

Política Social en Colombia: Reflexiones para el debate

Mauricio Cárdenas S.
Fedesarrollo

Cartagena
Noviembre 17 de 2007



Dos reflexiones iniciales

- El retroceso social de los años noventa ocurrió durante la mayor expansión del gasto social en nuestra historia reciente.
- La política social tiene un efecto secundario sobre la calidad de vida, en comparación con la disponibilidad de empleos formales.



La nueva política social

- Familias en Acción
- Red Juntos
- Subsidios para vivienda rural de interés social
- Plan 2500
- Agro Ingreso Seguro
- Otros



Algunos objetivos

- Familias en Acción:

- Objetivo:
 - Mejorar los indicadores de asistencia y permanencia escolar y salud en los jóvenes.
- Beneficiarios:
 - 2002: 320.716 familias
 - 2007: 1.559.369 familias
- Cobertura:
 - En el año 2007 ingresaron 1.500.000 familias al programa.
- Logros:
 - Reducción de la pobreza y aumento de la escolaridad.

- Red Juntos:

- Objetivo:
 - Promoción social.
 - Conformación de una red para la Superación de la Pobreza Extrema.
- Beneficiarios:
 - 2002: N/A
 - 2007: 10.937 familias
 - 2010: 1.500.000 familias
- Cobertura:
 - Para el año 2008 se espera que la Red esté presente en todos los municipios del país.
- Logros:
 - Estabilización macroeconómica de la población desplazada.



Otros ejemplos

- Banca de las oportunidades:
 - Objetivo:
 - Acceso a activos y servicios financieros a través de capital semilla, ahorro, crédito y seguros.
 - Beneficiarios:
 - 2002: 198.862
 - 2007: 1.531.140
 - 2010: 5.000.000
 - Cobertura:
 - 1099 municipios del país.
 - Logros:
 - Aumento de la bancarización y la profundización del mercado financiero.
- Plan 2500:
 - Objetivo:
 - Pavimentación de 3.125 km de carreteras (red primaria, secundaria y terciaria).
 - Beneficiarios:
 - Sectores de construcción y cemento.
 - Transportadores.
 - Población aislada.
 - Cobertura:
 - 31 departamentos.
 - Logros:
 - 1.419 km pavimentados.



- Agro Ingreso Seguro:

- Objetivo:

- Mejorar la competitividad del sector agropecuario de cara a la internacionalización de la economía.
 - Fortalecer los ingresos de los productores más afectados por esta internacionalización

- Recursos:

- 2007: 400 mil millones de pesos
 - 2008-2011: 500 mil millones de pesos

- Cobertura:

- A Septiembre 2007: 30 departamentos.

- Logros:

- A Septiembre 2007: 118 proyectos de riego, 283 mil millones de pesos en la línea especial de crédito, 144 mil millones de pesos a través del ICR (Incentivo a la capitalización rural).



Tres tipos de consecuencias no obvias

1. Macroeconómicas

- ¿Son sostenibles?
- ¿Se justifican en medio del auge económico?

2. Microeconómicas

- ¿Cómo responden las personas?

3. Políticas



El problema de la sostenibilidad

- ¿Se podrán financiar estos programas cuando la economía vuelva a su senda de largo plazo?
- ¿Se podrán recortar?
 - Costo político de hacerlo es enorme.
 - Disposiciones constitucionales y legales crean grandes inflexibilidades.



La función anticíclica del gasto

- En repetidas ocasiones se ha mencionado la importancia de que el gasto público sea anticíclico:
 - Expansión en tiempos de recesión
 - Ahorro en los tiempos de auge.
 - Esto con el propósito de estabilizar el nivel de ingreso de la población y evitar cambios drásticos en las condiciones de vida de la población
- Infortunadamente, en Colombia, el gasto público total, y el social en particular, es altamente procíclico.



Implicaciones micro

- Segmentación del mercado laboral
- Aumento de la carga tributaria del sector formal
- Tendencia a la informalidad



Table 6

PERCENTAGE OF WORK FORCE THAT RECEIVES BENEFIT "A" THAT ALSO RECEIVES BENEFIT "B"

		BENEFIT A								
		Pension and Health	Pension	Health	ARP	Transportation	Severance	Paid Vacation	End-of-year bonus	Written Contract
BENEFIT B	Pension and Health	100,00	94,03	77,63	83,01	83,39	88,66	85,81	83,19	81,52
	Pension	100,00	100,00	77,63	85,87	85,92	91,55	88,67	85,72	84,59
	Health	100,00	94,03	100,00	91,05	88,66	93,00	91,19	88,98	87,64
	ARP	78,41	74,06	64,82	100,00	75,18	76,75	72,65	70,82	71,75
	Transportation	42,47	41,14	35,05	41,74	100,00	46,58	39,48	41,58	41,84
	Severance	78,24	75,96	63,71	73,84	80,73	100,00	87,98	84,54	80,29
	Paid Vacation	31,62	30,73	26,09	29,19	28,57	36,74	100,00	47,00	31,08
	End-of-year bonus	58,90	57,08	48,91	54,68	57,82	67,83	90,30	100,00	57,47
	Written Contract	85,56	83,49	71,41	82,10	86,23	95,49	88,50	85,19	100,00
% workforce receiving benefit		25,81	27,45	33,25	23,74	13,14	22,78	9,51	18,28	27,11



Efectos nocivos de la informalidad laboral

- Vulnerabilidad del trabajador ante choques de salud, desempleo.
- Alta volatilidad del ingreso del hogar.
- Incertidumbre de la estabilidad del ingreso en la vejez (cobertura de pensiones).



De los trabajadores colombianos

- Cerca de 84% gana dos salarios mínimos o menos.
- 49% gana un salario mínimo o menos
- 20% gana entre medio salario mínimo y un salario mínimo.
- 29% gana menos de medio salario mínimo.
- Por otro lado, solo 8.6% gana más de 5 salarios mínimos.



En el caso de las empresas

- Cerca de 45% de los microestablecimientos son informales bajo la definición de no tener registro mercantil.

	Encuesta 123	E. Microestablecimientos
Año	2001	Total muestra
Registro Mercantil		
Formal	38.02%	58.90%
Informal	46.21%	41.10%
No. informal	15.77%	-
No. observaciones	6399	28817
Contabilidad		
Formal	43.38%	57.70%
Informal	56.62%	42.30%
No. observaciones	6399	29343
Pago Impuestos		
Formal	37.83%	5.70%
Informal	62.17%	44.30%
No. observaciones	6399	61275
Pagos aportes		
Formal	26.08%	34.60%
Informal	73.92%	65.40%
No. observaciones	6399	61234

Fuente: Cárdenas y Rozo (2007).



Las empresas informales enfrentan mayores obstáculos para acceder al crédito

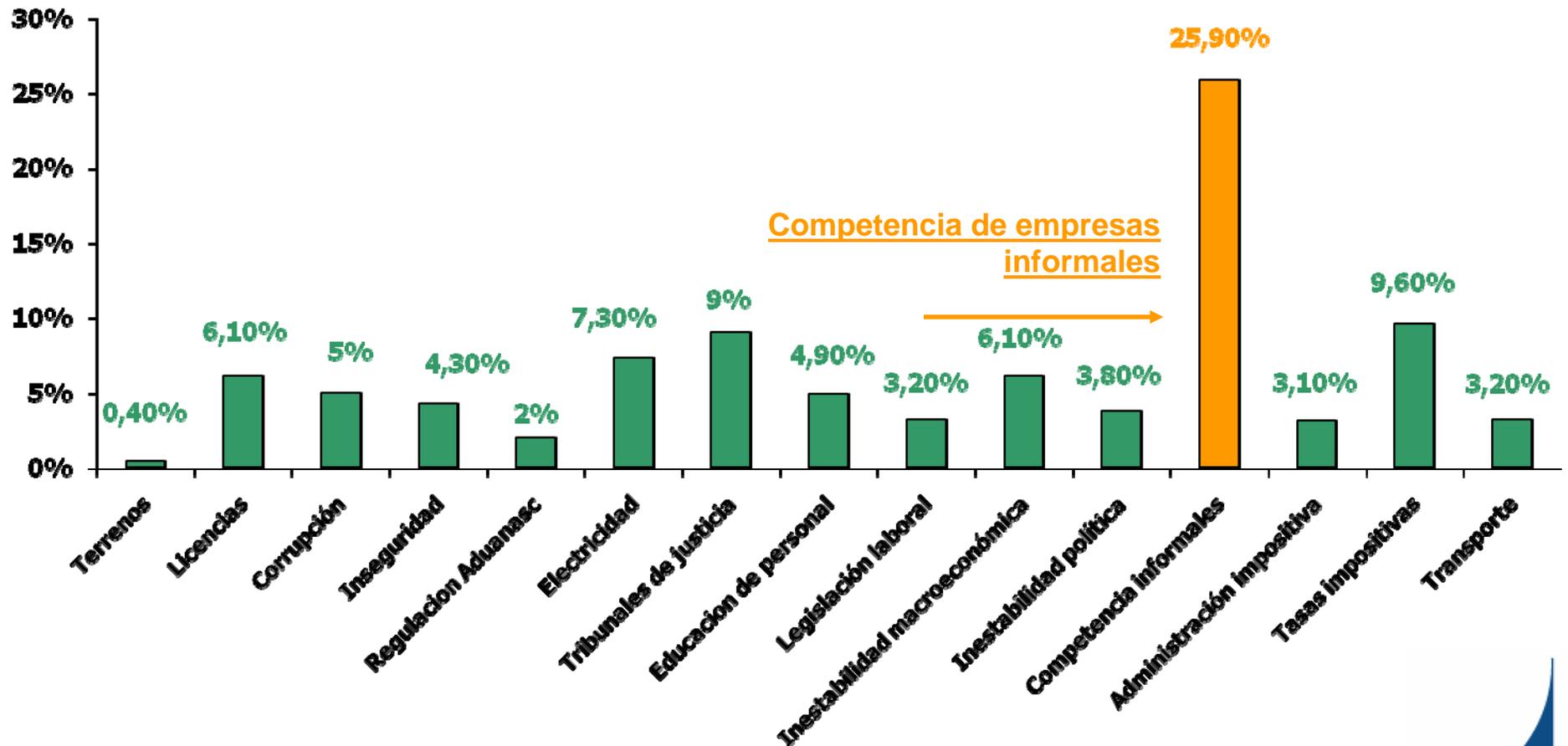
Efecto de la informalidad sobre problemas del establecimiento o negocio					
Problemas en los negocios	Obs. Formal	Obs. Informal	Formal	Informal	Dif(Inf-For)
Problemas Financieros	2427	3154	46.25%	48.54%	2.28%
Falta de Capital	1140	1531	83.09%	85.10%	2.01%
Problemas de crédito	1140	1531	42.62%	35.53%	-7,11%***
Tasas	1140	1531	24.99%	25.40%	0.41%

Nota: *:Significativo al 10% de confianza-**:Significativo al 5%-***:Significativo al 1%. La significancia de las diferencias fue obtenida por medio del método de Bootstrapping.

Fuente: Cárdenas y Rozo (2007).

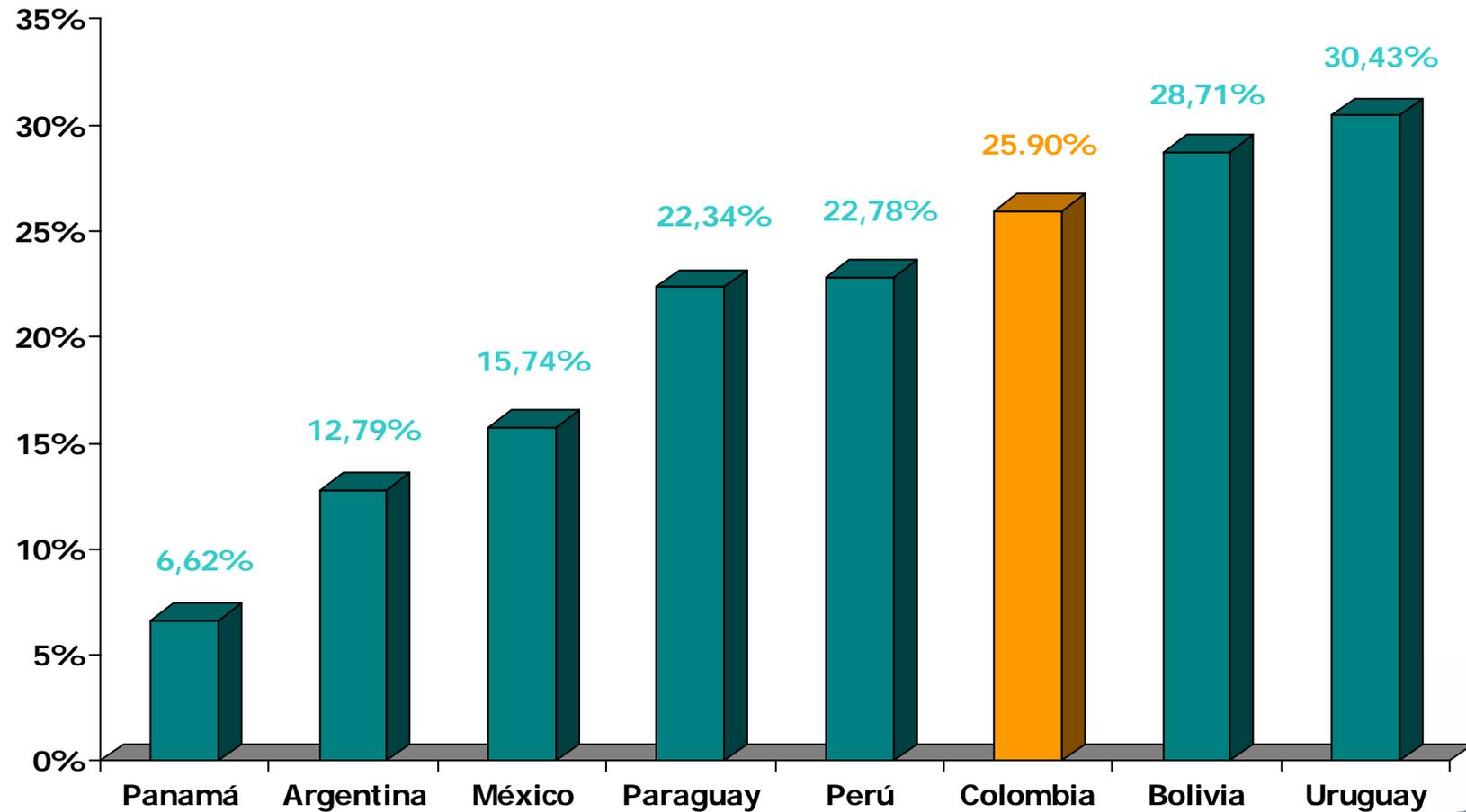


En Colombia, el 25,9% de estas empresas considera que la competencia generada por el sector informal es su más grave problema



Fuente: Cárdenas y Roza (2007).

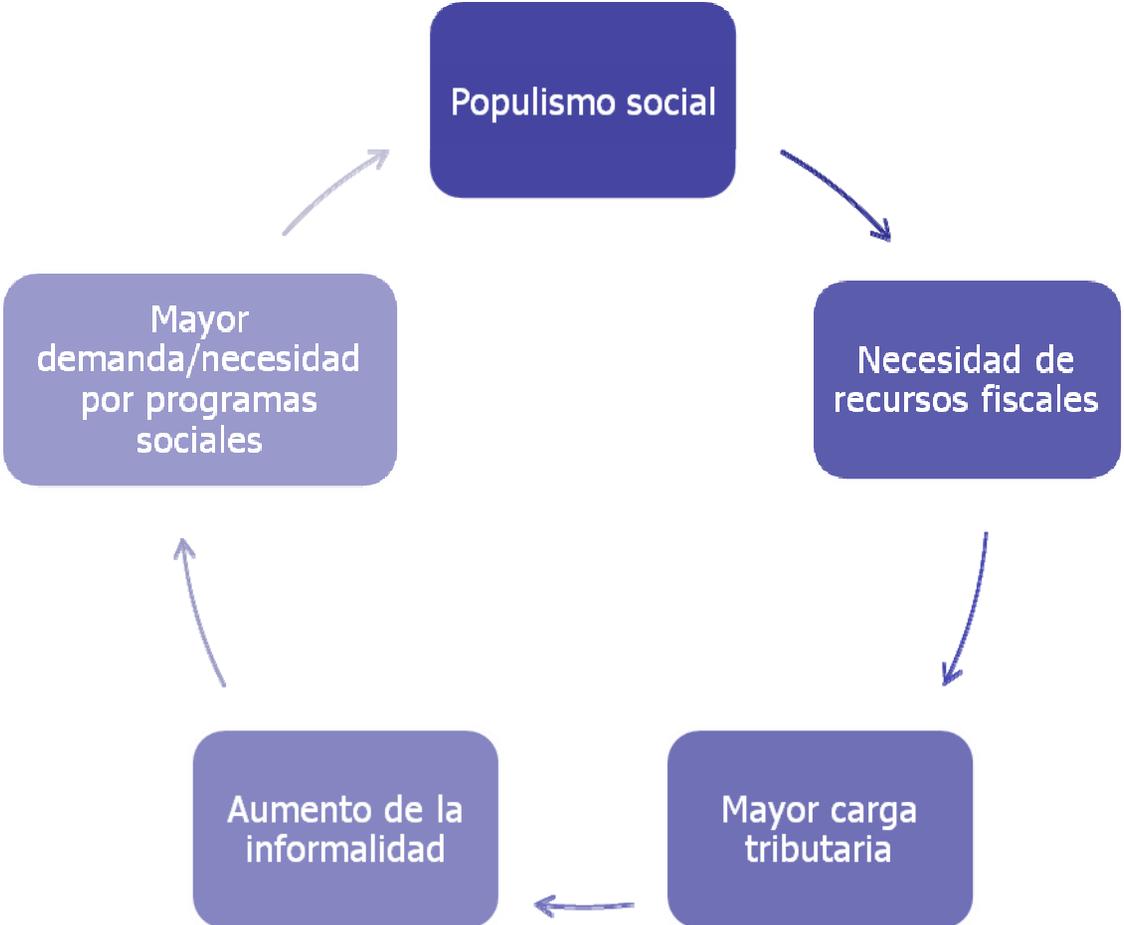
En Colombia, el 25,9% de estas empresas considera que la competencia generada por el sector informal es su más grave problema.



Fuente: Cálculos de los autores con datos de la encuesta empresarial realizada por el Banco Mundial.



Círculo vicioso de la informalidad

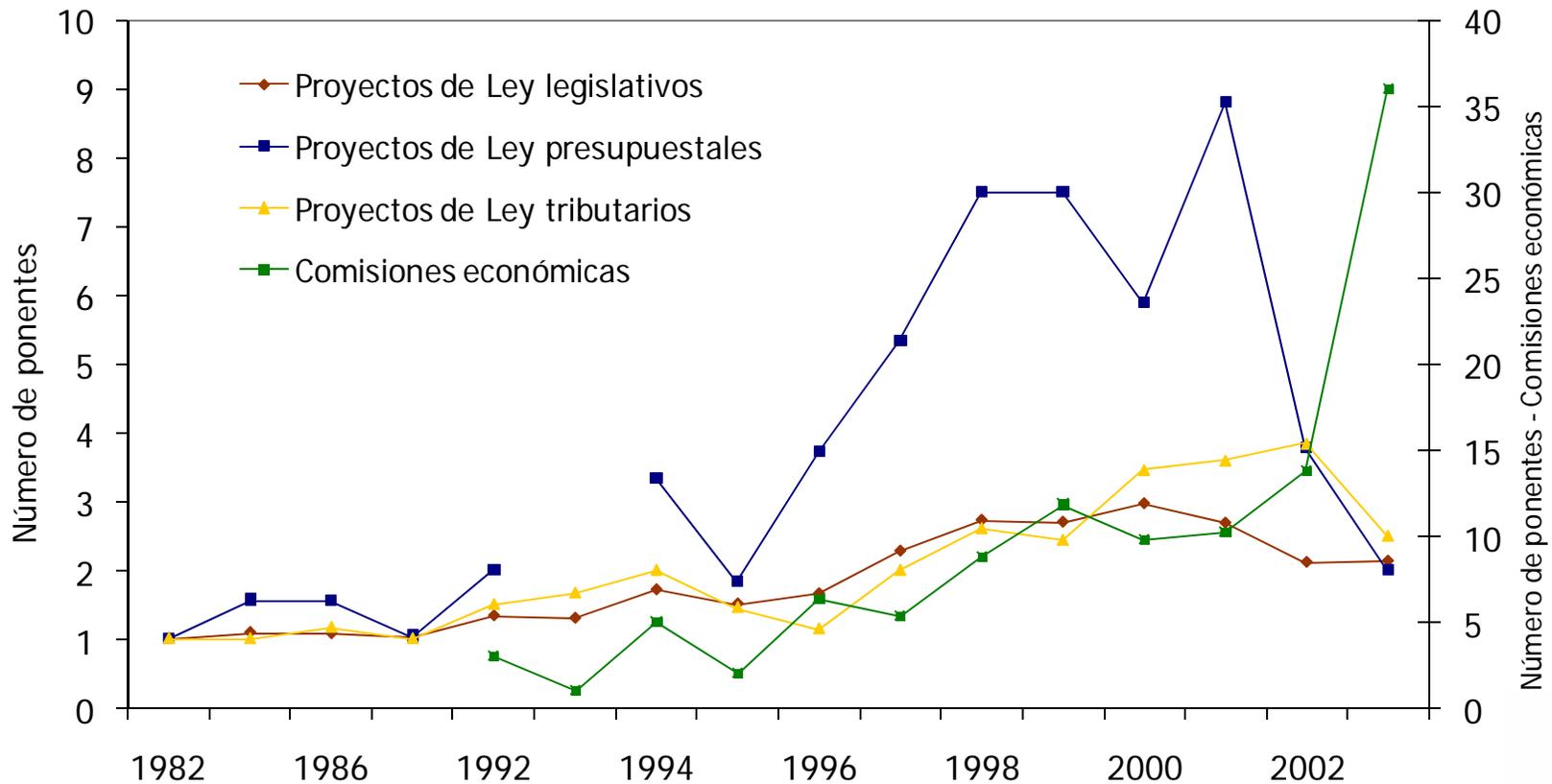


Riesgos políticos

- Pese a la reforma política de 2003, el sistema político colombiano se caracteriza por la ausencia de partidos fuertes y un congreso fragmentado. En estas condiciones,
 - Existe un mayor número de actores
 - La coordinación es más difícil
 - Aprobar proyectos de ley es más complejo



Número promedio de ponentes de los Proyectos de Ley presentados en el Congreso



Fuente: Cárdenas, Junguito y Pachón (2006).

Proyectos de inversión regional (% del presupuesto total, Ley de Presupuesto)

Año	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS)	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)	Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV)	Fondo Nacional de Regalías (FNR)
1990		0,2%	0,8%	
1991		0,4%	0,8%	
1992		0,3%	0,6%	
1993		0,5%	0,6%	
1994	1,3%	1,0%	0,4%	
1995	1,4%	0,8%	0,2%	0,8%
1996	1,4%	0,5%	0,2%	1,1%
1997	0,8%	0,3%	0,1%	1,1%
1998	0,3%	0,4%	0,1%	0,7%
1999		0,1%	0,1%	2,4%
2000		0,0%	0,1%	2,5%
2001		0,2%	0,3%	5,6%
2002		0,1%	0,1%	4,2%
2003			0,0%	1,8%
2004				1,3%
2005				0,9%

Fuente: Cárdenas, Mejía y Olivera (2006).

Riesgo potencial de los nuevos programas sociales

- Estos programas se prestan para que sean nuevos instrumentos para formar y mantener coaliciones.
- Consideraciones de tipo regional
 - Distribución de los recursos de acuerdo a la mayor necesidad política, no social y económica.



¿Qué ajustes requiere el modelo?

- Mayor énfasis en:
 - *Universalización.*
 - *Mejores herramientas de focalización*
 - *Evaluación*
 - *Sistemas de graduación*
- Además,
 - *Cambios en el sistema de financiación de la política social*



Efectos

- Introducción o expansión de programas de alto impacto social (subsidios a la demanda), visibles para los votantes.
- Acompañado de la nacionalización de empresas en manos del sector privado (o el rechazo a la venta de empresas estatales).
- Objetivos de reducción de la pobreza y la desigualdad por encima de los riesgos inflacionarios, la prudencia fiscal y las restricciones externas.

