

# ¿Los subsidios no serán solo para los ricos?

---

*En Colombia el gasto en subsidios en 2014 fue de \$70,8 billones<sup>1</sup>, cifra que representó cerca del 62% de todo el recaudo tributario en ese año. Aunque el monto puede ser motivo de polémica, el gran problema se concentra en la focalización de los subsidios: el 20% de la población más rica del país recibe el 20% de los mismos, mientras que el 20% de los más pobres se benefician en una proporción similar. A finales del 2016 el Gobierno presentó un proyecto de Ley con la finalidad de focalizar estos recursos a las personas o sectores que más lo necesitan.*

---

Un estudio realizado en 2015 por el Departamento Nacional de Planeación DNP, sobre el estado del gasto público en subsidios en Colombia, consolidó y organizó su inventario, el cual se viene realizando en el país, a partir de múltiples fuentes de información oficial. En el estudio, el subsidio se define como “una transfe-

rencia de recursos públicos, que le otorga un beneficio económico a una persona, natural o jurídica, efectuada en desarrollo de un deber constitucional, en especial del deber de intervención del Estado en la economía y de los deberes y fines sociales del Estado.” Los subsidios se clasifican en sociales y productivos.



## Subsidio social

**Transferencias de recursos públicos para alcanzar un desarrollo de los deberes y fines del Estado**



Atención a la primera infancia



Educación



Salud



Vivienda



Servicios públicos



Atención a la pobreza



Pensiones

Otros



## Subsidio productivo

**Transferencias de recursos públicos para corregir una falla de mercado**



**COLCIENCIAS**  
Ciencia, Tecnología e Innovación

(Programas para el fortalecimiento de investigación, innovación, y ciencia y tecnología)



(Promoción a nuevas empresas)



**PROCOLOMBIA**  
EXPORTACIONES TURISMO INVERSIÓN MARCA PAÍS

(Promoción de exportaciones)



(Programas de financiamiento del sector agropecuario)



**Banco Agrario de Colombia**

(Subsidios a créditos y programa red social)



**MINTIC**

(Programas para el fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicaciones)



(jovenes rurales emprendedores y Fondo Emprender, etc)

<sup>2</sup>Fuente: Fasecolda a partir del estudio realizado por DNP 2015

1. Exposición de motivos Proyecto de Ley PL. “Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas pre-supuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones”, noviembre 2016, pág 2.
2. “Fallas de mercado. Son situaciones que impiden una asignación eficiente de bienes y servicios en una economía. Ocurren usualmente cuando existen pocos mercados o comportamientos no competitivos.” PL Art. 2

Al ser utilizados como una herramienta de intervención del gobierno, los subsidios buscan satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población tales como salud, educación, vivienda, etc e incentivar la producción, la investigación y el desarrollo económico, entre otros. En este sentido, los subsidios requieren de recursos públicos que son asignados desde el Presupuesto General de la Nación; por restricción económica juegan en contra de la asignación presupuestal de otros proyectos de inversión. Este costo de oportunidad de los subsidios debe evaluarse en términos de beneficios, tanto por lo que refiere a los sectores menos favorecidos de la población como al desarrollo nacional.

➔ Los subsidios buscan satisfacer necesidades básicas insatisfechas de la población tales como salud, educación, vivienda, etc.

A partir del estudio realizado por el DNP se pueden identificar tres grandes problemas en la asignación y seguimiento de los subsidios otorgados en el país:

3. Porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza.
4. Programas ofrecidos por Prosperidad Social como Familias en Acción, así como programas ofrecidos por el Ministerio de Agricultura.

## ➕ | 1. PROBLEMAS IDENTIFICADOS

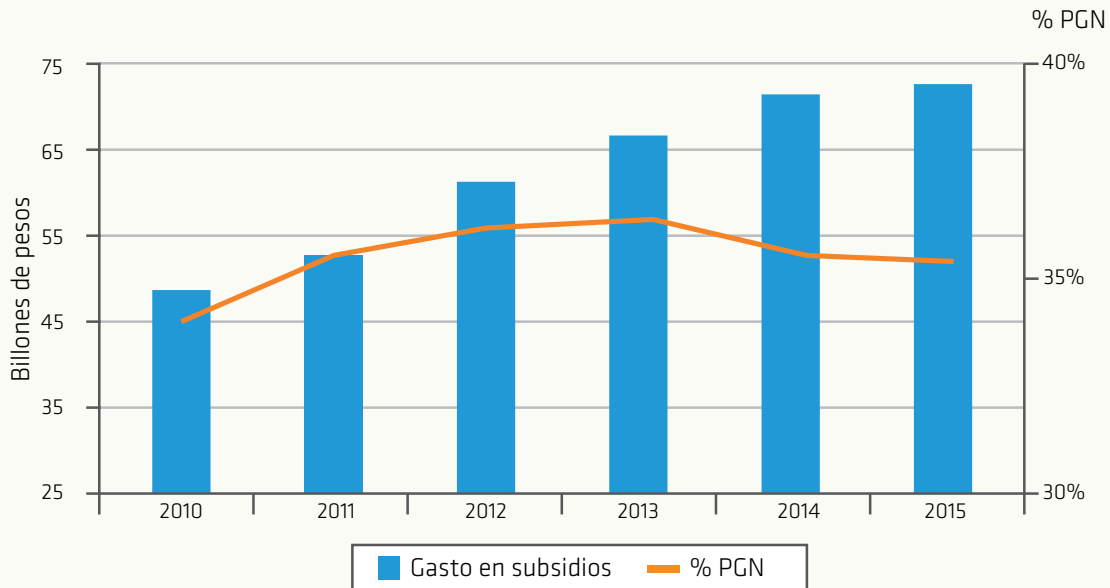
El gasto de subsidios se ha mantenido constante en relación con el Presupuesto General de la Nación, con una participación de 35% que equivale en promedio a 9% del PIB. Aunque representan un tercio del presupuesto, el gasto en los subsidios pareciera más cumplir con un monto asignado en proporción similar cada año dentro del presupuesto, que al resultado de la planeación estratégica de cada uno de los programas y proyectos. ➔



A pesar de los grandes avances en reducción a la pobreza entre 2010 y 2015 (el porcentaje de personas pobres<sup>3</sup> respecto al total bajó de 37,2% a 27,8%) los subsidios asignados para combatirla<sup>4</sup> sólo representaron 3% del total. El 80% de los recursos para subsidios sociales se destinaron a educación (33%), pensiones (28%), salud (18%) y servicios públicos (7%). ➔

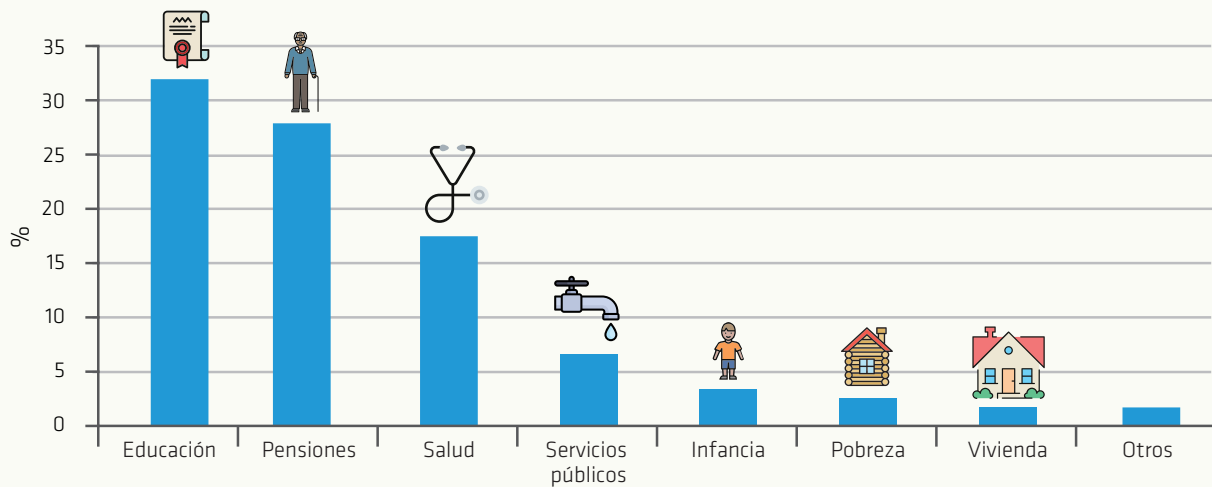


### Gasto en subsidios (Billones de pesos y % Presupuesto General PGN)



Fuente: Fasecolda a partir del estudio realizado por DNP 2015

### Distribución subsidios sociales 2010-2015 % total



Fuente: Fasecolda a partir del estudio realizado por DNP 2015








⬇ Esta asignación que al parecer no resulta de una evaluación de impacto de los programas, resulta más preocupante al conocer que la distribución de los subsidios no acoge el principio de progresividad.

Por ejemplo:

- De ese 3% (en promedio \$3 billones) destinado a programas de atención a la pobreza los dos quintiles más ricos de la población reciben casi el 30% de los subsidios.
- 7 millones de personas del quintil más rico del país actualmente están recibiendo un subsidio a través de una menor tarifa en sus servicios públicos (energía, gas, acueducto, alcantarillado, aseo y comunicaciones).
- Recordemos que el criterio para entregar estos subsidios es mediante el estrato que clasifica

las viviendas y/o predios de 1 a 6 de acuerdo con sus condiciones socio-económicas. Los residentes en los estratos 1 (bajo-bajo), 2 (bajo) y 3 (medio-bajo) son beneficiarios de subsidios por considerarse la población de menores ingresos y los usuarios de estratos 5 (medio-alto) y 6 (alto) son *contribuyentes* al ser la población de mayores recursos económicos. El estudio permite mostrar que dentro de los beneficiarios que residen en estratos 1, 2 y 3, se encuentran personas que pertenecen al 20% de la población más rica del país.

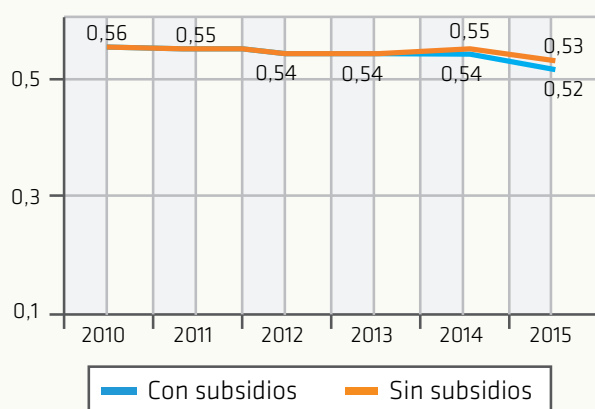
- Más regresivo es el caso de las pensiones, que participan del 28% del total de subsidios del país (en promedio \$17 billones), para asignarlos al 20% de la población más rica. Tan sólo el 4% de este subsidio se asigna a la población más pobre.

Categoría de subsidio	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
 <b>Atención a la primera Infancia</b>	32%	27,2%	22,1%	15,4%	3,2%
 <b>Educación</b>	26%	23,4%	21,4%	18,1%	11,4%
 <b>Salud</b>	33,7%	23,6%	19,7%	15,1%	8,0%
 <b>Vivienda</b>	11,3%	22,5%	29,6%	26,6%	10,0%
 <b>Servicios públicos</b>	21,8%	23,2%	22,9%	20,4%	11,7%
 <b>Atención a la pobreza</b>	33,4%	23,0%	15,0%	17,2%	11,5%
 <b>Pensiones</b>	4,3%	7,8%	13,7%	23,4%	50,8%
<b>Otros</b>	48,7%	35,7%	7,5%	5,4%	2,6%
<b>Distribución total</b>	22,4%	19,9%	18,8%	18,8%	20,2%

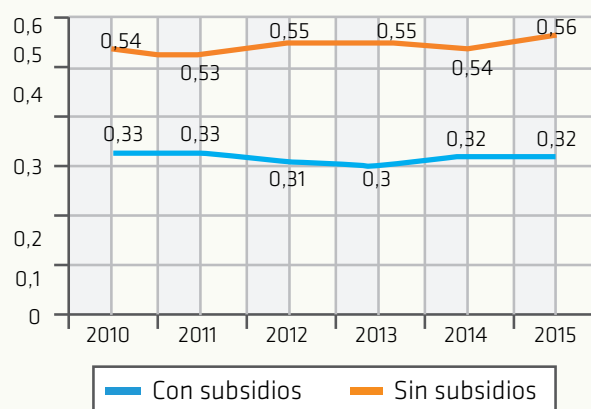
Fuente: DNP

- ▼ Como consecuencia del problema de focalización, los subsidios no han contribuido a disminuir la inequidad del país. El coeficiente de Gini que mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso, toma valores entre 0 y 1, donde 0 expresa igualdad total y 1 expresa desigualdad total. A partir del estudio realizado, es evidente que el gasto de los subsidios no ha mejorado la distribución del ingreso que sólo presentó una disminución de 0,01, mientras que en otros países tales como el Reino Unido el impacto es más favorable en términos de equidad.

**Efecto del gasto en subsidios en el Coeficiente de Gini Colombia**



**Efecto del gasto en subsidios en el Gini Reino Unido**



Fuente: DNP

Estos problemas que se identifican en la focalización de los subsidios y la precaria información con la que se cuenta actualmente en el país sobre asignación, impacto y eficiencia de los programas públicos que con ellos se financian, han motivado que el Ministerio de Hacienda y el DNP radiquen un proyecto de Ley, que busque dar solución a los mismos.

## 2. Soluciones propuestas en el proyecto de ley

El proyecto de Ley se compone de seis capítulos que buscan:

- Definir los subsidios, formas que puede tomar, finalidades, beneficiarios, focalización, temporalidad, condiciones de terminación, elementos básicos y fallas de mercado.
- Incluir seis principios rectores que deben ser usados para la justificación de la creación del subsidio:


- Principio de legalidad.** Todo subsidio debe ser creado mediante una norma con fuerza de ley.
- Principio de transparencia.** Los subsidios deberán estar registrados en medios accesibles a cualquier ciudadano, transparentando cualquier gasto efectuado en subsidios.
- Principio de efectividad.** Los subsidios deben producir los resultados para los que fueron propuestos.
- Principio de eficiencia.** Los subsidios se asignarán de tal forma que se logre el máximo beneficio social, económico y ambiental posible.
- Principio de redistribución del ingreso.** Busca garantizar que los recursos públicos destinados a subsidios sociales lleguen a personas naturales con menor capacidad económica.
- Principio de sostenibilidad fiscal.** Los subsidios se asignarán y financiarán de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y

de conformidad con el presupuesto disponible, buscando con ello que los recursos se usen de manera responsable, óptima y eficiente."<sup>5</sup>

- Definir el procedimiento que debe efectuarse cada vez que se presente un proyecto de ley para la creación de un subsidio o alguna disposición reglamentaria que los involucre. Para ello, debe contar con el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES y con la recomendación emitida por el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS.
- Establecer un clasificador presupuestal nuevo, que permita identificar los gastos en subsidios de cada sector para cada ley de presupuesto anual y para el Plan Nacional de Desarrollo.
- Crear un capítulo nuevo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo que incluya el costo fiscal de los subsidios.
- Crear un sistema administrado por el DNP con el fin de hacer visible y transparente el gasto público en subsidios. Para ello, obliga a las entidades públicas del orden nacional a reportar la información al sistema (gasto, programa, beneficiarios, etc).
- Asignar al CONPES la coordinación de la política de gasto público en subsidios (creación, aprobación, regulación y control).
- Mejorar la asignación de subsidios a los servicios públicos domiciliarios. El estrato sólo califica la condición del predio, pero no la de sus habitantes.

Por esta razón se incorpora otro criterio para la asignación de estos subsidios: el sistema de selección de beneficiarios para programas sociales SISBEN que establece un mecanismo para identificar potenciales beneficiarios de programas sociales.

- Establecer la posibilidad de que los beneficiarios de subsidios que se encuentran desempleados encuentren un empleo formal mediante la transferencia del subsidio a quien los emplee.
- Incluir la obligación de evaluar y efectuar seguimiento a cada subsidio, mediante metodologías establecidas por el DNP.
- Establecer las condiciones de terminación de un subsidio.
- Fijar medidas sancionatorias a quienes incumplan los requisitos para acceder o permitir el acceso al subsidio.

Este proyecto de ley es una gran iniciativa a la política pública del gasto en subsidios, que acompañado de un marco institucional que permita definir y evaluar programas estratégicos bien focalizados puede generar mayor bienestar a los ciudadanos e incluso optimizar los recursos cada vez más escasos del país. Sin embargo, no resuelve el problema de mayor impacto fiscal y social identificado que es el subsidio otorgado a las pensiones. Sobre esta materia, el Gobierno requiere de una reforma pensional que permita optimizar el gasto en subsidios, de tal manera que pueda ser progresivo y se asigne a la población más pobre del país. 

---

5. Ob. Cit Pág. 15

## Bibliografía

- Proyecto de Ley y exposición de motivos “Por medio de la cual se regula la política de gasto público en subsidios, se expiden normas orgánicas presupuestales y de procedimiento para su aprobación y se dictan otras disposiciones”, noviembre 2016. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)