

Exclusión e inequidad. Vías para un cambio constructivo*

LUIS JORGE GARAY**

ADRIANA RODRÍGUEZ***

RESUMEN

Colombia requiere una visión alternativa sobre cómo asegurar la inclusión social frente a las profundas desigualdades y la volatilidad de los ingresos, que han sido agravadas por una creciente intervención de las fuerzas del mercado. El nuevo modelo de desarrollo de los noventa condujo a la mercantilización y privatización de buena parte de la seguridad social. Ante esto, es impostergable la construcción colectiva de un verdadero contrato social sobre la estrategia de desarrollo social, donde la superación de la pobreza y la desigualdad constituyan un proceso de carácter estructural. La agenda de protección social y el pacto fiscal son dos de sus componentes centrales.

Palabras claves: Políticas sociales, inclusión social, inequidad, pobreza, Estado social de derecho.

* Fecha de recibo: 20 de septiembre de 2007. Fecha de evaluación: 5 de octubre de 2007. Fecha de aprobación: 17 de octubre de 2007. Este artículo se basa en el libro *Colombia: Diálogo pendiente. Propuestas de política pública para la paz*, dirigido y coordinado por los autores y publicado en 2005 por Planeta Paz. Los autores agradecen la colaboración de Raúl Bernal en la preparación del presente texto.

** Doctor en Economía, Massachusetts, Institute of Technology, Cambridge. Master en Economía, Universidad de los Andes, Bogotá. Ingeniero Industrial, Universidad de los Andes, Bogotá. Correo electrónico: ljgara@yahoo.com.mx

*** Economista, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Posgrado en Política Social, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Subdirectora del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: adrianarc@gmail.com

EXCLUSION AND INEQUITY. WAYS TO A CONSTRUCTIVE CHANGE

Abstract

Colombia requires an alternate vision on how to assure social inclusion in the face of the profound inequities and the volatility of the income, aggravated by an increasing intervention of the market forces. The new development model of the 1990 decade lead to mercantilism and privatization of a good portion of the social security. Thus, a collective construction of a true social contract over the strategy of social development, in which the overcoming of poverty and inequity becomes a structural process. The agenda of social protection and the fiscal contract are two of its components.

Key words: Social politic, social inclusion, inequity, poverty, Social State of Right.

A EXCLUSÃO E A DESIGUALDADE. CAMINHOS PARA CONSTRUIR

Resumo

Colômbia precisa duma alternativa para segurar a inclusão social, ante ás desigualdades e volatilidades das rendas pioradas por uma grande intervenção das forças do mercado. O novo modelo de desenvolvimento dos anos noventa chevou á mercantilização e a privatização duma grande parte da segurança social, graças a isso não é postergável a construção coletiva dum verdadeiro contrato social na estratégia do desenvolvimento, alí a superação da pobreza e a desigualdade constroem um processo de caráter estrutural junto com a agenda de proteção social e o pacto fiscal que são duas da suas partes centrais.

Palavras Chaves: Políticas sociais, Inclusão social, Desigualdade, Pobreza, Estado social de direito.

Analistas de diversas corrientes del pensamiento han llegado al convencimiento de que América Latina requiere una visión alternativa sobre cómo asegurar la inclusión social, de frente a las profundas desigualdades y a la volatilidad de los ingresos, que han sido agravadas por una creciente intervención de las fuerzas del mercado bajo ordenamientos sociales y políticos seriamente disfuncionales para la competitividad sistémica y en entornos regulativos con graves “fallas” para promover la eficiencia y competencia de proveedores de servicios públicos.

Y es que a diferencia de la experiencia de los Estados Unidos ante la Gran Depresión (Rodrik, 1999), cuando se introdujeron innovaciones institucionales que expandieron el papel del Estado y brindaron atención a las políticas públicas para la seguridad social, desde finales de los ochenta los países latinoamericanos se vieron abocados a drásticos cambios ante la crisis de la deuda externa, girando de un modelo “Estado-céntrico” sustentado en una estrategia de sustitución de importaciones con políticas de prestación y protección social centralizadas, de corte “cuasi-universalista” y administradas y gestionadas por el propio Estado, hacia un modelo “mercado-céntrico” abierto a la competencia externa en medio de la globalización y con una descentralización, focalización y “mercantilización” –delegación y participación privada en la financiación y administración– de políticas sociales, bajo estrictas restricciones fiscales, en el marco del ajuste y reforma estructural del denominado Consenso de Washington.

El giro hacia un modelo mercado-céntrico de prestación social tuvo que ver, al menos parcialmente, con el hecho de que los sistemas de prestación social en países como los de América Latina han adolecido tradicionalmente de altos grados de ineficiencia y elevados costos, insuficientes niveles de cobertura, calidad y serias inequidades en su provisión, agravados por prácticas de corrupción y desviación de recursos públicos, indebida supervisión y evaluación de los programas, con una marcada ausencia de participación ciudadana y precariedad financiera que impide asegurar su viabilidad y sostenibilidad (Garay, 2002a).

Ante estas circunstancias, bajo el nuevo modelo de desarrollo, en la década de los noventa se observó un proceso de reforma de las políticas sociales, como las de salud, pensiones, educación y vivienda, en términos

de la focalización, descentralización, regulación y supervisión, “mercantilización” y privatización en la prestación de ciertos servicios. Ahora bien, la profundidad de la problemática social y la fragilidad institucional, operacional y financiera de los sistemas de prestación social en la región, exigen la instauración de un régimen integral de protección y seguridad social como sistema de inclusión social en una perspectiva de mediano y largo plazo.

En este sentido, como señala Garay (2002a):

...se requiere construir una institucionalidad adecuada de normas, reglas de juego, compromisos y responsabilidades entre los sectores público y privado, para el suministro y provisión de servicios públicos en ámbitos como educación, salud, seguridad social, pensiones, etc., debidamente regulados, evaluados y supervisados por autoridades competentes y con la participación ciudadana bajo principios rectores como eficiencia, cobertura, calidad y pertinencia, integralidad de los programas sociales. Al Estado le compete irrenunciablemente buscar garantizar la atención de aquellos sectores excluidos que no puedan tener acceso a los servicios prestados a través de mecanismos de mercado.

Ello impone la construcción colectiva de un verdadero contrato social sobre la estrategia de desarrollo social en la que la agenda de protección social y el pacto fiscal han de ser dos de sus elementos centrales.

La necesidad de un contrato social de esta naturaleza es imperativa en Colombia, donde la pobreza y la desigualdad constituyen un proceso de carácter estructural, no una mera anomalía temporal resultado de desajustes en mercados como el laboral, subsanables con la profundización de la competencia, por ejemplo. En efecto, el país requiere superar las inequidades estructurales no sólo en términos de ingresos y activos, sino también de oportunidades para el desarrollo y realización de capacidades entre diversos grupos de la sociedad.

La lucha contra los factores determinantes de la pobreza y la inequidad en Colombia debe estar enmarcada en un Estado social de derecho. Dado que el objetivo de la universalización y gratuidad no es alcanzable en un futuro previsible, los recursos disponibles deben ser orientados preferencial y prioritariamente a los grupos más desfavorecidos de la estructura social. Para ello, se ha de implantar una economía política incluyente socialmente, con base en un contrato colectivo, para privilegiar el desmonte de las bases de la pobreza y la miseria, cuyos fundamentos se presentan a continuación.

BASES PARA AVANZAR HACIA UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

Ante la naturaleza multidimensional y estructural de la pobreza y la inequidad, resulta necesaria la instauración de un Sistema Integral de Protección y Seguridad Social sustentado en una estricta integración funcional entre los programas públicos de protección para los grupos más desfavorecidos –en educación, salud, capacitación, vivienda, pensiones y desempleo– con los programas de aseguramiento privado, mediante mecanismos y modalidades de mercado, con un esquema regulatorio que, a la vez de darle plena vigencia a los principios esenciales de la solidaridad, la progresividad y la eficiencia a través de todo y cada uno de los componentes del sistema, promueva el desarrollo y aplicación de una institucionalidad con normas, reglas y funciones propicias, para garantizar la mayor eficacia posible en términos de cobertura, focalización y contribución retributiva, y de eficiencia, costos de prestación, rendición pública de cuentas –*accountability*– y viabilidad financiera del sistema como un todo (Garay *et al.*, 2002).

Aparte de la intervención pública en los campos convencionales de la educación, salud, vivienda y prestacional, existen otros complementarios, como los programas de obras públicas, los programas de capacitación y adaptación laboral, y los seguros de desempleo, diferentes de la modalidad de indemnización por despido.

La unidad básica de acción de la política social ha de ser el hogar a partir del cual se deben desarrollar e implantar las diversas acciones de política pública de manera coordinada e interactiva con miras al aprovechamiento de sinergias, la reducción de los costos de intervención y la potenciación de su efectividad.

Salud primaria, requisito para garantizar el derecho integral a la salud

El Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales advierte que no puede realizarse el ideal del ser humano libre sin crear condiciones que permitan a cada persona gozar abiertamente del derecho a un nivel de vida adecuado, lo que implica la garantía del derecho fundamental a tener una vida sana en el sentido más amplio, al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y social.

Por lo menos cuatro condiciones son necesarias para garantizar el derecho a la salud: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad. Cada una de ellas enfrenta importantes problemas y falencias que imposibilitan y limitan la garantía del derecho a la salud en Colombia.

Avanzar en la garantía del derecho a la salud requiere transformar el sistema de salud hacia un sistema que conciba la salud como un bien público esencial, un derecho humano fundamental, una obligación del Estado y una responsabilidad social, que no puede estar sujeto exclusivamente a criterios de rentabilidad económica o de ganancia financiera, bien sea privada o pública.

El modelo de salud vigente en el país se basa esencialmente en un modelo de aseguramiento, con la creencia de que de esa manera se podría garantizar el acceso efectivo a los servicios de salud. Sin embargo, aunque la tasa de afiliación ha crecido significativamente desde comienzos de los noventa, en la práctica no sólo existe una amplia población, básicamente pobre, no afiliada, sino que se han reproducido otras profundas inequidades, como la menor proporción de la población rural afiliada, respecto de la población urbana, y, entre otros, la presencia de planes de beneficio diferenciales entre el régimen subsidiado y contributivo.

Además, subsisten importantes barreras de acceso al sistema de salud, como las relacionadas con la falta de dinero llamado a financiar el transporte para el desplazamiento al centro de salud más próximo al lugar de residencia, dada la ausencia de centros o su insuficiencia en los territorios en los que habitan los estratos más pobres de la población, el costo de medicamentos y otras asociadas con el sistema general de seguridad social en salud, como las de tipo administrativo. Las primeras barreras –de tipo económico– constituyen el obstáculo más determinante, al punto de que fue la principal razón aducida por cerca de un 62% de los enfermos para no acudir a los servicios de salud, según lo reportado en Encuesta de Calidad de Vida del 2003 (ECV 2003, DANE).

No menos importante es la persistente y elevada inequidad en los indicadores del estado de salud entre grupos poblacionales según su condición socioeconómica y entre las zonas rurales y urbanas.

Ante la experiencia observada en varios países en el campo de la salud, se han dado avances en la discusión sobre política pública poniendo en

serio cuestionamiento la creencia de que el aseguramiento por sí solo garantiza acceso efectivo en sociedades con altas tasas de pobreza y de desigualdad. Por el contrario, en las poblaciones pobres e incluso de ingreso medio bajo, el aseguramiento no necesariamente garantiza el acceso efectivo y oportuno a servicios adecuados de salud.

Ante estas circunstancias, en el marco del sistema integral de protección y seguridad social se ha de transitar progresivamente hacia un modelo integral que logre combinar eficientemente un sistema de atención primaria en salud universal para al menos los grupos más desfavorecidos de la población (por ejemplo, estratos 1 y 2), un régimen de aseguramiento con programas de servicios equitativos entre grupos sociales afiliados, y esquemas individuales de aseguramiento plenamente mercantilizados, en el caso de sectores sociales pudientes. Este modelo debe regirse por principios básicos de equidad, progresividad y solidaridad social.

La atención primaria en salud comprende un conjunto de actividades y servicios enfocados en el fortalecimiento y mejoramiento de las redes de atención, promoción y prevención, a partir de programas dirigidos a grupos poblacionales específicos y a la vigilancia y control del mapa epidemiológico. Un elemento central de su gestión es el robustecimiento de los sistemas de información nacional de salud pública, con el fin de establecer los parámetros y las tendencias sanitarias de la población, a partir de un concepto de cuidado poblacional.

Una de las características distintivas del sistema de atención primaria en salud reside en la espacialidad territorial de los servicios sociales de salud, atendiendo al criterio de cercanía espacial y prestacional del servicio al lugar de residencia de la población objetivo.

Además, la unidad básica de atención de este sistema de salud no debe ser el individuo aislado sino, por el contrario, el núcleo familiar, ante la aceptación de que la salud trasciende la mera carencia de enfermedad y abarca la generación de condiciones propicias para una buena nutrición, salubridad y un ambiente sano.

Adicionalmente, la atención directa y cercana a la familia permite coordinar y mejorar la efectividad de la prestación de otros servicios sociales (complementarios a la salud primaria) mediante diversas acciones: la constatación de la asistencia escolar de los menores en edad de estudiar, o

en su defecto, la gestión de cupo escolar en una escuela pública próxima, el chequeo del nivel nutricional de menores y su elegibilidad para optar por complementos alimenticios en la escuela pública (Garay, 2007).

Las bondades de la atención primaria en salud han sido comprobadas en países con diferentes niveles de desarrollo. Los resultados muestran mejoramiento en la calidad de la salud, la cobertura y la eficiencia de la organización de los sistemas de salud, un crecimiento de la participación comunitaria y un mejor entendimiento de las realidades epidemiológicas y demográficas. Los modelos de atención primaria en salud exitosos tienen una serie de características comunes:

- Sirven como primer contacto de los ciudadanos con el sistema de salud (promoción de salud y prevención de enfermedades);
- son integrales, ya que en dicho nivel de atención se puedan resolver una gran diversidad de enfermedades;
- son longitudinales, al prestarse atención al paciente durante toda la vida (Garay y Rodríguez, 2005).

Los organismos internacionales de salud han emitido recomendaciones sobre el contenido estructural de los modelos de atención primaria en salud. Según la OMS-OPS, el foco de atención de los modelos de salud deben ser las necesidades sanitarias de los habitantes, no los aspectos administrativos y financieros de las entidades prestadoras de salud. Esto no implica que garantizar la sostenibilidad financiera de los modelos de salud sea una preocupación secundaria. Por el contrario, los problemas financieros deben quedar resueltos desde el momento en que se hace una elección sobre el sistema nacional de salud.

De acuerdo con una estimación del costo per cápita de un sistema integral de prevención y atención de salud bajo un modelo de atención primaria en salud, realizada por la Secretaría de Salud del Distrito Capital, si los recursos públicos que el país ha dispuesto para el financiamiento del sistema de salud, en los últimos años –equivalentes a un 5,6% del PIB en 2003–, los destinara a un sistema como el propuesto, *ceteris paribus*, se lograría alcanzar una cobertura en salud primaria a más de un 80% de la población colombiana en el mediano plazo.

En palabras de Garay y Rodríguez (2005):

Esto muestra contundentemente no sólo el nivel de ineficiencia y de pérdidas de diversa índole que se presentan en el sistema de salud, sino especialmente las amplias posibilidades de lograr mejoras sustanciales en la salud de la población colombiana con los recursos dedicados hoy, si se aplican reformas sustanciales en la concepción, regulación y fiscalización de la prestación del servicio.

Educación como derecho exigible

599

De acuerdo con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación se asume como el derecho de cada persona a capacitarse para participar efectivamente en una sociedad libre, definiendo plenamente su personalidad y orientándose al desarrollo del sentido de la dignidad humana. Como derecho fundamental, la educación posee un núcleo esencial cuyo contenido es necesario, irreductible y no negociable, compuesto por cuatro rasgos distintivos: la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad.

En este contexto, la política pública de educación no debe centrarse básicamente en la ampliación de la cobertura, como ha ocurrido tradicionalmente en Colombia y muchos otros países en desarrollo, sino que ha de abarcar otros elementos constitutivos para alcanzar el carácter de una verdadera política integral. Una política integral ha de tomar en cuenta no sólo los aspectos de calidad, equidad y pertinencia de la educación, sino también la instauración de condiciones propicias para asegurar el acceso y permanencia escolar en el caso de los estratos desfavorecidos de la población.

En Colombia, como en la mayoría de los países latinoamericanos, se han presentado avances importantes en la expansión del acceso a la educación con la ampliación de los cupos escolares, pero infortunadamente no se han logrado progresos suficientes en la eficiencia del sector, en términos de promoción, repitencia y deserción escolar, especialmente en secundaria y en el sector rural; tampoco se ha reducido el nivel de inequidad en el acceso y la calidad de educación, en detrimento de los grupos pobres.

Las razones de la inasistencia se relacionan básicamente con motivos de orden económico: específicamente, falta de recursos para financiar los costos directos e indirectos, como el costo de oportunidad del abandono de labores que realiza el menor para contribuir al mantenimiento del hogar en los estratos socioeconómicos pobres (en un 45% de los casos según ECV de 2003) y en el desconocimiento de la importancia de la educación (25%).

Adicionalmente, la calidad de la educación muestra serias deficiencias, tanto para la educación pública como privada, con excepción quizás de algunos colegios privados especialmente de los estratos ricos, y en menor medida, de estratos medios y ciertos oficiales de los estratos medio y pobre.

La inequidad, ineficiencia, escasa calidad y falta de homogeneización de la educación entre poblaciones –rural vs. urbana, entre estratos pobres y ricos– impide una observancia plena del derecho a la educación en el país, por lo que la política pública en educación debe avanzar hacia una concepción comprensiva que vaya más allá del acceso a cupo escolar, privilegiando la calidad, pertinencia y contenido de la educación y que atienda debidamente los requerimientos de los hogares para promover la asistencia, permanencia y logros de los menores en el colegio.

En este último tema es de mencionar las experiencias en países como Chile, Costa Rica y Brasil, que muestran cómo el acceso, a la manera como ocurre con el caso de la salud y la protección social en general, no es un proceso de carácter estrictamente individual, sino que está determinado –en buena medida– por las características socioeconómicas, culturales y espaciales que afectan directamente al hogar como unidad nuclear para el desarrollo de la personalidad y la construcción de la ciudadanía. Por ello, las políticas de educación han de tener al hogar como unidad central de análisis y de acción, en tanto es el núcleo básico del desarrollo del menor a quien compete el derecho exigible de acceder a una educación adecuada, pertinente y de calidad.

En consecuencia, la alta deserción está asociada fundamentalmente con falta de ingresos de la familia y con el costo de oportunidad que implica para el hogar mantener al menor en la escuela, sacrificando una fuente de recursos, así sean precarios, a través del trabajo infantil, que si bien es éticamente rechazable, en las circunstancias vigentes resulta infortunadamente necesario para la población desprotegida.

A su vez, la inasistencia y los problemas de atención que dificultan el aprendizaje también tienen que ver con un factor de entorno determinante, cual es la desnutrición del estudiante por la precariedad de las condiciones de vida de su hogar (Garay, 2007a).

En este contexto, el pleno ejercicio del derecho a la educación en el país se encuentra ligado a la capacidad del sistema educativo de absorber al

total de la población entre los 5 y 17 años y, del mismo modo, otorgarles una educación de calidad suficiente para ejercer su ciudadanía y favorecer la movilidad social. Para tal fin, se requiere avanzar hacia la universalidad en el acceso a la educación básica de la población con edad entre los 5 y 17 años, ingresando a los niños inasistentes al sistema educativo y garantizando su permanencia escolar mediante la implementación de estrategias que promuevan y motiven la inserción e integración, como el otorgamiento de subsidios o transferencias monetarias y subsidios en especie, para atenuar el costo de oportunidad en el que incurren los hogares de los niños e incentivar la obtención de altos niveles de desempeño académico.

Complementaria y simultáneamente, progresar hacia la homogeneización de la calidad, para garantizar equidad, requiere la formación y mejoramiento de incentivos para los docentes, el apoyo a la gestión de los planteles oficiales y el establecimiento de estándares mínimos para lograr un ambiente pedagógico propicio para aprender.

El costo total adicional al monto de recursos públicos destinado al sector de la educación, que implicaría la implantación de los programas de cobertura y calidad en el primer quinquenio de aplicación, estaría alrededor de un 1% del PIB al año (Garay y Rodríguez, 2005). Ello exigiría concretar un compromiso político y social llamado a orientar recursos públicos en esa dirección, y acudir a medidas diversas, que irían desde una recomposición del gasto público hasta la reducción en la ineficiencia y el mal uso de los recursos.

Seguridad alimentaria: más allá que el derecho a no padecer hambre

El reconocimiento internacional del derecho a no padecer hambre constituye la base para formular el concepto de seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria comprende la disponibilidad permanente de alimentos inocuos, nutritivos y acordes con las preferencias de la población, y el acceso a los alimentos.

La seguridad nutricional, componente esencial del derecho a la alimentación y de la seguridad alimentaria, presenta un panorama desalentador para el país, dado que los indicadores de subnutrición, suministro de energía alimentaria y estado nutricional de los niños son de los más desfavorables de la región.

Son prioridades de una sociedad moderna el compromiso con el aprovechamiento social y la sostenibilidad de la naturaleza y el ambiente, la optimización económica del uso de la tierra, de acuerdo con la aptitud y escasez de los suelos, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Todos estos son propósitos prioritarios para el mejoramiento de la calidad de vida y la inclusión social de amplias capas de la población en condiciones de extrema precariedad y pauperización.

Una propuesta de política pública para garantizar el derecho a la alimentación y avanzar en la seguridad alimentaria consta de tres componentes básicos:

- Un Sistema Nacional de Abastecimiento Alimentario, con el objetivo de producir beneficios sociales mediante la reducción en los precios de los alimentos, aumento en el ingreso de los productores rurales y crecimiento en el empleo urbano y rural.
- Un subsidio monetario que garantice la supervivencia de la población indigente y cuya financiación se sustente en la redestinación de recursos presupuestales del nivel central y de la cooperación internacional, sin la necesidad de incurrir en un costo fiscal adicional.
- Y una política estratégica para la producción de bienes alimenticios y apoyo directo a los productores perdedores en el contexto de un tratado de libre comercio con Estados Unidos (Garay y Rodríguez, 2005).

A. El Sistema Nacional de Abastecimiento Alimentario, SNAA, se sustenta en el reconocimiento de las limitaciones, ineficiencias, inequidades y sobrecostos del actual proceso de abastecimiento; pretende fundamentalmente la racionalización, organización e integración de los procesos de almacenamiento, distribución, comercialización y transporte de los alimentos.

Los beneficios del SNAA sobre los ingresos de los productores rurales y el precio de los alimentos se derivarían de la reducción de los niveles de intermediación y de costos de transporte. La transferencia de estos beneficios al conjunto de la sociedad dependerá en buena medida de la aplicación de una estricta regulación a cargo del Estado.

Los criterios orientadores del SNAA son:

- La concentración de la acción estatal en la consecución de sus fines esenciales, en tanto Estado social de derecho, y el ejercicio efectivo

de los derechos sociales, económicos y culturales de la población, en particular, el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria.

- El énfasis en la población más vulnerable.
- La democratización y distribución equitativa de los beneficios del Sistema, el apoyo y promoción de la participación democrática y activa de los diferentes actores en el sistema alimentario.
- El impulso, apoyo y promoción de la asociatividad y organización de los operadores del Sistema en las áreas rural y urbana.

B. La atención de las carencias alimentarias a través de un subsidio alimentario, como política asistencial de emergencia que busca garantizar la supervivencia de las personas indigentes. Se trata de un subsidio monetario que complementa los ingresos de las personas que están por debajo de la línea de indigencia. El costo del subsidio, suponiendo los eventuales efectos positivos de un SNAA (en cuanto a reducción gradual de la indigencia como consecuencia de la disminución en los precios de los alimentos con un mejor abastecimiento, distribución y comercialización) oscilaría entre 1,6% del PIB en el primer año de implantación y 0,02% del PIB en el sexto año. Sin los beneficios de un SNAA, el costo oscilaría entre 1,7% del PIB y 0,5% del PIB, respectivamente (Garay y Rodríguez, 2005).

C. El sistema de apoyos directos debe beneficiar exclusivamente a los productos perdedores del TLC, para que tengan oportunidades reales de poder competir libremente en el escenario internacional una vez transcurra un período de tiempo prudencial. En términos de la eficiencia en la asignación de recursos no sería conveniente establecer subsidios para productos que carezcan de posibilidades de competir en el escenario internacional. En el caso de que no existan posibilidades de reconversión para estos cultivos, sería necesario otorgar a los pequeños agricultores ayudas directas dentro del marco de una política general de asistencia social y de erradicación de la pobreza e indigencia, con carácter más estructural que coyuntural, como ocurriría en el contexto de la política agropecuaria (Garay, Barberi y Cardona, 2006). Se trataría no solamente de velar por mejores condiciones de vida sino además por su capacitación, para insertarse laboralmente en otras actividades agropecuarias con perspectivas en el nuevo escenario competitivo internacional, o para su eventual migración e integración al entorno urbano.

Derecho a la protección frente al desempleo

La creación del Sistema de Protección frente al Desempleo en 2002 (Ley 789) introdujo reglas de redistribución para cubrir el riesgo del desempleo cuya gestión hasta entonces era asumida por el individuo y su familia. El sistema tiene tres componentes: subsidio para desempleados, capacitación para la reinserción laboral y ampliación de servicios de las cajas de compensación familiar en los períodos de cesantía. Y cuenta para su financiamiento con el Fondo para el Fomento del Empleo y la Protección del Desempleo¹, Fonede, administrado por las cajas de compensación familiar; el Fondo de Subsidio al Empleo y al Desempleo², administrado por el Ministerio de Protección Social, y con recursos del SENA.

A pesar del avance que representa la creación del sistema, su efectividad –expresada en la forma y la medida en que el riesgo del desempleo se comparte colectivamente– es minúscula. El sistema es excesivamente focalizado, de baja cobertura y modesto en lo que se refiere al monto de los subsidios. Por una parte, el acceso se restringe a los estratos menos vulnerables de la clase trabajadora (los desempleados provenientes del sector formal de la economía, o quienes en algún momento cotizaron al SGSSS o estuvieron afiliados a una caja de compensación familiar), mientras que los más débiles (aquellos provenientes del sector informal) son excluidos. Por otra, se observa una clara asimetría entre las necesidades y los recursos disponibles y asignados. Al tomar como referencia la operación del sistema en 2004, se tiene una cobertura del subsidio de 1,4% de los desempleados³ y 0,9% en capacitación.⁴

1. El Fondo se abastece con recursos de las cajas de compensación familiar que fueron redestinados por la Ley, tales como: una proporción de recursos del subsidio familiar (que fueron liberados al eximir de este beneficio a los hijos entre 18 y 25 años); el valor correspondiente al porcentaje no ejecutado para el sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar durante el año anterior; el valor correspondiente a la reducción de los recursos que se destinaban a administración; una proporción de los recursos que se destinaban a subsidios de vivienda de interés social y los rendimientos financieros del Fondo.
2. Cuenta especial adscrita al Ministerio de la Protección Social.
3. De las 4,5 millones de personas que estuvieron desempleadas en algún momento durante 2004, sólo 65.452 fueron beneficiadas con subsidio al desempleo.
4. Se trata de 40.508 desempleados capacitados por las cajas con los recursos del Fonede.

Tal desbalance entre necesidades y recursos es contradictorio con el bajo nivel de ejecución de los recursos de Fonede⁵ y con lo sancionado en la Ley 920 de 2004, según la cual los recursos del Fonede no ejecutados durante la respectiva vigencia fiscal se trasladan al Fondo Obligatorio para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social de las Cajas, FOVIS. Para resolver la baja ejecución y el represamiento de recursos de los dos primeros años de implementación del Sistema de Protección Frente al Desempleo, se pudo optar por el relajamiento de una(s) de las condiciones o requisitos para calificar como beneficiario, ajustar el monto o duración del subsidio y flexibilizar la distribución de recursos del Fonede.

Con el fin de avanzar en el *derecho a la protección frente al desempleo* se requiere reformular y ampliar el sistema. La reformulación debe encaminarse a la incorporación de los principios de solidaridad y progresividad. A su vez, la ampliación debe orientarse a incrementar gradualmente la cobertura –con la universalidad como meta– y el monto de la prestación, de forma que se garantice efectivamente la supervivencia de los individuos y sus hogares en los episodios de desempleo. Para tal fin, se propone un Sistema Mixto de Protección frente al Desempleo, compuesto por un *seguro* para los desempleados del sector formal y un *subsidio* para los excluidos del seguro, entre los que se aplicaría un fuerte componente de solidaridad. Ambos planes se compondrían de tres beneficios: prestación económica, capacitación e inscripción en el sistema de información.

El sistema podría seguir funcionando bajo la actual estructura en cuanto a la existencia de dos regímenes, pero en ambos se ampliaría la cobertura y el monto de la prestación, ampliando las fuentes de financiación con cualquiera de las siguientes opciones:

- Destinando el 50% del aporte actual a las cajas de compensación;
- adicionando al anterior un aporte del 25% de las cesantías; o
- complementando el primero con un aporte de los trabajadores del 0,5% del salario mensual y un aporte del Estado equivalente a una cuarta parte del aporte de los trabajadores.

5. En 2004 se dejaron de ejecutar \$69 mil millones correspondientes a los programas de Microcrédito y Capacitación, recursos que hubieran podido utilizarse en la asignación de 90 mil subsidios al desempleo adicionales a los 65 mil entregados durante ese año. En 2005, la baja ejecución se repitió, al punto en que se dejaron de ejecutar \$23 mil millones de los recursos para subsidios y microcréditos.

En cuanto a la magnitud de los beneficios del *seguro* se podría optar por una prestación de tres meses y un monto equivalente al 50% del salario devengado antes de quedar desempleado, o por una prestación de seis meses y un monto diferencial (para los primeros tres meses de 50% del salario devengado y para los tres finales 25% del salario devengado).

Los tres escenarios de financiamiento y los dos de beneficios del *seguro* arrojarían un excedente que oscilaría entre 0,05 billones y 1,45 billones de pesos (de 2003) en 2006, recursos con los que se financiaría el *subsidio*. En el período 2006-2010 (para cualquiera de los escenarios) los excedentes del *seguro* crecerían, lo que garantizaría un aumento gradual de cobertura para el subsidio de desempleo en la que se priorizaría a los grupos más vulnerables, como los desempleados en condición de indigencia y pobreza, y los jefes de hogar.

Las condiciones fiscales para la inclusión social

Las reformas en las políticas públicas sociales en la perspectiva de la superación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la inclusión social planteadas en este documento, demandan un nuevo pacto fiscal reflejado en una nueva estructura impositiva y una orientación diferente del gasto público.

La estructura impositiva nacional se caracteriza por el énfasis en la tributación indirecta, una progresividad débil⁶ del impuesto la renta, una tímida imposición a la riqueza, la existencia de una amplia variedad de exenciones y una elevada complejidad en términos normativos, que tienden a erosionar las bases gravables y a estancar la efectividad recaudatoria, y la inestabilidad en las reglas del juego derivada de permanentes cambios y reformas. Transitar hacia una tributación redistributiva podría incluir los siguientes cambios:

1. Establecer un impuesto nacional a los inmuebles urbanos y rurales y a los vehículos con una tarifa progresiva.
2. Gravar los dividendos percibidos por personas naturales justificado en los criterios de globalidad y de equidad horizontal.

6. La progresividad es débil cuando la tarifa impositiva crece en una proporción menor que los ingresos, y fuerte, cuando la tarifa crece proporcionalmente más que el ingreso.

3. Elevar la progresividad del impuesto de renta agregando una tasa marginal adicional equivalente al 40% para los ingresos más altos.
4. Eliminar la deducción por reinversión de utilidades creada por la Ley 863 de 2003, cuyo costo fiscal excede \$1 billón al año.
5. En cuanto al IVA: (a) Descargar la presión sobre algunos productos de consumo masivo; (b) elevar las tarifas aplicables a los bienes de lujo; (c) extender la cobertura del régimen de productos exentos y eliminar el régimen de excluidos, obviamente en correspondencia con la modernización y formalización de la economía, así como el mejoramiento de los sistemas de información sobre las transacciones intersectoriales. Estas modificaciones redundarían en la disminución del precio final de gran parte de los bienes de la canasta familiar.

Este arreglo tributario implicaría recursos fiscales adicionales netos del orden del 1,3% del PIB al año. Esto, unido al necesario desmonte de las exenciones, deducciones y tratamientos diferenciales inequitativos sin justificación económica o social comprobadas, podría sumar 4,3% del PIB.

La comparación entre los recursos que demandaría la instauración de un sistema integral de protección social y los que se derivaría un nuevo pacto fiscal, muestra que es posible conciliar un avance hacia la inclusión social. Un requisito indispensable para ello es la configuración y consolidación de una "economía política del poder favorable a la transformación social" hacia una democracia incluyente y moderna en el marco de un Estado social de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- BAHWATI, JAGDISH, *Poverty and Public Policy*, World Development, Vol. 16, No.5, 1988, pp. 539-555.
- BETANCOURT, CARLOS, *La Reforma Tributaria o el desengaño*, en *UN Periódico* No. 101, domingo 25 de febrero de 2007.
- BID, *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1998-1999. Washington, D.C., 1998.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Evaluación de la política social 2003*, Bogotá, 2004.

- GARAY, LUIS JORGE, *Construcción de una nueva sociedad*, Cambio y Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.
- GARAY, LUIS JORGE, "Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho", en *Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, agosto de 2002a.
- GARAY, LUIS JORGE, *En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia*, Bogotá, octubre de 2002b.
- GARAY, LUIS JORGE, "Inclusión social y construcción del Estado social de derecho." Ensayo presentado en el Seminario "Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías: Condiciones para la Convivencia y Seguridad Democráticas", convocado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, noviembre de 2002c.
- GARAY, LUIS JORGE, "Crisis, exclusión social y democratización en Colombia", (mimeo), Bogotá, 2003.
- GARAY, LUIS JORGE, "En torno a un sistema de protección y seguridad social para la inclusión: a propósito del caso de Bogotá", Foro sobre el Informe de Desarrollo Humano para Bogotá del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Bogotá, 2006.
- GARAY, LUIS JORGE, *Una aproximación analítica a la economía informal en la globalización: Evidencia empírica a propósito del caso de Bogotá, D.C., y Colombia*, Bogotá (a publicar en 2007).
- GARAY, LUIS JORGE ET AL., *Repensando a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, PNUD-ACCI, Bogotá, 2002.
- GARAY, LUIS JORGE Y ADRIANA RODRÍGUEZ, *Colombia: Diálogo pendiente. A propósito del Estado social de derecho*, Planeta Paz, Bogotá, 2005.
- GARAY, LUIS JORGE, BARBERI, FERNANDO E IVÁN CARDONA, *La negociación agropecuaria en el TLC: alcances y consecuencias*, Planeta Paz y Oxfam, Bogotá, 2006.
- KAKAWANI, KHANDER Y SON, *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, No. 1, International Poverty Centre, UNDP, Brasilia, 2004.

MISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD, MERPD, *Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia*, DNP, Bogotá, 2006.

RODRIK, DANI, "*Why is There much Economic Insecurity in Latin America?*", J. F. Kennedy School of Government, octubre de 1999.

SEN, AMARTYA, "Sobre conceptos y medidas de pobreza", en *Comercio Exterior*, Vol. 42, No. 4, México, abril de 1992.

