



## Los auxilios nuestros de cada día

### **Todo tipo de ayudas estatales llegan a pobres, empresarios y a altos exfuncionarios pensionados.**

Dinero en efectivo, menores cobros de impuestos a algunas actividades o acceso a ciertos servicios sin tener que pagar. De esta manera, el Estado brinda apoyos a personas y negocios, en donde caben pobres y ricos.

En subsidios, por ejemplo, se entregaron 72 billones de pesos en el 2015, que si fueran directamente a los 13 millones de pobres del país, a cada uno le correspondería 5'538.000 pesos anuales, o 461.000 pesos mensuales. Sin embargo, los colombianos que están bajo la línea de pobreza del Dane se consideran así por tener un ingreso al mes de 241.673 pesos o menos.

El país que va de la mano de las distintas ayudas estatales cubre apoyos, por ejemplo, en servicios públicos, educación, salud, pensiones, vivienda, soporte a la innovación y otros impulsos a sectores productivos. La existencia de los diferentes apoyos sociales o productivos no son un problema, pero sí la manera como se enfocan, a juicio de expertos.

No se trata de satanizar estos apoyos que pueden dar educación a niños de las familias menos favorecidas o pagar pensiones de personas, aunque muchas de altos ingresos; asegurar el acceso a la salud o incentivar a empresarios de la agroindustria. Se trata de buscar el camino para que este esfuerzo ayude a reducir la desigualdad.

La inexistencia de un marco legal para regular subsidios ha sido una falencia, aunque hay muchos expertos que estiman que aún con normas no hay garantía de buen uso de los recursos para la Colombia subsidiada. En la actualidad, por ejemplo, las asignaciones anuales para pensiones son más de 30 billones de pesos, pero el 20 por ciento más rico es el que recibe el 63 por ciento, mientras que el 20 por ciento más humilde recibe solo el 0,3 por ciento.

Los estudios que soportan el proyecto de ley que se presentó para reformar los subsidios en el país muestran que la mayor parte de los recursos se usan para paliar la pobreza, es decir, son ayudas sociales. En el 2014, de 70,7 billones de pesos destinados a estos apoyos, 69,5 billones de pesos (98,3 %) se fueron en programas habituales.

Entre tanto, un eslabón con gran potencial de ayudar a que las personas salgan de la pobreza y dejen de necesitar subsidios: los apoyos productivos, recibieron 1,2 billones de pesos.



‘Más Familias en Acción’, por ejemplo, cubre a 2,7 millones de familias, incluyendo desplazados e indígenas, y entrega 1,6 billones de pesos. Ofrece a familias con menores de edad apoyo para alimentación, controles de crecimiento y permanencia en el sistema escolar.

‘Jóvenes en Acción’, también administrado por el Departamento de Prosperidad Social, apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con transferencias monetarias condicionadas (TMC), para que sigan sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

Así mismo, Prosperidad tiene programas de inclusión productiva para que las familias lleguen a generar su propio ingreso, como ‘Mi negocio’, donde han estado 367.000 personas. En seguridad alimentaria en el campo hay 452.000 hogares en el programa ‘Resa’, con huertas para autoconsumo.

En subsidios productivos, también hay quienes opinan que puede haber inequidad. Trece sectores son los que se priorizan para recibir auxilios que incrementen su productividad. Entre 2010 y 2013, por ejemplo, los recursos asignados fueron de 7,3 billones de pesos y 3,3 billones los recibieron los caficultores.

Por esto, José Antonio Ocampo, quien lideró la llamada ‘misión rural’, estima que una manera de organizar los subsidios del agro en el país es evitar que se entreguen año tras año y a los mismos de siempre. Más que asegurar algún precio a los productores, sugiere que la ayuda sea en asistencia técnica, financiamiento o incentivo a la capitalización rural.

“No queremos que sigan a largo plazo subsidios que van a cultivos específicos con base en factores coyunturales”, dice Ocampo.

### **Servicios públicos: muchos reciben, pocos aportan**

Si hay una ecuación que desde hace varios años no cuadra en materia de sostenibilidad fiscal, es la del balance entre subsidios y contribuciones para los servicios públicos de energía, gas y el compuesto por el acueducto, alcantarillado y aseo.

Por una mezcla de factores como los menores ingresos del Gobierno Central y de las administraciones municipales y la falta de una disciplina férrea en materia financiera, hoy el saldo en rojo anual del modelo, para el 2017, supera los 2 billones de pesos, de los cuales poco más de un billón está en energía eléctrica, alrededor de 700.000 millones de pesos, en agua, acueducto y alcantarillado, y cerca de 350.000 millones de pesos, en gas natural residencial.



Mauricio López, vicepresidente de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (Andesco), señala que una de las causas principales es la estratificación. Normalmente el número de hogares de estrato 5 y 6 no da para cubrir a los estratos 1, 2 y 3 (en gas no se subsidia al estrato 3).

Y los alcaldes, por decisiones políticas, no actualizan la estratificación, ya que no son pocos los casos de municipios prósperos en los que los estratos 5 y 6 brillan por su ausencia.

“Hay casos aberrantes de capitales que casi no tienen estrato 6 ni 5. El alcalde no toma la decisión de redefinir la estratificación”, asegura el directivo al indicar que llegó la hora de replantear la forma de calcular las ayudas.

En luz y gas, el subsidio viene de una cuenta del Ministerio de Minas y Energía, y en acueducto, agua y alcantarillado, la tarea está a cargo de cada alcalde; y no hay uniformidad. Cada concejo municipal revisa cuánto ingresa del Sistema General de Participaciones, que tiene tres fuentes obligatorias: salud, educación y subsidios de agua y saneamiento.

En este caso, explica López, no todos los municipios hacen la tarea, y mientras normalmente se garantiza la cobertura en agua y alcantarillado, las partidas para el subsidio de aseo las dejan pendientes, lo cual es complejo para los operadores, pues tienen que estar puyando para que les giren, y esto incide en la calidad del servicio.

Por ello, la principal fuente de inequidad sigue siendo la estratificación y la elección de quiénes deben recibir el apoyo. “Hay que redefinir la focalización, y una de las cosas es definir bien la estratificación”, dice.

López destaca que hay dos Colombias: la de las grandes capitales, donde más o menos todo funciona, y la de los pequeños municipios de categoría 4, 5 y 6, con dificultades para proveer esta bolsa de apoyos.

En el caso de la electricidad, el presidente de Asocodis (gremio de los distribuidores), José Camilo Manzur, cree que el mecanismo de asignación del subsidio debería asociarse a los niveles de pobreza, pues no en todos los casos el estrato está relacionado con el ingreso.

Y agrega que hay que incorporar variables de eficiencia, porque si un usuario de estrato 1 o 2 puede consumir muy por encima del promedio, ¿por qué se le va a subsidiar una parte si tiene capacidad económica para pagar la diferencia?



Mientras hay decisiones de fondo, Asocodis, junto con otros gremios del sector y Naturgás, le envió una carta el 25 de abril al presidente Juan Manuel Santos, pidiendo con urgencia las partidas para cubrir los faltantes, pues ello afectaría la prestación del servicio y su expansión.

Mauricio López, de Andesco, dice que la reflexión es de fondo, puesto que en telefonía celular no hay subsidios y las tarifas para cada estrato van en función de una estrategia comercial de las empresas operadoras.

#### **Salud: algunos, con carné ineficiente**

El 90 por ciento de la plata que se gasta en salud se utiliza para financiar el régimen subsidiado, es decir, la gente que clasificó en los niveles 1 y 2 del Sisbén. El 10 por ciento restante es destinado al programa de vacunación, por lo que, según el consenso de los analistas, estas inversiones estarían bien enfocadas.

No obstante, las críticas apuntan a dos flancos. El primero es que el 77 por ciento de todo el monto que se destina a los subsidios en salud los reciben los quintiles más bajos de la población, el 23 por ciento restante subsidia a los quintiles 4 y 5. Cabe recordar además que en el sistema de beneficiarios (Sisbén), Planeación nacional halló más de 135.000 casos de colados que usan de manera fraudulenta las ayudas, aspecto que se está tratando de corregir con un Conpes.

El segundo aspecto que ha sido criticado es que tener el carné de beneficiario no es garantía de obtener el servicio. Es así como, en la Defensoría del Pueblo no ha cambiado el panorama, según el cual, la 'tutelitis' es impulsada por el reclamo al derecho a la salud. En el 2015 hubo 151.213 peticiones ante los tribunales por este concepto. Mientras tanto, en ese mismo año se destinaron 14,8 billones de pesos, pues desde el 2012 se empezó a cerrar la brecha que había entre el aseguramiento de un aportante al régimen contributivo y el del subsidiado.

#### **Educación: lo que hace posible ir a la escuela y la universidad**

En el país, la gratuidad educativa se estableció mediante la Ley 1450 del 2011 y se reglamentó con el Decreto 4807 del 2011. Allí se ordena que esta aplica para los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre los grados transición y undécimo.

De acuerdo con el dato preliminar del 2016, fueron 7'761.680 los estudiantes de transición a undécimo matriculados en el sector oficial que se beneficiaron con gratuidad.



Al año pasado se giraron por ese concepto \$ 599.238'045.384 a las instituciones educativas oficiales, que fueron financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

La exministra Cecilia López cree cuando la gente no está recibiendo lo que espera y hay subsidios, entonces se disfrazan de pobres, y eso es lo que hace que haya colados en todos los programas.

“Sí se necesitan los subsidios y la gratuidad de la educación, pero hay que tener mucho cuidado porque tiene que ser muy focalizado para quien realmente no puede pagar. Lo que se necesita garantizar es que la educación pública sea de muy buen nivel, que la gratuidad llegue a los sectores más necesitados, pero que también pueda acceder una clase media que pueda pagar algo, quizás igual o menos de lo que está pagando por una educación privada mala”, agregó López.

Por otro lado, en educación superior existen distintos créditos condonables que maneja el Icetex, como Ser Pilo Paga, así como apoyos de sostenimiento para los beneficiarios de algunos de los créditos que ofrece dicha entidad.

Según el presidente Santos, el programa ya tiene 30.500 pilos, pero el objetivo es llegar a 40.000 en el 2018, y explicó que el 82 por ciento está en las universidades privadas, y el restante 18 por ciento, en las públicas. “Vamos a equilibrar esa participación”, aseguró Santos.

Según el Ministerio de Educación, el presupuesto asignado para las vigencias 2015-2017 para Ser Pilo Paga ha sido de 155.000 millones de pesos para el 2015, 345.914 millones de pesos para el 2016 y para el 2017, 521.988 millones de pesos.

Los 32 departamentos de Colombia cuentan con beneficiarios de Ser Pilo Paga provenientes de 984 municipios.

Para Julio Silva Colmenares, director del Observatorio sobre Desarrollo Humano en Colombia de la Universidad Autónoma, todos los subsidios deben ser lo más temporales posible.

“Sería mucho más conveniente disminuir los grandes ingresos de las empresas a una norma o tasa razonable y que las familias tengan un mejor ingreso para que puedan sufragar los bienes y servicios esenciales, como salud, educación, comida y vivienda. Lo otro sería tener un sistema de bienes sociales al servicio de todos, como es el caso de Europa, donde no hay que concursar, sino que todo el mundo tiene acceso a la educación superior”, señaló Silva.



### **Subsidios productivos: desenfoco en apoyos al agro**

Las ayudas que el Estado da al sector agrario están inscritos dentro del paquete de subsidios productivos. Sin embargo, en Colombia, aunque casi todos los productos agrícolas reciben apoyos, solo está sembrada el 30 por ciento del área que se puede explotar con la agricultura.

Esta situación, en parte, según algunos expertos, se debe al mal enfoque que tienen los subsidios. Es así como, del total del dinero que se invierte en subsidios en Colombia (\$ 70,7 billones en 2014), solo 1,6 por ciento (\$ 1,2 billones) son productivos. En los países donde estas ayudas están bien orientadas, se dirigen a los productores, y por periodos determinados. En Colombia, según el exministro de agricultura Rubén Darío Lizarralde, el problema es que hay subsidios absurdos. “Los subsidios que se dan al precio son ineficaces y perversos; otros se dan a la siembra, los cuales son más eficientes. Mientras que hay apoyos como el PIC (protección del ingreso cafetero), que no solo son difíciles de administrar sino inequitativos.

En el mar de subsidios al agro hay de todo. “Las ayudas para soqueo y resiembra son positivas para medianos y pequeños cafeteros, pero los reciben todos”, dijo el exministro.

Para Alejandro Vélez, vicepresidente técnico de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), al agro nunca le han sobrado recursos. “La cobertura es muy pobre en crédito y las tasas de interés no son muy diferenciales (8 % al agro y 10 % al resto)”.

Vélez estima que las ayudas que se le han dado al sector se resumen en pagos directos y han sido, principalmente, para crisis, pues “el capital del agricultor se expone al agua y al sol”.

Lo ideal sería incrementar los seguros a las cosechas, que son altamente costosos. El agro, además, tiene incentivos al almacenamiento, lo que se creó para que los productos no salgan todos al mismo tiempo al mercado, generando sobreproducción y bajos precios, lo que golpea al productor.

También hay incentivos a la capitalización rural, para subsidiar la inversión en infraestructura o bienes de capital para el desarrollo de la agricultura.

### **Jubilación: completar las pensiones se lleva 2,4 % del PIB**

El nivel de subsidios para cubrir las pensiones no solo es alto sino que está mal focalizado y es ahí donde se necesita una verdadera cirugía que redireccione esas ayudas hacia quienes más las necesitan. Es lo que dice Jorge Llano, director de Estudios Económicos de Asofondos, gremio de fondos privados de pensiones (AFP).



En su opinión, subsidios como los de Colombia Mayor y los Beps se deben mantener y buscar su expansión, pues están bien enfocados y atienden a quienes los necesitan.

Pero considera que impulsar los Beps “tiene riesgo de ser un incentivo perverso para quienes pueden estar en la formalidad o ya están allí, pues podrían preferir un sistema que no los obligue a contribuir a salud, y donde puedan cotizar menos a pensiones”.

“Esto es aún más riesgoso ahora que se eliminó el requisito de pertenecer a Sisbén I, II o III, y solo se pone la condición de ganar menos del mínimo, lo que es muy difícil de verificar, dado que la mayoría de colombianos maneja sus transacciones en efectivo. Los Beps son claves, pero financiados con las cotizaciones del trabajador al Sistema de Pensiones y el subsidio que pone el Gobierno”, agrega.

Y es que si bien el Estado ha logrado reducir en términos porcentuales lo que destina para subsidiar las pensiones de millones de colombianos, el monto que gasta cada año es muy alto y se lleva 2,4 por ciento del PIB.

En el 2015, esos subsidios requirieron 18,4 billones de pesos, siendo la segunda partida más elevada, después de la educación, según Planeación Nacional.

Parte de la explicación está en que para la mayoría de cotizantes del régimen de Prima Media, los aportes en el tiempo previsto no son suficientes para financiar su pensión, con lo cual el Estado debe completar las mesadas.

A eso se suman los compromisos que adquieren los gobiernos con sectores como los profesores y las fuerzas armadas, que cuentan con regímenes especiales de jubilación; así como los programas que buscan garantizarles una pensión a las personas de menores ingresos.

Pero el problema no está en completar las pensiones mínimas sino en financiar las más altas. Los esquemas de subsidios, si bien cobijan a buena parte de los cotizantes, no son equitativos, pues favorecen más a quienes gozan de pensiones elevadas.

“En promedio, el jubilado de Colpensiones, que recibe una mesada de más de 10 salarios mínimos (los altos exfuncionarios), obtuvo en 2015 un subsidio del orden de 58,6 millones de pesos al año”, señala el DNP.

La situación para los de salario mínimo es más crítica, pues solo recibieron un subsidio de 6,6 millones. Esto es más inequitativo en los regímenes especiales, como la magistratura, pues el subsidio para las pensiones de 10 o más salarios mínimos es 85,5 millones.



### **¿No más subvención a combustibles verdes?**

Aunque el país avanza en la diversificación de fuentes de energía limpias, el documento más reciente de la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme) dice que, a través de los programas de etanol y biodiésel, el lapso fiscal del país es grande.

Cabe recordar que con la Ley 788 del 2002 se inició la exclusión del IVA, impuesto global y la sobretasa para la porción de etanol que se mezcla con la gasolina.

Solo en este combustible, entre el 2008 y agosto del 2014, las ayudas sumaron 1,34 billones de pesos, de los cuales 1,28 billones de pesos correspondieron a las exenciones al consumo en el resto del territorio y 68.000 millones de pesos a zonas fronterizas.

En el biodiésel, sumando las zonas de frontera y el resto de Colombia, las exenciones sumaron 845.000 millones de pesos.

El documento de análisis económico de la entidad resalta que “en términos corrientes, el 2013 ha sido el de mayor sacrificio fiscal por cuenta del biodiésel con aproximadamente 200.000 millones de pesos”.

Agrega que si bien las exenciones tributarias al etanol y al biodiésel buscaban incentivar este mercado, se aprecia que cada año sube el valor que deja de recibir el Gobierno, sin que existan beneficios calculables a la economía y a la sociedad.

“Se debe empezar a discutir una forma de desmonte de estos subsidios, en la medida en que las empresas de etanol y biodiésel ya tienen la suficiente capacidad para funcionar de manera estable y, además, promover competitividad entre las mismas, para que así la calidad de los biocombustibles sea un incentivo de mejora continua”, señalaba entonces el documento.

Sin embargo, desde que se presentó este informe, no ha habido cambios sustanciales hacia la eliminación de las exenciones.

El mercado de biocombustibles es reglamentado por el Gobierno. Por ejemplo, la regulación fija una mezcla obligatoria de etanol de máximo 10 por ciento en las ventas de gasolina (E10) y 10 por ciento de biodiésel en las colocaciones de diésel (B10), con excepción de Bogotá, donde la mezcla es del 8 por ciento (B8).

### **En dudas sobre equidad, vivienda no es la excepción**

Al igual que en otros sectores, el DNP subraya las brechas de inequidad en subsidios de vivienda, ya que en una división de cinco grupos de ingresos en el 2015, los dos grupos





más altos tuvieron el 36,6 por ciento del total, cifra que pasó el nivel de los mismos grupos en servicios públicos, que para ese año fue del 32,1 por ciento.

Los recursos totales no son para nada despreciables, ya que entre el 2010 y el 2015 se han ido 7,8 billones de pesos en ayudas estatales asociadas a vivienda. En el 2010 estas sumaron 0,7 billones de pesos y en el 2015 llegaron a 1,8 billones. Además de los subsidios para la compra de inmuebles, un factor que ha pesado en el aumento son las 100.000 viviendas gratuitas, cuya primera fase costará 4,4 billones de pesos, mientras una segunda etapa está prevista en 1,9 billones de pesos.

#### **Mincomercio niega que en ayudas empresariales haya dispersión**

Según la exposición de motivos del proyecto de ley que regula el gasto público en subsidios, Colciencias entregó en el 2014 recursos para fomentar la ciencia y la innovación por 265.300 millones de pesos, el 21,5 por ciento del gasto asociado a subsidios productivos del Gobierno.

El DNP critica que la oferta de programas sea prolífica y cambie cada año. Es el caso, por ejemplo, del programa de iniciativas empresariales que elige sus proyectos a través de convocatorias, que considera es un modelo muy similar al de Innpulsa. Y la dispersión, dice, dificulta el monitoreo y evaluación.

Al respecto, la ministra de Comercio, Industria y Turismo, María Claudia Lacouture, contradujo al DNP y señaló que no se puede establecer una misma relación entre la misión y proceso de ejecución de las dos entidades.

“No se entiende la referencia al amplísimo número de programas en el proyecto de ley, pues Innpulsa se concentra en tres líneas de trabajo: emprendimiento, productividad e innovación direccionada a las empresas y con mecanismos de seguimiento del impacto en cada una de ellas”, explicó la funcionaria.