0	3.3	2.2	12.7	4.9	3.2	9.0
Quintil 4	41.7	0	3.8	1.3	14.9	3.3	2.9	9.5
Quintil 5	50.3	0	2.9	1.1	13.3	2.0	2.6	8.7
Rural								
Total	6.6	0	3.2	2.5	9.9	4.9	2.7	5.6
Quintil 1	2.1	0	0.0	2.2	2.8	4.0	2.2	4.1
Quintil 2	1.0	0	3.3	2.9	3.4	5.0	2.9	5.0
Quintil 3	4.6	0	2.9	2.7	7.4	5.3	2.9	5.6
Quintil 4	9.2	0	2.3	2.4	9.5	4.8	2.6	5.7
Quintil 5	16.4	0	4.1	2.4	12.1	5.5	3.1	7.4

Fuente: Encuesta CASEN. cálculos de los autores

* Porcentaje de los afiliados

**Porcentaje de la Población

Cuadro 5
ESTADÍSTICAS DE SALUD 1997

	Afiliados	Regimen Contributivo	Regimen Subsidiado	Hospitalizaciones Anuales Totales	Hospitalizaciones Anuales Regimen Contributivo	Hospitalizaciones Anuales Regimen Subsidiado	Total Consultas	Total Consultas Regimen Contributivo	Total Consultas Regimen Subsidiado
Todo el País									
Total	22.784.218	14.938.616	7.845.602	1.404.289	1.011.838	392.451	5.411.803	4.226.929	1.184.874
Quintil 1	3.752.136	570.777	3.181.359	205.982	41.450	164.532	605.840	170.866	434.974
Quintil 2	4.257.710	1.686.455	2.571.255	245.473	128.998	116.475	827.147	465.933	361.214
Quintil 3	4.647.828	3.219.314	1.428.514	322.482	243.229	79.253	1.232.268	971.312	260.956
Quintil 4	4.915.344	4.398.278	517.066	296.628	271.567	25.061	1.384.333	1.281.552	102.781
Quintil 5	5.211.200	5.063.792	147.408	333.724	326.594	7.130	1.362.215	1.337.266	24.949
Urbano									
Total	17.506.908	13.669.662	3.837.246	1.163.777	922.578	241.199	4.608.297	3.907.292	701.005
Quintil 1	2.734.063	917.543	1.816.520	202.503	77.405	125.098	604.290	296.659	307.631
Quintil 2	3.388.810	2.179.955	1.208.855	250.504	177.828	72.676	851.405	632.606	218.799
Quintil 3	3.555.808	2.950.818	604.990	225.107	193.305	31.802	1.005.018	880.403	124.615
Quintil 4	3.894.677	3.772.514	122.163	258.153	249.978	8.175	1.111.061	1.072.184	38.877
Quintil 5	3.933.550	3.848.832	84.718	227.510	224.062	3.448	1.036.523	1.025.440	11.083
Rural									
Total	5.277.310	1.268.954	4.008.356	240.512	89.260	151.252	803.506	319.637	483.869
Quintil 1	964.811	50.419	914.392	41.777	3.937	37.840	113.502	7.835	105.667
Quintil 2	1.147.921	78.576	1.069.345	38.542	3.276	35.266	138.496	17.675	120.821
Quintil 3	1.124.009	242.030	881.979	42.959	16.607	26.352	171.031	53.410	117.621
Quintil 4	1.070.768	319.842	750.926	62.736	28.809	33.927	160.582	73.207	87.375
Quintil 5	969.801	578.087	391.714	54.498	36.631	17.867	219.895	167.510	52.385
Porcentaje del Total de Afiliados									
	Afiliados	Regimen Contributivo	Regimen Subsidiado	Hospitalizaciones Anuales Totales	Hospitalizaciones Anuales Regimen Contributivo	Hospitalizaciones Anuales Regimen Subsidiado	Total Consultas	Total Consultas Regimen Contributivo	Total Consultas Regimen Subsidiado
Total	57.2	65.6	34.4	6.2	6.8	5.0	23.8	28.3	15.1
Quintil 1	47.1	15.2	84.8	5.5	7.3	5.2	16.1	29.9	13.7
Quintil 2	53.4	39.6	60.4	5.8	7.6	4.5	19.4	27.6	14.0
Quintil 3	58.3	69.3	30.7	6.9	7.6	5.5	26.5	30.2	18.3
Quintil 4	61.7	89.5	10.5	6.0	6.2	4.8	28.2	29.1	19.9
Quintil 5	65.4	97.2	2.8	6.4	6.4	4.8	26.1	26.4	16.9
Urbano									
Total	60.9	78.1	21.9	6.6	6.7	6.3	26.3	28.6	18.3
Quintil 1	47.6	33.6	66.4	7.4	8.4	6.9	22.1	32.3	16.9
Quintil 2	59.0	64.3	35.7	7.4	8.2	6.0	25.1	29.0	18.1
Quintil 3	61.9	83.0	17.0	6.3	6.6	5.3	28.3	29.8	20.6
Quintil 4	67.8	96.9	3.1	6.6	6.6	6.7	28.5	28.4	31.8
Quintil 5	68.5	97.8	2.2	5.8	5.8	4.1	26.4	26.6	13.1
Rural									
Total	47.5	24.0	76.0	4.6	7.0	3.8	15.2	25.2	12.1
Quintil 1	43.4	5.2	94.8	4.3	7.8	4.1	11.8	15.5	11.6
Quintil 2	51.6	6.8	93.2	3.4	4.2	3.3	12.1	22.5	11.3
Quintil 3	50.6	21.5	78.5	3.8	6.9	3.0	15.2	22.1	13.3
Quintil 4	48.2	29.9	70.1	5.9	9.0	4.5	15.0	22.9	11.6
Quintil 5	43.6	59.6	40.4	5.6	6.3	4.6	22.7	29.0	13.4

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

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 de los servicios del servicio es diferente en cada encuesta. Sin embargo, de acuerdo con el cuadro la cobertura de acueducto y alcantarillado es más alta en las zonas urbanas que en las rurales. Por su parte, 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.

La cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado es particularmente baja en las zonas rurales. Así, solo en 1997 solo el 9% de los hogares del quintil rural más pobre contaba con servicio de alcantarillado y el 44% con acueducto. Por su parte, para el quintil más rico de las zonas rurales las coberturas respectivas eran de 30% y 70% respectivamente.

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% al 83%, 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 energía. De todas formas, los aumentos fueron significativos, sobre todo en las áreas urbanas. Así, la cobertura del quintil 1 pasó del 7.1% al 17%, de 16% al 35.7% para las zonas urbanas y de 0.43% para las zonas rurales. 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 la cobertura en teléfonos los aumentos en cobertura más importantes se han dado 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% (Cuadros 6 y 7).

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						
	Acueducto	Alcantarillado	Energía	Teléfono	Gas	Basura
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						
	Acueducto	Alcantarillado	Energía	Teléfono	Gas	Basura
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.

V. La incidencia del gasto público social

El objetivo de esta sección del trabajo es presentar el impacto y distribución de los subsidios implícitos en el gasto público social sobre el ingreso de los hogares y su distribución los hogares de menores ingresos a escala agregada como por regiones y zonas (urbana y 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 este 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 mas adelante.

A. Educación

El cuadro 8 contiene la participación de cada quintil de ingreso en el total del subsidio del gasto público en educación para cada nivel educativo, para los años 1993 y 1997. Así, en 1993 la participación del quintil 1 en el total del subsidio¹² 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

¹² El subsidio se calcula como la diferencia entre el gasto público per cápita en educación primaria (o secundaria), 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.

porcentaje similar (93.9%) se observaba en 1997. 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 (cuadro 8). 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, de acuerdo con el cuadro 8, 1.4% del PIB en 1993 y 1.5% en 1997. Mientras el quintil más pobre registró una disminución en el acceso al subsidio (0.04% del PIB), los quintiles de ingreso 2 y 3 lo aumentaron, especialmente el quintil 2 del 0.36% al 0.48% del PIB.

Por su parte, en 1993 0.20% del PIB era apropiado por el quintil más pobre de la población 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% al 40% más pobre de la población, frente a más del 70% de los estudiantes del sistema público de educación superior que 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. Mientras que el costo neto del acceso del quintil de ingresos inferior a la educación pública secundaria representaba en 1993 y 1997 el 0.2% del PIB, y alrededor del 0.25% para los quintiles de ingreso 2 y 3, 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 acceso al subsidio 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).

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 contabilizamos los subsidios implícitos en el acceso a los servicios educativos, los adicionamos al ingreso del quintil y se recalcula el coeficiente de Gini contabilizando los subsidios, observamos que el coeficiente de Gini disminuye de 0.535 a 0.512 en 1993 y de 0.565 a 0.540 en 1997.

B. Los subsidios del sector salud

La distribución de los subsidios de salud para el año de 1993 está presentada en el cuadro 8. El monto per cápita del este subsidio se calcula dividiendo el gasto total público entre el número de asistentes¹³ 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.

Los subsidios¹⁴ del régimen contributivo en 1993, es decir, los que recibían los afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, las Cajas de Previsión y otras instituciones de salud, están presentados en el cuadro 8, el cual muestra que el subsidio neto del régimen contributivo alcanzaba el 1.2% del PIB. Se observa en el cuadro 8 que el 3.6% de los subsidios (0.04% del PIB) de este régimen era recibido por el quintil de menores ingresos, mientras que cerca del 60% (0.7% del PIB) los recibían los hogares de los quintiles 3 y 4 (de más pobre a más rico). Finalmente, el quintil de ingresos más altos recibía el 22.3% del subsidio (0.27% del PIB).

La participación de cada quintil en el subsidio implícito en el gasto público en salud 1993, que alcanzó el 1.36% del PIB, está presentado en el cuadro 8. Allí se observa que 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).¹⁵

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. 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 oferta. La meta es que en el año 2000, 60% del situado se destine a subsidios a la oferta. Adicionalmente, parte de los impuestos al consumo de los departamentos (las llamadas rentas cedidas) deben destinarse para el sector salud¹⁶. 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 probabilidad de asistencia a un servicio (o varios) de salud¹⁷. Para el

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Una presentación detallada de este tema está presentada en Vargas y Sarmiento (1997).

¹⁷ Para un análisis exhaustivo del régimen subsidiados y de los subsidios a la demanda ver Mora (1999).

año de 1997 el valor de la UPC en sistema contributivo era de \$174.989 mientras que en el sistema subsidiado era de \$108.464.¹⁸

Cuadro 8
SUBSIDIOS NETOS
(Porcentajes 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
Serv. 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.

De acuerdo con los resultados presentados en el cuadro 8 los subsidios del sistema subsidiado de salud, 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 el quintil 5 solo recibía el 2% del subsidio (0.06% del PIB)¹⁹. En el sistema contributivo (Cuadro 8) los subsidios²⁰ (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.

El acceso al subsidio neto del sector 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 pobre 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Si los subsidios a la demanda 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.

²⁰ 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.

2.57% al 3.82% del PIB. sino también un gran esfuerzo de focalización. pues la totalidad del incremento el gasto neto fue apropiado por el 40% más pobre de la población (cuadro 8). Los subsidios netos del sistema de salud representaron el 12% y 45% en 1993 y 1997 del ingreso de los hogares más pobres. respectivamente 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 mucho más alto que el del gasto público en educación.

C. Los servicios de acueducto y energía

El cuadro 8 contiene la distribución de los subsidios de servicios públicos de agua y electricidad para 1993. El subsidio se calcula como la diferencia entre costo promedio del metro cúbico de agua o de kilovatio y el porcentaje que cubre la tarifa multiplicado por el costo promedio²¹. Los subsidios del sector eléctrico alcanzaron. en 1993. 1.46% del PIB y los de agua fueron 0.68% 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 rico²². 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 de 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 de 20% del subsidio total. La participación mas alta esta concentrada. sin embargo. en el quintil 3 de ingreso. 23.6% y la mas baja el quintil 5. 15.6%. Un patrón similar se presenta en la distribución de los subsidios del sector de la energía (cuadro 8). Es claro que los subsidios de los servicios públicos no están relacionados en absoluto con el nivel de ingreso. Aunque de acuerdo con el cuadro 1 de apéndice. que contiene el porcentaje de la tarifa pagada por el usuario por estrato. las viviendas ubicadas en el estrato 1 pagan una menor tarifa. el monto del subsidio es mayor en estratos 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. mientras que representaron 1.1%

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).

²¹ Las tablas del porcentaje de costo promedio cubierto por la tarifa para cada estrato están presentados en el apéndice y fueron proveídos por el Departamento Nacional de Planeación.

²² 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.

Algunos de los resultados encontrados son similares mientras que otros contrastan con los encontrados por Vélez (1995) para 1992. De acuerdo sus resultados el gasto en educación disminuye el coeficiente de Gini en 0.018. mientras que los nuestros resultados para 1997 muestra que lo disminuye en más de 0.025. Las diferencias más sobresaliente 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 1997 en 0.012.

Cuadro 9
INCREMENTO DEL INGRESO
(En porcentajes)

	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
Reg. 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
Reg. 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
Serv. 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

Fuente: Encuesta CASEN y Calidad de Vida. Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos de los autores.
GINI antes del subsidio 1993: 0.535
GINI antes del subsidio 1997: 0.565

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 representan en Malasia. en 1989. el 30% del ingreso para el 20% de los hogares más pobres²³. 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 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.

²³ De acuerdo con Hammer et al (1995) los subsidios en educación primaria como porcentaje de los ingresos del 20% más pobres de los hogares ascendió de 7% al 30% entre 1974 y 1989.

Cuadro 10
SUBSIDIOS URBANOS
(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
Serv. 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
SUBSIDIOS RURALES
(Porcentajes 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
Serv. 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

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 11).

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 totales de los hogares. Para 1997 esta participación había disminuido a 8%.²⁴

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. Sin embargo, los mayores incrementos se presentaron 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 disminuyeron, 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 la contribución más importante de la de educación (19%). Por su parte, los subsidios del quintil de ingreso más rico representaron el 2.3% de su ingreso. (Cuadro 12) En 1997, los subsidios de los más pobres representaban el 58% de su ingreso, siendo la contribución más importante la de salud (30%). Los subsidios de los más ricos representaban solo el 0.53% de su ingreso. Los subsidios contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini de 0.53 a 0.48 en 1993 y de 0.54 a 0.48 en 1997. (Cuadro 12)

Cuadro 12
INCREMENTO DEL INGRESO URBANO
(En porcentajes)

	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
Reg. 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
Reg. 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
Serv. 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

Fuente: Encuesta CASEN y calidad de vida. Encuesta Nacional de Hogares. cálculos de los autores
GINI antes del subsidio 1993=0.530
GINI antes del subsidio 1997=0.541

Los subsidios en las áreas rurales aumentaron en forma considerable, pasando del 1.5% al 2.8% del PIB entre 1993 y 1997. Los subsidios educativos aumentaron moderadamente del 0.82% al

²⁴ Los cálculos con la encuestas Casen de 1993 y Calidad de Vida de 1997 arrojan resultados semejantes.

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%. incrementó que se repartió en todos los quintiles (cuadro 11). 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 (cuadro 11). 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 del quintil más pobre. Por su parte. los subsidios para del quintil más rico de las áreas rurales representaron en 1993 el 3.3% de su ingreso. Los subsidios otorgados al sector rural contribuyeron a disminuir el coeficiente de Gini en 1993 de 0.48 a 0.44 Para 1997. los subsidios otorgados a los más pobres de las áreas correspondieron al 127% de su ingreso. siendo los subsidios al sector salud los que más contribuyeron a este 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 más adelante. los subsidios contribuyeron a disminuir el Gini de 0.44 a 0.32. (Cuadro 13)

Cuadro 13
INCREMENTO DEL INGRESO RURAL
(En porcentaje)

	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
Reg. 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
Reg. 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
Serv. 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

Fuente: Encuesta CASEN y calidad de vida. Encuesta Nacional de Hogares. cálculos de los autores

GINI antes del subsidio 1993=0.530

GINI antes del subsidio 1997=0.541

VI. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos muestran que los cambios institucionales y de legislación que influyeron en el gasto público social e hicieron que, en general, este fuese mucho más focalizado. Sin embargo, 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 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%)²⁵ 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 mejores.²⁶

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 los servicios de salud, sino que el acceso a éstos aumentó también en forma considerable. Así, para 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

²⁵ 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.

²⁶ Para un análisis de la calidad de la educación y sus diferencias regionales ver Uribe (1998).

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, aunque disminuyeron su a grado de regresividad, pues los subsidios de al quintil más pobre pasaron del 0.20% al 0.37% del PIB y los del más rico del 0.50% al 0.29% existe aún campo para aumentar su focalización.

Cuadro 14
INGRESOS PRIMARIOS Y SUBSIDIOS
(En porcentajes)

Total Nacional									
Quintil	Ingresos % del PIB			Subsidios % PIB		Ingreso + Subsidios % PIB			Incremento Porcentual 97/93
	1993	1997	1993	1997	1993	1997	Ingreso	Subsidios	Ingresos+ Subsidios
1	3.52	2.77	1.43	2.40	4.95	5.17	-7.4	97.7	23.0
2	8.15	7.36	1.54	2.33	9.69	9.69	6.4	78.2	17.8
3	11.82	11.95	1.67	2.22	13.49	14.17	19.1	56.6	23.7
4	20.61	21.74	1.68	1.50	22.29	23.24	24.2	5.2	22.8
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
2	7.00	7.38	1.30	1.72	8.30	9.10	24.0	55.8	29.0
3	9.88	10.53	1.31	1.46	11.19	11.99	25.6	31.3	26.2
4	17.17	19.01	1.26	0.92	18.43	19.93	30.4	-14.0	27.4
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
2	1.79	1.00	0.33	0.63	2.12	1.63	-34.6	124.8	-9.8
3	2.22	1.51	0.31	0.62	2.53	2.13	-19.9	135.6	-0.8
4	3.62	2.08	0.29	0.54	3.91	2.62	-32.5	119.3	-21.2
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 y Encuesta de Hogares. Cálculos de los autores.

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 más redistribución más importante del ingreso se llevó a cabo entre las zonas rurales y urbanas. El ingreso 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, entre 1993 y 1997, 38.8%. Cálculos elaborados por Jaramillo (1998) con base en las Encuestas de Hogares reportan, entre 1991 y 1995, una **disminución** del ingreso per cápita a un

ritmo anual de 5.7%. es decir, cerca del 21% en el período²⁷. 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, en términos reales 28%, 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 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 proveídos 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 aumento en la volatilidad de la cobertura, sobretodo a través de los efectos del ciclo económico sobre el ingreso y liquidez 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 utilizan todavía como subsidios a la oferta. Adicionalmente, el sistema se requiere aumentar la igualdad en los niveles de coberturas entre municipios, pues existen disparidades importantes (Barona y Plaza, 1998). Estas disparidades se deben a 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, dado la dinámica de los ingresos observada durante el período, el sistema de transferencias debe favorecer aquellas regiones donde el ingreso 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.

²⁷ 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.

VII. 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". 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.
- 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”. Serie de Reformas de Política Pública. No.51. Cepal–Naciones Unidas.
- Vélez. C.E. (1995). Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos. Tercer Mundo–Departamento Nacional de Planeación.
- 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.

Apéndices

Cuadro 1 Apéndice

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 Consumo	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
No. 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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
Quintil 1	5.187	5.687	7.535	13.465	27.682	37.360		3.671	8.655
Quintil 2	6.563	6.298	8.158	15.290	31.683		92.858	8.143	10.531
Quintil 3	18.962	7.156	10.677	15.380	33.056	47.019		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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
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, Cálculo de los autores.

Cuadro 2 Apéndice

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

Pago total en acueducto									
	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 Consumo	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
No. 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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
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									
	Estrato 0	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Ns/Nr	Total Hogares
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. cálculos de los autores.

Cuadro 3 Apéndice

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

(En porcentajes)

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 publicas de Medellin	20	34	52	84	103	145
Sociedad de acueducto y alcantarillado y aseo de Bbarranquilla	34	41	43	79	82	96
Aguas de Cartagena s.a. esp	47	56	66	82	110	145
Compañía del acueducto metropolitano de Bucaramanga S.A.	13	27	42	50	60	90
Empresas publicas de Pereira	24	40	42	49	108	122
Aguas de Manizales s.a. Esp	21	36	49	58	69	86
Empresas de obras sanitaria de Pasto	38	50	49	57	65	n.a
Empresas publicas 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 publicos 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 y Urbana – Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 4 Apéndice

**PROMEDIO NACIONAL DEL PORCENTAJE DE SUBSIDIO ELÉCTRICO
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.



Serie

política fiscal

Números publicados

- 1 Un marco analítico-contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina (LC/L.489). 1989.
- 2 América Latina: la política fiscal en los años ochenta (LC-/L.- 490). 1989.
- 3 La política fiscal en América Latina: tópicos de investigación (LC/L.529). 1989.
- 4 El déficit del sector público y la política fiscal en Chile. 1978-1987 (LC/L.563). 1990.
- 5 Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena. 1976-1986" (LC/L.567). 1990.
- 6 Ajuste macroeconómico y finanzas públicas Chile: 1982-1988 (LC/L.566). 1990.
- 7 La política fiscal y los shocks externos (LC/L.568). 1990.
- 8 El déficit del sector público y la política fiscal en Uruguay (período 1978-1987) (LC/L.579). 1990.
- 9 Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1). 1991.
- 10 El déficit del sector público y la política fiscal en México (1980-1989) (LC/L.622). 1991.
- 11 Determinantes del déficit y política fiscal en el Ecuador (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1). 1991.
- 12 El déficit del sector público y la política fiscal en Argentina (1978-1987) (LC/L.625). 1991.
- 13 El déficit público y la política fiscal en Venezuela (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1). 1991.
- 14 O deficit do setor publico e a politica fiscal no Brasil. 1980-1988 (LC/L.636). 1991.
- 15 Casos de exito na política fiscal brasileira (LC/L.641). 1991.
- 16 La política fiscal en Colombia (LC/L.642). 1991.
- 17 Lecciones de la política fiscal colombiana (LC/L.643). 1991.
- 18 Orientaciones para la armonización de los impuestos internos sobre bienes y servicios en el Mercosur (LC/L.646). 1995.
- 19 El déficit cuasifiscal de la banca central en Costa Rica: 1985-1989 (LC/L.647). 1991.
- 20 El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 (LC/L.648). 1991.
- 21 Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile (LC/L.649). 1991.
- 22 El déficit del sector público consolidado con el banco central: la experiencia mexicana de 1980 a 1989 (LC/L.650), 1991.
- 23 Una aproximación al déficit cuasifiscal en el Perú: 1985-1990 (LC/L.651), 1991.
- 24 El déficit cuasifiscal en el Paraguay: 1982-1989 (LC/L.654), 1991.
- 25 El déficit cuasifiscal en Ecuador (1979-1987) (LC/L.659), 1991.
- 26 El déficit cuasifiscal en Venezuela: 1980-1990 (LC/L.660), 1991.
- 27 Déficit cuasifiscal: el caso argentino (1977-1989) (LC/L.661), 1991.
- 28 O deficit quase-fiscal brasileiro na decada de 80 (LC/L.662), 1992.
- 29 El déficit parafiscal en Uruguay: 1982-1990 (LC/L.719), 1992.
- 30 Reforma fiscal provincial en Argentina: el caso de Mendoza, 1987-1991 (LC/L.741), 1993
- 31 La política fiscal en Chile: 1985-1991 (LC/L.742), 1993.

- 32 Política fiscal, equilibrio macroeconómico y distribución del ingreso en Venezuela: 1985-1991 (LC/L.745), 1993.
- 33 Incidencia macroeconómica y distributiva de la política fiscal en Colombia: 1986-1990 (LC/L.746), 1993.
- 34 La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica: 1986-1990 (LC/L.750), 1993.
- 35 La política fiscal en Ecuador: 1985-1991 (LC/L.753), 1993.
- 36 Política fiscal, ajuste y redistribución: el caso uruguayo, 1985-1991 (LC/L.759), 1993.
- 37 La armonización tributaria en el Mercosur (LC/L.785), 1993.
- 38 Tax evasion: causes, estimation methods, and penalties a focus on Latin America (LC/L.786), 1993.
- 39 La evasión tributaria (LC/L.787), 1993.
- 40 Análisis y evaluación de las reformas tributarias en México: 1978-1992 (LC/L.788), 1993.
- 41 Evasión fiscal en México (LC/L.789), 1993.
- 42 Mensuração da economia informal e da evasão fiscal no Brasil (LC/L.790), 1993.
- 43 Evasão fiscal e ausência de risco no Brasil (LC/L.791), 1993.
- 44 Descentralización fiscal: marco conceptual (LC/L.793), 1993.
- 45 Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino (LC/L.794), 1993.
- 46 Descentralización fiscal en Argentina desde una perspectiva local: el caso de la provincia de Mendoza (LC/L.795), 1993.
- 47 Coordinación de la imposición general a los consumos entre nación y provincias (Argentina) (LC/L.796), 1993.
- 48 Fiscal decentralization in selected industrial countries (LC/L.797), 1993.
- 49 Descentralización fiscal: el caso colombiano (LC/L.798 y LC/L.798/Add.1), 1993.
- 50 La evasión en el sistema de seguridad social argentino (LC/L.802), 1993.
- 51 Evasão das contribuições de empregadores e trabalhadores para a seguridade social no Brasil 52. (LC/L.803), 1993.
- 52 Cobertura contributiva y estimación de la evasión de contribuciones a la seguridad social en Costa Rica (LC/L.817), 1994.
- 53 Origen y magnitud de la evasión en el sistema de pensiones chileno derivado de la capitalización individual (LC/L.818), 1994.
- 54 Algunas consideraciones sobre las formas de medir el fraude comercial externo en Argentina (LC/L.826), 1994.
- 55 A evasão fiscal na área aduaneira o caso brasileiro (LC/L.827), 1994.
- 56 La modernización y fiscalización aduanera colombiana y el control a la evasión fiscal (LC/L.828), 1994.
- 57 Descentralización fiscal: el caso de Chile (LC/L.823 y LC/L.823/Add.1), 1994.
- 58 Descentralización fiscal: el caso de la municipalidad de Concepción, Región del Bio Bio, Chile (LC/L.824), 1994.
- 59 Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do estado do Rio Grande do Sul (LC/L.825), 1994.
- 60 Descentralización fiscal en Venezuela (LC/L.831), 1994.
- 61 Descentralização fiscal na America Latina: estudo de caso do Brasil (LC/L.841 y LC/L.841/Add.1), 1994.
- 62 La descentralización financiera: la experiencia cubana (LC/L. 860), 1994.
- 63 Descentralización fiscal en Nicaragua (LC/L.866), 1994.
- 64 Federalismo fiscal: ingresos, gastos y gestión macroeconómica (LC/L.888), 1995.
- 65 Las políticas fiscales en Argentina: 1985-1992 (LC/L.889), 1995.
- 66 Política fiscal, estabilización y distribución del ingreso: la experiencia de México, 1983-1993 (LC/L.890), 1995.
- 67 Casos de éxito de la política fiscal en Chile: 1980-1993 (LC/L.891), 1995.

- 68** Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993 (LC/L.892), 1995.
- 69** Casos de éxito en política de ingresos y gastos: la experiencia mexicana, 1980-1993 (LC/L.893), 1995.
- 70** Experiencias sobre la política fiscal en Bolivia: 1980-1993 (LC/L.912 y LC/L.912/Add.1), 1995.
- 71** Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992 (LC/L.913), 1995.
- 72** Descentralización fiscal en Bolivia (LC/L.916), 1995.
- 73** Características del mercado de crédito territorial y determinantes de la demanda: el caso colombiano (LC/L.917), 1995.
- 74** Descentralización político-financiera en Francia (LC/L.918), 1995.
- 75** Estabilización, tipo de cambio real e ingresos fiscales (LC/L.941), 1996.
- 76** Estimación de la evasión en el IVA en Chile: 1980-1993 (LC/L.942), 1996.
- 77** Impacto distributivo del presupuesto público: aspectos metodológicos (LC/L.943), 1996.
- 78** Incidencia impositiva y asignación de recursos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina (LC/L.945), 1996.
- 79** Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal (LC/L.951), 1996.
- 80** Fuentes de información para asignar los impuestos y los gastos públicos por estratos de ingreso (LC/L.952), 1996.
- 81** Distribución del ingreso: el papel del gasto público social (LC/L.953), 1996.
- 82** Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos (LC/L.954), 1996.
- 83** Estudio de incidencia presupuestaria: el caso de Chile (LC/L.955), 1996.
- 84** Seminario internacional sobre descentralización fiscal en América Latina: mejores prácticas y lecciones de política (LC/L.967), 1996.
- 85** Estructura, funcionamiento y políticas de los fondos de cofinanciación en países seleccionados: 86.práctica y principales desafíos (LC/L.968), 1996.
- 86** El nivel intermedio en el arreglo institucional: diagnóstico y perspectivas en el ámbito latinoamericano (LC/L.969), 1996.
- 87** Descentralización fiscal y política macroeconómica (LC/L.970), 1996.
- 88** Las transferencias intergubernamentales y la equidad redistributiva: el caso argentino (LC/L.977), 1996.
- 89** La asignación de funciones a nivel local en Argentina: el caso del municipio de Santiago del Estero (LC/L.979), 1996.
- 90** Descentralización fiscal: el caso del Ecuador (LC/L.980), 1996.
- 91** Descentralización fiscal: el caso paraguayo (LC/L. 981), 1996.
- 92** Descentralización fiscal: el caso de Perú (LC/L. 1010), 1997.
- 93** Os estados e a descentralização no Brasil (LC/L.1011), 1997.
- 94** Descentralización fiscal y estabilidad macroeconómica en Venezuela (LC/L.1012), 1997.
- 95** La magnitud e incidencia del gasto público en Colombia (LC/L1021), 1997.
- 96** Incidencia e impacto distributivo de subsidios directos e implícitos: guía metodológica. Una aplicación al caso ecuatoriano (LC/L.1026), 1997.
- 97** Incidencia del gasto público en Ecuador (LC/L.1027), 1997.
- 98** Las finanzas públicas y la política fiscal en las economías de Centroamérica durante los años noventa y perspectivas de corto y mediano plazo (LC/L.1028-P), Numero de venta: S.00.II.G.16 (US.\$10.0) (este título reemplaza al publicado anteriormente), 2000. [www](#)
- 99** Cuantificación y focalización del gasto social: el caso de Panamá (LC/L. 1029), 1997.
- 100** Descentralización de los recursos hacia los gobiernos regionales en Chile (LC/L.1086), 1997.
- 101** Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile (LC/L.1087), enero, 1998.
- 102** Descentralización y transferencia de competencias: aproximación general y propuestas para fortalecer los gobiernos regionales de Chile (LC/L.1098), enero, 1998.

- 103 Non-tax revenue of subnational governments: The theoretical background, experience from the international perspective and ecomendations (LC/L.1089), enero, 1998.
- 104 Coordination of macroeconomic policy and fiscal decentralization (LC/L.1090) , enero, 1998.
- 105 Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems (LC/L.1091), enero, 1998.
- 106 La descentralización fiscal en México (LC/L.1138), enero, 1998.
- 107 Sistemas tributarios de los gobiernos locales en el itsmo centroamericano (LC/L.1139), enero, 1998. **www**
- 108 Crisis bancarias: Causas, costos, duración, efectos y opciones de política (LC/L.1324-P), Número de Venta: S.00.II.G.8 (US\$10.0), 2000. **www**
- 109 Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe (LC/L.1336-P), Número de Venta: S.00.II.G.15 (US\$10.0), 2000. **www**
- 110 Reformas das instituições fiscais: Reflexões sobre o caso de Brasil (LC/L.1366-P), Número de Venta: S.00.II.G.36 (US\$10.0), 2000 **www**
- 111 El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma (LC/L.1322-P), Número de Venta: S.00.II.G.41 (US\$10.0), 2000. **www**
- 112 Logros y retos de las finanzas públicas en México (LC/L.1381-P), Número de Venta S.00.II.G.56 (US\$10.0), 2000.
- 113 Descentralización, pobreza y acceso a los servicios generales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa (LC/L.1391-P), Número de Venta: S.00.II.G.64 (US\$10.0), 2000.

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. Utilice esta página como formulario, indicando en el recuadro el ejemplar de su interés.
 - **www** : Disponible en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Domicilio:
Código y ciudad:
País:
Tel.: Fax: E.mail: