

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo
Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar

Septiembre 29 de 2015

Reducción de la pobreza y ciclo económico: ¿Cómo acotar los gastos *Hood-Robin*?

Colombia ha venido mostrando indudables progresos en la lucha contra la pobreza durante la última década. Por ejemplo, los datos más recientes señalan que la pobreza absoluta continuó reduciéndose en -1.1 puntos porcentuales (pps) durante el último año, bajando a niveles de solo el 28.2% de la población (13.1 millones de colombianos). De la misma manera, también continuó el descenso en la indigencia en -0.5pps durante el último año, registrando solo un 7.9% de la población (3.7 millones de colombianos).

Estos son progresos vitales para la consolidación de la paz. Sin embargo, surge la inquietud sobre la sostenibilidad de estos progresos sociales a la luz de las dificultades fiscales que estará enfrentando Colombia, como el resto de la región, durante 2015-2016. Es claro que en los favorables resultados en la lucha contra la pobreza se han mezclado las sinergias del buen desempeño macro, particularmente durante 2010-2014, con la expansión de los programas sociales tipo “Familias en Acción” o la “Ley de Formalización y Generación de Empleo” (Ley 1429 de 2010). No obstante, estos últimos difícilmente podrán continuar con su expansión, dada la precariedad fiscal, y, además, requieren de una importante focalización para evitar crear un sistema “asistencialista” que invite a recargarse permanentemente en el Presupuesto Nacional.

Como es sabido, “Familias en Acción” hoy tiene una cobertura de 2.7 millones de hogares vs. 2.4 millones en 2010. El programa de “Adulto Mayor” hoy beneficia a cerca de 1.500 personas vs. 882 en 2010. Sin embargo, el DNP ha identificado que muchos beneficiarios, particularmente de “Familias en Acción”, se han vuelto permanentes y que su participación en el mercado laboral ya debería permitir “graduarlos de pobres”, precisamente para evitar verdaderas “trampas de pobreza” e informalidad (ver <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Levy.pdf>).

Recordemos que el gasto público del país con “tinte social” se ha incrementado del 7.1% del PIB en 2002 al 9.2% del PIB en 2015 (ver gráfico adjunto). Más allá de dicho nivel, lo verdaderamente preocupante resulta ser: i) la alta regresividad de algunos de dichos subsidios (tipo *Hood-Robin* ... premiando a los ricos en detrimento de los pobres), especialmente en gastos de pensiones y asignaciones de las Cofamiliares; y ii) la elevada inflexibilidad a la baja en dicho gasto (ver *Comentario Económico del Día* 5 de agosto de 2014).

Esta inflexibilidad a la baja del componente “social” quedó reflejada en el Presupuesto General de la Nación de 2016 (24.9% del PIB), donde el recorte se tuvo que hacer no en el gasto operativo, sino en el componente de inversión, por cerca de un 0.7% del PIB. Se ha estimado que la inflexibilidad del gasto público en sus rubros de transferencias y gasto de personal-funcionamiento hoy asciende al 90% frente al

Continúa

Director: Sergio Clavijo

Con la colaboración de Ekaterina Cuéllar

80% que se tenía una década atrás. Así, el gasto en inversión apenas llegará a los \$42.3 billones en 2016 (4.9% del PIB, incluyendo aquí el reciente anuncio de los \$1.7 billones adicionales-0.2% del PIB), frente al 5.6% del PIB en 2015 (ver *Comentario Económico del Día* 22 de septiembre de 2015).

Peor aún, al descontar de dicha inversión los recursos dirigidos hacia programas de subsidio social, por cerca de \$12 billones (1.5% del PIB), la inversión (propriadamente dicha) se reduciría hacia los \$30 billones en 2016 (3.5% del PIB). En aras de la transparencia, resulta indispensable que el MHCP proceda a “purgar” esas cifras que llaman falsamente “inversión” y que en realidad incluyen gastos claramente operativos. ¿Cómo se entiende, por ejemplo, que al hablar de formación bruta de capital fijo las cifras del DNP bordean un 3.5% del PIB, mientras que el Presupuesto de la Nación denomina “inversión” partidas por valor de 4.9% del PIB?

Todo lo anterior nos deja sentimientos encontrados: mientras de un lado cabe aplaudir los esfuerzos del DNP por moverse en la dirección correcta de diseñar un “estatuto orgánico de subsidios” para focalizar bien el gasto social; de otra parte, el MHCP nos habla de grandes partidas de supuesta inversión que en realidad son gastos sociales con puro tinte operativo. Ahora que los recaudos tributarios estarán descendiendo del 14.3% del PIB de 2014 hacia el 13.8% del PIB que estima Anif para 2015, resulta crucial focalizar bien el gasto social y, además, depurar la presentación de las cifras del Presupuesto Nacional. Esta situación subraya la urgencia de implementar una reforma pensional en Colombia, donde se encuentra el grueso del gasto social tipo *Hood-Robin*, explicando por qué el Gini de Colombia se empeora después de tener en cuenta el gasto social.

Además, resultará necesario ahondar sobre lo alcanzado en la Ley 1607 de 2012 en materia de parafiscalidad, eliminando los 4pps destinados a las Cofamiliares, cuya aplicación es altamente regresiva, constituyéndose en uno de los peores ejemplos de “rentas capturadas”.

Colombia deberá acelerar el paso en materia de políticas de “graduación de pobres” y aplicación de reformas estructurales en materia pensional-laboral. De lo contrario, el país arriesga con seguir el peligroso expediente de Brasil, cuya calificación ha sido degradada a “grado especulativo” por parte de la calificadora S&P. Ello por cuenta del mayor gasto público que se ha derivado de un esquema en extremo generoso en materia de subsidios sociales y de asignaciones cuasi-fiscales que arriesgan su estabilidad fiscal.

Inversión en programas sociales en Colombia (2002-2015, % del PIB)							
Programa	2002	2004	2006	2008	2011	2014	2015
Transferencias	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5
Familias en Acción	0.0	0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3
Subsidio monetario Cajas de Compensación	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Educación	4.6	4.6	4.5	4.7	5.1	5.2	5.4
Básica, media y superior	4.4	4.5	4.4	4.5	4.8	5.0	5.0
Sena	0.2	0.1	0.1	0.2	0.3	0.2	0.4
Seguridad social	2.2	2.3	2.6	3.0	3.0	3.0	3.3
ICBF	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Régimen subsidiado salud (incluye SGP)	0.7	0.8	1.0	1.1	1.3	1.3	1.3
Programa al adulto mayor	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2
Pensiones*	1.2	1.2	1.3	1.5	1.2	1.2	1.4
Total	7.1	7.3	7.5	8.2	8.5	8.7	9.2

*El rubro de pensiones imputa el equivalente al 30% de las pensiones públicas como subsidio.

Fuente: cálculos Anif con base en DNP y MHCP.