

## Los gastos del gobierno en atención a la pandemia: aún no sabemos cuánto



Por: Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana

EDICIÓN 100 JUN- DIC 2020

**Por Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana**

Pasados casi nueve meses desde el inicio de la emergencia provocada por la pandemia de la covid-19, los colombianos siguen sin conocer, detalladamente, cuánto dinero se ha dispuesto, y cuánto dinero efectivamente se ha gastado para la atención de la emergencia.

La ausencia de un plan de gasto detallado –programa por programa, peso por peso–, que permita conocer con precisión la magnitud y la destinación específica de los recursos no sólo plantea dudas y tensiones en el seno de la opinión pública, sino que impide analizar con exactitud las medidas y decisiones que demandará la economía nacional para hacer frente a las consecuencias de una emergencia que ha lesionado de forma dramática el tejido social, laboral y empresarial del país.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana ha venido haciendo seguimiento al desembolso de los recursos públicos destinados por parte del Gobierno nacional a la atención de la actual coyuntura, a partir de una revisión exhaustiva de los documentos e informaciones entregados al

público por parte del Ministerio de Hacienda.

Según el reporte oficial del Ministerio de Hacienda, con corte al pasado 23 de octubre, el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) cuenta con 40,5 billones de pesos, de los cuales **se han desembolsado 11,6 billones de pesos**, equivalentes al 29%. Si bien es posible conocer los sectores e iniciativas generales hacia los que se han direccionado dichos recursos, no es posible conocer su ritmo total de ejecución. Adicionalmente, los planes que se tienen para el monto no desembolsado, todavía son opacos y poco detallados.

## Navegando las aguas del FOME

¿Cómo hemos determinado estos montos? La primera revisión tuvo lugar en el mes de junio del año en curso. Navegar las fuentes de información disponibles, para saber cómo se están gastando los recursos destinados a atender la pandemia, no ha sido una tarea fácil. Esta revisión inicial comprendió la lectura, el análisis y la clasificación de 331 decretos, 40 resoluciones, 400 contratos, y cerca de una veintena de alocuciones presidenciales e intervenciones públicas de ministros y viceministros.

La tarea tomó 26 días y medio, inicialmente. ¿Cuántos ciudadanos de a pie –aún los más interesados– tienen el tiempo o el conocimiento técnico para abrirse paso por las intrincadas aguas del papeleo virtual, e interpretar las implicaciones de estos documentos?

La más reciente revisión sobre cómo se han ejecutado los programas –con corte al 5 de octubre–, encontró que los desembolsos en pesos se centraron en cuatro áreas principales: el programa Ingreso Solidario (4,1 billones); subsidios a la nómina desde los Programas de Apoyo al Empleo Formal –PAEF– y de Apoyo a la Prima –PAP– (3,3 billones); transferencias a programas sociales –que corresponden a transferencias extraordinarias a beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor– (3,3 billones); y Salud (3,2 billones). Otros 796 mil millones se desembolsaron para sectores como Educación, Vivienda, Justicia, Defensa, Comercio y Agricultura.

Estas verificaciones tienen dos fuentes principales: el Portal de Transparencia Económica y la Sección de Presupuesto COVID de la página electrónica del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, los datos se contrastan con el sitio Web sobre Ejecución Presupuestal de los recursos para la emergencia, el cual fue habilitado en septiembre, casi seis meses después de la creación del FOME. Esta herramienta, aunque supone un avance en un frente que se ha destacado por su opacidad y la falta de detalle, se queda corta, pues reporta a qué entidades se les está entregando dinero, pero no detalla en qué programas se están gastando los recursos.

Las revisiones del Observatorio sobre los ritmos de ejecución por parte del FOME, contrastan con declaraciones recientes del ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, las cuales ratificaron que el Gobierno sigue sin informarles a los colombianos, cuánto dinero se ha dispuesto para hacer frente a la emergencia.



*Foto: Ministerio de Salud.*

El 14 de octubre, por ejemplo, durante su intervención en la cumbre cafetera, el ministro habló de recursos “aprobados” por un valor de 33,8 billones de pesos. Dos días antes, en una entrevista concedida al periódico El Tiempo, habló de 33,7 billones. No se trata de una diferencia menor: 100 mil millones de pesos no son una cifra despreciable.

Esta disparidad en las cifras reportadas recuerda cómo, en mayo pasado, en una transmisión televisiva, liderada por el presidente Iván Duque, el Gobierno nacional –en cabeza del viceministro de Hacienda, Juan Alberto Londoño–, aseguró que se estaban invirtiendo “cerca de 117 billones de pesos para atender la emergencia”.

Es comprensible que los montos y las inversiones requeridas para hacer frente a las consecuencias de una pandemia cambien permanentemente. **El problema es que los cambios en los montos, las destinaciones y los desembolsos no se les están contando a los colombianos de forma clara, proactiva, detallada y transparente.**

Con corte al 23 de octubre el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) cuenta con 40,5 billones de pesos, de los cuales se han desembolsado 11,6 billones de pesos, equivalentes al 29%.

### **Ingreso solidario, ¿una puerta hacia la renta básica?**

La mayor parte de los recursos que han salido hasta el momento del FOME, han sido destinados al programa Ingreso Solidario. Creado mediante el Decreto 518, este consiste en el pago mensual de 160 mil pesos a los hogares que no están cubiertos por programas de asistencia, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Según su página web, el programa ha cubierto a 2,6 millones de hogares en 178 municipios del país. Inicialmente concebido hasta junio, se extendió hasta diciembre. Finalmente, se determinó que los pagos irán hasta junio del próximo 2021.

Ingreso Solidario ha permitido hacer una caracterización más completa de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema. El Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias han sido claves para su ejecución.

La puesta en marcha de este programa ha coincidido con el debate político en torno a la creación de una renta básica en Colombia. El debate, fue impulsado por un proyecto de ley respaldado por 68 congresistas de diversos partidos políticos. Aunque la iniciativa no llegó a ser discutida en el Congreso, líderes de distintas fuerzas siguen hablando del tema -y, de hecho, lo han planteado como parte de los programas que comienzan a ambientar con miras a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2022-.



*Ministerio de Salud.*

¿A quiénes debería beneficiar una eventual renta básica?. ¿Cuál es el monto deseable?. En junio, el Observatorio Fiscal analizó las distintas alternativas. La primera –en esencia impracticable–, es una renta básica universal de un salario mínimo para todos los ciudadanos mayores de 18 años. La segunda es la renta básica garantizada –o ingreso mínimo garantizado–, una opción que, orientada a la eliminación de la pobreza extrema, puede ser fácilmente implementada.

El costo de acabar con la pobreza extrema en Colombia, con una renta básica garantizada focalizada, sería de 4,6 billones de pesos. Si se buscara ampliar el monto para que todos los colombianos tuvieran ingresos por encima de la línea de pobreza, el costo ascendería a 30 billones.

El análisis prospectivo sobre la posibilidad de crear esa renta básica en el país, como señalamos antes, no escapará al debate político de 2022.

Por un lado, el último de los giros previstos en el marco de Ingreso Solidario, llegará en junio del próximo año –es decir, menos de un año antes de la primera vuelta de las elecciones presidenciales–, y por otro, la recuperación de la economía, y del tejido laboral y empresarial serán los ejes centrales de la campaña.

Aunque es posible saber hacia qué sectores se han producido los desembolsos, no se ha puesto a disposición de los ciudadanos, información puntual sobre la utilización de los recursos, programa por programa y peso por peso.

## **El empleo, la principal preocupación**

**Las consecuencias de la pandemia en el país son innumerables. Sin embargo, ninguna ha tenido un impacto tan grande y negativo como la destrucción del empleo.** Según el DANE, entre febrero y mayo se destruyeron más de 5 millones de puestos de trabajo. Al momento de escribir este artículo, se revelaba que el desempleo en Colombia durante septiembre se ubicó en 15,8%.

Más que simples números, los datos sobre el desempleo en Colombia dan cuenta de un fenómeno que implica una seria disminución del poder adquisitivo de los ciudadanos, y profundas afectaciones del tejido empresarial.

Hasta el momento, el Gobierno no les ha explicado a los colombianos por qué decidió no subsidiar las nóminas de las empresas, a pesar de que sabía desde abril cuánto costaría brindar ese apoyo –y lo que es más importante, tenía el dinero para hacerlo–.

Esa decisión, cualquiera hubiera sido su justificación, tuvo como consecuencia que millones de personas perdieran sus trabajos.

¿Cuánto tiempo tomará –pero, sobre todo, cuánto dinero costará– recuperar los empleos perdidos? La estimación todavía está pendiente. En cualquier caso, es posible afirmar que será mucho mayor al que se hubiera podido invertir para evitar su destrucción, mediante la entrega de subsidios a la nómina de las empresas por parte del Gobierno –una alternativa que, además de solidaria con empresarios y trabajadores, era realista, realizable y responsable, en términos fiscales–.

Las actas de las reuniones del comité de administración del FOME permiten establecer que el asunto se abordó en al menos tres ocasiones. Los integrantes del comité expusieron que el costo mensual de las nóminas del sector privado –es decir, la remuneración de 2,3 millones de empleados formales–, ascendía a 11,3 billones de pesos. De ese total, la nómina para empleados que ganaban menos de 5 salarios mínimos era de 9,2 billones de pesos.

No todas las nóminas habrían requerido el subsidio, así que no se habrían necesitado 11 billones. Suponiendo la destrucción de uno de cada cinco empleos formales, es decir –con igual pérdida de empleo en el sector formal y en el informal–, esto habría costado no más de 2,2 billones de pesos mensuales. Para los tres meses de cuarentena, el costo habría sido de 6,6 billones.



*Foto: Ministerio de Salud.*

La experiencia internacional durante la pandemia, ha demostrado que sí es viable –y exitoso– proteger el empleo desde los gobiernos nacionales. Francia, por ejemplo, anunció en marzo ayudas para empresas y trabajadores por 45 mil millones de euros, mientras que el gobierno argentino anunció la inyección de 130 mil millones de pesos argentinos para ayudar a las empresas a pagar sueldos.

Decisiones de este calado, contrastan con las políticas implementadas por el Gobierno nacional que, más que insuficientes, se han mostrado poco efectivas en el panorama que viven el país y la economía. El aplazamiento o la reducción de las cargas tributarias, no resuelve los problemas de las empresas que no están logrando pagar sus costos y gastos de operación, empezando por las nóminas. En este escenario, además de despedir a sus empleados, muchas empresas se han declarado en quiebra.

Por otra parte, la iniciativa de otorgar préstamos tampoco ha mostrado especial utilidad. Si una empresa no está vendiendo, endeudarse para contratar trabajadores –o mantener su planta de personal– no parece la decisión más sensata, en términos financieros. Las garantías de crédito, aunque útiles en otros escenarios, no son ideales a la hora de proteger el empleo.

¿Cuál fue, entonces, la decisión que se tomó respecto al empleo? En mayo se creó el Programa de

Apoyo al Empleo Formal (PAEF), mediante el cual el Gobierno cubre el 40% del salario mínimo de los empleados de las empresas que hayan tenido una disminución del 20% o más en sus ingresos. El dinero sale del FOME.

Este programa, inicialmente previsto para ir de mayo a junio, se amplió hasta agosto. A mediados de octubre, el Congreso aprobó un proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional, que lo extiende hasta marzo de 2021. Por fuera del beneficio quedaron las microempresas con entre uno y tres empleados –esto, a partir del argumento del Gobierno nacional, según el cual la mayoría de las empresas con estas características son informales–. La ley tampoco introdujo mecanismos diferenciados de apoyo para las empresas más afectadas. Así, el criterio será el mismo para una empresa que haya perdido 20% de sus ingresos que para una que se haya visto afectada en un 80%.

Entre marzo y junio se destruyeron en el país más de 5 millones de puestos de trabajo.

## El escenario por venir

Colombia se encamina hacia la peor contracción económica de su historia. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, “se estima que el PIB decrezca 5,5% en el año 2020 como consecuencia del choque originado por el COVID-19 y las medidas de aislamiento para la contención de la pandemia”.

No obstante, las perspectivas internacionales exceden las previsiones del Ejecutivo. En junio, el Fondo Monetario Internacional previó una contracción del 7,8 por ciento del PIB al final del año. Aunque es esperable una suerte de ‘efecto acordeón’ que conlleve un crecimiento alto en 2021 y los años por venir, su tamaño es incierto. Según el mismo Marco Fiscal de Mediano Plazo, este rebote “estaría condicionado a que el estado de los balances financieros de las empresas les permita financiar su capital de trabajo y, en particular, reabsorber la mano de obra”.

De cara a un escenario pospandemia, no puede dejarse de lado el estado de ánimo de la ciudadanía. A juzgar por los resultados de la Encuesta Pulso Social del DANE, los colombianos advierten un panorama especialmente sombrío en los meses por venir. La preocupación frente a las perspectivas de ahorro y el pesimismo frente a la generación de empleo, destacan especialmente.

La claridad sobre el manejo de los recursos, además, va más allá de un control netamente fiscal. Saber cómo, en qué y cuándo se gasta el dinero, les permite a los ciudadanos asignar, con mayor claridad, responsabilidades sobre las decisiones que toman sus líderes políticos –y sobre las consecuencias de estas decisiones–.

Por ejemplo, hace algunas semanas se conoció que en 2019 la pobreza monetaria fue 35,7%, un punto porcentual por encima de la registrada en 2018, cuando se ubicó en el 34,7%. La pobreza monetaria extrema también aumentó, al pasar de 8,2% en 2018 a 9,6% en 2019. Estas cifras implican que entre 2018 y 2019, 662.000 personas entraron a la pobreza monetaria, mientras que 729.000 personas, lo hicieron a la pobreza monetaria extrema.



Ciertamente, la pandemia es y será la principal causa de muchas de las decisiones difíciles que el país tendrá que afrontar en materia económica durante los próximos años. Sin embargo, la justificación de las reformas, decisiones de gasto y nuevas prioridades en la agenda política, no pueden limitarse a la pandemia. Así, la transparencia en la información, permite también saber qué se hizo bien, qué se hizo mal, y también qué no se hizo, aún desde antes del coronavirus.



*Foto: Presidencia de la República.*

La falta de transparencia en el uso y disposición de los recursos para atender la emergencia, no sólo lesiona la confianza de los ciudadanos en sus instituciones; también afecta los esfuerzos del Gobierno por comunicarles a los colombianos sus ejecutorias.

La ausencia de un plan de gasto detallado –programa por programa y peso por peso–, impide la veeduría ciudadana y plantea preguntas sobre la gestión del dinero. Esta opacidad en la entrega de la información –una constante desde el inicio de la emergencia–, va en contra no solo de los principios de transparencia en el manejo de la información pública, sino también de los intereses del Gobierno para promover su gestión y contarle al país lo que está haciendo.

Los retos –y también los errores– en la puesta en marcha de un andamiaje institucional tan complejo

como el del FOME son entendibles –al fin y al cabo estamos afrontando una emergencia para la cual ningún país estaba preparado–. Sin embargo, no se entiende que, ante un panorama extremadamente complejo para el empleo y el tejido empresarial, los ritmos de gasto desde el FOME se mantengan en niveles todavía muy conservadores.

Además, **no es entendible que, pasados casi ocho meses desde el inicio de la emergencia, no se esté entregando información detallada sobre la gestión de los recursos y los planes de gasto a futuro.**

La falta de transparencia no equivale a corrupción o mala gestión de los dineros, pero sí afecta seriamente la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, en un momento de tensión en todos los niveles de la sociedad. Se puede –y se debe– hacer mucho más.

Powered By EmbedPress

**Foto portada:** Foto-Shutterstock.-Dinero.