

LA UNIVERSALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA EL
DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL.
Propuesta para el caso Colombiano

DIEGO FERNANDO HERNANDEZ LOSADA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS
BOGOTÁ, SEPTIEMBRE 21 DEL 2005

LA UNIVERSALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA EL
DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL.
Propuesta para el caso Colombiano

DIEGO FERNANDO HERNANDEZ LOSADA

Trabajo de investigación presentado
como requisito para optar el título de
Doctor en Ciencias Económicas de la
Universidad Nacional de Colombia.

Director: Dr. Jorge Ivan Bula E.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS
BOGOTA, 21 DE SEPTIEMBRE DEL 2005

Nota de Aceptación:

Aprobado por el comité de evaluación de la tesis de doctorado en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Universidad Nacional de Colombia para optar el título de Doctor en Ciencias Económicas.

Director

Jurado

Jurado

Bogotá, 21 de Septiembre del 2005

Director:

Jorge Iván Bula Escobar

Economista de la Universidad Externado de Colombia, Master en Desarrollo Económico de la Universidad de Manchester, Inglaterra, Master y PhD en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Profesor Asociado de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia

Autor:

Diego Fernando Hernández
Losada

Master of Science in Finance de la Universidad de Illinois. Urbana, US. Agosto de 2000.

Magíster en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Junio de 1998.

Magíster en Administración de Empresas de la Universidad del Valle. Santiago de Cali, Abril de 1992.

Ingeniero Industrial de la Universidad Nacional de Colombia. Manizales, Marzo de 1986.

Profesor Asociado con dedicación exclusiva y Director del Departamento de Ingeniería de Sistemas e Industrial de la Universidad Nacional de Colombia.

LA UNIVERSALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL. PROPUESTA PARA EL CASO COLOMBIANO

Tabla de Contenido:

	Pgs.
Tabla de Contenido	5
Dedicatoria y agradecimientos	6
Resumen	7
1. Introducción	10
2. Política Social, Desarrollo y Pobreza	20
2.1 Orígenes de la Política Social	20
2.2 Teorías de Desarrollo Económico	26
2.3 Capacidades, Libertades y Oportunidades como Desarrollo	34
2.4 Conceptos y Teoría sobre Pobreza	46
2.5 Universalismo versus Selectivismo en Política Social	54
2.6 Contexto de la Política Social en América Latina	67
2.7 Conclusiones	70
3. Selectivismo y Selección Adversa en Colombia	73
3.1 Introducción	73
3.2 El Selectivismo como Institución de Política Social en Colombia	73
3.3 La Organización de la Política Social en Colombia	90
3.4 Metodología utilizada para determinar el Índice de Clasificación SISBEN	103
3.5 Conclusiones	114
4. La Renta Básica Universal para Colombia	117
4.1 Introducción	117
4.2 Antecedentes para la Propuesta de la renta Básica	117
4.3 Definición de la Renta Básica Universal	139
4.4 Críticas a la Renta Básica Universal	143
4.5 Financiación de la Renta Básica Universal	145
4.6 Costo de Capital y Cobertura de Riesgo	161
4.7 Conclusiones	167
5. Conclusión General	170
6. Referencia Bibliográfica	176
6.1 Libros y Artículos Referenciados	176
6.2 Páginas de Internet Referenciadas (Web Sites)	184
Lista de Tablas	186
Lista de Figuras	187

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

Dios mío, una vez más manifiestas tu inmenso amor por nosotros aquí en la tierra. Gracias te doy por haberme dado y conservado la vida, por permitirme culminar este proyecto, y por darme la oportunidad de proponerles a los colombianos un mecanismo que ayude a aliviar el sufrimiento de su pobreza material. Ruego a Ti para que la semilla aquí sembrada produzca frutos de solidaridad y universalidad y que a través de la construcción de un patrimonio social, nuestra sociedad obtenga mejores niveles de bienestar.

A mi esposa Gloria Inés y a mi hijo Jaime Andrés: Dedico a ustedes este triunfo ya que durante el proceso del doctorado siempre confiaron en mí, me acompañaron y me apoyaron con amor sincero; gracias a su desprendimiento y sacrificio pudimos estar siempre unidos.

Gracias a mis Profesores Jorge Iván Bula Escobar, Consuelo Corredor Martínez, John Jairo Betancur y Jorge Iván González quienes con su ejemplo, guía y conocimiento me ayudaron y motivaron durante todo mi proceso de formación doctoral.

Gracias a la Universidad Nacional de Colombia y a COLCIENCIAS las cuales como instituciones me brindaron el apoyo económico necesario para culminar con éxito este esfuerzo.

Diego Fernando

***LA UNIVERSALIDAD COMO FUNDAMENTO PARA EL
DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL.
PROPUESTA PARA EL CASO COLOMBIANO***

RESUMEN

Este documento presenta en seis capítulos los resultados de la investigación: *la universalidad como fundamento para el diseño de la política social en Colombia*. En el primer capítulo se formula el problema de investigación y se trazan los objetivos del estudio. El segundo capítulo incluye una revisión bibliográfica sobre los asuntos más relevantes para este estudio, en especial aquellos relacionados con el desarrollo. El capítulo describe en forma ordenada la literatura disponible sobre los orígenes y los modelos de política social, así como los enfoques sobre pobreza. Los objetivos del capítulo son, a) mostrar el estado actual del debate sobre el desarrollo económico, y particularmente los trabajos de Amartya Sen¹, John Rawls² y Philippe Van Parijs³ los cuales constituyen una importante contribución para el análisis y el diseño de la política social, b) sustentar la conveniencia del universalismo en el diseño de la política social como la mejor manera de promover la libertad real de los individuos. Este capítulo también contiene los pronunciamientos sobre la política social divulgados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

¹ Premio Nóbel en ciencias económicas de la Academia Sueca en 1998

² John Rawls [1921-2002] Autor de la Teoría de la Justicia 1971. Fue Profesor en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Harvard en Los Estados Unidos de América.

³ Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica y Profesor Visitante en el Departamento de Filosofía de la Universidad de Harvard en los Estados Unidos de América.

El primer componente de la teoría de la libertad real propuesto por Van Parijs [1995, 25] consiste en la necesidad de una estructura básica de derechos en la sociedad. Teniendo en cuenta lo anterior, el capítulo tercero examina la estructura básica de los derechos sobre los cuales se fundamentó el diseño de la política social en el caso colombiano, y analiza las instituciones y organizaciones mediante las cuales se implementó el selectivismo en Colombia desde principios de la década de los noventa (siglo veinte). Además se estudia su inconveniencia y limitaciones como modelo de política social. En este orden, el capítulo cumple con dos objetivos: a) describir las instituciones de política social en Colombia y particularmente el selectivismo en la provisión de bienestar social, b) demostrar la probabilidad de selección adversa del instrumento de clasificación de beneficiarios de los servicios sociales en Colombia. Para lograr este último objetivo se utilizó como metodología la herramienta matemática conocida con el nombre de Simulación de Montecarlo la cual permite suponer n casos, o un continuo de individuos a quienes se les aplican en forma aleatoria los nuevos puntajes discretos que utiliza el sistema SISBEN⁴ para obtener el índice individual, ubicando el resultado dentro de un rango que va de cero a cien puntos. Cada resultado es comparado con un continuo de puntajes obtenidos, lo cual permite calcular la probabilidad de que una vez establecido el corte para la entrega de subsidios, un individuo pueda tener la posibilidad de estar dentro del rango establecido. Debido a que el continuo de individuos simulados arroja una distribución normal, esto permite utilizar dicha estadística para determinar la probabilidad de la selección adversa.

El cuarto capítulo tiene como objetivo sustentar la introducción de un ingreso básico universal en Colombia; su viabilidad como institución de política social, su funcionamiento y la oportunidad que éste representa para disminuir los elevados índices de pobreza; sin

⁴ Sistema de Selección de Beneficiarios de los Servicios Sociales. Este sistema es explicado en el capítulo 3.

olvidar el planteamiento de que esta propuesta promueva la libertad real. El ingreso básico universal es la exigencia en la teoría de Van Parijs para que las personas puedan tener la propiedad de si mismas, y posean los medios o las oportunidades para escoger el tipo de vida que a ellas les gustaría poder vivir. En ese mismo capítulo se analizan los principios éticos y económicos presentes en la propuesta de la renta básica Parijsiana⁵. Para financiar la renta básica en el caso colombiano se propone la creación de un Fondo Universal Ciudadano (FUC), empresa de patrimonio social que rentará un Dividendo Social Preferencial (DSP) para cada ciudadano. La primera versión de la propuesta fue discutida en la red de renta básica garantizada en los Estados Unidos USBIG [New York, Marzo 2003] y publicada en *The Journal of Socio-Economics*, Vol. No. 34 [Febrero 2005; 27-38]. En esta tesis se han realizado cambios sustanciales a la propuesta original, los cuales mejoraron significativamente el primer trabajo. También se incorporan las discusiones desarrolladas en los últimos congresos sobre renta básica⁶.

El capítulo quinto es una reflexión comprehensiva sobre la universalidad como fundamento para el diseño de la política social y la base para implementar la Renta Básica Universal (RBU) en Colombia; y así poder promover, la libertad real para todos. Finalmente el capítulo sexto contiene la bibliografía utilizada en esta investigación.

⁵ Parijsiana en honor a su proponente Philippe Van Parijs.

⁶ X Basic Income European Network, BIEN. Barcelona, Septiembre 2004 y IV United States Basic Income Guarantee, USBIG. New York, Marzo 2005.

CAPITULO 1

INTRODUCCION

Los pobres no tienen acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas. Con frecuencia carecen de vivienda y alimentos y de servicios de educación y salud adecuados, y estas privaciones les impiden adoptar el tipo de vida que todos deseamos para nosotros mismos. También son sumamente vulnerables a las enfermedades, los reveses económicos y los desastres naturales. Por si fuera poco, son tratados en forma vejatoria por las instituciones del Estado y la sociedad y carecen de poder para influir en las decisiones claves que les afectan [World Bank 2000-01, 1].

La anterior preocupación, sumada al crecimiento y a los elevados niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso en Colombia, considerando los datos proporcionados por las mediciones basadas en la línea de pobreza⁷ y en el índice de desigualdad GINI⁸ (ver Figura 1), hace necesario estudiar alternativas de política social que conlleven a la solución de esta problemática⁹.

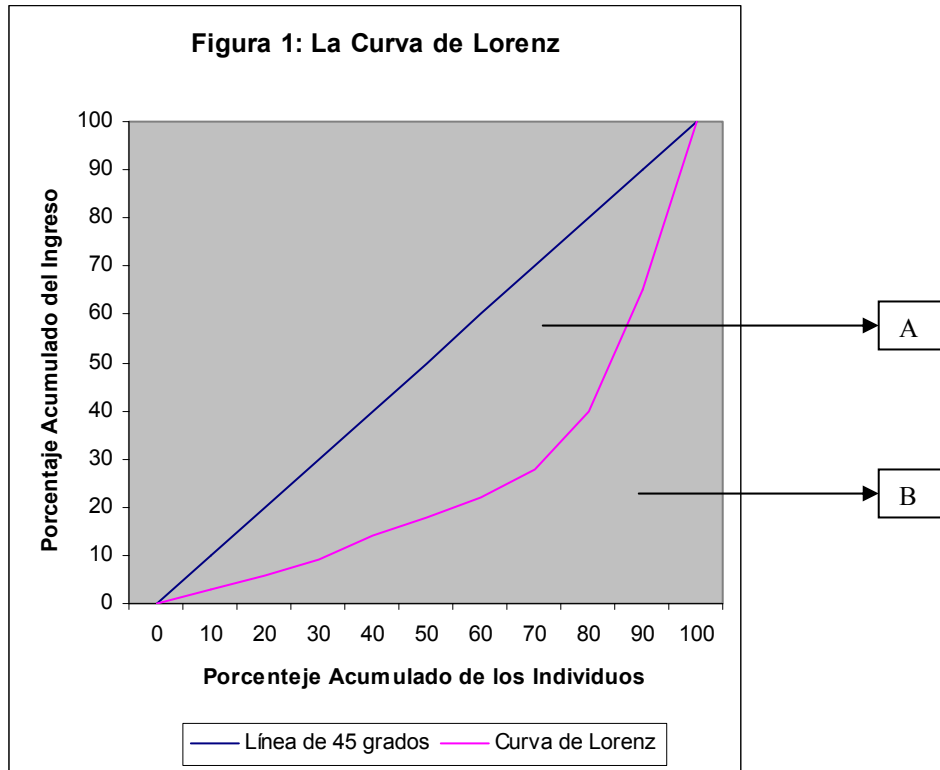
La manera cómo esta problemática es atendida en Colombia, responde a la concepción económica en la cual el Estado no participa de las actividades que pueden ser

⁷ La Línea de Pobreza es una medida de la magnitud de la pobreza en los países, y consiste en el ingreso mínimo por debajo del cual, se considera que un individuo es pobre. El procedimiento de estimación de la LP se puede resumir en los siguientes pasos: a) Estimar la canasta normativa de alimentos (cuyo valor se conoce como “Línea de indigencia” o LI). b) Estimar la LP con base en la canasta normativa de alimentos y en la estructura de gasto de los hogares. La canasta normativa de alimentos se elabora con base en los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes para una persona de edad y sexo promedio. Una vez encontrada la línea de indigencia, para encontrar la LP, se le aplica a la primera el coeficiente de Engel de los estratos más pobres. Para el Banco Mundial una persona se considera pobre si no recibe un ingreso promedio diario de al menos dos dólares, y en extrema pobreza si recibe menos de un dólar por día.

⁸ En la figura 1, el ingreso de los individuos u hogares son organizados sobre el eje horizontal en porcentajes acumulados desde el menor ingreso hasta el más alto. La línea vertical mide la participación del ingreso recibido por cada grupo de ingreso recibido en porcentajes acumulados. La línea diagonal es una medida de perfecta equidad en la distribución del ingreso; a cada punto sobre la línea diagonal el porcentaje de ingreso recibido es exactamente igual al porcentaje de los participantes de dicho ingreso. La línea horizontal hacia la derecha mide la perfecta inequidad en la distribución del ingreso. A medida que nos movemos sobre el eje horizontal, cada individuo recibe cero ingresos hasta que llegamos al último individuo quien recibe el 100% del ingreso representado por la línea vertical. El coeficiente de GINI es la tasa del área entre la Curva de Lorenz y la línea diagonal en relación al área total del triángulo en la cual se encuentra. En la figura 1 el coeficiente de GINI, g es igual a la tasa del área **A** dividido entre el área de **A** más el área de **B**. $g = (A+B)$.

⁹ Más adelante en este mismo capítulo se presentan las cifras.

desempeñadas eficazmente por el mecanismo del mercado, tan sólo interviene de manera residual y temporal si éste falla¹⁰.



Bajo la anterior concepción, el mercado debe asignar y distribuir eficientemente los servicios de salud, educación, vivienda y todo lo relacionado con el bienestar de las personas, si ocurren fallas en dichos mercados, el Estado interviene pero sólo de manera residual con aquellos individuos que no pueden insertarse adecuadamente al sistema.

En Colombia desde 1994 fue implementado el selectivismo en la política social, el cual consiste en la entrega de subsidios a la demanda mediante la aplicación de un sistema de

¹⁰ En el siguiente capítulo se amplía esta explicación cuando se estudian los modelos de desarrollo económico.

clasificación y selección de beneficiarios (SISBEN¹¹). Este sistema ha demostrado su incapacidad por resolver el problema de la pobreza en Colombia, pues los elevados índices de pobreza y desigualdad se mantienen y han incrementado desde su implementación; pero, tampoco resuelve la problemática a quienes se les dificulta la consecución de los ingresos mínimos que les permitan una subsistencia digna y la posibilidad de expandir sus capacidades, tal como lo plantea Amartya Sen en su discusión de la libertad como desarrollo, o como lo afirma Philippe Van Parijs en su propuesta de libertad real para todos, para que cada individuo pueda ser realmente libre. Lo anterior, se debe a que el selectivismo caracteriza al desempleo y a la pobreza como un problema de corto plazo; por lo tanto la asistencia es suministrada de manera temporal y limitada. Además, el selectivismo conduce a otro tipo de problemáticas como la estigmatización social, la trampa de la pobreza, la selección adversa¹², y el riesgo moral discutidos en este estudio¹³. Sen [1995, 12] agrupa así los costos del selectivismo: distorsión de la información, distorsión de incentivos, estigma social, costos administrativos, y sustentabilidad política y mantenimiento de la calidad¹⁴.

Las cifras que a continuación se presentan, reflejan la problemática de la pobreza en Colombia y permiten entender las preocupaciones que son abordadas en esta tesis. El informe de evaluación del SISBEN preparado en el año 2001 por la Misión Social del

¹¹ Ley 60 de 1993, artículo 30: la focalización o selectividad de subsidios es el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, según los criterios que establezca el CONPES Social para la identificación, clasificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

¹² En este trabajo se demuestra la probabilidad de la selección adversa en la utilización del instrumento SISBEN.

¹³ En la sección 3.2 se discuten estos problemas.

¹⁴ Citado por Sarmiento y Arteaga [1998, 207]. Focalizar o Universalizar un Falso Dilema. Cuadernos de Economía No. 29, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP), muestra que en 1991 el coeficiente de desigualdad de GINI para las personas fue de 0.5477, en 1988 de 0.5630 y en 1999 de 0.5561, y para los hogares de 0.5355 en 1991, 0.5458 en 1998, y 0.5387 en 1999. Respecto de la participación entre los más ricos y más pobres, en la década de los noventa el 10% más pobre de la población participó con una parte cada vez menor de los ingresos. Igual patrón se observó hasta el decil 5, pero mejora para los deciles 6, 7, 8 y 9. Los más ricos, decil 10, participaron con una porción menor hoy que hace diez años, pero la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se ha incrementado¹⁵. Los datos anteriores son mostrados en la tabla No 1. El Informe de Desarrollo Humano del 2004, que presenta la situación social de Colombia aún más grave con un coeficiente de GINI de 0.576; es decir que se pasó de 0.5387 en 1999 a 0.576 en el 2004.

Tabla No. 1: Participación por decil en el ingreso*. Datos para Colombia, 1991–2000

Deciles	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Decil 1	0.92	0.74	0.63	0.63	0.63	0.58	0.63
Decil 2	2.09	1.78	1.96	1.98	1.95	1.87	1.76
Decil 3	2.94	2.58	2.88	2.94	2.79	2.81	2.67
Decil 4	3.84	3.43	3.82	3.89	3.68	3.75	3.58
Decil 5	4.81	4.41	4.83	4.98	4.69	4.82	4.61
Decil 6	5.98	5.60	6.11	6.38	5.92	6.14	5.90
Decil 7	7.54	7.11	7.78	8.19	7.54	7.92	7.67
Decil 8	9.86	9.50	10.41	10.88	10.17	10.56	10.49
Decil 9	14.08	13.96	15.23	16.09	15.55	16.07	16.12
Decil 10	47.93	50.90	46.36	44.05	47.09	45.49	46.57

Fuente: Calculado por el DNP basado en la encuesta nacional de hogares, DANE, Septiembre del 2002, tomando el ingreso por unidad del gasto (Todos los habitantes del hogar excepto servicio doméstico y pensionados).

¹⁵ Misión Social. Informe de evaluación del SISBEN, Mayo 2001.

Si tomamos como referencia la “línea de pobreza”, la cual permite comparar los niveles de pobreza entre los diferentes países, actualmente en Colombia el 64%¹⁶ de la población vive con un ingreso inferior al establecido como Línea de Pobreza¹⁷. Es decir, por cada dos personas que usted encuentre en el país, habrá cuando menos una de ellas, cuyos ingresos diarios son menores a USD \$2.34 diarios, cantidad que representa la línea de pobreza para Colombia¹⁸. El nivel de extrema pobreza, en la actualidad, está cerca al 25% de la población colombiana, lo cual significa que por cada cuatro colombianos, al menos uno vive en la miseria, es decir, no percibe más de USD \$0.94 diarios para su subsistencia¹⁹. La tabla No.2 muestra la evolución de la línea de pobreza entre los años 1994 y 2000 para Colombia.

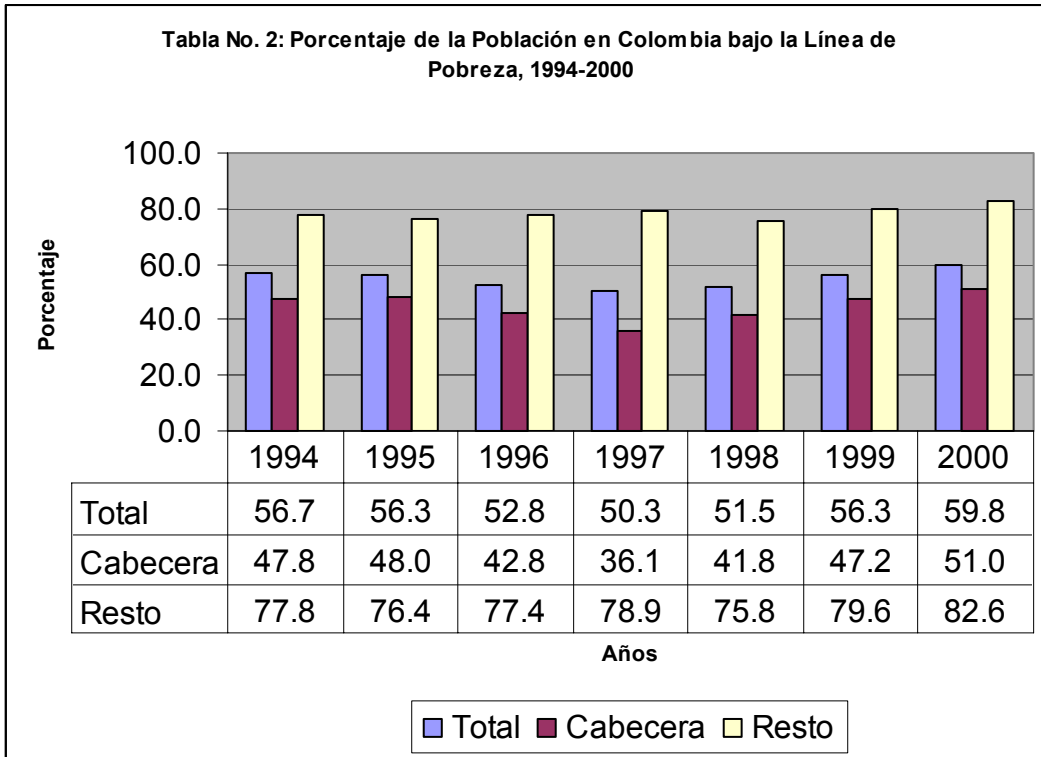
Lo que está en juego es entonces el bienestar del 64% de la población colombiana, por lo tanto es pertinente la discusión sobre la conveniencia de la actual política social, buscando con ello corregir las deficiencias, contraer los índices de pobreza y mejorar el nivel de ingresos de la población para promover una sociedad en la cual los individuos sean realmente libres.

¹⁶ Informe de Desarrollo Humano 2004.

¹⁷ El Banco Mundial, define a una persona como pobre si sus ingresos diarios son menores o iguales a USD \$2 diarios y en extrema pobreza si son por debajo de USD \$1 diario.

¹⁸ La línea de pobreza para el sector urbano en el año 2003 era de COL \$197.685 mensuales y que convertidos a USD del mismo año según la tasa Representativa del Mercado (TRM) a Diciembre 31 del 2003 (COL \$2807.3), representan USD \$2.34 diarios.

¹⁹ La línea de indigencia para el sector urbano en el año 2003 era de COL \$79.756 mensuales y que convertidos a USD del mismo año según la tasa Representativa del Mercado (TRM) a Diciembre 31 del 2003 (COL \$2807.3), representan USD \$0.947 diarios.



Fuente: Calculado por el DNP, basado en la encuesta nacional de hogares. DANE, septiembre 2002. Cabecera significa urbano; y resto es el área rural.

La economía presenta deficiencias a la hora de proponer soluciones concretas al problema de los ingresos de la población²⁰, y parte de las políticas sociales se han esperado y concentrado alrededor del mercado laboral, buscando estimular la oferta de trabajo para que por medio del empleo las personas obtengan su seguridad social.

El sistema de seguridad social en Colombia fue creado mediante la Ley 90 de 1946 y reformado con la ley 50 de 1991 y ley 100 de 1993. Para obtener el beneficio de este sistema, los trabajadores y empleados están obligados a constituir un ahorro progresivo

²⁰ Peter Gottschalk y Timothy M. Smeeding afirman que ha habido una falta de interés de los académicos en los Estados Unidos por estudiar los problemas de la distribución e inequidad del ingreso y al contrario, en Europa se encuentran académicos como Atkinson (1970) y Jean Pen (1971) y sus predecesores quienes han hecho importantes contribuciones a la teoría y medidas de la inequidad durante la década de los setentas. Cross_National Comparisons of Earnings and Income Inequality. Journal of Economic Literature, Vol. XXXV (June 1997), pp. 633-687.

durante la vida laboral, con el fin de garantizar que al presentarse alguna contingencia, el individuo cuente con un ahorro que le permita mantener un ingreso mínimo vital, acorde con su calidad de vida. Para tal efecto se destina el 15% (11.25% a cargo del empleador y 3,75% a cargo del trabajador) del salario devengado por el trabajador a un fondo pensional²¹. Adicionalmente existe el Fondo de Solidaridad Pensional, institución cuyo fin es ampliar la cobertura en materia de pensiones mediante subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tengan acceso a los sistemas de seguridad social. La financiación de dicho fondo se realiza con el 1% del salario de los afiliados al régimen, que perciben ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

La seguridad social y en general el sistema de protección social en Colombia han sido creados bajo la concepción del trabajo asalariado. Sólo mediante el sistema de cotización durante toda la vida laboral puede obtenerse el derecho a una pensión a partir del momento de la jubilación. ¿Qué pasa entonces con el trabajo no asalariado, por ejemplo el de las empleadas domésticas, el de las señoras que no van al trabajo por quedarse en las casas cuidando sus hijos o personas ancianas o discapacitados, madres comunitarias y otros grupos de este tipo? Estos son trabajos que la sociedad no valora y en consecuencia, en la mayoría de los casos, quienes lo realizan no perciben ingresos ni tienen el derecho a la seguridad social. En Colombia en el año 2003, según cifras publicadas por Hugo López de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, el 13% de la población mayor

²¹ En Colombia la Ley 100 de 1993 autorizó la creación de Fondos de Pensiones administrados por el sector privado pero también existe el Seguro Social por parte del sector público y algunos regímenes especiales para entidades públicas.

de 16 años se encuentra totalmente desprotegida por el sistema de salud y pensiones. Esta cifra varió entre el año 1997 y el 2003 pasando del 5.5% al 13%.

Tampoco podemos desconocer que con la globalización de la economía y la implementación de sistemas laborales más flexibles, el incremento de las tasas de desempleo ha sido considerable, manteniéndose a nivel nacional por encima del 15% en los últimos seis años. Además, el subempleo y el trabajo informal son hoy en día una realidad social que se ha mantenido por encima del 30% del total del empleo total desde el año 2001 y tiende a extenderse más²². Según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante el primer trimestre del año 2005 las tasas de desempleo en las 13 principales ciudades del País (Tabla No. 3,) se encuentra por encima del 12%.

Tabla No. 3 Tasas de Ocupación, subempleo y desempleo 13 ciudades principales				
DOMINIO	TASA GLOBAL DE PARTICIPACION	TASA DE OCUPACION	TASA DE SUBEMPLEO	TASA DE DESEMPLEO
Primer trimestre de 2005 (enero-marzo)				
Ibagué	66.9	51.9	37.5	22.4
Manizales	58.2	46.4	24.3	20.2
Cúcuta	60.6	49.0	31.4	19.1
Pereira	61.7	50.3	32.2	18.5
Bucaramanga	64.5	52.7	31.8	18.3
Montería	65.0	53.4	35.5	17.9
Baranquilla	56.4	47.4	26.6	15.9
Medellín	59.7	50.5	24.2	15.4
Bogotá, D.C.	64.9	55.1	29.8	15.0
Cali	64.9	55.4	32.6	14.7
Pasto	63.6	54.5	33.8	14.3
Cartagena	52.6	45.4	24.1	13.7
Villavicencio	64.9	56.5	31.7	12.9
Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares				

²² Cifras tomadas de los reportes mensuales de empleo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, <http://www.dane.gov.co>

La vinculación de la fuerza laboral en Colombia ya no se efectúa obligatoriamente mediante los sistemas formales de empleo que garantizan a los trabajadores un mínimo de condiciones laborales que incluyan, además de su salario, las prestaciones sociales de ley. Se ha vuelto común que los empleadores exijan a sus trabajadores la autoprotección, es decir, que asuman los costos de seguridad social antes de ser vinculados. La contratación se realiza a través de formas de prestación de servicios -en vez de contratos laborales- que no obligan al empleador a asumir los costos de la seguridad social. Otro sistema utilizado es el de obligar al empleado a afiliarse a un sistema de Cooperativas para recibir a través de ellas sus ingresos. Lo anterior, lleva a un grado extremo de incertidumbre e inseguridad en el ingreso, pues las personas son contratadas para períodos cortos, o por la labor realizada que, frecuentemente, dura menos de un año. Con estos sistemas inestables de empleo se ataca la seguridad económica de los individuos y por lo tanto sus posibilidades de expandir las libertades, o de ser realmente libres. Este sistema es además inequitativo en tanto que son los más desaventajados de la sociedad, es decir los pobres, quienes finalmente deben someterse a estas injusticias.

Estas realidades –carencia y dificultad en la consecución de un nivel mínimo de ingresos, desempleo, pauperización laboral, trabajo informal, subempleo, y trabajo no valorado- y sus injustas consecuencias –mayor pobreza y desigualdad social- no pueden ser resueltas solamente con el selectivismo. Es necesario formular iniciativas más comprehensivas de la problemática, y que busquen asegurar un nivel de sustento mínimo a la población. En este orden de ideas, esta investigación se propone:

1. Revisar la literatura existente sobre política social y pobreza, y profundizar en el estudio de la universalidad como fundamento para el diseño de la política social.
2. Mostrar para el caso colombiano el funcionamiento de la política social y analizar el sistema de selección para la entrega de subsidios a la demanda.
3. Demostrar la probabilidad de la selección adversa en la utilización del selectivismo como mecanismo de provisión del bienestar social.
4. Estudiar la manera de introducir un ingreso básico universal para Colombia como forma de combatir el problema de la pobreza, pero poniendo especial atención a que esta propuesta promueva la libertad real en los términos de Van Parijs [1995, 25].

En resumen, este trabajo examina el potencial del universalismo en comparación con el selectivismo actualmente utilizado en el diseño de la política social en Colombia para la provisión de bienestar social. Con especial atención a que el sistema propuesto promueva la libertad real, lo que contribuiría a reducir más rápido y en forma más eficiente los niveles de pobreza y desigualdad social.

CAPITULO 2

POLÍTICA SOCIAL, DESARROLLO Y POBREZA

2.1 ORÍGENES DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social, en la forma conocida como estado de bienestar, tuvo su origen en el modelo de seguridad social impuesto bajo el gobierno del canciller Alemán Otto Bismarck, quien durante el proceso de unificación de su país en 1871 confirió importantes derechos a los estados, incluyendo el derecho a constituir su propio parlamento, y a desempeñar un papel significativo en la educación, la cultura y la política social. Bajo la dirección de Bismarck, Alemania creó el primer seguro público de salud en 1883, el primer seguro de accidentes en 1884 y la pensión por discapacidad y edad en 1889.

En el resto de países de Europa²³ y en los Estados Unidos, la política social tomó fuerza después de la gran depresión económica de los años 1930, cuando los países capitalistas consideraron necesario establecer, como en Alemania, un sistema de seguridad social para proteger a toda la población de los riesgos a los que estaba expuesta la fuerza de trabajo por razones biológicas, naturales, o simplemente originados por la conducta del hombre.

Con la adopción del modelo de seguridad social creado en Alemania, se buscaba fundamentalmente dos cosas; cubrir los riesgos humanos para garantizar la reproducción de

²³ Países de Europa, o Países Europeos será utilizado a lo largo de este capítulo y se refiere a los 10 países miembros la Unión Europea Occidental: Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Los Países Bajos, Portugal, España y el Reino Unido.

la clase trabajadora y mantener la seguridad de las elites, por medio del control y la estabilización de la clase obrera.

En el modelo Europeo, la política social desempeñaba un papel político funcional de estabilización de las circunstancias que, de otro modo, hubieran podido ser más volátiles. La política social era entendida en aquel momento como un factor de equilibrio social para evitar el avance de la lucha obrera y una posible revolución comunista.

Después de la segunda guerra mundial, las reformas de la posguerra y en particular las conocidas con el nombre Beveridge²⁴, concebían la política social de manera general como aquel grado de intervención requerida por la economía moderna para desempeñarse de forma óptima y garantizar el pleno empleo. En ese sentido, la política social era funcionalmente necesaria y por lo tanto incuestionable para propósitos económicos; para rehabilitar a los enfermos; para re-entrenar a los trabajadores; para facilitar la movilidad laboral y para estabilizar los patrones de producción y consumo.

Si bien, los países Europeos tenían economías similares, los enfoques de la política social variaron por diferentes factores²⁵. Sin embargo, lo importante de este proceso, por lo menos en la Europa Nor-Occidental, fue la creación del concepto de ciudadanía o de completa pertenencia a una comunidad alrededor de los estados de bienestar, el cual, se basaba en una igualdad humana, que toleraba las diferencias de clase y riqueza pero que garantizaba a

²⁴ William Beveridge. Social Insurance and Allied Services (The Beveridge Report), Gran Bretaña 1942.

²⁵ Factores políticos principalmente. Hubo países que optaron por la vía socialista mientras que otros por el camino capitalista.

cada uno, un estándar mínimo, de tal forma que pudiera afrontar las adversidades biológicas, de la naturaleza o aquellas producidas por las conductas humanas.

El mínimo económico necesario había sido determinado al más bajo nivel aceptado por las elites, lo cual produjo controversias y diversas reacciones, pues exigía incluir a todos los ciudadanos en los mismos términos en las políticas de bienestar, sin diferencias de clase, ingresos o estatus. El riesgo de esta concepción universal en la política social, consistía en que las banderas sociales ya no le pertenecían a un grupo en particular, y por lo tanto no podrían ser la razón de su lucha política. Esto se sintió principalmente en Inglaterra.

Pese a lo anterior, los países Nórdicos o Escandinavos (Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca) continuaron mejorando e incrementando los beneficios que concedía el estado de bienestar a la sociedad. Esos países son un buen ejemplo en materia de política social, pero se reconoce de manera general que su política es irrepetible en razón de sus circunstancias políticas, geográficas, culturales, históricas muy particulares y al tamaño de la población en relación a su riqueza económica. Sin embargo, sus postulados señalan la dirección hacia donde se deben orientar los esfuerzos en política social.

De acuerdo con Esping-Andersen et al [1987, 42], el modelo de bienestar Escandinavo esta soportado por una amplia participación pública en varias áreas de la economía, cuyo propósito es promover la eficiencia económica y mejorar la habilidad de la sociedad para resolver sus problemas y enriquecer la igualdad en las condiciones de vida de los individuos y las familias.

Las directrices del modelo de política social en los países Escandinavos establecen que el estado de bienestar incluye a toda la población a través de programas globales en vez de los selectivos; ello incluye educación gratuita o con costes mínimos para todos en instituciones educativas públicas, con estándares suficientemente altos para desanimar la demanda por las escuelas privadas; el cuidado de la salud debe ser gratuito o con costos muy bajos, sobre la misma base; ayudas a los niños para todas las familias con hijos, en vez de comprobación de ingresos para madres pobres; pensión universal para los ancianos, incluido el derecho a pensión de las amas de casa y otros quienes no han tenido empleo; y políticas de vivienda generales en vez de vivienda pública. Todo lo anterior, para alcanzar una menor pobreza y menor desigualdad social.

Peter Gottschalk y Timothy M. Smeeding [1997, 633-687] muestran que Finlandia, Suecia, Bélgica²⁶, Noruega y Dinamarca presentan los menores niveles de desigualdad entre 19 países que ellos comparan (ver tabla No. 4). Como se observa en la tabla No.4, los países Escandinavos y Bélgica aparecen de primeros con menores índices de desigualdad social. En Bélgica, al igual que en los países Escandinavos, la política social es comprehensiva, es decir, incluye a todos los ciudadanos y es financiada tanto por el Estado como por los empleadores y trabajadores. En dicho país es donde se han originado los debates sobre la propuesta de la renta básica universal.

²⁶ No es un país Escandinavo.

Tabla No. 4: Comparaciones de los niveles de desigualdad en el ingreso entre países. El diferencial entre el más bajo y el más alto ingreso de los individuos (las cifras dadas son los porcentajes del promedio en cada nación y el coeficiente GINI.)				
PAIS	10% MAS BAJO	90% MAS ALTO	DECIL TASA	Coeficiente de GINI
Finlandia 1981	58	158	2.72	0.227
Suecia 1992	57	159	2.79	0.229
Bélgica 1992	58	163	2.81	0.230
Noruega 1991	56	158	2.82	0.230
Dinamarca 1992	54	155	2.87	0.239
Austria 1987	56	163	2.91	0.227
Luxemburgo 1985	59	174	2.95	0.238
Alemania 1984	57	171	3.00	0.249
Países Bajos 1991	57	173	3.04	0.268
Italia 1991	56	176	3.14	0.255
Suiza 1982	54	185	3.43	0.311
Francia 1984	55	193	3.51	0.294
Canadá 1991	47	183	3.89	0.285
España 1990	49	198	4.04	0.306
Israel 1992	50	205	4.10	0.305
Irlanda 1987	50	209	4.18	0.328
Australia 1989/1990	45	193	4.29	0.308
Reino Unido 1991	44	206	4.68	0.335
Estados Unidos 1991	36	208	5.78	0.350
Promedio	53	181	3.52	0.274
Fuente: Cálculos realizados por Gottschalk y Smeeding utilizando la base de datos del Ingreso existentes en Luxemburgo.				

En lo que respecta a los Estados Unidos también hubo un estado de bienestar que hasta años recientes garantizaba, sujeto a comprobación de medios, estándares mínimos de calidad de vida en lo relacionado con salud, educación, vivienda e ingreso. Sin embargo, la transformación de la política social en dicho país incluye factores especiales como la prioridad que se le da al sector privado, el viraje político al conservatismo desde los años setentas y su énfasis en el empresariado individual y la propiedad privada muy por encima del interés colectivo, y a factores como el racismo cuyo análisis está fuera del alcance de este trabajo.

Hasta este punto, en los orígenes sobre política social se observa claramente dos tipos de enfoques. Para los países Escandinavos, la política social debe ser para todos y en la forma más amplia posible, es decir, que no solo involucra las políticas relacionadas con la protección de la clase trabajadora, para garantizar su inserción y movilidad dentro del empleo, sino que también involucra a toda la sociedad garantizándole el mejor estándar posible de vida. En cuanto a los países Europeos y demás países capitalistas, la política social se establece primordialmente para mantener una clase laboral productiva. En estos últimos, se crearon conceptos de ciudadanía y solidaridad social que les permitieron al menos hasta los años setenta del siglo veinte, contar con estados de bienestar que cubrían ampliamente los riesgos de la población trabajadora.

En los Países Europeos se cuenta todavía con la provisión de los servicios de educación y salud a cargo del Estado de libre acceso o de muy bajo costo. El seguro de pensión y vejez continua siendo universal después de los 65 años en los hombres y 60 para las mujeres. Para el resto de la población existe el sistema de ingreso mínimo garantizado sujeto a la comprobación de medios²⁷.

Después de haber revisado los orígenes de la política social, pasemos ahora a estudiar la literatura sobre el desarrollo económico para luego analizar los trabajos de Amartya Sen, John Rawls Sen y Philippe Van Parijs sobre las capacidades, la libertad y las oportunidades como forma de desarrollo.

²⁷ En el capítulo cuarto [sección 4.2] se explica cómo funciona la comprobación de medios en los países Europeos, excepto para Italia y Grecia en donde no se tiene el sistema de Ingreso Mínimo Garantizado.

2.2 TEORIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

El desarrollo es entendido universalmente como el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. A su vez, la economía se define como la ciencia social que estudia la manera de hacer efectivo el uso de los recursos escasos de la sociedad en la producción de bienes y servicios fundamentales para la vida. Al combinar estas dos definiciones encontramos que el desarrollo económico se alcanza cuando se logra producir de manera eficaz todos los bienes y servicios que la sociedad requiere para mejorar sus condiciones de vida, lo cual debería reflejarse en un mayor bienestar individual y colectivo en un estado-nación determinado. Para alcanzar este objetivo, la economía así como la filosofía, la sociología y muchas otras disciplinas han estudiado y enriquecido constantemente la literatura para sentar las bases de un mejor desarrollo. La mayoría de la literatura presentada aquí es bastante familiar al lector, sin embargo, dada la extensión de la misma, en algunos casos será breve pero sin descuidar lo fundamental que cada una de ellas propone. Aquí se destacan los argumentos que en la teoría del desarrollo permiten comprender mejor la importancia de la universalidad como fundamento del diseño de la política social.

El mundo académico clasifica las teorías acerca del desarrollo en el sistema capitalista, en lo que se conoce como la economía clásica, y la economía neoclásica. Richard Peet [1999: 17-64], analiza estas dos corrientes del pensamiento económico. Según el autor, la economía clásica se deriva de las nuevas actitudes del Protestantismo²⁸ (a mediados del siglo XVI) respecto al trabajo, la riqueza y la vida productiva, las cuales le exigen al

²⁸ Opuesto a la idea de predestinación del Cristianismo

individuo forjarse su propio destino. En la doctrina protestante, la disposición para trabajar constituía una de las prácticas religiosas, junto a la oración, por las cuales es posible reconocer la fe y la autoridad de Dios. Para Martin Luther [1483-1546], Dios podría garantizar regalos a los humanos, pero la gente tenía que prestar sus manos para trabajar. Las personas tenían que prestarle a Dios una máscara detrás de la cual Él pudiese trabajar con ellos.

La economía clásica también se desarrolla en conflicto con el mercantilismo. El mercantilismo del siglo quince y principios del siglo dieciséis era un sistema basado en el bienestar del Estado en vez del bienestar de los individuos. La política del Estado era controlar e incrementar grandes sumas de recursos productivos, utilizando para ello el monopolio, la esclavitud y la colonización.

Opuesta al mercantilismo, nace la idea clásica en economía del sistema de libre mercado, basada en los supuestos de armonía entre el auto-interés del individuo y el interés público sin intervención del Estado; las tendencias equilibrantes de la oferta y la demanda en el libre mercado; el logro de la alta productividad a través de la especialización y la división del trabajo; y la más importante, la habilidad del mercado para establecer un precio natural e incluso justo. Estas ideas originadas inicialmente por filósofos británicos de los siglos XVII y XVIII²⁹ fueron reunidas por Adam Smith en su libro *la Riqueza de las Naciones* del año 1776. El concepto de economía de mercado del enfoque clásico involucraba, además, la filosofía moral y abogaba por la existencia del libre mercado pero compatible con reglas acerca de la moral. Adam Smith en su *Teoría de los Sentimientos Morales* publicado en

²⁹ Thomas Hobbes, John Locke y David Hume

1759, trataba de reconciliar el conflicto entre la búsqueda de las ganancias materiales y el mantenimiento de la moral pública estableciendo leyes que permitieran alcanzar los dos objetivos. Igualmente, como el libre mercado forzaba la invención, la innovación y conllevaba a tomar riesgos, eran necesarias las reformas a la educación, en donde se inculcaran los valores profesados por el protestantismo. Para Smith, en el sistema de mercado existía una mano invisible que permitía ajustar o equilibrar las fuerzas del mercado. Pero como había circunstancias que conducían a que algunas personas resultaran en mejor situación económica que otras, era vital acudir a la cooperación, a la asistencia y a la benevolencia de otros. En vez del individualismo, debía prevalecer el amor por los otros para obtener las propias ventajas que él o ella requeriría. El crecimiento económico en la teoría clásica depende de la acumulación de capital y en consecuencia de los ahorros, las virtudes, y la moral de los individuos.

Jeremy Bentham [1748-1832] introduce a la teoría clásica el principio de utilidad. Bentham declaraba que la naturaleza humana estaba gobernada por dos asuntos claves: el placer, el cual hacía a la gente feliz y el dolor, el cual ponía a las personas tristes. La actividad humana y la elección entre distintas opciones en la vida cotidiana pueden aumentar o disminuir su utilidad la cual puede ser sumada de manera ordinal en la utilidad de cada individuo.

David Ricardo [1772-1823] amplió el conocimiento de la teoría clásica con su contribución al libre comercio o mercado entre países. Ricardo planteó que la felicidad humana podía ser incrementada por cada país produciendo y comercializando aquellos productos que cada uno podía producir mejor, gracias a las ventajas comparativas producidas en virtud de las

diferencias existentes en razón de condiciones naturales o, incluso, por motivo de circunstancias históricas diversas.

John Stuart Mill [1806-1873] introduce a la teoría clásica el concepto de los rendimientos marginales decrecientes. La versión inicial de rendimientos marginales introducida por Mill, se basaba en que la introducción de una unidad adicional de trabajo en la agricultura no producía la misma cantidad de producto lo cual sí podría suceder incluso sin límites en la manufactura.

Los anteriores trabajos constituyen la base de la economía clásica, la cual incorpora el concepto de libre mercado, pero en conjunción con los principios morales, dados los riesgos y las consecuencias que podrían tener en los humanos la concepción del libre mercado. Este último concepto cambia radicalmente en lo que se conoce como la economía neoclásica cuyos postulados defienden la soberanía del mercado sin límites y sin intervención del Estado. Richard Peet [1999, 31] resalta que el cambio fundamental entre la economía clásica y la neoclásica, ocurrido en el último tercio del siglo diecinueve, residió en la transición de una filosofía moral, involucrada críticamente con los asuntos sociales, hacia una disciplina científica especializada, fascinada por los cálculos, el álgebra, la geometría plana e incremental, desentendiéndose de las preocupaciones sociales. Para Peet, el tema central de la economía cambió del crecimiento de la riqueza nacional, al papel del margen en la asignación eficiente de los recursos. El énfasis en este modelo es una economía centrada en la utilidad marginal, las matemáticas y el consumo en vez de la producción, así como la propensión del individuo a maximizar su felicidad. Para los autores de este enfoque, si se parte de supuestos como la insaciabilidad en el consumo y la

ilimitada prosperidad, la felicidad puede ser representada a través de una función de utilidad. En el proceso económico bajo el enfoque neoclásico, el intercambio de bienes entre los individuos ocurre hasta que se logra el equilibrio en el cual la utilidad marginal llega a ser equivalente al precio.

Leon Walras [1837-1910] hizo su contribución a este enfoque ampliando el concepto de intercambio de manera generalizada. Para él, además de los bienes de consumo también debían incluirse los factores de producción (tierra, trabajo, y capital) en lo que él llamó “equilibrio general de intercambio”. Walras introdujo el concepto de que en los mercados competitivos se maximizaba la utilidad total. Por lo anterior se le conoce como el padre de la teoría del equilibrio general. Vilfredo Pareto [1848-1923] no compartió la idea del equilibrio general y la maximización de la utilidad total. Él decía que todos los miembros de una sociedad de manera colectiva podrían disfrutar de un óptimo local en vez de un óptimo total. Basado en lo anterior, introdujo a la literatura el concepto de eficiencia económica el cual establece que un punto de equilibrio es ineficiente si es posible moverse hacia otro equilibrio en el cual nadie llegue a estar peor que en su situación inicial, y si no es posible moverse de dicho equilibrio sin que al menos una persona mejore su situación o bienestar respecto de la situación anterior, habremos alcanzado la eficiencia económica.

En este sentido, Pareto señalaba que el equilibrio era simplemente un conjunto de ecuaciones simultáneas el cual podría ser conseguido bien sea en un sistema socialista o en un sistema de libre mercado. Pareto enunció los que se conocen hoy en día como los dos teoremas de la nueva economía del bienestar que establecen, bajo ciertas condiciones: a) que un sistema de economía competitiva produce un resultado que es óptimo o eficiente, b)

cada resultado óptimo o eficiente puede ser alcanzado como un equilibrio competitivo después de una redistribución conveniente de las dotaciones iniciales.

Joseph Schumpeter [1883-1950] complementó el enfoque neoclásico con el análisis de factores dinámicos como la innovación, el cambio tecnológico, las crisis y los ciclos económicos. Schumpeter decía que la economía no era estática como lo hacían ver los supuestos de la economía neoclásica. Argumentaba que las innovaciones, por ejemplo, destruían los viejos canales de producción y formaban unos nuevos, lo cual denominó ‘destrucción creativa’³⁰.

John Maynard Keynes [1883-1946] a raíz de la depresión de los años treinta 1930s argumentó que la ley de Say -cada oferta genera su propia demanda-, podría ocurrir en algún nivel de empleo o ingreso. Por tanto, el pleno empleo puede ser sólo una de las muchas posibilidades económicas. Asumiendo una participación neutral del gobierno, Keynes decía que el consumo dependía del nivel de ingresos de las personas y que en la medida en que dicho ingreso se incrementaba, el consumo también crecía, pero no en la misma proporción. En consecuencia, el consumo dependía del ingreso pero también de alguna cosa más. Peet [1999, 38] sustenta que en el sistema Keynesiano, la inversión real (en nuevas fábricas, herramientas, y un mayor inventario de bienes) era una variable crucial. Las inversiones resultaban de las decisiones racionales hechas por los empresarios bajo condiciones de riesgo, las cuales, desde luego, pueden posponerse. Para Keynes, la decisión de invertir depende de la comparación entre las ganancias esperadas y el nivel actual de la tasa de interés. Con esto, Keynes aporta a la economía neoclásica el concepto

³⁰ Citado por Richard Peet [1999,36]

de especulación. La tasa de rentabilidad esperada en la que el inversionista basa el análisis de sus decisiones de inversión, puede hacer posponer sus inversiones. La tasa de rentabilidad esperada normalmente es un valor especulativo sobre el precio futuro de los bienes. Las ganancias futuras dependen de las expectativas sobre los precios futuros y de que tan acertado pueda ser el resultado.

Paralelo a las ideas capitalistas de la economía, fueron dándose las contribuciones del modelo socialista. Para el sistema socialista, la economía tiene su fundamento en la teoría de Marx sobre el capital. En su teoría, Karl Marx [1818-1883] establece que los estados de crecimiento son el producto de una dialéctica en la cual las relaciones sociales de producción en un estado de crecimiento contienen contradicciones que proveen las semillas de la destrucción del sistema el cual es reemplazado por uno nuevo. El argumento clave en el modelo de crecimiento Marxista es que la acumulación de capital estará acompañada de una disminución en la tasa de ganancias. Si los salarios suben por encima del nivel de subsistencia, la tasa de ganancias caerá. Como la tasa de ganancias disminuye, los capitalistas entrarán a reducir la competencia en el mercado concentrando mayor poder en unos y la bancarrota en otros. Este proceso de crecimiento estará acompañado de fluctuaciones económicas y crisis incrementando la severidad, y muchas más personas verán reducidos sus medios de subsistencia a la mera venta de su fuerza de trabajo.. Lo anterior abrirá las puertas a la revolución y expropiación por parte de la clase trabajadora a los capitalistas estableciéndose un Estado socialista.

La teoría Neo-Marxista establece estos mismos conflictos pero entre los países industrializados y los subdesarrollados y el vehículo para la acumulación de capital y

explotación de la clase trabajadora en los países subdesarrollados se hace por medio de las compañías multinacionales.

En la literatura posterior a los 1950s, encontramos una nueva división llamada la teoría estructuralista del desarrollo la cual reconoce que la teoría neoclásica es “irrelevante” para el desarrollo en los países del tercer mundo, pues, en ellos no funciona el libre mercado. Por el contrario, sus economías están caracterizadas por imperfecciones y rigideces estructurales, las cuales hacen inviable la aplicación de los preceptos de la teoría neoclásica y exigen por lo tanto enfoques de intervención pública por parte de los estados. Cercanos a esta escuela de pensamiento podemos ubicar algunos desarrollos latinoamericanos de la teoría marxista y a los teóricos de la dependencia³¹ quienes consideran que el gobierno debe asumir completamente la dirección de la economía, desplazando al mercado en la asignación de los recursos para promover de esta manera el desarrollo económico.

En la literatura sobre la teoría estructuralista del desarrollo se encuentra el trabajo de W. Arthur Lewis [1954, 139-191]³² quien bajo el concepto de economía dual, establece la diferencia entre el sector tradicional y el sector moderno en los países en desarrollo. Lewis distingue entre un sector moderno o capitalista, en el cual el trabajo es combinado con el capital y las ganancias capitalistas, y un sector tradicional, que es una economía de subsistencia caracterizada por el exceso de mano de obra. Como resultado del exceso de mano de obra en el sector tradicional la productividad marginal del trabajo es insignificante

³¹ La teoría sobre la dependencia está contenida en el trabajo de un grupo de economistas Latino Americanos quienes se identificaban con el trabajo de Theotonio Dos Santos quien caracterizaba el subdesarrollo como la relación de dependencia de los países Latino Americanos respecto de los países industrializados y en particular de los Estados Unidos de América, y que esta relación de dependencia era la vía para la explotación.

³² Citado por Barry W. Poulson [1994, 35], Desarrollo Económico, elección pública y privada.

o simplemente cero y está por debajo de la tasa salarial de subsistencia. Lo anterior explica los altos índices de pobreza en los países cuyas economías dependen del sector tradicional. Lewis explica su teoría desde el punto de vista de las elasticidades de la mano de obra en ambos sectores, siendo en el sector moderno perfectamente elástica mientras que en el tradicional altamente inelástica.

2.3 CAPACIDADES, LIBERTADES Y OPORTUNIDADES COMO DESARROLLO

Considerando ahora los trabajos sobre filosofía política más recientes, base de la nueva economía del desarrollo, se ha insistido en la búsqueda de la libertad real como el centro de discusión teórica sobre la pobreza y la desigualdad social y, por lo tanto, en la pertinencia del selectivismo o el universalismo como fundamento para el diseño de la política social.

Amartya Sen [1999, 74-76] en su discusión sobre el desarrollo y la libertad ha distinguido los conceptos de capacidades y de logros realizables. Esos logros se refieren a las diversas condiciones de vida (las diversas dimensiones del ser y el hacer) que pueden o no ser alcanzadas, mientras que con el concepto de capacidades se refiere a nuestra habilidad para alcanzar dichas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograr. Los logros realizables están, en cierto sentido, más ligados con las condiciones de vida, las capacidades en contraste, son nociones de libertad en el sentido positivo del término: las oportunidades reales que se tienen respecto a la vida que se puede llevar.

La libertad para alcanzar diferentes tipos de vida se refleja en un conjunto de capacidades de la persona y éstas dependen de una variedad de factores, incluidas las características personales y factores sociales. Una medición completa de la libertad debe por supuesto, estar basada en las capacidades de la vida personal y prestar atención a otros objetivos de la persona (por ejemplo, metas sociales que no estén directamente relacionadas con su propia vida). Las capacidades humanas para Sen constituyen una parte importante de la libertad individual.

El concepto de libertad no está exento de problemas. Por ejemplo, dice Sen [1999, 74-76], “si no tenemos el valor para escoger una forma de vida particular, aunque pudiéramos vivir de esa forma si la escogiéramos, es como si no tuviéramos la libertad de vivir de esta forma con la correspondiente capacidad”.

La expresión libertad, en ocasiones debe ser evaluada independientemente de los valores y preferencias de la persona cuya libertad se está determinando. Entonces, la preocupación debe ser el rango de escogencia que una persona tiene, y no cómo ella evalúa los elementos o que escoge dentro de éste. Así, la asignación de elementos en el rango de escogencia tiene que estar unida a la evaluación de la libertad para escoger.

El término capacidades básicas intentaba separar, la habilidad de satisfacer importantes realizaciones con ciertos niveles adecuados mínimos. La identificación de unos niveles mínimos aceptables con ciertas capacidades básicas, puede proveer un posible enfoque de pobreza y por lo tanto su relación con el más tradicional enfoque del ingreso. Sin embargo, es importante anotar que el uso de este enfoque no está confinado a las capacidades básicas

únicamente. La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar en forma considerable entre individuos y sociedades. De esta manera, la habilidad de alcanzar un mínimo aceptable de niveles de capacidades va de la mano con la variación de los ingresos adecuados mínimos. Sen considera que cuando se afirma que la pobreza se debe a un ingreso inadecuado, en vez de falta de capacidades, se sostiene una posición que olvida tanto la motivación impredecible del análisis de la pobreza, como la correspondiente relación entre las deficiencias de capacidades y el inadecuado ingreso. Entonces, una política social basada exclusivamente en el ingreso no es deseable por sí misma; cualquier noción de pobreza basada en éste debe referirse directa o indirectamente a unos fines básicos que son promovidos por el ingreso mismo. Además, la relación entre el ingreso y capacidades varía entre comunidades y entre personas de la misma comunidad. El mínimo nivel de ingresos adecuado para satisfacer el mínimo nivel aceptable de capacidades puede ser variable dependiendo de características personales y sociales.

Sin embargo, Sen [1999, 72] expone que una cantidad mínima de capacidades puede ser lograda por el nivel de ingreso (dadas otras características personales y sociales de las cuales las capacidades dependen). Será posible (para características sociales y personales específicas), identificar el mínimo ingreso adecuado para alcanzar un mínimo nivel de capacidades. Cuando esta correspondencia puede ser definida, no existe diferencia en si la pobreza es definida en términos de problemas en las capacidades básicas, o en términos de ingreso inadecuado.

Una conclusión que puede derivarse de lo anterior, es que la caracterización de la desigualdad social como fallas en las capacidades básicas, puede ser vista en una forma

más tradicional como un ingreso inadecuado. Sin embargo, no es exactamente lo que propone Sen, pues para él la carencia de capacidades no necesariamente puede ser solucionada con una forma de ingreso, pero si éste ayuda, como Sen diría, es bienvenido.

En síntesis, para Sen una sociedad debería garantizar ciertas libertades reales para que el individuo tenga la posibilidad de utilizar y desarrollar sus capacidades y poder lograr su desarrollo. Sin libertades el individuo es esclavo de circunstancias que le impiden el pleno uso de sus capacidades y limitarán sus posibilidades de desarrollo.

Pasando ahora a una teoría que establece una mayor conexión entre libertad real y el ingreso encontramos los trabajos de Philippe Van Parijs. En primer lugar, Van Parijs [1995, 25] define la libertad real como aquella que incorpora tres componentes: seguridad, propiedad de sí y oportunidad, y llama a una sociedad libre realmente aquella en la que existen:

- a. alguna estructura de derechos bien definida (seguridad)
- b. en esta estructura, cada persona es propietaria de sí misma (propiedad de sí)
- c. en esta estructura, cada persona tiene la mayor oportunidad posible para ser realmente libre (ordenación “leximin” de la oportunidad).

El primer elemento de esta teoría se refiere a los derechos que un individuo tiene dentro de la sociedad y que por lo general están consagrados en las constituciones políticas de los países y en las normas que la reglamentan. También lo son las instituciones que se crean para hacer realidad los derechos de las personas. El segundo elemento de esta teoría: la propiedad de sí, se refiere al empoderamiento de las personas y a la posibilidad de decidir por sí mismos el tipo de vida que les gustaría poder vivir. Estos dos postulados constituyen

la libertad formal del individuo. El tercer punto que completa la teoría es el principio de la máxima oportunidad. Para Van Parijs las oportunidades son de suma importancia para alcanzar la libertad real. Dentro de este punto establece la ordenación leximin u ordenamiento lexicográfico maximin. El criterio leximin de justicia consiste en dos partes. Un régimen X es óptimamente justo si alguno de los siguientes dos criterios se cumple, a) aquellos quienes están peor situados en X, están en una mejor situación que los peor situados en Y (criterio maximin), o b) para el caso en que los peor situados tanto en X como en Y se encuentran al mismo nivel, el segundo peor situado en X (el que le sigue hacia arriba), estará mejor que el segundo peor situado en Y, y así sucesivamente.

Van Parijs une al anterior concepto de libertad real, la propuesta de un ingreso básico universal al máximo nivel que sea sostenible, porque considera que si la libertad real es un asunto relativo a los medios, no exclusivamente a los derechos, los ingresos de las personas adquieren mucha importancia. Sin embargo afirma Van Parijs [1995, 25], la libertad real que preocupa no se refiere solamente a la libertad para comprar o consumir:

Es la libertad para vivir como uno desearía poder vivir. Por consiguiente, de ahí surge la importancia de garantizar ese poder de compra con independencia del trabajo realizado por esa persona o de su disposición hacia el trabajo.

Van Parijs considera el ingreso básico universal como un bien indispensable que permite esa libertad para que los individuos puedan, por si mismos, decidir el tipo de vida que les gustaría poder vivir. Si comparamos la situación de dos individuos en diferentes regímenes, uno con ingreso mínimo garantizado y el otro sin él, de acuerdo al criterio leximin, el primero será un régimen óptimamente justo. Llevémoslo a un plano más sencillo. Una persona debe escoger entre dos tipos de trabajos que le prometen pagar el mismo salario. Si

todas las demás condiciones son iguales, el individuo escogerá aquel que le permita mayor libertad real. Es decir, el trabajo óptimamente justo de acuerdo al criterio leximin será aquel que ofrezca una mayor libertad real a la persona.

Si contrastamos los trabajos de Sen con la teoría de la libertad real de Van Parijs, encontramos que el ingreso básico universal es una posibilidad real de mejorar las capacidades de las personas, en tanto que mejora la posibilidad de tomar decisiones sobre su forma de vida. A Sen le interesa que las personas tengan mayores opciones de vida, es decir, que el conjunto de oportunidades sea mayor. Sin embargo, la preocupación de Van Parijs está relacionada con el proceso de toma de decisiones dentro del rango de opciones de vida que la persona pueda tener. Para él, es fundamental que el individuo cuente con la posibilidad de poder tomar decisiones. Tener por ejemplo la capacidad de negociar con su empleador; decidir si trabaja o no; poder escoger trabajos menos exigentes físicamente que no deterioren su calidad de vida, o incluso rechazar trabajos des-humanizantes, o exigir un pago mayor si acepta este tipo de empleos. De ahí la importancia que el autor le da al ingreso mínimo garantizado en una sociedad realmente libre.

El análisis de Van Parijs permite argumentar que un ingreso básico universal es fundamental para expandir la capacidad de negociación de las personas y, por lo tanto, de sus libertades como lo demanda la teoría de Sen. Esto es especialmente importante en países como Colombia en donde las personas han perdido la capacidad de negociación para escoger el tipo de trabajos que a ellos les gustaría desempeñar y .en la mayoría de los casos, las personas, con tal de obtener un ingreso mínimo que les permita su subsistencia, doblegan sus libertades y aspiraciones. Y, de acuerdo con lo anterior, tienen que

conformarse con empleos que no corresponden a sus expectativas y capacidades, o que requieren de grandes exigencias físicas y en los que incluso arriesgan su vida. Otro camino es tener que trabajar por encima de la jornada normal de trabajo, o como muchos otros lo han preferido, acudir al empleo informal, al subempleo o al trabajo de mendigos. En este último caso, expuestos a la contaminación, al deterioro social de sus vidas y la de sus familias, a los peligros que representa estar permanentemente en la calle y lo peor, expuestos a las conductas delictivas en todas sus formas.

Otro Filósofo que contribuyó con sus trabajos a enriquecer los conceptos de justicia y libertad fue John Rawls [1921-2002]. Rawls [1971, 61-78] plantea los siguientes dos principios de justicia: 1) toda persona tiene un derecho igual al conjunto más amplio de valores sociales (libertad y oportunidad, ingreso y riqueza, y las bases de auto-respeto) que sea compatible con el conjunto de libertades para todos (es decir, da prioridad a la libertad) y, 2) las desigualdades sociales y económicas deben cumplir dos condiciones: a) deben asociarse a funciones y posiciones abiertas a todos, en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades, y b) si hay inequidad en la distribución, ello sería justo en poblaciones menos aventajadas para asegurarles mayores posibilidades de libertad.

El primer principio de la igualdad de los valores sociales para todos, y en la forma más amplia concuerda con lo que se defiende en este trabajo como principio de universalidad. El segundo principio conocido como el principio de la diferencia, actúa en la esfera económica. En una sociedad justa, de acuerdo con Rawls, debería existir el más amplio conjunto de oportunidades abiertas a todos dependiendo de la dotación o situación particular de cada individuo. Rawls justifica distribuciones no equitativas, si éstas

favorecen a los menos aventajados. Desde la perspectiva de Rawls, una sociedad es justa por ejemplo cuando una persona que carece de visión, la sociedad le ofrece un empleo en el cual pueda desempeñarse adecuadamente. Pero, también es justa si, por ejemplo, alguien que no ha estudiado tiene la posibilidad de obtener un empleo con un ingreso que represente su escaso nivel de conocimientos. Es decir que a una persona que está limitada por su nivel de conocimientos, la sociedad debería garantizarle un empleo de acuerdo al nivel de conocimientos que ella posee, y ello sería justo.

Hasta esta parte, la teoría de Rawls no establece si para el caso del invidente debería existir la posibilidad de que pueda desempeñar un mejor oficio, más allá de su impedimento físico; y para el caso de la persona que no ha estudiado, no se introduce en la discusión sobre las causas que hayan podido llevar a que dicha persona carezca de un mejor nivel de educación, tampoco menciona la importancia o la posibilidad de que pueda cambiar su condición y llegar a ser más aventajada. Al parecer Rawls intentó contemplar tal posibilidad (pasar de ser más aventajado a menos aventajado o al contrario), pero quizás de una manera estática cuando sugiere que el contrato social debe ser elaborado acorde a que él llama "*el velo de la ignorancia*". El velo de la ignorancia es una situación ideal (*la posición original*) donde los potenciales miembros racionales de la sociedad no conocen cual será su posición final en ésta. Aún así bajo ese velo debería establecerse el contrato social, en los principios y acuerdos básicos que regirán dicha sociedad. De esta forma, el acuerdo al que se llegue sobre los derechos y libertades sería el más justo, pues todos cuidarían y protegerían todas las posibles posiciones que pudiesen llegar a ocupar en esa

sociedad³³. Es decir, si aplicamos el velo de la ignorancia en el diseño de la política social obtendríamos como resultado el principio de la universalidad. Kenneth J. Arrow [1973, 248] dice que la idea del velo de la ignorancia es que los principios de justicia propuestos por Rawls sean universales, y que ellos deberían permitir escoger o diseñar el tipo de instituciones sociales que deseamos para todos. Esto es muy importante porque nos obliga a examinar el tipo de instituciones que tenemos y a través de las cuales se implementa la política social, y a evaluar cómo se cumplen los principios de justicia en éstas.

La propuesta de Rawls en cuanto a las oportunidades establece, por ejemplo, que la sociedad debe garantizar a todos los que tienen el mismo talento, igualdad de oportunidades para estudiar, independiente de su origen social. Aquí quiero conjugar la preocupación de Rawls por la igualdad de oportunidades, con el principio de universalidad el cual le adiciona al principio de diferencia el componente dinámico que, en mi concepto, le haría falta. Si bien hay que brindar igualdad de oportunidades a todos los de igual talento independiente de cuál sea su origen, es igualmente necesario ofrecer la oportunidad a todos aquellos quienes actualmente no poseen el mejor talento, pero que están en la posibilidad de desarrollarlo. Por lo anterior, el principio de universalidad es más comprehensivo y complementaría el principio de diferencia de Rawls agregándole el componente dinámico que ofrece la universalidad. La universalidad aboga por los que tienen talento, pero además por los que tienen la posibilidad de desarrollarlo y en esto radican las ventajas del universalismo: incluye a todos, los más aventajados y los que también tienen la posibilidad de serlo. *Una sociedad es entonces más justa aplicando el principio de universalidad pues*

³³ En la situación del velo de la ignorancia nadie sabe cual va a ser su situación final en la sociedad, es decir, las personas que están haciendo los acuerdos y los derechos no saben si serán mujeres, hombres, blancos, negros, altos, bajos, etc., en la sociedad para la cual están creando los acuerdos.

amplia las oportunidades, tanto a los mejor dotados o aventajados, como las de quienes pueden llegar a serlo.

Ahora bien, ¿Qué pasa con los que no tienen la posibilidad de desarrollar un mejor talento y por lo tanto no pueden cambiar su situación de ser menos aventajados? Al respecto Van Parijs [1995, 58-88] ha dicho que debe dárseles la mayor oportunidad que sea sostenible. Es decir, Van Parijs también ha tenido en cuenta la viabilidad y la eficiencia del sistema. Un sistema universal se volvería injusto si comienza a atender gustos costosos. Lo anterior lo explica Van Parijs en el capítulo tercero de su teoría sobre *la libertad real para todos* cuando trata el tema de la diversidad no dominada. Si alguien sueña, por ejemplo, con ser el mejor cantante pero su voz no le permite llegar a serlo; o sería demasiado costoso para la sociedad darle esa oportunidad, el principio de universalidad no se podría aplicar debido a que sería muy arriesgado para la sostenibilidad del sistema, pues entraríamos en la categoría de sostener gustos costosos.

En síntesis, para Van Parijs la oportunidad es lo que fundamenta su concepto sobre la libertad real y lo que lo diferencia de la libertad formal. La libertad formal sólo incluye los derechos y la propiedad de si mismo; pero la libertad real incluye además, la oportunidad de convertir los derechos en realidades. Asimismo aboga por un mínimo universal de oportunidades para todos, reta a la sociedad a incrementarlas al más alto nivel que se pueda alcanzar y que sea sostenible, independiente de las condiciones, limitaciones o inhabilidades de las personas.

Lo anterior, significa que una sociedad es justa cuando ofrece a las personas que carecen de visión, empleos que ellos puedan ocupar, pero además, ellos tienen la posibilidad de mejorar su posición porque esa sociedad les permite el más alto nivel de posibilidades que sea sostenible para mejorar su libertad real. En relación al ejemplo de la persona que pudo estudiar o que posee mejores talentos, si los supo aprovechar, tiene derecho a una mejor posición en la sociedad, pero quien no tuvo los talentos o careció de oportunidades, de acuerdo al principio de universalidad y conjugándolo con la sostenibilidad en los términos aquí explicados, tiene también el derecho a llegar a estar en una mejor situación.

En Colombia, desafortunadamente, las personas dependiendo de su origen tendrían más o menos oportunidades para desarrollar sus talentos. Lo anterior induce a la configuración de las desigualdades sociales y niveles de pobreza alcanzados en nuestro país. El reto, desde la perspectiva de Rawls, es el universalismo para proveer igual oportunidad a todos, independiente de cual sea su origen, o condición social; y, desde la perspectiva de Van Parijs, el reto sería que proporcionar igualdad de oportunidades a todos sea sostenible, independiente del origen y de sus actuales talentos.

Para Van Parijs, las oportunidades y en particular el ingreso mínimo debe garantizarse a la persona independiente de su disposición a trabajar, lo cual es básico para su libertad real. Aquí encontramos una diferencia entre Rawls y Van Parijs pues en la teoría de la justicia de Rawls, el ocio hace parte de uno de los bienes fundamentales y puede ser medido según el número de horas que una persona descansa. En contraposición, el ocio en la teoría de la libertad real, no es una medida del número de horas que no se trabajan. Para Van Parijs el

individuo debe tener la libertad de decidir si trabaja o no, y por ello la importancia del ingreso básico universal para que la persona, *si así desea vivir*, pueda optar por no trabajar.

Con un ingreso mínimo garantizado, el individuo puede adquirir el bien del descanso (ocio) y disfrutarlo permanentemente sin juzgar o valorar éticamente si eso está bien o está mal. Es la libertad del *perezoso* para decidir el tipo de vida que le gustaría poder vivir. Aquí es importante precisar que esta teoría no se construye sobre la base de fomentar la pereza, y el caso del perezoso es un ejemplo que cabe perfectamente en esta teoría³⁴. Pero también está el ejemplo de las amas de casa, de las empleadas domésticas, de los indigentes, de los desplazados por la violencia, de los minusválidos, etc., quienes no tienen la posibilidad de recibir un ingreso mínimo, o el de las personas altruistas interesadas en dedicarse a labores a las que el mercado no otorga remuneraciones grandes, pero que son vitales para la sociedad, como lo son el cuidado de los enfermos, de los ancianos, de los minusválidos y el de los niños. También están las madres que prefieren sacrificar los ingresos por el tiempo que les pueden dedicar a los hijos para tratar de construir mejor sociedad, o el de las personas quienes para conseguir un ingreso mínimo deben someterse a todo tipo de injusticias o a incursionar en la delincuencia en todas sus formas³⁵.

Como lo acabamos de ver, los trabajos de Sen, Van Parijs y Rawls indican que una propuesta que sea defendible para el diseño de la política social debe dársele prioridad a la búsqueda de la libertad de los individuos para seleccionar entre posibilidades alternativas

³⁴ En la literatura revisada sobre la teoría de la pobreza que se presenta en la sección 2.4 de este trabajo, no se encontró estudios que demuestren o que prueben una gran correlación entre la pereza y la pobreza. La única que lo menciona como una posibilidad es la teoría de la pobreza como patología pero esto nunca ha sido demostrado. Posiblemente muchos lo creen, pero no se encontró evidencia empírica.

³⁵ Los incentivos utilizados tanto por paramilitares como por guerrilleros para reclutar jóvenes para su labor delictiva es asegurándole un nivel mínimo de subsistencia a sus familias.

de vida, más que en función de las libertades económicas y de mercado, pero concediéndole una gran importancia a las oportunidades reales para que las personas hagan realidad sus derechos y sus planes de vida. Las personas ordenan todos sus bienes dándole prioridad a la libertad. Al comparar entre diferentes opciones de vida (diferente ordenamiento de los bienes), el individuo escogerá, de acuerdo con su ingreso, la que le provea mayor libertad. Cuando se alcanza un nivel mínimo de ingresos, el individuo no estará dispuesto a sacrificar su libertad por obtener mayor bienestar económico. En esto radica la importancia del ingreso básico universal o renta mínima garantizada que propone Van Parijs, y cuya aplicación para el caso colombiano se analizará en el capítulo cuarto de este estudio.

Continuamos ahora con los aspectos teóricos más relevantes respecto del concepto y los enfoques sobre la pobreza en relación con la tesis sobre la universalidad en el diseño de la política social. Posteriormente se presentan los enfoques sobre la política social.

2.4 CONCEPTOS Y TEORIAS SOBRE LA POBREZA

La pobreza describe las circunstancias y las dificultades de la sociedad y en especial de los individuos en alcanzar un estándar mínimo de vida, definido como la carencia de ingresos o de bienes considerados básicos para la subsistencia humana. Hay dos dimensiones bastante controvertidas acerca del concepto de pobreza; una es la pobreza absoluta y la otra es la pobreza relativa.

La pobreza absoluta es aquella en la cual ciertos estándares mínimos de vida, que pueden ser el ingreso, la salud o la vivienda no son alcanzados por las familias o los individuos.

Según Rowntree [1901, 224-225]³⁶ pobreza absoluta o en sus propios términos, “pobreza primaria”, se define tomando como base el principio que aplica a las familias cuyos ingresos son insuficientes para obtener lo mínimo necesario para el mantenimiento meramente físico, o sea “una dieta que contuviera los nutrientes necesarios al más bajo costo compatible con una cierta suma de variedad”. A los gastos en alimentos se le adiciona una suma mínima para vestido, combustibles y gastos del hogar. Los rubros anteriores se adicionan para establecer el mínimo nivel de ingreso o “línea de pobreza” que se considera como el mínimo vital para un hogar.

Este enfoque absoluto sobre la pobreza ha causado mucha controversia en razón a la dificultad que introduce, al considerar que exista un solo nivel mínimo de subsistencia y que cualquier nivel que se fije es imposible de generalizar. Tampoco puede servir de referencia para la medición de los niveles de pobreza entre los distintos individuos de la sociedad. El nivel de calorías que una persona sana puede llegar a necesitar depende de muchos factores como por ejemplo, su actividad física, sus gustos, su corpulencia física e incluso diferentes aspectos culturales, que también llegan a ser relevantes para establecer ese mínimo. Es decir, el rango del mínimo es muy amplio y relativo, razón por la cual se argumenta que la pobreza es siempre relativa.

Como concepto sin embargo, puede ser útil hacer esta distinción ya que en última instancia, alguien será siempre más pobre que otros al menos en relación a sus ingresos y a su nivel de vida. En contraste, el concepto de pobre se atribuye mejor a aquellos que no logran

³⁶ Rowntree, B.S. (1901), *Poverty –a study of town life* (1922 ed.) Macmillan London. Citado por A. Atkinson [1975], *The Economics of Inequality*, pp. 224-225. Oxford University Press, London.

satisfacer aún un mínimo de necesidades materiales. Esto nos lleva al concepto de pobreza relativa. La dimensión relativa tiene que ver entonces con que la pobreza no sólo está definida por los aspectos de las carencias, y particularmente del ingreso, sino a muchas otras dimensiones del ser humano.

La Comisión de Beneficios Suplementarios en Gran Bretaña en 1979 define la pobreza de la siguiente manera para el Reino Unido.

Pobreza es un estándar de vida bajo que excluye y aísla a las personas del resto de la comunidad. Para salir de la pobreza, ellos deben tener un ingreso que les permita participar en la vida de la comunidad. Los pobres deben poder por ejemplo, mantener una alimentación razonable para ellos mismos, y también suficiente ropa para mantener el auto-respeto y atender entrevistas de trabajo con confianza. Sus hogares deben ser razonablemente cálidos. Sus hijos no deberían sentirse avergonzados por la calidad de su ropa³⁷; la familia debería poder visitar a sus parientes y darles obsequios en sus cumpleaños o en la época de la navidad. Ellos deberían poder leer revistas y tener televisión y ser miembros de organizaciones sociales tales como los sindicatos e iglesias. Y ellos deberían poder vivir en una forma que les asegure lo mejor posible, que los oficiales públicos, doctores, profesores, dueños de la tierra y otros, les traten con la cortesía debida a cada miembro de su comunidad.

Townsend [1970,48]³⁸ define la pobreza de la siguiente manera:

Individuos y familias están en pobreza, cuando sus recursos a través del tiempo caen seriamente en relación con los recursos del promedio de las familias de las comunidades en las cuales ellos viven.

De igual manera, la literatura menos reciente muestra otras múltiples definiciones acerca de la pobreza que conducen hacia algo muy aceptado en nuestros días y es que la pobreza tiene

³⁷ El autor desea agregar a esta definición algo que quizás en aquella época y en aquellos países era imposible de pensar: que los niños puedan jugar y relacionarse con otros y que también puedan estudiar y no ser explotados laboralmente, ni sexualmente ni de cualquier otra forma atroz.

³⁸ Townsend, P. (1970). *The social minority*, p. 48. Allen Lane, London. Citado por A. Atkinson [1975], *The Economics of Inequality*, p. 227. Oxford University Press, London.

múltiples dimensiones y que por lo tanto el problema de definirla es tan complejo como el reto de superarla.

Desde el punto de vista teórico, y de forma paralela a las teorías sobre el desarrollo económico, encontramos explicaciones al problema de la pobreza. La tradición neoclásica analiza la pobreza mostrando que el ingreso de los individuos proviene de dos fuentes: el capital humano y el capital no humano. El primero, incluye las habilidades propias de los individuos y las inversiones que ellos han hecho en educación, entrenamiento y años de experiencia, mientras que el capital no humano se divide en activos reales y activos financieros. Los activos reales son, por ejemplo, los bienes raíces, maquinarias y equipos, mientras que los financieros son títulos bursátiles.

Ambos, el capital humano y el no humano le generan dividendos o utilidades a los individuos, el primero en forma de sueldos y salarios y el segundo en forma de rentas como los intereses, dividendos o ganancias. La explicación que da esta teoría al fenómeno de la pobreza es que en la medida en que el capital de los individuos es bajo, principalmente en los países en desarrollo, los ingresos serán bajos y los índices de pobreza mayores. La manera de corregir los problemas de pobreza bajo este enfoque es mejorando los índices de capital humano, principalmente invirtiendo en educación. Esta teoría ha sido enriquecida con los conceptos sobre riesgo e incertidumbre en los ingresos de las personas asociados por ejemplo a las escogencias que ellos realizan sobre su educación, entrenamiento u ocupación. Milton Friedman argumentaba que los individuos tenían diferentes niveles de aversión al riesgo y que esto influenciaba sus decisiones respecto al empleo, y en consecuencia, el ingreso que recibirían. Entre menos propensa sea una persona al riesgo,

tenderá a optar por empleos más estables pero quizás con menores salarios, mientras que si la persona es más propensa al riesgo sus elecciones serán sobre aquellos empleos u ocupaciones más riesgosas pero que representan un mayor ingreso. Entonces las diferencias entre los ingresos de las personas y por ende de los niveles de pobreza pueden ser explicadas por esta hipótesis.

La teoría marxista explica la pobreza de la clase trabajadora en base a la explotación de la clase capitalista. En esta teoría los salarios pagados a los trabajadores son conducidos al nivel de subsistencia, por el ejército de reserva laboral; por el persistente esfuerzo del capitalismo para mantener una tasa de ganancia cada vez más elevada, y por la sumisión del trabajo de los obreros (mano de obra) hacia el capital. La propiedad de los medios de producción permite a los dueños del capital configurar y controlar las relaciones de producción y expropiar parte del producto del trabajo que entonces se acumula en forma de capital. El proceso conduce a la creciente acumulación de capital y la des-posesión de los pequeños propietarios, reduciendo cada vez más a los individuos a su fuerza de trabajo como único medio de producción disponible. En esta forma, la pobreza en el capitalismo se constituye a partir de la explotación y la alienación del trabajo por parte del capital. El conflicto de clases es entonces, el principal principio de explicación a los problemas de desigualdad y pobreza. En la reciente literatura conocida como Neo-marxista la pobreza en los países subdesarrollados es explicada por la explotación o la dominación del capital foráneo el cual se realiza a través de las compañías multinacionales.

La teoría de la dependencia explica que la dependencia de los países subdesarrollados de la dominación foránea, obedece simplemente al resultado del libre comercio en el cual los

países industrializados tienen un mayor poder para capturar las ganancias del comercio. En este sentido, el subdesarrollo es una condición del desarrollo y la pobreza se concentra mayoritariamente en los países y economías menos desarrolladas.

En cuanto a las causas de la pobreza James Jennings [1999, 14] estudia tres tipologías o caracterizaciones: a) la pobreza como patología, b) la pobreza como incidente o accidente c) la pobreza como estructura.

Jennings también dice que gran parte de las teorías sobre las causas de la pobreza pueden resumirse en dos categorías: 1) restricción de oportunidades y 2) problemas de carácter o conducta de los individuos. Sobre el primero afirma, que los pobres son pobres porque ellos no tienen adecuado acceso a los bienes, la escuela, el trabajo, el ingreso debido a que ellos son discriminados sobre la base de color, género, ingreso o clase y porque a ellos no se les ha proporcionado una participación justa de la protección del gobierno, subsidios o servicios. La segunda categoría refiere a la falta de aspiraciones o habilidades o incluso actitudes de los individuos motivadas por ejemplo por principios o creencias religiosas. Bajo este último enfoque la pobreza se considera como patología, en donde las razones de este fenómeno social son producto del insuficiente esfuerzo, los malos hábitos, la persistente desmotivación y la falta de habilidades de las personas, o más controvertido aún, la pobreza es un problema de cultura.

La pobreza como incidente o accidente proviene de los desastres naturales o de enfermedades que deterioran totalmente los ingresos y la riqueza de las personas y familias, o les dificulta la posibilidad de sostenerlos. En Colombia también tenemos los problemas

de pobreza debidos al conflicto armado que vivimos, que produce el desplazamiento forzoso. En cuanto a la pobreza como estructura, esta ha sido estudiada en Estados Unidos desde el punto de vista de la discriminación racial. El mercado laboral se distribuye en forma desigual reflejando la estructura étnica de la sociedad. La estructura de las familias puede cambiar así como las actitudes y atributos sobre generaciones, pero la pobreza continúa producto de la estructura social y de razas.

Corredor [1998, 9] analiza el enfoque dualista de la pobreza que consiste en hablar de un sector de la población no insertos o excluidos, y por lo tanto se trata de incluirlos como solución al fenómeno de la pobreza.

“Lo que prevalece en esta visión es que los pobres aún no se han podido integrar y por lo tanto se propicia una dicotomía ente la política económica y la política social, siendo esta última meramente compensatoria para atender los problemas de corto plazo, y la política económica es la rectora del largo plazo, que resolverá los problemas de crecimiento y como corolario los sociales. En el corto plazo la sobrevivencia de los considerados excluidos o no insertos, de los que están “afuera” sería a través de políticas sociales mediante gasto público social.”

Corredor cuestiona este enfoque por ser marginal, pues atiende sólo a los considerados excluidos y no se cuestiona el “adentro”, de la estructura ni se explica porque no están integrados. Lo que se espera con este enfoque y la aplicación de las políticas que de él se deriven, es que la dinámica económica termine integrando a los excluidos y por lo tanto la equidad se derive del crecimiento.

Corredor [1998, 11] invita a revisar el concepto de pobreza de manera más integral, aproximándose a él como parte de la misma dinámica del desarrollo capitalista, lo cual

permite superar la visión dualista analizada previamente entre los de “adentro” y los de “afuera” ya que no se trata de determinar arbitrariamente que unos están integrados y otros desintegrados, que unos son formales y otros informales. Corredor [1998, 11] comenta que de lo que se trata es de entender que ambos son sectores que tienen relaciones complejas, lazos e intercomunicaciones en los más diversos circuitos que atraviesan la sociedad, en donde los menos favorecidos tratan de cubrir las falencias del estado y de la sociedad civil en proporcionarles unas condiciones mínimas de sobrevivencia. Igualmente propone que hay que entender que los pobres son aportantes valiosos del proceso de modernización económica, pero que son excluidos de los beneficios de la misma, debido a la precaria inserción a que están sometidos a causa de un crecimiento no distributivo.

Desde la perspectiva de Sen [1999, 5], la pobreza es un problema de privaciones y carencia de capacidades, debido a la precariedad de las dotaciones iniciales de las personas que les impiden el ejercicio de los derechos, y por lo tanto se traducen en una baja calidad de vida³⁹. Definir la pobreza de esta manera, implica para Sen ir más allá de la visión economicista y utilitarista que ve el desarrollo únicamente desde la perspectiva del crecimiento económico. Como lo afirma Sen [1999, 5], el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), la industrialización, el avance tecnológico y la modernización social, son naturalmente muy importantes como medios de expandir las libertades disfrutadas por los miembros de la sociedad, pero hay otros aspectos de los seres humanos determinantes para alcanzar realmente los objetivos de la libertad como desarrollo económico. Las personas deben tener acceso a la educación y a la salud, deben poder ser partícipes de la sociedad ejerciendo su derecho a disentir y a ser escuchados. El desarrollo como libertad propuesto

³⁹ Citado por Corredor [1998, 11].

por Sen exige remover las mayores fuentes de injusticia que no le permiten a los ciudadanos ejercer su libertad. Si no existe la posibilidad de un acceso universal a la educación, a la salud y a un ingreso mínimo de subsistencia garantizado a todas las personas, jamás podrán ser realmente libres. Es la ausencia de seguridad económica, la pobreza, la que imposibilita a los seres humanos de alcanzar una adecuada nutrición y poder ser saludables. Las personas deben poder educarse, obtener las medicinas y el tratamiento necesario para recuperar su salud, como condición mínima para el desarrollo, pues esto les permitirá a los miembros de una sociedad, la expansión de sus capacidades y por lo tanto su libertad real. La enseñanza y el reto que nos deja Sen con su propuesta es la necesidad de diseñar una política social en donde todos los miembros de la sociedad tengan garantizado un estándar mínimo de vida en el cual sea fructífera y prosperen sus capacidades y con ellas puedan lograr su desarrollo como libertad.

La discusión acerca de la pobreza es tan amplia como controvertida, sin embargo, es claro que hay que hacer algo para eliminarla. Acotando esta discusión a los límites del diseño de la política social, la controversia se centra sobre cual de los enfoques es el más apropiado para tratar el asunto de la pobreza. Esta discusión es presentada en la siguiente sección.

2.5 UNIVERSALISMO VERSUS SELECTIVISMO EN POLITICA SOCIAL

Alfred Marshall [1842-1924], “un idealista⁴⁰” según Keynes y quien continuamente pensó en el concepto de igualdad y la manera como ella podría lograrse con la economía, afirmaba que el Estado debía proveer una educación universal y eliminar así el recurso a la

⁴⁰ Keynes afirmaba que A. Marshall “era un hombre ansioso por hacer el bien”.

intensidad en la mano de obra de la clase trabajadora. Marshall decía que los recursos del mundo y la productividad eran suficientes para proveer las bases necesarias para que todos los hombres llegasen a ser educados. Defendía como principio que la sociedad estaba obligada a lograr que ningún niño creciera en la ignorancia, asegurándole que no fuera relegado a ser una máquina productora, bajo y limitado en sus pensamientos, gustos, sentimientos, intereses y aspiraciones, ni la causa de vergüenza de sus propios vecinos. Finalmente decía que la sociedad debe ayudar a los niños a que asciendan los primeros peldaños de su educación y, si ellos quieren, ayudarlos en el resto de su proceso ascendente⁴¹.

La justificación de Marshall para emprender la tarea de la universalización de la educación por parte de la sociedad se basaba en la hipótesis de que la diferencia entre el valor del trabajo del hombre educado y el del ignorante es, en general, varias veces superior a la diferencia entre los costes de sus educaciones respectivas. A. Marshall igualmente argumentó, que la desigualdad económica entre la personas es tolerable pero que la desigualdad cualitativa es condenable e inaceptable cuando existe por diferencias en la educación.

De otra parte, Thomas H. Marshall [1949, 77] elaboró el concepto sobre el estatus de ciudadanía. Para él, ciudadanía representa el derecho a que una persona sea aceptada como un miembro completo de la sociedad. La manera como una sociedad involucre los derechos formales de la ciudadanía, se reflejará en las desigualdades sociales o de clase de dicha

⁴¹ Marshall, A. El porvenir de las clases obreras pg. 17. Artículo incluido obras maestras de Alfred Marshall. Fondo de Cultura Económica 1949, pg. 197.

sociedad. Según el concepto que se tenga de *ciudadanía*, en distintas sociedades, éste modelará y construirá los fundamentos de la desigualdad social que se presenten en los distintos modelos de sociedad puestos en juego. A su vez, este autor se distanció de la aceptación dada por Alfred Marshall al mercado competitivo como la solución a las desigualdades sociales, y planteó un cambio de orientación que enfatiza en los deberes y derechos, los cuales consideró necesarios e incluso una característica inevitable de la ciudadanía moderna. Argumentó, por ejemplo, que las provisiones del estado de bienestar representaban una nueva dimensión de la ciudadanía y que ellas eran creadas sobre la base de derechos sociales, pero también de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, lo cuales definía de la siguiente manera:

Derechos civiles: Son los derechos necesarios para la libertad de un individuo. Libertad de la persona, libertad de comunicación, de pensamiento y de credo, el derecho de poseer propiedad y concluir contratos válidos y el derecho a la justicia. Estos derechos han sido tradicionalmente relacionados de forma institucional con las Cortes de Justicia.

Derechos Políticos: Se condensan en el derecho a los ciudadanos para participar en el ejercicio del poder político, como miembros plenos de una Corporación Política, investidos con autoridad política o como electores de los miembros de tal Corporación. Las instituciones correspondientes a estos derechos son el Parlamento y los Cuerpos Colegiados Departamentales y Municipales.

Derechos Sociales: Es el rango de derechos a un módico bienestar y seguridad, el derecho a participar completamente en la herencia social y la vida de un Ser civilizado acorde a los estándares relevantes en la sociedad. Las instituciones mas conectadas con estos derechos son el sistema educacional y los servicios sociales.

Ciudadanía es entonces un estatus de igualdad en honores y dignidades con respecto a los otros miembros de una comunidad. Dicho estatus debe ser garantizado por un estado de bienestar.

Por su parte Richard Titmuss⁴² [1974, 39] en su obra sobre política social definió tres enfoques en política social: el institucional re-distributivo y universal; el marginal y selectivo; y el recíproco

La Universalidad es un principio o valor que en política social hace pensar en toda la sociedad de manera general, sin distinciones de género, clase, religión, edad, raza, orientación sexual. Para R. Titmuss [1974, 39] una política social universal corresponde a un enfoque institucional re-distributivo, el cual considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad. Para él, este es un modelo que incorpora sistemas de redistribución de la disponibilidad de recursos a lo largo del tiempo.

Una primera característica en ese modelo es que no reconoce una frontera última para los compromisos de bienestar público. El punto de vista fundamental en este enfoque es que el bienestar del individuo es responsabilidad del colectivo social sin importar el límite. El límite para este enfoque está determinado por el momento cuando el individuo haya resuelto el problema de bienestar social, en función de su posibilidad de ser socialmente productivo. Por ejemplo, cuando complete el último grado de educación secundaria, o recupere completamente la salud para reincorporarse al trabajo, o hasta que encuentre de nuevo un empleo.

⁴² Ver también Wilensky, H. L. y Lebeaux, C. N. (1965): *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press, New York. Mishra, R. (1977): *Society and Social Policy*, Mcmillan, London.

En este enfoque, se cuestiona seriamente que el mercado y la familia puedan asegurar una óptima distribución del bienestar. El modelo de política social institucional re-distributivo y universal promueve el principio que todos los ciudadanos deberían ser igualmente titulares de un estándar de vida decente y que todos los derechos de la ciudadanía social y el estatus, deben ser garantizados incondicionalmente. En este sentido, los derechos sociales son legalmente paralelos a los derechos de propiedad tan ampliamente defendidos en un estado liberal.

La segunda característica de este enfoque es que tiende a des-mercantilizar las preferencias como la base económica del individuo; es decir, las preferencias en relación con las mercancías no es lo único que genera bienestar en el individuo. En este modelo priman la fortaleza de los derechos y el grado de comodidad de los individuos. Esto se evalúa de acuerdo a dos aspectos: el primero es cómo son satisfechas las necesidades humanas normales de los individuos y si tales necesidades se satisfacen o no a través de programas sociales; y el segundo aspecto es valorando qué tan adecuado es el estándar de vida de la población.

Una tercera característica de este modelo de política social, es que el Estado debe promover mecanismos de amplia solidaridad social y universalismo debido a que la clientela de la política social es toda la población y existe la noción de responsabilidad social colectiva, base de la ciudadanía compartida.

Opuesto al universalismo está el selectivismo o enfoque marginal. Éste propone que la política social se enfoca en las personas o poblaciones con necesidades específicas ya sea

en el orden social, económico o político. R. Titmuss opina que este es un modelo residual de política social del bienestar. Esta formulación se basa en la premisa de que existen dos caminos "naturales" (o socialmente dados) a través de los cuales se satisfacen adecuadamente las necesidades de un individuo: el mercado privado y la familia. Las instituciones de bienestar social deberían intervenir según este enfoque, únicamente en el caso de que hubieran desaparecido ambas vías, pero de manera temporal⁴³. Aquí se atiende solamente al sector de pobres en condiciones tan extremas de carencia, que no pueden asegurar su existencia biológica, mientras que se ignora a otros cuyas posibilidades de tener una vida adecuada están restringidas por sus recursos.

Las críticas del modelo residual se fundamentan en que este es una política ideada como un compromiso para facilitar la soberanía del mercado, en virtud del papel limitado que juega el gobierno en la distribución del bienestar. Una política social marginal asume, como primera característica, que la gran mayoría de la población puede contratar su propio bienestar y que el estado necesita intervenir sólo cuando los canales normales de distribución fallan. Sistemas marginales de bienestar por lo tanto, tienden a ser dirigidos hacia aquellas personas o humanos residuales que son incapaces de auto-ayudarse. En consecuencia, los límites para los compromisos sociales son muchos, y el Estado termina suscribiéndose al clásico énfasis sobre las soluciones de mercado y la auto-independencia de los individuos. En este modelo, el trabajo es una mercancía y de acuerdo a su precio en el mercado laboral, el individuo recibirá unos ingresos que le proporcionarán el bienestar

⁴³ Esta tesis también se encuentra en los escritos de Robert Nozick sobre el Estado mínimo. Titmuss también menciona en sus escritos al Profesor Peacock (The Welfare Society, 1961) que decía: "El verdadero objetivo del Estado de Bienestar consiste en enseñar a los individuos a actuar sin el".

que él quiera brindarse o comprar, o incluso que se merece de acuerdo a su valor en el mercado.

Una segunda característica de este modelo de política social es la estratificación, es decir, refuerza las diferencias de estatus existentes entre los ciudadanos. El modelo residual promueve la estigmatización social que consiste en baja autoestima e inseguridad al sentirse incapaz de incorporarse al mercado y tener que acudir a los limitados beneficios de la política social. Es un modelo que sólo demanda información de los pobres, razón por la cual son sujetos a todo tipo de encuestas en las cuales se indaga e invade su vida privada.

La tercera característica es, precisamente, que los programas sociales son limitados a los recursos presupuestados y que el gobierno defina como necesarios para solucionar los problemas de pobreza y bienestar. La cobertura no se basa en la necesidad, sino en el mínimo de hogares para quienes alcance la cantidad presupuestada. Este modelo ataca generalmente solo a la pobreza absoluta de la población, es decir, la que está asociada estrictamente a problemas de carencia de ingresos, educación, salud, vivienda y servicios públicos y generalmente consiste en programas que buscan proveer estas necesidades, pero hasta ahí llegan.

El selectivismo es hoy en día el modelo de política social dominante en Colombia y es apoyado y respaldado no sólo por el gobierno, sino que también es parte de las exigencias de los organismos multilaterales. Incluso, muchos académicos ven este enfoque como la mejor manera de atacar los problemas de pobreza, pero también como el camino para alcanzar la universalidad en la prestación de los servicios sociales.

Sarmiento y González [2003, 11] respecto de la discusión acerca de la focalización y la universalización en la política social, defienden la siguiente hipótesis: "los programas focalizados van desde 1 persona hasta que falte solamente una por atender (n-1). En el momento en que cubren a la totalidad de personas, dejan de ser focalizados y, entonces, son programas universales".

Hugo López⁴⁴ señala que con una mejor focalización el nivel actual de pobreza del 54,6% antes de subsidios podría reducirse al 40,1% en el año 2019 y después de subsidios el cambio sería de 43,3% actual al 30,2% en el 2019. Roberto Perotti⁴⁵ [2000] como parte de una serie de trabajos realizados en Colombia por la Misión Alesina, comenta que "los países desarrollados y en desarrollo han mostrado que programas de asistencia social universal llegan rápidamente a ser muy costosos, es decir, esta posibilidad de universalización esta totalmente cerrada para Colombia."

Sin embargo, Rubén Lo Vuolo [1995] afirma que el enfoque selectivista con el que se asume la política social, anula el componente "universalista" de las políticas sociales, reemplazado (dicho componente) por políticas residuales que por su propia definición no son redes de seguridad sino "operaciones de salvataje focalizadas".

Richard Titmuss plantea adicionalmente un tercer enfoque de política social, el reciproco basado en los meritos de las personas, y que en mi concepto es una variante del

⁴⁴ Seminario sobre medición de la pobreza y estrategias para reducirla realizado el 9 de Febrero del 2005.

⁴⁵ Perotti, Roberto. Public Spending on Social Protection in Colombia. Fedesarrollo, policopiado año 2000.

selectivismo. Este enfoque está basado en el logro personal –resultado de su posición laboral- y en él se asigna una función importante a las instituciones de bienestar social como auxiliares de la economía. Titmuss sostiene que, dentro del postulado de la selectividad, las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad. Luego, el bienestar es una recompensa y está en función de lo que cada cual se proponga. Esta política se puede ver reflejada hoy en día en los Fondos Privados de Pensiones que ofrecen diversos sistemas de afiliación y pago para recibir beneficios pensionales programados para períodos fijos o a perpetuidad. Cada quien recibe lo que compra. De esta manera, los beneficios son una función de los ingresos laborales o de la riqueza que se tenga. Un modelo de política social recíproco aboga por el individualismo olvidándose de cualquier clase de solidaridad. Los Fondos de Pensión por ejemplo sirven exclusivamente al capital privado y generan riqueza a pocos. El beneficio reportado a los trabajadores que obligatoriamente deben depositar las cesantías en dichos Fondos es marginal. ¿Cuál es la riqueza social que están generando los USD \$9.9⁴⁶ millones que hay depositados en los Fondos de Pensiones y Cesantías?

¿Cuál debe ser entonces el diseño apropiado de la política social para abordar la lucha contra la pobreza e inequidad social de nuestros tiempos? Propongo examinar el potencial del universalismo para el caso colombiano, como una mejor opción, frente al modelo marginal o residual y de subsidios a la demanda que aquí se ha presentado como selectivismo y que es utilizado en Colombia para confrontar el problema de la pobreza. Para ello pondré especial atención a que el sistema propuesto promueva la libertad real,

⁴⁶ Fuente: Superintendencia Bancaria de Colombia - Superintendencia Delegada para la Seguridad Social, Noviembre del 2004. <https://www.superbancaria.gov.co>

contribuyendo de una mejor manera a reducir los niveles de pobreza como aquí se ha venido planteado.

Es complejo predecir hasta donde se puede avanzar en la solución de estos problemas con la utilización del universalismo, pues tras el diseño de la política social se encuentran los conflictos propios de la sociedad moderna. Están por ejemplo las disputas entre los grupos de poder en torno a la redistribución; están las profundas divisiones políticas y la crisis en el sistema de valores; ante todo, está la fuerte presión de los teóricos y activistas de los modelos macroeconómicos que propenden por el crecimiento económico como manera universal de aliviar los problemas de la pobreza y la desigualdad.

En Colombia, al igual que en todos los países del llamado “Tercer Mundo”, se ejerce una gran presión por parte de los organismos multilaterales y en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI), para cumplir con las exigencias establecidas en “el programa de ajuste estructural” explicado más adelante. Tales presiones demandan rebajas drásticas en el presupuesto social y favorecen el selectivismo.

David C. Ranney [1993, 21-24] comenta que la crisis económica iniciada a mediados de los setentas incluyendo el colapso de los precios del petróleo, significó que muchos de los créditos a los países del tercer mundo llegasen a ser impagables constituyéndose en un problema quizás sin solución. Mientras que la deuda de estos países era en 1960 de USD \$18 billones, para 1970 ya había alcanzado una cifra de USD \$75 billones, en 1984 sobrepasaba los USD \$900 billones y en el año 1990 alcanzaba USD \$1,202 billones. Esto representa un incremento de una tasa anual compuesta del 15,03% entre 1960 y 1990 que

resulta desventajosa en comparación con tasas del 2% y 3% máximas de crecimiento del PIB anual. Adicionalmente la tasa de interés sobre dichos créditos establecida según la LIBOR -London Interbank Offered Rates- había pasado, por ejemplo en África Subsahariana, entre los años de 1970 y 1987 del 3.7% al 10%, es decir, un incremento del 172%.

A raíz de esta crisis y con la declaratoria, para el mismo período de la cesación de pagos de la deuda por parte de países como Ghana, Zaire, Bolivia, Perú, Bangladesh y posteriormente México (1982), el FMI inició programas de estabilización que incluían préstamos de corto plazo con una serie de condiciones que luego fueron generalizándose después de 1975 para el resto de países del tercer mundo. Estas medidas se conocieron como programas de ajuste estructural. Aquí, se trata básicamente de un control macroeconómico que asegure el pronto pago del servicio a la deuda, lo que repercute y aumenta la crisis porque no hay un crecimiento real que permita pagarla.

Ranney [1993, 24] señala que no obstante que estos programas presentan diferencias entre las naciones, existen algunos aspectos que se repiten en todos ellos, que son las siguientes: devaluación de la moneda; recorte en los gastos del gobierno, incluyendo la disminución de los empleos públicos y el recorte drástico en los programas de servicio social; reducción de la inflación para mostrar las ganancias reales; liberalización del comercio y eliminación de las barreras proteccionistas; privatización de las empresas comerciales y financieras del Estado con alguna frecuencia a través de la venta de activos al capital foráneo; y privatización de los programas del sector social como la educación, salud y nutrición. Este sistema es conocido hoy en día en la literatura económica como el Enfoque Neo-Liberal.

Igualmente las diferencias culturales entre las naciones son cada vez más fuertes y se agravan con los problemas políticos entre ellas. Dichas diferencias nos afectan, ya que políticamente las naciones asumen posiciones que traen como consecuencia el otorgamiento de premios o castigos por parte de la comunidad internacional, representado por organismos regionales tanto políticos como económicos (Organización de Estados Americanos OEA; Comisión Económica para América Latina CEPAL) y los organismos e instituciones multilaterales ya mencionados.

Lo anterior deja enunciadas las dificultades existentes para llevar a cabo una propuesta como la que aquí se plantea y existen muchas barreras difíciles de superar como las políticas, que desde luego están fuera del alcance de este trabajo. Sin embargo en la literatura más reciente, que se reseña en este estudio, se encuentra suficiente sustento teórico que otorga fuerza a la propuesta de la universalidad como fundamento para el diseño de la política social, en la búsqueda por resolver los problemas de pobreza e inequidad. Estos nuevos componentes teóricos prometen resolver esta problemática de una mejor forma, optando por promover la libertad real. La literatura aquí estudiada nos enseña que el desarrollo no puede basarse exclusivamente en el crecimiento del producto interno bruto, la industrialización, el avance de la tecnología o la modernización social. El desarrollo real requiere el empoderamiento de todos los seres humanos que les permita desarrollar sus capacidades y tener los medios para desarrollar su libertad real.

De igual forma existen propuestas de universalidad con respecto al ingreso como la de la renta básica universal, las que son defendidas y sustentadas ampliamente por diferentes

economistas, sociólogos y filósofos quienes han creado redes de discusión muy amplias enriqueciendo el debate económico y social en esta materia. Éstos reconocen que alternativas como la universalidad deben ser tomadas en cuenta juiciosa y rigurosamente en países como Colombia, con tan altos índices de pobreza e inequidad. La universalidad en la política social es el derecho que reconoce la sociedad a sus ciudadanos, permitiéndoles el acceso libre y universal a aquellos bienes sociales que les pertenecen y son indispensables para lograr la libertad real.

Desde la perspectiva de este trabajo, bienes sociales o de mérito⁴⁷ y un ingreso mínimo, son bienes a los que los ciudadanos tienen el derecho universalmente y que son de la sociedad como un todo. Por lo tanto, el Estado, a través de su política social debe garantizar su libre acceso en las condiciones que la sociedad libre y democráticamente establezca. Esto significa también, que dichos bienes no pueden ser provistos exclusivamente por el capital privado; la sociedad en su conjunto como demandante de dichos bienes debe poderlos administrar con la ayuda del Estado, lo cual garantizará la equidad e igualdad de oportunidades para su acceso. En esta dirección, la producción de bienes sociales debe apalancarse con el capital privado, y con la ayuda del Estado deben poder construir un capital o patrimonio social que permita suministrar a toda la población los bienes sociales en igualdad de condiciones y de oportunidades para su acceso.

Considero entonces que la literatura más reciente señala consistentemente en la dirección de un modelo universal de política social. Me refiero a autores como Amartya Sen, premio

⁴⁷ Bienes de mérito: Educación, atención a la salud, protección social, nutrición, vivienda y sus servicios básicos, así como las condiciones dignas de trabajo, lo que en conjunto significa el logro de las capacidades y habilidades necesarias para la plena participación social, económica y política de las personas.

Nóbel de economía 1998, a Philippe Van Parijs y a John Rawls, los cuales coinciden en la prioridad por la libertad para que todos los individuos puedan ser capaces de agenciar su propio desarrollo, y optar en sus diferentes etapas o edades por la mejor opción de vida, logrando con ello mejorar la calidad de vida de las personas, y el de la sociedad en su conjunto.

Lo anterior, contrario a los postulados del modelo y la teoría neoclásica de la economía, en donde lo importante es ampliar la canasta de bienes, para que el individuo pueda tener mayores opciones acorde a sus gustos y preferencias racionales. Como lo expliqué previamente, en la economía neoclásica el individuo escogerá la canasta de bienes óptima que mayor felicidad, bienestar y utilidad le proporcione.

Para cerrar este análisis de los orígenes y conceptos sobre pobreza y política social se presentan los más recientes pronunciamientos sobre política social en Latinoamérica planteados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

2.6 CONTEXTO DE LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

La CEPAL plantea⁴⁸ como desafío una política social universal, solidaria y eficiente. Dicha política es entendida como una búsqueda hacia la equidad haciéndose necesaria la creación de sistemas de protección y promoción de oportunidades y de calidad de vida. Se recalca el concepto de la dotación a la población de los bienes de valor social o bienes mérito, lo que permite que todo ciudadano sea participe y actor del desarrollo. En este contexto, los

⁴⁸ CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Tomo I, Visión Global. Noviembre del 2000.

principios de universalidad, solidaridad y eficiencia deben estar involucrados en el diseño de la política social en los países latinoamericanos.

El principio de universalidad dentro de la política social, según la CEPAL [2000, 43], implica garantizar que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes, las protecciones consideradas fundamentales para participar en la sociedad de forma plena, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos en cada uno de ellos.

Para la CEPAL [2000, 43] la universalidad no es incompatible con la opción de adoptar criterios de selectividad. De la misma manera, la CEPAL establece que la selectividad no es una política social, sino una condición para hacer más eficaz la universalidad teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos. Vemos en este planteamiento una confusión acorde a lo que aquí se ha analizado. La CEPAL trata de argumentar que la selectividad no es una política social pero según lo expuesto hasta aquí, la selectividad sí es una política social y se deriva fundamentalmente de la creencia que el gobierno debe actuar, marginal y temporalmente sobre aquellos sectores más pobres de la población mientras se logran insertar al mercado.

La CEPAL [Tomo II, 2000, 4] señala a la universalidad como un principio rector y ético de la política social que consiste entonces, en:

Garantizar a todos los ciudadanos -todos los miembros de la sociedad- precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios (derechos) fundamentales asociados con ciertas características (cantidad y calidad), que se

consideran necesarios para que sus preceptores participen plenamente en la sociedad en que viven.

Dentro de este concepto de universalidad, se observan algunos elementos atractivos para la teoría del bienestar como lo son: la seguridad, el sentido de pertenencia y la virtud, todos ellos reunidos para proporcionar a los miembros de la sociedad con medios para el bienestar considerados esenciales, y que son los que permiten el desarrollo económico en un momento dado. La CEPAL afirma que con la universalidad se ha logrado la generación de cohesión social y sentido de pertenencia, indispensables para la construcción de sociedades más igualitarias en el sentido de los derechos y las libertades y que además, los logros se han visto hechos realidad en procesos políticos de inclusión gradual de la población, tanto en términos de cobertura o umbrales mínimos de prestaciones como de calidad de las mismas.

Se observa por lo tanto una defensa de la CEPAL al principio de universalidad en la política social; sin embargo ella mezcla la selectividad como una forma eficaz de alcanzar la universalidad y no las considera incompatibles, lo cual es un error conceptual fuerte según la literatura aquí estudiada. También, sujeta su implementación a los marcos de las condiciones fiscales pactadas, es decir, a las condiciones que el Fondo Monetario Internacional les imponga a los países, y como antes expresé, dichos compromisos van en contravía de la universalidad como fundamento para el diseño de la política social.

2.7 CONCLUSIONES

La metodología escogida para el análisis en esta investigación fue la de los enfoques en la política social porque permite explorar una senda poco investigada en Colombia que proyecta mejores contribuciones hacia la solución del problema de la pobreza, y que admite además estudiar propuestas como la del ingreso básico universal, que, de ser implementadas, nos conducirían a resolver conjuntamente el problema de la pobreza, y a la vez avanzar en la búsqueda por ampliar las capacidades de las personas y su libertad real.

Este tipo de estudios sirven para cimentar una sólida teoría que permita defender la universalidad en el diseño de la política social. La referencia bibliográfica que aquí se presentó debe servir como motivación para más investigaciones en la misma dirección, y animará la lectura de las fuentes originales sobre la universalidad en la política social y de la propuesta del ingreso básico universal, que hasta ahora poco se conoce en Colombia.

Como se pudo estudiar en este capítulo, existen otros caminos que permiten realizar el análisis de la pobreza. Hubiese podido optar por profundizar en las soluciones que ofrecen los modelos clásico y neoclásico, o profundizar en la tradición estructuralista y abordar por ejemplo la problemática desde el análisis del capital humano, y contrastarlo como lo hace Sen con su enfoque de capacidades humanas.

También hubiera podido adoptar un análisis desde la teoría marxista y entonces discutir el tema de la distribución de los factores de producción, capital y trabajo y de la lucha de clases. De la misma forma era posible el análisis de la pobreza como desarrollo industrial

versus desarrollo rural y analizar las ventajas comparativas entre los países como lo planteó David Ricardo.

Del mismo modo estaban disponibles las teorías y sus correspondientes metodologías de análisis sobre la dependencia o los enfoques sistémicos sobre la pobreza, y el problema de exclusión social por ejemplo, pues sobre estos enfoques existe muy buena literatura principalmente en Colombia y América Latina. O finalmente podríamos haber intentado enriquecer el análisis y la discusión sobre los orígenes de la pobreza desde la perspectiva de la colonización.

Sin embargo, el camino adoptado ha sido el menos explorado en los países de América Latina y desde luego Colombia no es la excepción; por ello es necesario dar el debate acerca del diseño de la política social y esta literatura permite dar esa discusión, y convertirse en una herramienta válida para iniciarla.

La metodología que nos permite evidenciar los argumentos aquí expuestos será demostrando que en Colombia es viable y financiable un ingreso básico universal, lo que permitirá reducir mucho más rápido el problema de la pobreza, que como lo pronostica el selectivismo. Desde luego, y tal como le he considerado dentro del análisis, este tipo de hipótesis presentan mucha resistencia en la actualidad, y su primer tropiezo será político como ya sucedió en Gran Bretaña.

Si se implementa la universalidad en la dotación o acceso a los bienes sociales o de mérito como la educación, salud, vivienda, servicios públicos y del ingreso, estos bienes dejarán

de ser las banderas políticas de los partidos. El otro factor político de mayor fuerza es el internacional y en particular el de los programas de ajuste estructural que los países del tercer mundo deben cumplirle al Fondo Monetario Internacional.

El segundo tropiezo al que se enfrenta esta propuesta, y así lo ha ilustrado por Van Parijs, son los defensores de las teorías macroeconómicas sobre el empleo y la eficiencia económica. De acuerdo a los postulados de dichas teorías, no se puede fomentar el ocio y mucho menos cuando las personas deben resolver sus problemas de bienestar, pues es el mercado a quien le corresponde asignar los recursos de la sociedad y el estado debe intervenir en caso de ser necesario, de manera residual, e incluso temporal, con aquellos que no logran insertarse adecuadamente al mercado.

En Colombia desde el año 1994, tal como lo explicaré en el siguiente capítulo, se ha institucionalizado el selectivismo que consiste en una política social de subsidios a la demanda y ello ha conllevado a que la mayoría de las instituciones tengan estructurados sus programas y recursos acudiendo a las políticas estatales sobre focalización de los recursos de inversión y gasto social y a la utilización del instrumento SISBEN. Al existir una estructura de esta naturaleza, se crean rigideces que dificultan la introducción de mejores enfoques en política social.

CAPITULO 3

SELECTIVISMO Y SELECCIÓN ADVERSA EN COLOMBIA

3.1 INTRODUCCIÓN

La teoría de la libertad real explicada en el capítulo anterior establece una prioridad por la libertad y dentro de esta concepción, la necesidad de una estructura básica de los derechos ciudadanos. Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo tiene como objetivo analizar la estructura básica de los derechos ciudadanos en la sociedad colombiana. Para esto es necesario explicar el funcionamiento de la política social, haciendo referencia, inicialmente, a algunos aspectos conceptuales sobre las instituciones y luego a los componentes sobre los derechos ciudadanos incorporados en la constitución política del país. También se explica cómo es entendida dicha estructura básica de derechos ciudadanos la cual se puede leer en la reglamentación existente en materia de derechos y de política social. ¿Qué instituciones se han creado para la política social (normas, reglamentos y organizaciones), cómo operan (funcionamiento y mecanismos), cuales son sus resultados (distribución de los recursos), y qué tan justas son (análisis de la selección adversa)?, son las preocupaciones en este capítulo.

3.2 EL SELECTIVISMO COMO INSTITUCION DE POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA

Las instituciones son los acuerdos que los seres humanos establecen sobre la interacción humana. Estos acuerdos se estructuran en las reglas formales de las naciones como las

constituciones, leyes y decretos y en reglas informales como códigos de conducta auto-impartidos, hábitos y normas sociales. Estas reglas, formales e informales definen junto con las restricciones económicas y/o presupuestales, las oportunidades de los diferentes actores. Una institución social es un sistema de reglas de conducta con la finalidad de satisfacer necesidades reconocidas como colectivas; es además una estructura construida alrededor de ciertos valores y toma un carácter dinámico que se acomoda a medida que se van transformando las necesidades del grupo o los grupos sociales. Las instituciones sociales contienen en sí mismas un conjunto de normas, relaciones, procesos e instrumentos que las legitiman.

Partiendo del anterior argumento perteneciente a la economía neo-institucional, pero centrado en identificar cual es la estructura básica de los derechos en el caso colombiano, examinaré a continuación las normas de la constitución política así como las reglas o acuerdos que dieron origen al selectivismo en Colombia.

La Constitución Política de Colombia, del año 1991, nace simultáneamente con la generalización de la tendencia a la globalización de los mercados, que está fundada en modelos de economía abierta que facilitasen el libre intercambio de bienes y servicios entre países, en la promoción del libre comercio y en la eficiencia del mercado para el aseguramiento del bienestar de los ciudadanos, excepto para los menos favorecidos en donde el gobierno interviene para atender a las personas más pobres y vulnerables de la sociedad.

El artículo 13 del título II de la constitución colombiana señala que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos⁴⁹, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, religión, opinión política o filosófica. En concordancia con la norma anterior, el gobierno colombiano consideró conveniente la búsqueda de la equidad como un objetivo fundamental que es entendido así:

La declaración de la Constitución Política de Colombia como un Estado Social de Derecho, implica poner a la búsqueda de la equidad como un objetivo fundamental de la sociedad colombiana. El contenido de lo que se entiende por equidad resulta de la prevalencia que se reconoce a los derechos fundamentales, para una mayor justicia social, con sujeción a principios de justicia distributiva, de solidaridad, de dignidad humana, de equidad y universalidad. Consecuente con esta declaración, la constitución ordena que el presupuesto dé prevalencia al gasto público social y dentro de éste, a la atención preferencial a los niños y a los grupos de población más pobre y vulnerable del país⁵⁰.

La manera de buscar la garantía de los derechos y oportunidades que la constitución establece para los menos favorecidos, se concentró en los últimos diez años en la creación del selectivismo como fundamento para el diseño de la política social, que implica dos supuestos. El primero, es un modelo de subsidios a la demanda, y el segundo consiste en la utilización como instrumento de focalización de un mecanismo de identificación y Selección de Beneficiarios de los Servicios Sociales conocido con el nombre de SISBEN.

⁴⁹ Los derechos a los que se refiere la Constitución de Colombia del año 1991 se refieren a los derechos sociales, económicos y culturales

⁵⁰ Borrador del Informe sobre la Evaluación Integral del SISBEN 2001 preparado por la Misión Social del DNP, Capítulo I, pg. 3.

De otro lado, de manera particular, la seguridad social fue explícitamente establecida en la constitución política bajo los principios de la universalidad, -y es un derecho al cual no se puede renunciar-, cuando se afirma en el artículo 48 del capítulo segundo que:

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de universalidad y solidaridad, en los términos que la ley establezca.

Basada en el principio de universalidad, la seguridad social ha sido diseñada con una mezcla entre lo institucional y lo social, sin determinar si es el Estado, o los particulares quienes deben prestar dicho servicio. Lo importante, siguiendo el principio de universalidad, es lograr la cobertura total de la población como principio mandatorio de la nación.

Conviene señalar que la sola concepción del principio de universalidad consagrada de manera explícita para la seguridad social en la constitución política de Colombia, ha contribuido a mayores esfuerzos en cuanto a cobertura en salud⁵¹, no ocurriendo lo mismo en otras áreas y preocupaciones sociales como lo son por ejemplo la educación y el ingreso.

Lo anterior afirma lo dicho al principio de este capítulo, respecto a que las reglas definen junto con las restricciones económicas o presupuestales, las oportunidades de los diferentes actores, y ello se cumple en materia de seguridad social para Colombia. Esto nos enseña, que si los derechos sociales se declaran puntualmente en las cartas políticas, y además se

⁵¹ El SISBEN es considerado por muchas personas como un sistema de protección en salud.

establece el principio que los gobierna, se pueden obtener mejores resultados en materia social⁵², siempre y cuando haya voluntad política para implementarlos.

A continuación, se resume gran parte de la normatividad que al respecto fue expedida a principios de los 1990s por el Gobierno Nacional para la operacionalización de la política de gasto social a través de la estrategia de focalización o selectividad del gasto público social.

Inicialmente se expidió la ley 60 de 1993 (reformada posteriormente con la ley 789 del 2002), la cual en su Artículo 30 define la focalización o selectividad de subsidios como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobres y vulnerables, según los criterios que establezca el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) para la identificación, clasificación y selección de beneficiarios y para la aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales.

De igual manera, la ley 100 de 1993, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció el Régimen Subsidiado cuyo propósito es asegurar el acceso de la población más pobre y vulnerable al sistema, mediante la entrega de subsidios a quienes no están en capacidad de cotizar a dicho sistema.

En lo que respecta a vivienda, la ley 546 de 1999 también dictó normas de selectividad para la solución de los problemas habitacionales de los más desfavorecidos ordenando que las

⁵² En España por ejemplo, se proyecta incluir en la Constitución de dicho país el derecho a un ingreso básico universal.

entidades del Estado o de carácter mixto, que promuevan, financien, subsidien o ejecuten planes de vivienda de interés social subsidiable, directa o indirectamente diseñarán y ejecutarán programas de vivienda urbana y rural, especialmente para las personas que devengan hasta dos (2) salarios mínimos y para los desempleados.

En materia de servicios públicos domiciliarios, la ley 142 de 1994, al referirse al régimen tarifario y a los subsidios, señaló la solidaridad y redistribución como los criterios para la fijación de las tarifas. Por solidaridad y redistribución se entiende que, al poner en práctica el régimen tarifario, se adoptarán medidas para asignar recursos a "fondos de solidaridad y redistribución", para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas. Los concejos municipales están en la obligación de crear Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos, para incorporar al presupuesto del municipio las transferencias que, a dichos fondos, deberán hacer las empresas de servicios públicos para subsidiar los estratos 1 y 2 principalmente. Esta ley (artículo 89) busca que sean los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales los que contribuyan con los usuarios de los estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas. Sin embargo cabe destacar, que la misma ley en su artículo 87 establece también los criterios de eficiencia económica, neutralidad, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia.

Voy a referirme solamente a los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera. Por eficiencia económica se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas

tarifarias deben tener en cuenta no sólo los costos sino los aumentos de productividad esperados, y que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de los servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de la prestación del servicio, como la demanda por éste. Por suficiencia financiera se entiende que las fórmulas de tarifas garantizarán la recuperación de los costos y gastos propios de operación, incluyendo la expansión, la reposición y el mantenimiento. Se considera que las utilidades de las empresas prestadoras de servicios públicos permitirán remunerar el patrimonio de los accionistas en la misma forma en la que lo habría hecho una empresa eficiente en un sector de riesgo comparable; y se considera indispensable la utilización de tecnologías y sistemas administrativos que garanticen la mejor calidad, continuidad y seguridad a sus usuarios.

Al combinar los criterios de solidaridad, eficiencia económica y suficiencia financiera, se pretende que las empresas de servicios públicos sean viables, sostenibles y solidarias. Las tarifas son calculadas con base a una fórmula que incluye los costos del servicio y la remuneración adecuada al capital comparada frente al costo de oportunidad. Hay que tener en cuenta que si el servicio es prestado por el sector privado, su prioridad e interés fundamental es la ganancia, luego el principio de solidaridad puede ser considerado, pero, de hecho, no es la prioridad para el capital privado. Al estar controladas las tarifas, sus diferencias entre estratos sólo reflejan la distribución del costo, castigando a los estratos altos pues tendrán una tarifa mayor, pero no refleja la verdadera eficiencia y solidaridad de

la empresa. Lo que permite este sistema es que los costos de las empresas de servicios se distribuyan solidariamente. La solidaridad funciona apropiadamente cuando el consumo de un servicio público, que es básico para la sociedad, también le permite obtener ganancias a quien lo utiliza. Entonces, ese retorno debe ser el que propicie la solidaridad, mediante una sobretasa por su uso, cuando es con fines lucrativos o hay excesos en el consumo, por ejemplo. Tal como está planteada la norma, la solidaridad es para con la empresa y no a favor del usuario.

Por su parte, el CONPES Social en su documento 22 de Enero de 1994, “focalización del gasto social en las entidades territoriales”, cuyas recomendaciones fueron acogidas por la resolución número 65 del 25 de Marzo de 1994⁵³, estableció en su Artículo tercero que, a partir de 1994, los municipios y distritos deberán focalizar la totalidad de los recursos de educación, salud, vivienda y agua potable en las áreas geográficas con concentración de población pobre y vulnerable. El artículo cuarto de la misma resolución, definió los subsidios a la demanda como el recurso que se entrega directamente a los beneficiarios. Con lo anterior, se busca facilitar el acceso de la población pobre y vulnerable a servicios que son ofrecidos a través de entidades públicas o privadas, para lograr el aumento de la cobertura y procurar una mayor calidad y eficiencia del servicio prestado a estos grupos. El artículo quinto, determina que los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la estratificación socioeconómica y de la ficha de clasificación socioeconómica. El párrafo tercero, de este último artículo, determinó la adopción por parte de los municipios y distritos, a partir del 1º de Enero de 1995, de la Ficha de Clasificación Socioeconómica de Hogares, Familias o Individuos, entregada por el Departamento

⁵³ Por la cual se establecen los criterios de focalización del gasto social para las entidades territoriales.

Nacional de Planeación con sus instructivos (Sistema de Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales, SISBEN⁵⁴), incluyendo su utilización para la identificación de beneficiarios del Régimen Subsidiado de Seguridad Social en Salud. Estas disposiciones fueron también acogidas y profundizadas por diversos Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Con base en la anterior reglamentación, se introdujo el concepto de subsidios a la demanda: los dineros públicos siguen a las personas y no a las instituciones, en un marco de competencia por la prestación de los servicios. La hipótesis que fundamenta dicha decisión es que con ello se logra una distribución más eficiente y equitativa del gasto público social, y se dirigen los incentivos hacia la atención de los beneficiarios preferenciales de los programas sociales que son los más pobres y necesitados.

Para la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la focalización en los servicios sociales, y por ende del gasto social, es una estrategia pertinente para atender preferencialmente a la población más pobre y vulnerable del país, ya que, según el gobierno, ello no desatiende ni contradice el principio de la Universalidad.

Otras motivaciones a favor del enfoque de selectividad en la política social y de su estrategia de focalización son presentadas de la siguiente manera por el documento del DNP (2001; 7-8)⁵⁵.

⁵⁴ Este Sistema es explicado en detalle en la tercera sección de este capítulo.

⁵⁵ Evaluación Integral del SISBEN. Documento DNP (en borrador). Pags. 7 y 8. Mayo 2001.

Los programas institucionales no focalizados, tradicionalmente denominados subsidios a la oferta, se caracterizan porque el subsidio se entrega a las instituciones, independientemente del número de personas atendidas, y como la experiencia lo ha demostrado, de la eficiencia, eficacia, calidad, suficiencia y oportunidad con que las instituciones prestan el servicio, entre otras razones, porque esta modalidad de subsidios se ha mantenido como un mecanismo de presupuestación histórica, casi vegetativa.

Otro cambio ocurrido a principios de la década de los noventa del siglo pasado, es el proceso de descentralización en la prestación de los servicios de salud y educación, trasladando a los municipios la responsabilidad fiscal por estos servicios. La experiencia muestra que, la situación anteriormente enunciada, combinada con la privatización y desregulación de la seguridad social, ha traído como consecuencia el cierre de hospitales, escuelas y colegios públicos, y por lo tanto a agravar los índices de pobreza. La descentralización de la responsabilidad y el control fiscal en la prestación de los servicios sociales básicos como salud y educación y, por lo tanto, del mecanismo de selección para la asignación de los subsidios, pudiera resolver la problemática del centralismo en la función pública. Sin embargo, presenta otros problemas en aquellos municipios que no cuentan con capacidad técnica, institucional, presupuestal y de monitoreo y control de las políticas públicas, acrecentándose la corrupción, el riesgo moral y la selección adversa.

¿Quién responde por los servicios sociales si los municipios o los hospitales quedan insolventes? ¿Cuál es el costo de este cambio de estrategia? ¿Resuelve o agrava dicho cambio de estrategia los problemas de pobreza e inequidad social? Tal como se anotó desde el inicio, después de más de diez años de implementarse en Colombia el selectivismo, los índices de pobreza e inequidad no se han mejorado y han tendido a incrementarse.

En síntesis, para el estado colombiano era necesaria la eliminación de los subsidios a la oferta, y se adoptó el selectivismo que consiste en subsidiar a la demanda mediante la utilización de un instrumento de selección para la provisión de bienestar social.

¿En cuánto tiempo el selectivismo permite alcanzar una cobertura universal? ¿Es demasiado pronto acaso para insistir en resultados? ¿Cuál debe ser por ejemplo el máximo nivel de pobreza permisible en nuestro país para pensar en enfoques alternativos? El problema de los gobiernos, como el colombiano, es que se adoptan políticas basadas en las bondades teóricas que prometen los modelos económicos, contruidos para países en desarrollo con recursos y problemáticas muy diferentes, y que, por lo tanto, no contribuyen a la resolución efectiva de las nuestras. Muñoz [2005] plantea lo siguiente respecto al cambio de subsidios a la oferta por subsidios a la demanda:

A los focalizadores se les olvidó el detallito de examinar las condiciones de riesgo de las personas "no pobres" y de las consecuencias que sobre ellas tendría el quitarles la ayuda recibida. Evidentemente la cosa para "los injustamente beneficiados" empeora cuando no sólo les quitan ayudas "inmerecidas" sino que también son víctimas del desempleo, que como consecuencia de la política económica, empieza a presentarse a mediados de los noventa⁵⁶.

Además, ¿Qué pasa con las personas que eran atendidas por las instituciones del Estado? Las que iban a los hospitales públicos que el gobierno dejó acabar. Desaparecieron instituciones que, por décadas, prestaron un servicio social muy importante al país, tanto a los más ricos como a los pobres, y que crearon un conjunto de valores y conocimientos que constituían parte fundamental del patrimonio social. Dichas instituciones hubieran servido

⁵⁶ En la Lucha contra la Pobreza por Manuel Muñoz C, Profesor Asociado Universidad Nacional de Colombia.

de ejemplo a las futuras generaciones, pues ellas hubieran conservado, junto a sus estructuras físicas, la historia y los pensamientos de sus fundadores. Las instituciones no se pueden dejar acabar simplemente porque el subsidio a la oferta es vegetativo e ineficiente, dándole así paso a las instituciones creadas con capital privado cuyo único fin es la maximización de las ganancias y la riqueza de sus inversionistas.

El selectivismo se ha convertido, desafortunadamente, en una estrategia dominante de la política social. Éste se limita, en forma exclusiva, a la selección de la población pobre o en pobreza extrema para la asignación de los recursos que están limitados a los presupuestos nacionales y municipales, que, además, están condicionados por el control y la disciplina fiscal que imponen los organismos multilaterales.

Para la Misión Social, el selectivismo es reconocer un hecho -que sin excepción- documentan las evaluaciones sobre el bienestar de la población; los excluidos de los servicios básicos son los pobres. Cómo lo explica Sarmiento [1998, 202], en el sector de la salud, si se quiere llegar a la universalización de la atención, es necesario hacer esfuerzos para que ellos tengan derecho a ser atendidos en los hospitales y centros de salud. Argumenta que, en la medida en que se avanza hacia la universalización, es preciso dar prioridad a las personas que están en condiciones de mayor pobreza, con el fin de que los recursos disponibles generen el mayor impacto posible en términos de acceso y disfrute de los servicios sociales básicos. La pregunta que surge de lo anterior es: ¿A qué hospitales y centros de salud van a asistir los pobres si las instituciones que atendían a esta población, fueron cerradas con el consentimiento activo y, en otros casos, por la negligencia del Estado?

El gobierno ha reconocido que esta política puede presentar inconvenientes, y que requiere de caminos complementarios mientras se avanza hacia la universalidad. El Departamento Nacional de Planeación DNP [2001] por ejemplo dice:

La aplicación administrativa del enfoque de selectividad o de focalización entraña riesgos por la posibilidad que tienen los hogares de distorsionar la información para obtener mayores beneficios de los que le corresponderían según sus características socioeconómicas, o de ocultarla para evitar el estigma de la pobreza. También reconoce que la administración y ejecución de esta política tiene costos y se encuentran problemas de sostenibilidad política ante la reacción de los menos pobres y de los pobres. Aún así, y por supuesto minimizando los riesgos, es necesario aplicar estrategias de focalización por imperativo normativo, por racionalidad económica y por necesidad ética.

Este trabajo se distancia sin embargo del argumento según el cual, la selectividad es una manera de alcanzar la universalidad. Lo anterior se explica, gracias a los argumentos presentados en los capítulos segundo (sección 2.5) y tercero (sección 3.4). Pero, además, como ya lo afirmé, porque los índices de pobreza y desigualdad social en los últimos diez años en los que el modelo ha sido implementado no han mejorado, y al contrario se han deteriorado.

Una razón más contundente, es porque el universalismo tal como aquí se ha presentado, se constituye en una mejor alternativa para el diseño de la política social. La universalidad se abstrae de emitir juicios que conduzcan a excluir personas, mientras que la selectividad requiere de valoraciones, juicios y parámetros para clasificar y seleccionar entre aquellos grupos y categorías sociales que tienen el derecho a recibir asistencia por parte del estado y quienes no. La universalidad por principio incluye a todas y todos, no juzga las conductas de las personas, y pretende trascender los condicionamientos y desventajas sociales

asociados a los sistemas de ordenamiento basadas en el género, raza, o cualquier condición particular. Al contrario, el selectivismo requiere de técnicas que, por más objetivas que pretendan ser, fallan ante la vulnerabilidad y la complejidad humana. Las técnicas son estáticas y requieren de tiempo para ser incorporadas, aprendidas por todos los miembros de la sociedad. Los cambios y/o actualizaciones en las informaciones, necesarios en el selectivismo, no se realizan equitativamente entre todas las personas que deben estar involucradas e informadas del proceso. Lo anterior convierte al selectivismo en un sistema injusto, pues son generalmente los pobres quienes están menos informados. Es aquí, donde aparecen los buscadores de rentas, los oportunistas, los corruptos. Surgen, además, los problemas de selección adversa, riesgo moral y trampa de la pobreza estudiados en la aplicación de este tipo de instrumentos. En Colombia los estudios sobre selección adversa son conocidos como los análisis de eficiencia horizontal y vertical o errores tipo I (no son todos los que están) y tipo II (ni están todos los que son) muy utilizados en la aplicación de técnicas estadísticas⁵⁷.

La Figura No. 2 muestra en el plano cartesiano la representación de los problemas de eficiencia horizontal y eficiencia vertical, tal como los ha estudiado Atkinson [1995, 227]. Todas las familias están organizadas en orden creciente de acuerdo a sus ingresos a lo largo del eje de las abscisas (x), la línea gruesa representa el ingreso correspondiente a cada punto porcentual en la distribución. Luego por cada proporción de la población F , se puede leer el más alto ingreso, y , encontrado en el porcentaje F . El menor ingreso observado esta

⁵⁷ Vargas Juan F. "Políticas Públicas Focalizadas o Universales". Artículo no publicado, año 2000 hace referencia a este tipo de errores en la política social de focalización. Basado en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del año 1997, Vargas encontró que el SISBEN permite un error tipo I del 24% y un tipo II del 26% en las zonas urbanas y de 1% y 47% a nivel rural respectivamente.

escrito como y_{\min} . El diagrama esta dibujado para el caso especial donde la función de densidad es uniforme para y mayor o igual que y_{\min} , luego la distribución acumulativa mostrada en la línea gruesa es una función lineal de y . La distancia entre la línea gruesa y la línea punteada donde $y = z$, mide el tamaño de la pobreza. Es decir, el porcentaje de familias por debajo de la línea de la pobreza. El tamaño agregado de la pobreza, G , es medido por el área entre dichas líneas. La línea gruesa representa la situación de los ingresos de las familias antes de las transferencias, mientras que la distribución acumulada después de las transferencias está representada por la línea punteada. Sin tener en cuenta la financiación de las transferencias, cada familia, hasta antes del punto de equilibrio, estará mejor después de éstas. La reducción del tamaño de la pobreza está entonces representado por el área denominada con la letra A y la eficiencia en la reducción de las transferencias será el porcentaje resultante de dividir el área A , entre la suma de las áreas $(A+B+C)$. La eficiencia será menor del 100%, en la medida en que los no pobres del área C estén recibiendo transferencias, y exista un exceso de pagos a los pobres denotado como el área B .

Las definiciones de eficiencia horizontal y vertical están desarrolladas en función de la misma figura de la siguiente manera. Eficiencia horizontal (o error tipo I, no están todos los que son), es la tasa resultante de dividir el área D entre la suma de las áreas $(A+D)$, mientras que ineficiencia vertical (o error tipo II, ni son todos los que están) será la tasa resultante de dividir el área de C entre la suma de las áreas $(A+B+C)$.

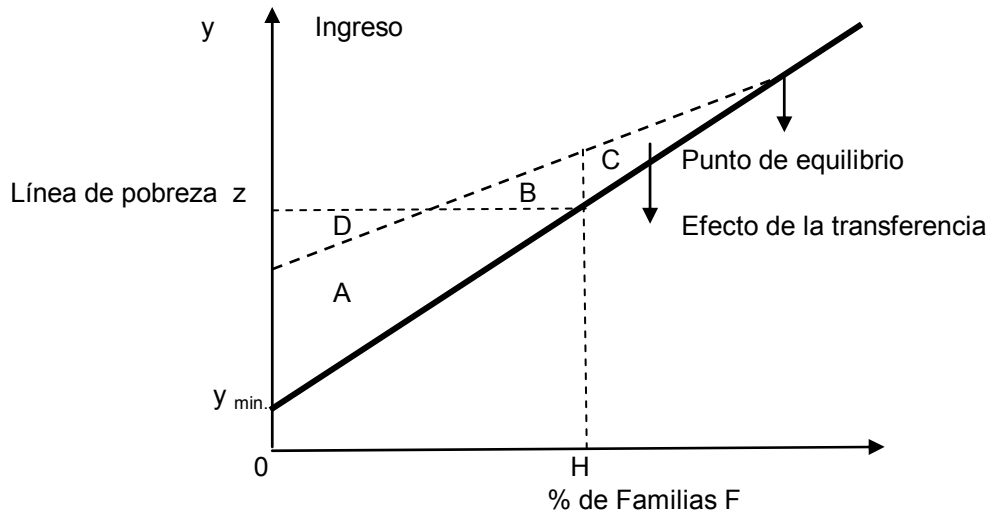


Figura No.2: Ejemplo hipotético sobre medición de la Eficiencia en el selectivismo

El problema de selección adversa en la provisión de bienestar social puede ocurrir en el caso colombiano de dos maneras. La primera consiste en que el selectivismo utiliza un índice basado en las características socio-económicas de las personas y las familias. De acuerdo a la ubicación dentro del índice éstas califican o no para recibir el beneficio. Este procedimiento, como se demuestra en la sección 3.3, conduce al problema de la selección adversa. La segunda manera es cuando se aplica el instrumento de selectividad para identificar beneficiarios de los subsidios. El proceso inicia con el diligenciamiento de una encuesta que debe ser llenada por una persona debidamente preparada, pero que es un ser humano, que bien puede cometer errores, involuntarios o voluntarios, o simplemente puede llegar a simpatizar con las condiciones del encuestado, modificando la información en la encuesta a favor o en contra del entrevistado. O peor aún, puede recibir presiones o beneficios para cambiar la información. Además, el entrevistado puede exagerar su situación, o llegar a mentir para sesgar o distorsionar los resultados. Como existen personas

con mayor capacidad para adquirir y manipular la información, tanto de los beneficios como de las debilidades del sistema, terminan siendo ellos muchas veces los benefactores.

En conjunción con lo anterior está el riesgo moral. El riesgo moral ocurre cuando alguna de las partes involucradas en un contrato débil, halla la oportunidad de obtener mayores ganancias actuando en contra de los principios del acuerdo. A raíz de dicha fragilidad, cualquiera de las partes lo puede cambiar. Cuando aquí nos referimos a un contrato débil estamos hablando en términos de falta de garantías, o de un sistema con procesos dispendiosos que hacen difícil obtener los subsidios, produciendo en la persona cansancio administrativo que la conlleva incluso a desistir, o a permitir que se involucren en el proceso tramitadores corruptos quienes terminan siendo los beneficiarios de este sistema. El Consejo de Política Social y Económica (CONPES Social) destinó en el año 2003 un presupuesto de \$2.5 millones de dólares para actualizar el SISBEN. ¿Quiénes fueron los beneficiarios de este presupuesto?

En lo que respecta a la trampa de la pobreza, los sistemas de comprobación de medios han demostrado en los países que los utilizan, que las personas a veces prefieren mantenerse en su situación de pobreza, con tal de no perder los beneficios o subsidios que reciben del sistema. En ocasiones el costo de oportunidad es muy alto por cambiarse de su situación de receptor de beneficios o subsidios, a la de asalariado, pues ello representa perder los beneficios recibidos del gobierno a cambio de sueldos o ingresos que no los compensa, principalmente en términos de su libertad. Recientemente en Colombia, los empleadores estimulados por el gobierno para recibir subsidios, se han visto en dificultades para contratar personas de los estratos 1 y 2 del SISBEN debido al temor que sienten los

potenciales trabajadores a perder los beneficios del SISBEN una vez termine su empleo el cual por lo general es de seis meses⁵⁸.

Para concluir, es necesario considerar que, desde el punto de vista institucional, existe una reglamentación amplia que ha sido entendida por el gobierno en una sola dirección, representada por la adhesión al selectivismo. Sin embargo, vemos que en las instituciones esta presente claramente el principio de universalidad, el cual no ha sido correctamente entendido por el gobierno. La manera como se concibe en Colombia el camino hacia el universalismo es equivocada. Lo que se está logrando con el selectivismo es universalizar la pobreza y generar mayor desigualdad lo que está demostrado por los elevados índices de pobreza e inequidad mostrados en el primer capítulo.

A continuación explico las instituciones de política social existentes en Colombia las cuales nos ayudan a entender la complejidad del selectivismo y por lo tanto su inconveniencia como política social.

3.3 LAS ORGANIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA

La política social en el orden nacional se estructura a partir de varias instituciones, clasificadas en este trabajo en cinco categorías, y que, de forma atomizada y muy compleja, intentan proveer a los ciudadanos beneficios a través de subsidios, bien sea en dinero o en especie. Los subsidios a la demanda se entregan de manera individual a sus beneficiarios basándose inicialmente en la clasificación obtenida por ellos en el Sistema de Selección de

⁵⁸ Edición del diario El Tiempo, Mayo 27 del 2005.

Beneficiarios de los Servicios Sociales SISBEN⁵⁹. Sin embargo, cada institución acorde a su naturaleza utiliza criterios adicionales o sistemas de selección diferentes, convirtiendo al SISBEN sólo en un instrumento de identificación de beneficiarios (mecanismo de reclutamiento), pues la selección la realizan con reglas muy diferentes. Por lo general, una persona que quiera calificar como beneficiaria de un subsidio debe, además de ser encuestado para obtener su escala dentro del índice SISBEN, someterse a los requisitos y a los procedimientos de la institución que los provee. La exigencia de cumplir una serie de requisitos mínimos y los procedimientos⁶⁰, a los que se debe someter una persona en condición de pobreza antes de obtener los subsidios, incrementa sus costos de transacción. Ante las dificultades que lo anterior trae para tramitar el beneficio, se ven en la necesidad de acudir a tramitadores y personas corruptas que pueden abusar de la situación del solicitante. Es necesario examinar en detalle cómo funciona el sistema en Colombia.

La primera categoría de instituciones que se debe mencionar son los regímenes contributivo y subsidiado del sistema de seguridad y protección social. Dicho sistema está regido por el conjunto de reglas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos especialmente de la población más desprotegida⁶¹. Los regímenes contributivo y subsidiado del sistema de seguridad y protección social⁶² se guían por los principios de universalidad, integralidad y solidaridad, los cuales se pueden cumplir en la

⁵⁹ Consejo de Política Económica y Social CONPES, documento No. 22 de 1994 y resolución No. 65 del 25 de marzo de 1995, artículo 5º: “Los beneficiarios del gasto social se identificarán a través de la estratificación y de la ficha de clasificación socioeconómica.”

⁶⁰ Los procedimientos incluso pueden exigir algún nivel de conocimiento o de educación mínima para diligenciar por ejemplo formularios, lo cual crea temores y confusiones en las personas, e incluso son propicios para los errores tanto a favor como en contra del aspirante.

⁶¹ Artículo 1º de la Ley 789 del 2002

⁶² Ley 100 de 1993.

medida en que la población más beneficiada, pueda subsidiar de manera gradual y acorde con sus ingresos, a la población menos beneficiada.

El régimen contributivo es para quienes tienen la capacidad de realizar aportes a la seguridad social, sea porque perciben los beneficios de una relación laboral regular, o porque generan ingresos de manera independiente. En el régimen contributivo, los cotizantes (empleados o trabajadores independientes) destinan el 12% de su salario base para garantizar la protección de su salud⁶³ en lo que se conoce como el plan obligatorio de salud POS, que es prestado a través de las entidades promotoras de salud EPS.

El SISBEN tiene como propósito asegurar el acceso al sistema general de seguridad social, de la población más pobre y vulnerable del sistema mediante la entrega de subsidios financiados conjuntamente entre el particular (a través de los pagos parciales o bonos que deben cancelar los usuarios antes de cada consulta o tratamiento en el caso de salud), y el Estado, mediante subsidios. En este régimen, se cubre la población sin capacidad de pago (SISBEN 1 Y 2⁶⁴) con especial prioridad para los indigentes, población infantil abandonada y la población indígena, que son afiliadas al sistema a través de los que se conoce como Unidad de Pago por Capitación UPC. También bajo esta institución tienen preferencia las mujeres embarazadas y los niños menores de un año, los discapacitados, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de familia, desmovilizados y desplazados.

⁶³ También la de su conyugue, padres e hijos, siempre que no estén afiliados a otro Entidad Promotora de Salud y en el caso de los hijos que sean menores de 18 años o hasta 23 años si están estudiando, y en todos los casos cuando se trata de discapacidad de alguno de los hijos.

⁶⁴ El SISBEN y sus escalas son explicadas en la sección 3.4

A dicho régimen de seguridad y protección social se une también el sistema general de riesgos profesionales cuyo fin es dar cobertura y asegurar a los trabajadores, quienes por razones de su oficio presenten o padezcan de una enfermedad profesional, o sufran un accidente de trabajo que los prive de generar parcial o definitivamente sus ingresos. Las empresas aportan a este régimen el 1% del valor de su nómina mensual y dicho valor puede incrementarse dependiendo de la exposición al riesgo de enfermedad o accidente profesional que tenga la empresa. Dicha variación está determinada por la entidad Administradora de Riesgos Profesionales, a través de visitas a las empresas.

La segunda categoría de instituciones de política social en Colombia, es el sistema general de pensiones. El objetivo de este sistema es garantizar a la población el amparo contra contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, incluyendo dentro del mismo a aquel sector de la población que no se encuentra cubierto con el sistema general de pensiones en virtud del principio de universalidad. Para obtener los beneficios proporcionados por este sistema, los trabajadores y empleados son obligados a constituir un ahorro progresivo durante la vida laboral con el fin de garantizar que al presentarse alguna de las mencionadas contingencias, el individuo cuente con un ahorro que le permita garantizar un ingreso mínimo vital acorde con su calidad de vida. Para tal efecto se destina el 15% (11.25% a cargo del empleador y 3,75% a cargo del trabajador) del salario devengado por el trabajador a un fondo pensional⁶⁵.

⁶⁵ En Colombia la Ley 100 de 1993 autorizó la creación de Fondos de Pensiones administrados por el sector privado pero también existe el Seguro Social por parte del sector público y algunos regímenes especiales para entidades públicas.

Adicionalmente, existe el Fondo de Solidaridad Pensional, institución cuya finalidad es ampliar la cobertura en materia de pensiones, mediante subsidio a los grupos de la población que, por sus características y condiciones socio económicas, no tiene acceso a los sistemas de seguridad social. La financiación de este Fondo se realiza con el 1% del salario de los afiliados al régimen, que perciben ingresos superiores a cuatro (4) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV).

La tercera categoría de instituciones encargadas de la política social, y que proveen subsidios condicionados a la población colombiana, son las Cajas de Compensación Familiar (CCF), organizaciones sin ánimo de lucro que cumplen con funciones sociales de bienestar y recreación. Estas empresas han creado en el país, un conjunto de organizaciones muy sólidas financieramente que brindan recreación y cuentan con supermercados y almacenes en los cuales la población afiliada puede obtener bienes y servicios en condiciones económicas de precio más favorables con respecto al mercado competitivo y no regulado. Los subsidios ofrecidos por estas instituciones pueden ser recibidos por sus afiliados por medio de servicios en salud, educación, programas de nutrición y vivienda, y a través de ingresos. Estas empresas se financian con los aportes parafiscales⁶⁶ que las empresas deben hacer mensualmente el cual corresponde al 4% de la nómina de sus empleados.

⁶⁶ Se entiende por contribuciones parafiscales aquellas tasas o aportes que por ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución y a favor de los más necesitados, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica.

Los subsidios que ofrecen las CCF en forma de ingreso están condicionados a que el beneficiario labore mensualmente al menos 96 horas; que su ingreso mensual en forma de salario o en especie no sea superior a los cuatro SMMLV; y debe tener personas a cargo- hijos legítimos, naturales, adoptivos o hijos del cónyuge, hermanos huérfanos de padre, y los padres del afiliado- para calificar y poder recibir el subsidio. Este ingreso consiste en un subsidio en dinero denominado cuota monetaria, que es percibida por el trabajador en función de cada una de las personas que tiene a cargo. Los Consejos directivos de las CCF fijan las tarifas y montos subsidiados. Éstos son inversamente proporcionales al salario devengado. Las CCF deben pagar como subsidio al trabajador del sector agropecuario un quince por ciento (15%) sobre lo que paguen al trabajador urbano.

En Colombia existe una cuarta categoría institucional de política social muy importante que propende por el bienestar de la niñez y de la familia llamada Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Esta institución es financiada también con aportes parafiscales, los cuales representan entre el 85% y el 93% del total de sus ingresos. La tasa parafiscal que deben pagar las empresas como contribución al ICBF corresponde al 3% de la nómina de sus empleados. La población objetivo de los programas que lleva a cabo esta institución está constituida principalmente por niños menores de siete (7) años en riesgo de desnutrición o en condiciones de extrema pobreza. El ICBF también atiende población entre cero y 18 años, quienes requieren ser atendidos por problemas de desplazamiento originada por la violencia, menores víctimas de la violencia y menores desvinculados de los grupos alzados en armas.

La categoría final que existe en Colombia como institución de la política social⁶⁷, y que podemos decir que es la más cercana al concepto de ingreso básico ampliamente discutido en el siguiente capítulo, es el sistema general de subsidios al empleo-desempleo, el cual se divide en dos categorías: seguro o subsidio al desempleo y subsidio al empleo.

El subsidio al desempleo se subdivide a su vez en tres tipos de seguros: (i) el servicio para desempleados con vinculación anterior a las CCF, mediante el cual se extienden los beneficios que reciben los empleados afiliados a CCF por el término de un año, a partir del momento en el que pierden vinculación laboral; (ii) el régimen de apoyo para desempleados con vinculación anterior a las CCF mediante el cual se reconoce el subsidio equivalente a 1.5 SMMLV, que se entrega en seis cuotas mensuales iguales que se hacen efectivas a aportes en salud, bonos alimenticios o educación. Para este propósito, las CCF deben destinar el 30% de los recursos que les corresponde administrar al Fondo para el Fomento del Empleo y Protección del Desempleo FFEPD y; (iii) el régimen de apoyo para desempleados sin vinculación anterior a las CCF, que equivale a un subsidio igual al 1.5 SMMLV, el cual se otorga en seis (6) cuotas mensuales iguales que se hacen efectivas a aportes en salud, bonos alimenticios o educación. Las CCF destinan el 5% de los recursos que les corresponde administrar al FFEPD.

El subsidio del empleo que está dirigido a las empresas, presenta diversos mecanismos para ser otorgado tanto a pequeñas y medianas empresas como a trabajadores y familiares. Estos

⁶⁷ Creada mediante la Ley 789 del 2002

subsidios al igual que los de desempleo también se otorgan a través de las CCF⁶⁸ y fueron establecidos por el gobierno como mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo. Además, son subsidios temporales y están dirigidos a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. El beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional.

Dentro de esta última categoría, se incluyó el subsidio a la vivienda, el cual es otorgado en dinero. Sus beneficiarios son los hogares de quienes se postulan para recibirlo, por carecer de recursos suficientes⁶⁹ para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma.

Por último, cabe mencionar otra entidad que existe dentro del sistema nacional de política social que es el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. Este instituto se financia con el 2% de la nómina que las empresas pagan a sus trabajadores. Su función principal está relacionada con el re-entrenamiento y capacitación de la fuerza laboral en Colombia.

⁶⁸ Desafortunadamente estas organizaciones no están exentas del problema de riesgo moral. Al ser las entidades a través de las cuales se distribuyen estos subsidios a través del selectivismo. Al respecto el Contralor General de la Nación, Antonio Hernández Gamarra ha dicho que: “son tantas las funciones que tienen a su cargo las cajas de compensación familiar que se corre el riesgo de que se vuelvan atractivas y apetitosas para quienes ejercen actividades proselitistas”. El director de la Caja de Compensación Familiar (CAFAM), Luis Gonzalo Giraldo, también ha dicho que “existe ese riesgo porque la ley de subsidios no se ha reglamentado por lo que cabe la posibilidad de que los consejos de estas entidades que son las que los distribuyen sean perneados”.

⁶⁹ Se entiende que una persona carece de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda de interés social, si sus ingresos son inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes SMMLV.

¿Cuál es el presupuesto del gasto social y cómo se distribuye por parte de estas instituciones? El gasto social⁷⁰ en Colombia para el año 2003 fue de 24.2 billones de pesos⁷¹ que representan el 10,5% del producto interno bruto (PIB) y el 14% de los ingresos totales de los hogares. Dicho gasto se distribuyó entre los diferentes rubros, de la siguiente manera: 32,01% se destinó a educación; el 18,16% a subsidios a la demanda y oferta en salud; el 2,21% al régimen contributivo en salud; el 32,43% a pensiones; y el resto en menores proporciones para servicios públicos; atención al menor de 7 años por medio del ICBF; alimentación escolar; subsidio familiar a través de las CCF y a capacitación. Estos datos se muestran en la Tabla No.5.

Aquí es preciso explicar que el gasto social se distribuye selectivamente no sólo por intermediación de las instituciones mencionadas hasta ahora, ni se vale exclusivamente del sistema SISBEN para la distribución de dichos recursos. Existen otras instituciones para hacer la transferencia de los recursos o para que ellas desarrollen los programas diseñados por las primeras⁷² y se aplican criterios adicionales de selección dependiendo del tipo de programa al que el beneficiario potencial esté aplicando. El número de programas es tan amplio como el número de criterios de selección, y se distribuyen entre asistencia social, educación, protección laboral, vivienda, programas rurales, infraestructura y otros.

⁷⁰ López, H. ¿Quién se beneficia del gasto social? Marco institucional de la protección social. Misión para la reducción de la pobreza y desigualdad. Seminario sobre la medición de la pobreza y estrategias para reducirla organizado por el Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá, febrero 9 del 2005.

⁷¹ La equivalencia en dólares es de \$10.083 millones de dólares americanos.

⁷² Entre las instituciones que prestan servicio para programas de reducción de la pobreza mediante el sistema de subsidios a la demanda están: FINDETER; FOGAFIN; Los Ministerios; Banco Agrario y FINAGRO por ejemplo.

Tabla No. 5: Magnitud de los subsidios netos en pesos del año 2003 según sectores			
SECTORES	%PIB	% INGRESO HOGARES	%TOTAL SUBSID
Educación	3.42	4.57	32.01
Primaria	1.46	1.96	13.70
Secundaria	1.13	1.51	10.61
Superior	0.82	1.10	7.70
Salud Subs. + Oferta	1.94	2.59	18.16
Régimen subsidiado	0.92	1.23	8.63
Subsidios a la oferta	1.02	1.36	9.53
Salud Régimen Contributivo	0.24	0.20	2.21
Pensiones	3.47	4.63	32.43
Servicios Públicos	0.53	0.71	5.01
Acueducto – Saneamiento básico	0.17	0.23	1.61
Energía	0.24	0.32	2.25
Gas	0.01	0.01	0.10
Telefonía fija	0.11	0.15	1.04
Atención al menor de 7 años	0.40	0.54	3.79
ICBF	0.16	0.22	1.53
Otros oficiales	0.24	0.32	2.26
Alimentación escolar	0.28	0.37	2.62
Subsidio Familiar (CCF)	0.20	0.26	1.85
Capacitación	0.19	0.26	1.81
Vivienda	0.01	0.02	0.12
TOTAL	10.45	13.96	100
Fuente: Hugo López. Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Febrero 2005			

La distribución per cápita del gasto social en el año 2003 es presentada en la Tabla No. 6, y muestra que el primer quintil de la población, es decir, el 20% más pobre recibió un 17,5% de los subsidios entregados a través de los diferentes programas y el último quintil o sea la población no pobre en Colombia se benefició del 29,1% de los subsidios. El segundo quintil recibió el 17,6%, el tercero el 16,8% y el cuarto quintil el 19% de los subsidios.

Las cifras anteriores evidencian una gran falla en el sistema de asignación de subsidios, porque si lo que promulgan es que los subsidios deben llegar a la población más pobre y

vulnerable, ello no está ocurriendo, lo que comprueba que en el selectivismo siempre existirá la selección adversa.

Uno de los factores que permite la selección adversa en Colombia es la utilización del índice SISBEN para la distribución de los subsidios. Si se considera que este índice es una combinación lineal de puntajes que da como resultado un orden, siempre existirá la probabilidad de que alguien que no califica para el subsidio y que aplique al sistema, pueda conseguir el puntaje requerido para hacerse beneficiario del mismo. Más adelante se demostrará esto [sección 3.4]. Considerando la universalidad como fundamento en el diseño de la política social, se evita el problema de selección adversa, y se podrían solucionar a profundidad los problemas de inequidad en la distribución de los subsidios a la población, principalmente cuando se tiene que el 64%⁷³ de la población es pobre.

En materia social, la discriminación respecto de quien debe recibir el beneficio representa un problema ético. Éste no ha sido descuidado por los defensores del selectivismo, quienes argumentan que, cuando los recursos son escasos, los que deben tener preferencia deben ser los pobres. ¿Quién dentro del 64% de la población en situación de pobreza tiene prioridad para los subsidios cuando los recursos son escasos? ¿Qué criterio ético o numérico debemos emplear? ¿A quién hay que salvarle la vida cuando el barco se está hundiendo? Aquí no vamos a discutir el problema ético del selectivismo, pero sí enfatizamos que es un sistema inconveniente, porque genera el problema de la estratificación o estigmatización social, la trampa de la pobreza, la selección adversa y el riesgo moral.

⁷³ Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2004.

Tabla No. 6: Focalización de los subsidios netos por quintiles del ingreso primario per cápita					
SECTORES	QUINTILES				
	1	2	3	4	5
Educación	24.2	22.8	19.8	18.8	14.4
Primaria	36.5	28.0	19.0	12.4	4.1
Secundaria	23.9	26.8	22.9	18.6	7.8
Superior	2.5	8.2	17.0	30.6	41.6
Salud Subs. + Oferta	34.1	28.9	19.3	12.3	5.5
Régimen subsidiado	40.9	31.5	16.2	8.3	3.1
Subsidios a la oferta	27.8	26.5	22.1	15.9	7.7
Salud Régimen Contributivo	18.0	50.3	90.6	121.0	-179.9
Pensiones	0.3	2.0	4.8	13.2	79.8
Servicios Públicos	14.5	20.7	28.5	33.9	2.5
Acueducto – Saneamiento básico	14.8	23.7	33.0	41.4	-12.8
Energía	16.2	20.4	24.6	27.1	11.7
Gas	14.9	26.3	37.5	33.3	-11.9
Telefonía fija	10.2	16.2	29.0	36.9	7.6
Atención al menor de 7 años	32.7	28.8	21.1	13.7	3.7
ICBF	35.8	27.9	18.4	14.9	3.0
Otros oficiales	30.7	29.4	22.8	12.8	4.3
Alimentación escolar	36.8	28.6	19.4	12.2	3.0
Subsidio Familiar (CCF)	1.2	13.9	19.0	30.7	35.2
Capacitación	8.9	9.9	16.9	33.6	30.7
Vivienda	15.7	17.3	16.5	26.9	23.7
TOTAL	17.5	17.6	16.8	19.0	29.1
Fuente: Hugo López. Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Febrero 2005					

La comprobación de medios se estableció en los países europeos para evidenciar si las familias recibían unos ingresos mínimos que no pusieran en riesgo su supervivencia, ni la educación y salud de las niñas y niños. Pero dicho sistema estaba diseñado para verificar hasta tres variables o condiciones que probasen que la familia recibía ingresos por debajo del mínimo establecido. Sin embargo, el instrumento que aplicamos en Colombia para clasificar y seleccionar a los beneficiarios de los subsidios llamado SISBEN [explicado en la sección 3.4], no fue pensado originalmente para comprobar la carencia de medios, sino como un índice de calidad de vida que permitía conjugar un conjunto de variables

cualitativas y cuantitativas que pondera las variables y ordena individualmente a la población señalándole su posición dentro de una escala de 0 a 100. Lo anterior bajo la concepción de que la pobreza tiene múltiples dimensiones, las cuales deben ser captadas mediante un instrumento idóneo, y ello es posible lograr con las técnicas estadísticas de análisis multivariado que resuelven el problema de la mezcla de variables cualitativas y cuantitativas.

Cuando lo que se busca con la selección es asignar eficientemente unos recursos escasos ¿Qué hacemos con las demás personas que también requieren el subsidio porque carecen de medios, o se les dificulta conseguirlos y que no les fue posible acceder a este, bien sea por no haber sido escogidos o por estar limitados los recursos?

El argumento de la universalidad es que si un niño necesita educación, sus padres o la sociedad deberá proveérsela gratuitamente o al menor costo posible. Si un adulto se enferma, hay que atenderlo sin preguntar quien es o si ha pagado la seguridad social. Niños, niñas, jóvenes, adultos, hombres, mujeres, deben alimentarse y deben tener la seguridad de que podrán contar con los medios necesarios para obtener los alimentos que les provean la dieta más conveniente. La política social debe por lo tanto diseñarse bajo los principios de la universalidad porque los problemas que resuelve son los de las personas, y todos sin distinción estamos expuestos a ellos.

A continuación se explica la metodología utilizada para determinar el índice de clasificación SISBEN y el problema de selección adversa que ese instrumento presenta.

3.4 METODOLOGIA UTILIZADA PARA DETERMINAR EL INDICE DE CLASIFICACION SISBEN

En las discusiones iniciales sobre el índice de clasificación SISBEN se argumentaba que su objetivo era poder superar las deficiencias en las medidas sobre pobreza, y principalmente para captar las características de bienestar de la población, con un énfasis especial en los menores niveles, ya sea que estos sean medidos por el ingreso, o por un conjunto determinado de especificidades.

Este propósito es importante, ya que se sabe que las condiciones de vida y las percepciones sobre las formas de vida varían entre los estratos según diferentes niveles de ingreso y, como se ha dicho en este trabajo, es de vital importancia reconocer que la pobreza tiene múltiples dimensiones y por lo tanto hacer un esfuerzo estadístico o aritmético por captarlas es deseable.

Los aspectos que buscan incorporarse en el índice son los deseables por la teoría como la libertad, la seguridad, la capacidad, de elegir, o el bienestar de la comunidad. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación, a través de la Misión Social calcula el SISBEN utilizando una técnica de análisis multivariado⁷⁴ que permite combinar cuantitativamente variables, cuantitativas y cualitativas, lográndose con ello integrar dimensiones de capital humano, seguridad social, capital social o elección democrática, que los índices de pobreza tradicionales no logran.

⁷⁴ Una descripción de las técnicas de análisis multivariado utilizadas en el cálculo del índice pueden ser estudiadas en la tesis de maestría en economía del autor: Caracterización del Bienestar. Universidad Javeriana, Bogotá, junio de 1998.

En este contexto el índice calculado por la Misión Social a partir de las encuestas SISBEN, integra no sólo medidas de infraestructura consideradas por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el ingreso, base de cálculo de las líneas de indigencia y de pobreza, sino también variables de capital humano y seguridad social.

En 1994 la Misión Social del DNP, asesorada por Elkin Castaño [1994]⁷⁵ quien estuvo a cargo del proceso estadístico cuando se implementó la metodología del índice SISBEN, calculó, con base en la encuesta de características socioeconómicas CASEN (1993), un índice⁷⁶ de bienestar urbano y otro índice rural, aplicando la técnica estadística de escalonamiento óptimo. A este índice se le asignaron 6 niveles, el primero para la miseria, el segundo para la pobreza y los subsiguientes para personas no pobres. Con las variables identificadas en el índice, la Misión definió la ficha SISBEN. Esta ficha es una encuesta abreviada que se aplica municipalmente para la identificación de las familias pobres, como base para la asignación de subsidios estatales de educación y salud.

La ficha SISBEN se aplicó por primera vez en el año 1995 y su actualización se realizaba para cada familia, a medida que las personas lo iban solicitando. En el año 2004 se llevó a cabo un nuevo censo SISBEN en donde cambiaron algunas variables y se establecieron otras preguntas que presumiblemente puedan captar mejor las condiciones de pobreza en

⁷⁵ La fuente original donde se describe esta metodología y además donde puede ser complementada es el documento “Metodología Estadística del Modelo de Ponderaciones del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales” elaborado por Elkin Castaño y Hernando Moreno del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Mayo de 1.994.

⁷⁶ Los procedimientos utilizados para la construcción del índice son los del análisis de componentes principales; de escalonamiento óptimo y análisis de factores.

los niveles inferiores. La Tabla No. 8 mostrada más adelante, presenta los nuevos factores y valores aplicados actualmente.

Con los resultados del índice se puede clasificar a cada hogar colombiano en un continuo de 0 a 100 puntos. La aplicación empírica para hallar las distancias entre las diferentes posibilidades de respuesta de cada variable, el peso de cada una dentro del índice y la tasa de sustitución entre ellas, se determina con base en el conjunto de variables utilizadas en la encuesta o ficha SISBEN.

La construcción del índice (orden y distancia y aporte de cada variable al índice total) fue validada con la información de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE en 1993. Así mismo, se realizó un ajuste del índice con el fin de que pudiera ser medido con el conjunto de variables incluidas en los Censos de 1985 y 1993. Este ejercicio se hizo pensando en su utilización para el cálculo de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación a los departamentos y municipios. En su construcción, lo primero que se hizo fue seleccionar las variables que, de acuerdo a la teoría y a la práctica tienen mayor poder de discriminación entre pobres y no pobres. Considerando que se cuenta con variables cualitativas y cuantitativas, el primer paso es cuantificar las categorías de todas las variables, transformando las variables cualitativas en cuantitativas. El procedimiento asigna un valor a cada categoría de cada variable de forma tal que maximiza la correlación entre ellas. Las variables débilmente relacionadas con el conjunto se excluyen.

El segundo paso es agrupar las variables en conjuntos conceptualmente significativos y de utilidad práctica en la toma de decisiones. Para hacerlo se agrupan las variables de manera

que las incluidas en un factor tengan la máxima relación entre ellas y la menor relación con las de otro factor. El resultado es la agrupación en subconjuntos o factores de acuerdo al resultado anterior.

El tercer paso consiste en construir un indicador parcial para cada uno de los factores encontrados; el indicador usado es el primer componente principal del correspondiente grupo de variables y, por lo tanto, dice la contribución de cada variable al factor.

El cuarto paso es hallar la ponderación que cada uno de los factores encontrados tiene en un único índice, para lo cual se encuentra la primera componente principal de los cuatro indicadores parciales.

Esta medida permite la compensación entre factores con una ponderación conocida, lo cual es importante frente a la simple consideración de tener o no tener una cualidad. Finalmente, los puntajes nuevamente son estandarizados de forma tal que el indicador de pobreza tomará valores entre 0 y 100 puntos. Con los resultados de este índice actualizado en el año 2004 se ordena a la población en niveles que van desde el 1 hasta el 6, correspondiéndole al 1 la condición de miseria, al 2 la pobreza y el resto para los no pobres. La Tabla No. 7 muestra los rangos actuales de clasificación.

Con la encuesta SISBEN aplicada en el año 2004, el DNP trabaja la clasificación con dos factores. El primer factor es el capital y el segundo es la dependencia (ver Tabla No. 8). Con los resultados de las Tablas Nos 7 y 8, realicé un ejercicio de simulación utilizando datos aleatorios para cada una de las variables del índice. El objetivo es mostrar la

probabilidad teórica, de lo que se conoce en la literatura económica como el problema de selección adversa. Como las características de la pobreza son multidimensionales (multivariadas estadísticamente), no existen estudios teóricos⁷⁷ que concluyan acerca de la distribución de las variables dentro del índice⁷⁸. Sin embargo, la técnica utilizada para calcularlo establece que las variables que finalmente quedan en el índice son las que mejor reflejan el problema de las múltiples dimensiones de la pobreza⁷⁹.

El tema que preocupa es que el índice, finalmente, es la sumatoria de una combinación lineal de 9 nueve variables con 57 categorías u opciones. Esta combinación de números discretos permite establecer que existe una probabilidad finita de que, al establecer un rango o limite a partir del cual se entregan o no subsidios, aparezca el problema económico conocido como la selección adversa, en el que se escoge a personas que supuestamente no tienen el derecho al beneficio del subsidio y se deja por fuera a quienes si lo requieren. En estadística esto es conocido como los errores tipo I y tipo II, ni están todos los que son, ni son todos los que están y como se explicó previamente, estos problemas son estudiados en Colombia con los nombres de la eficiencia horizontal y la eficiencia vertical.

Tabla No. 7: PUNTAJES E INDICES SISBEN		
SISBEN	PUNTOS	
	URBANO	RURAL
1	< 37	< 18
2	>= 37 < 48	>= 18 < 30
3	>= 48 < 59	>= 30 < 45
4	>= 59 < 70	>= 45 < 61
5	>= 70 < 87	>= 61 < 81
6	>= 87	>= 81

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

⁷⁷ La distribución empírica, es la que resulta en cada categorización de la variable según los rangos que se determinen.

⁷⁸ La correlación entre las variables fue establecida previamente, luego esto no debe preocupar aquí.

⁷⁹ Lo relacionado con la correlación entre las variables y su distribución se asume como dado.

Tabla No. 8: Estimación puntajes SISBEN	Puntaje fijo
Factor 1 : Capital	
Material de los Pisos	
TIERRA	0
MADERA BURDA, TABLA O TABLON	3.0864611
CEMENTO	0.6475093
BALDOSA VINILO TABLETA L	3.9066396
ALFOMBRA MARMOL PARQUE	6.3455913
Equipamiento Familiar	
NINGUN BASICO	0
HASTA TRES BASICOS	1.0026677
4 BASICOS SIN LAVADORA	3.4981961
CON 3 O 4 BASICOS	5.5480945
Seguridad Social del Mayor perceptor	
SIN SS Y TRABAJA SOLO O NO TRABAJA	1.741474785
SIN SS Y TRABAJA EN EMPRESA DE 2 A 9	0
SIN SS Y TRABAJA EN EMPRESA DE 10 Y +	2.27088312
CON SS Y TRABAJA SOLO O NO TRABAJA	6.394695411
CON SS Y TRABAJA EN EMPRESA DE 2 A 9	5.698105497
CON SS Y TRABAJA EN EMPRESA DE 10 Y +	6.840512956
Educación del mayor perceptor	
SIN EDUCACION	0
PRIMARIA INCOMPLETA	0
PRIMARIA COMPLETA	2.564824974
SECUNDARIA INCOMPLETA	3.779742066
SECUNDARIA COMPLETA	7.235506241
SUPERIOR INCOMPLETA	9.314364378
SUPERIOR COMPLETA	14.17403275
POSTGRADOS Y DOCTORADOS	14.17403275
Educación promedio mayores de 11 años	
0 = ESCOLARIDAD	0
0 < ESCOLARIDAD <= 4	1.11003388
4 < ESCOLARIDAD <= 5	1.548884484
5 < ESCOLARIDAD <= 10	3.949655434
10 < ESCOLARIDAD <= 11	7.460460264
11 < ESCOLARIDAD <= 15	9.912860697
15 < ESCOLARIDAD <= 16	12.05548423
ESCOLARIDAD > 16	
Ingreso per cápita SML: Salario Mínimo Legal	
SML <= 0.15	0
0.15 < SML <= 0.25	0
0.25 < SML <= 0.35	1.4954812
0.35 < SML <= 0.50	1.4954812
0.50 < SML <= 0.75	2.841414281
0.75 < SML <= 1.00	6.605041969

1.00<SML<=1.25	7.676803496
1.25<SML<=1.50	11.98877429
1.50<SML<=2.00	13.85812579
2.00<SML<=3.00	15.67762792
3.00<SML<=4.00	20.16407152
SML>4.00	23.40428079
Factor 2 : Dependencia	
Proporción de niños de 0 a 6 años	
0.65 < PROP	0
0.00 < PROP <=0.65	6.1410959
PROP =0.00	9.6295291
Proporción de Ocupados	
PROP <= 0.30	0
0.30 < PROP <= 0.60	3.3641534
0.60 < PROP <= 0.90	5.303214
PROP>90	6.494685
VALUE HACICUAR	
HACINAMIENTO <= 0.2	0
0.20 < HACINAMIENTO <= 0.30	2.3135164
0.30 < HACINAMIENTO <= 0.40	4.7354788
0.40 < HACINAMIENTO <= 0.70	10.193931
0.70 < HACINAMIENTO <= 1.00	13.121976
1.00 < HACINAMIENTO <= 4.00	15.507789
4.00 < HACINAMIENTO	15.507789

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

El problema de demostrar la probabilidad finita de la selección adversa, es que son 57 opciones que pueden ser combinadas linealmente en el índice, lo cual establece que las posibles combinaciones son del orden de 2^{57} veces, es decir, 144 mil ciento quince billones de posibles resultados (ver Figura No. 3).

Si se logran hacer todas estas combinaciones, se ordenan de menor a mayor puntaje, y donde se hace el corte, o en la cifra que se establece el límite para entregar los subsidios, se cuenta el número de casos por debajo del corte o límite, y se obtiene entonces la

probabilidad dividiendo el número de casos hallados entre (2^{57}) dos elevado a la cincuenta y siete.

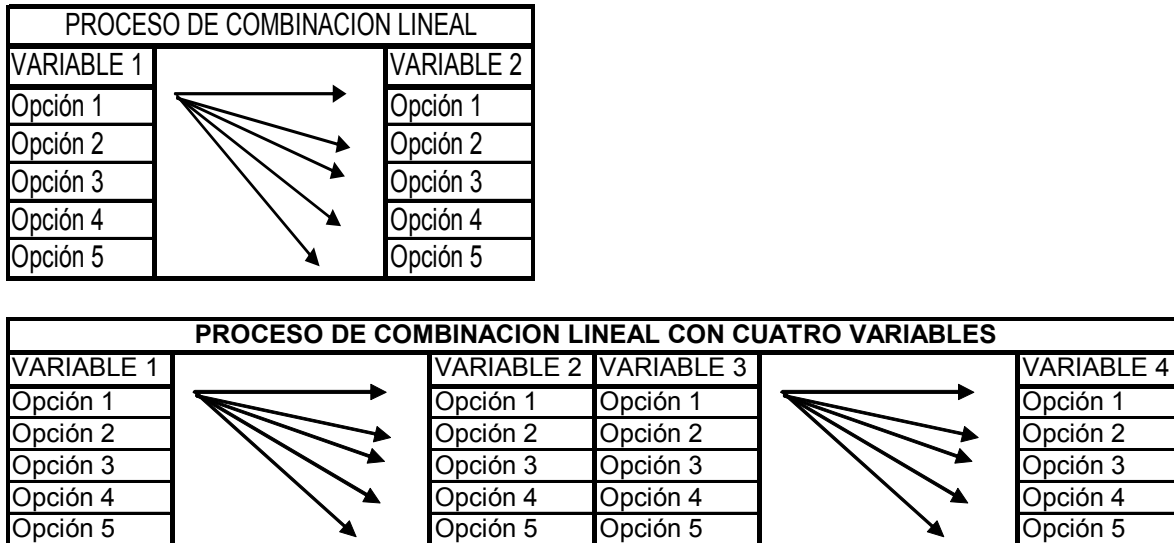


Figura No. 3: Proceso de Combinación Lineal Discreta. Fuente: Elaborado por el autor

Esto se puede lograr utilizando una matriz con los números binarios y combinándolos para cada opción 2^{k-1} veces, donde k es el número de la opción (o columna dentro de la matriz) que estamos combinando y que como aquí hemos dicho, son 57. Adicionalmente, se deben colocar las restricciones lineales en cada una de las 9 variables para que, en el proceso de combinación, se excluyan aquellas cuya suma sea mayor a 1.

Lo anterior con el fin de que la variable tome uno y solo uno de los posibles valores establecidos en el rango. Sin embargo, existe una técnica conocida como la simulación de

Montecarlo⁸⁰, que utiliza los números aleatorios y la ley de los grandes números para permitirnos predecir el resultado que estamos buscando.

La técnica logra simular n casos a quienes se les aplicaría la encuesta SISBEN y utilizando los rangos y valores estimados para cada variable se le asigna un valor aleatorio a cada una de ellas, y con base en dicho número se determina el puntaje. Este proceso se repite para cada variable y se obtiene entonces un puntaje total en cada simulación. Si realizamos este mismo procedimiento mínimo 30 veces, la ley de los grandes números establece que no importa cual sea la distribución de la variable ya que, después de simular su comportamiento considerable número de veces, su resultado se ajustará siempre a una distribución normal. En esta demostración se simularon 12.667 encuestas SISBEN. Sin embargo, la ventaja de la técnica es que permite hacer el ejercicio un mayor número de veces si se requiere.

Una vez se tienen los resultados, se determinan las desviaciones estándar del promedio de índices obtenidos y las de cada variable para interpretar los resultados. La desviación promedio será la del índice; sin embargo, la suma algebraica de las desviaciones estándar de cada variable explicará la desviación suponiendo que las variables consideradas en el índice no se correlacionan. Pero la gran ventaja de la técnica es que también se puede obtener la desviación estándar del índice, suponiendo que las variables están totalmente correlacionadas. Esto resulta muy importante para explicar los límites de la probabilidad del problema económico de la selección adversa. El índice promedio obtenido junto con las

⁸⁰ La simulación de Montecarlo permite a través de la utilización de números aleatorios, replicar el experimento cuantas veces sea necesario.

desviaciones estándar calculadas según el procedimiento anterior, se estandariza y se obtiene la probabilidad de que una persona a quien se le aplique la encuesta SISBEN, obtenga el valor requerido⁸¹ para tener derecho por ejemplo a los subsidios por parte del gobierno. En la Figura No.4 se muestra el resultado del histograma de la simulación.

Los resultados de esta simulación nos permiten afirmar que una persona a quien se le aplique la encuesta, independiente de su situación de pobreza, tiene una probabilidad promedio del 8.76% en el sector rural, y hasta del 48.79% en el urbano, de obtener el puntaje requerido para acceder al subsidio. Esto conlleva a los errores estadísticos clásicos tipo I y II de inclusión y exclusión (eficiencia vertical y eficiencia horizontal) y por lo tanto al problema de selección adversa y los problemas de riesgo moral que de ahí se pueden derivar. Por lo tanto la garantía de ser pobre no es suficiente para tener derecho al beneficio del subsidio⁸².

El problema de selección adversa, tal como fue explicado antes, también ocurre en razón a que las encuestas son diligenciadas por personas, que no obstante ser entrenadas para esta labor, son seres humanos y pueden cometer errores o condolerse de la situación de las personas y cambiar información en la encuesta para favorecer al entrevistado, o mas grave aún, pueden recibir presiones indebidas para el registro o cambio de información. De igual forma, el entrevistado puede exagerar o mentir para colocar la balanza a su favor lo que puede conducir a distorsiones o sesgos en los resultados.

⁸¹ Aquí nos referimos al límite o número de puntos máximo que un individuo debe obtener para acceder al subsidio. En Colombia se otorgan subsidios solo a los niveles 1 y 2 del SISBEN mostrados en la tabla 7 en este capítulo.

⁸² Anualmente son presentadas en promedio 100 tutelas contra el SISBEN en la ciudad de Bogotá.

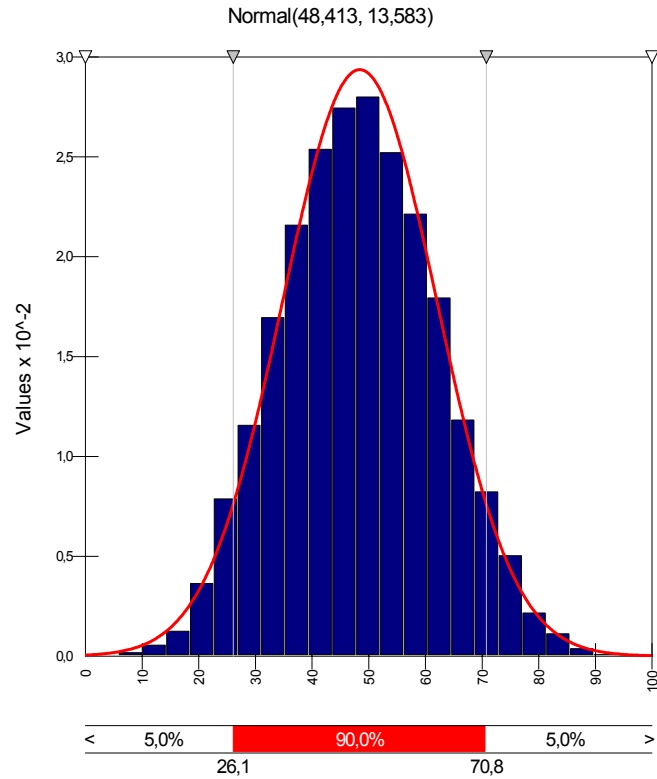


Figura No. 4: Distribución Normal Estándar de los resultados de la Simulación de Montecarlo

Tabla No. 9: Estadísticas descriptivas de la Simulación de Montecarlo

	Estimada	Real
Left X	26,1	26,1
Left P	5,00%	4,97%
Right X	70,8	70,8
Right P	95,00%	94,62%
Diff. X	44,6852	44,6852
Diff. P	90,00%	89,66%
Minimum	-Infinity	1,741
Maximum	+Infinity	93,985
Mean	48,413	48,413
Mode	48,413	42,855 [est]
Median	48,413	48,332
Std. Deviation	13,583	13,583
Variance	184,507	184,492
Skewness	0	0,0617
Kurtosis	3	2,6908
X1		29.99999
Z1		-1.355592
P(Z1)		8.76%
X2		47.999999
Z2		-0.030406
P(Z2)		48.79%

Además, la administración de estos sistemas se encuentra a cargo de los municipios, que en muchos casos, no cuentan con la capacidad institucional adecuada para dirigir los procesos de manera idónea. Esto ha acarreado problemas de riesgo moral, como la corrupción, la desviación de recursos y el favorecimiento de las personas del grupo político de turno que administra el sistema⁸³. De otro lado, entre más personas e instituciones intervengan en el proceso, la probabilidad de cometer errores se incrementa así como la probabilidad de corrupción.

¿Por qué es confiable la probabilidad de la selección adversa? Es confiable debido a que suponemos que todas las personas encuestadas tienen la misma probabilidad de presentar al menos una de las situaciones de pobreza consideradas en el índice, es decir, el menor valor en alguna de las variables que incluya el estudio. Este supuesto se ratifica con el hecho de que cada variable tiene como mínimo un puntaje igual a cero. Si esto no fuera así, el mínimo valor de cada variable sería positivo. Por lo tanto la conclusión es robusta.

3.5 CONCLUSIONES

Con lo estudiado aquí se muestra que en Colombia existen un conjunto de instituciones a través de las cuales se lleva a cabo la política social. Sin embargo es un sistema muy disperso y heterogéneo que se vuelve demasiado complejo para atender las necesidades de los más pobres. Quienes, quizás, no tienen la capacidad ni económica ni intelectual para

⁸³ En el municipio de Tumaco, Nariño entre los años 2001 y 2002 se desviaron más de 11 mil millones de pesos colombianos, es decir, 4.5 millones de dólares del presupuesto de subsidios para la salud.

participar en él y poder acceder a sus beneficios. Es un sistema que exige del participante mucha información y conocimientos con costos de transacción muy altos, en tiempo y en dinero que nadie en situación de pobreza puede cumplir.

El marco normativo es muy amplio y no privilegia ni el selectivismo, ni el universalismo. Esta tesis debe servir para abrir la discusión acerca de conservar o no el modelo actual de política social, e intenta aclarar, la concepción inapropiada e inconsistente que se tiene sobre el universalismo en Colombia. El selectivismo no puede ser el camino para alcanzar la universalidad en la provisión de bienestar social, ni puede seguir respaldándose con argumentos de eficiencia.

Mis conclusiones a favor del universalismo se basan en las preguntas que a continuación hago ¿Por qué los subsidios no le llegan a la población que más los necesitan? ¿Por qué, a pesar de tener un sistema selectivo, ocurre esto? ¿Por qué los índices de pobreza e inequidad no ceden y al contrario aumentan? Estas preguntas y los análisis que hemos venido realizando en el desarrollo de este trabajo, conducen a concluir que el sistema de subsidios a la demanda utilizando la metodología de selección SISBEN ha fallado en Colombia para solucionar los problemas de la pobreza e inequidad, haciéndose necesario cuestionar su diseño y proponer alternativas, variantes o enfoques que ayuden a la solución de los problemas.

En cuanto al instrumento utilizado como vínculo para asignar los subsidios en Colombia predice que, una persona que no califique para el subsidio, pero que conozca muy bien el instrumento, puede lograr mediante una combinación lineal de sus respuestas en la encuesta

del SISBEN, obtener el puntaje requerido para el subsidio. Luego el instrumento no es confiable para seleccionar, y además porque tampoco se diseñó para eso. Su fin era poder resolver los problemas de medición y captar las múltiples dimensiones de la pobreza en Colombia. La multi-dimensionalidad es una característica de la pobreza y la distribución y distancias entre los pobres es bien compleja, y el índice de condiciones de vida SISBEN tenía como objetivo medir todo ello, pero jamás pensó que se convertiría en un instrumento de selección y en el más importante de la política social.

Los sistemas de selección para comprobación de medios funcionan con una sola variable, deben ser binarios. Tiene o no ingresos; esta protegido o no; es hombre o mujer; soltero o casado, es niño o adulto; etc. Utilizar un análisis multivariado suena sofisticado y riguroso pero no aplica para diferenciar quien tiene o no, el derecho a las condiciones mínimas para poder expandir sus capacidades y tener la libertad real.

CAPITULO 4

LA RENTA BASICA UNIVERSAL PARA COLOMBIA

4.1 INTRODUCCIÓN

Para Van Parijs la libertad no sólo es un asunto de derechos, también lo es de medios y de oportunidades, y en este sentido el ingreso se constituye en un factor de suma importancia para alcanzar la libertad real que él propone. Aquí se explica la defensa que Van Parijs hace sobre dicho enunciado, pero también presento los argumentos en contra y a favor que otros autores han hecho para enriquecer esta propuesta. Al mismo tiempo se tiene como objetivo mostrar que en Colombia existe la necesidad de implementar la renta básica Parijsiana, y que además es viable según el esquema de financiamiento aquí propuesto.

4.2 ANTECEDENTES PARA LA PROPUESTA DE LA RENTA BASICA

La renta básica universal RBU tomó fuerza en Europa hacia mediados de los años ochentas a raíz de las crisis por las que atravesaron los estados de bienestar, en parte producto de la ideología del sistema capitalista que abogó por la eliminación de los servicios sociales y la provisión del bienestar social a través del Estado; pero también por el derrumbamiento del paradigma del pleno empleo y del acentuado crecimiento de los índices de desempleo y subempleo. El sistema de ingreso mínimo garantizado es el más golpeado por estas tendencias.

Como expliqué en el capítulo segundo [sección 2.1], los estados de bienestar se crearon para mantener una fuerza laboral productiva, siendo esto consistente con el paradigma del pleno empleo y con la creencia que el desempleo ocurría sólo de manera temporal o voluntaria. También fueron creados dentro del marco de los principios de solidaridad y universalidad, y con una firme convicción en la importancia de contar con un sistema de seguridad social que protegiera a las personas de los riesgos y peligros a que estaban expuestos por razones naturales, o simplemente ocasionados por la conducta humana. Bajo estas consideraciones, el sistema de ingreso mínimo garantizado, -sujeto a la comprobación de medios- tenía como propósito aliviar y proteger a las familias en aquellos momentos de incertidumbre y de volatilidad en sus ingresos, originados por el desempleo, las enfermedades o la vejez. Sin embargo, desde hace más de dos décadas, el empleo a nivel global no crece y las tasas de desempleo han venido incrementándose. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (IDH) del año 2004, el promedio de la tasa de desempleo en los últimos diez años en los países Europeos estuvo por encima del 2.8% mientras que en décadas anteriores a los ochentas, el promedio era del 2% (ver Tabla No. 10).

La comprobación de medios se refiere a determinar ex-post, si los ingresos recibidos por las familias son o no suficientes respecto de una línea de ingreso mínimo garantizado. Si durante el período de evaluación se comprueba que los ingresos recibidos por la personas son inferiores al mínimo establecido, el gobierno entra a compensar la diferencia. Excepto en Italia y Grecia donde no se cuenta con el sistema de ingreso mínimo garantizado, en el resto de países Europeos las personas deben cumplir con los siguientes requisitos para acceder a dicho sistema: a) si están en capacidad de trabajar, deben estar dispuestos a aceptar un trabajo conveniente, o si les es ofrecida una capacitación deben asistir y

recibirla; b) deben comprobar que no son perceptores de ingresos de alguna otra fuente; c) deben cumplir con ciertos requisitos sobre su hogar. Por ejemplo, se le pregunta si la persona vive sola o no, y en caso de vivir acompañada se le indaga por las condiciones de aquellos con quienes habita. Respecto a los demás beneficios sociales como el derecho a la educación y a la salud, estos son universales.

Tabla No. 10: TASAS DE DESEMPLEO PROMEDIO ENTRE 1992 Y 2002 DE LOS PAISES EUROPEOS Y ESTADOS UNIDOS	
PAIS	TASA PROMEDIO DE DESEMPLEO %
Países Bajos	4.8
Bélgica	8.4
Reino Unido	7.3
Luxemburgo	2.8
Francia	10.8
Alemania	7.9
España	14.6
Italia	10.8
Grecia	10.1
Portugal	5.5
Estados Unidos	5.4

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2004

En los Estados Unidos ocurre algo similar en cuanto al sistema de ingreso mínimo garantizado. Las personas al final de año realizan sus declaraciones de renta y si el valor de dicho ingreso es menor al establecido por el sistema de ingreso mínimo garantizado, pueden solicitar al gobierno una compensación. Sin embargo las ayudas también dependen de la reglamentación y del presupuesto de cada Estado y no necesariamente son en dinero. Las *food stamps* o estampillas de comida, por ejemplo son bonos que reciben las personas de bajos ingresos y pueden ser utilizados únicamente para adquirir alimentos. Se cuenta con educación universal y gratuita hasta la formación secundaria, en un ambiente de

competencia entre las escuelas públicas y las privadas. La educación universitaria cuenta con el sistema de becas y ayudas a través de empleo que es ofrecido por las Universidades. También existe el sistema de préstamos del gobierno con bajas tasas de interés y a largo plazo, y se puede obtener financiación hasta del 100%. Es decir, existen las oportunidades tanto para nacionales como para residentes para poder acceder a los servicios de educación. Así mismo hay programas especiales de asistencia en los campos de vivienda y salud. Aunque el objetivo aquí no es analizar la política social en los Estados Unidos, la problemática actual con las ayudas y oportunidades es que no se distribuyen equitativamente entre toda la población debido a que en su distribución se mezclan los complejos problemas de raza, y en general de discriminación étnica que por años han existido en ese país.

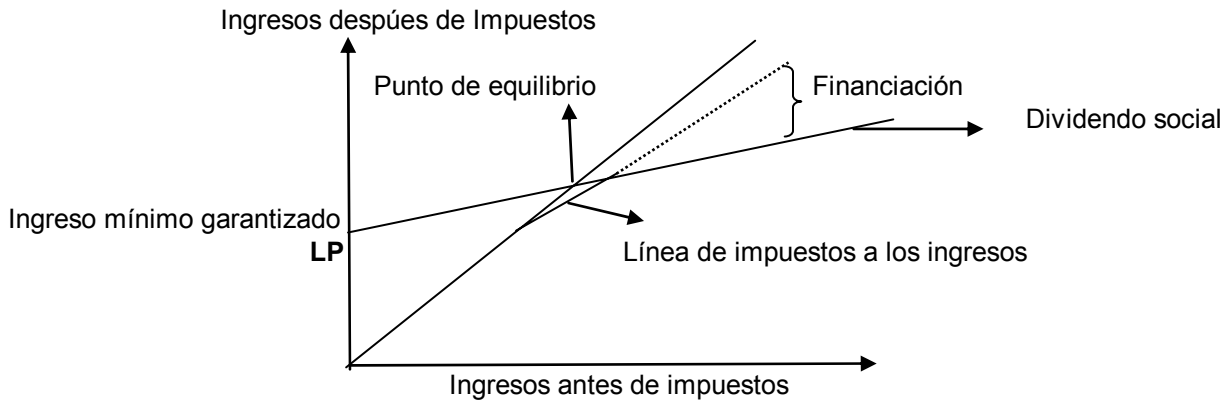
En los Estados Unidos y en Inglaterra también han surgido propuestas como la del impuesto neto negativo (INN o NIT⁸⁴) que consiste en un reembolso fijo para todos los ciudadanos que se descontaría del valor de los impuestos que cada persona debe pagar al final del año. Si el valor de los impuestos netos es negativo, los declarantes reclamarían al gobierno dicha diferencia neta negativa. El valor a descontar podría no ser uniforme y entonces se sugiere aplicar resultados de los estudios sobre escalas equivalentes⁸⁵.

Una de las alternativas del NIT que mayor coincidencia presenta con los principios del universalismo funcionaría de la siguiente manera (ver Figura No. 5). La línea marcada

⁸⁴ Net Income Taxes (NIT).

⁸⁵ En Colombia ya existe el primer estudio sobre escala equivalente según el consumo de las familias. Tesis de Doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia presentada por Manuel Muñoz Conde.

como dividendo social representa el ingreso social que todas las personas recibirían. El punto donde el ingreso compensa exactamente el valor del dividendo social, es señalado como punto de equilibrio. Aquellos con ingresos bajos, siempre serán ganadores y estarán en una mejor situación que con el sistema actual de impuestos.



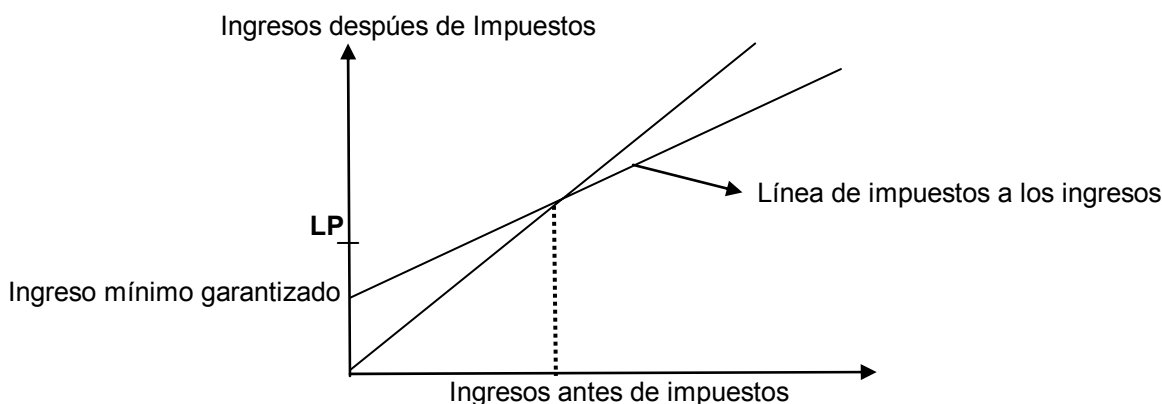
LP: Línea de Pobreza

Figura No. 5: Esquema Básico de Impuesto Neto Negativo

El anterior esquema fue propuesto en Inglaterra por Lady Rhys Williams [1942]⁸⁶. La financiación del ingreso universal se haría a través de un sistema progresivo de impuestos en el que se le impondría una tasa marginal de impuestos mayor, a los ingresos que sean superiores al punto de equilibrio señalado en la Figura No. 5. Esto conduciría a que los ingresos netos después de impuestos y del ingreso mínimo, estuvieran sobre la línea del Dividendo Social. Debido a las altas tasas marginales de impuestos que este esquema conllevaría, han surgido algunas variantes a la propuesta que la hacen menos universal pero según sus autores, más viables.

⁸⁶ Citado por Atkinson [1983, 275]

En los Estados Unidos Milton Friedman⁸⁷ [1962] propuso que el dividendo social sólo sea entregado a la población hasta cierto nivel de ingresos en donde se fije el nivel para el pago de los impuestos (Ver Figura 6). Bajo este esquema, el NIT o IMG no coincidiría con la línea de pobreza. George McGovern [1972] incluyó en su campaña presidencial en los Estados Unidos la propuesta de Friedman.

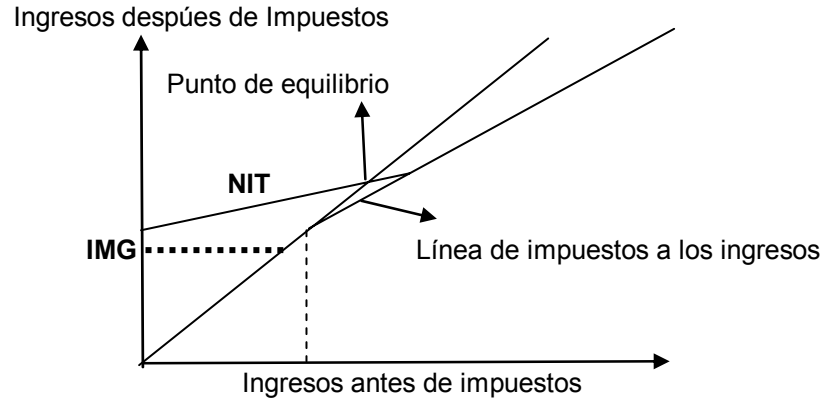


LP: Línea de la Pobreza

Figura No. 6: Impuesto Lineal Negativo (Friedman 1962)

La Figura No. 7 representa el esquema de la propuesta de Friedman pero con el sistema de ingreso mínimo garantizado. La línea punteada señala el ingreso mínimo garantizado, el cual se entregaría a la población con ingresos menores al nivel de la línea de pobreza. Este esquema estaría sujeto a la comprobación de medios y funcionaría como actualmente operan estos sistemas en Europa y en los Estados Unidos. El NIT está superpuesto a la línea de ingresos y a la línea de impuestos, hasta cortarse con esta última. A partir del valor establecido para el cobro de los impuestos, y hasta el punto de cruce entre la línea del NIT y la línea de impuestos, habrá personas que serán tanto beneficiarias como subsidiarias del sistema.

⁸⁷ Premio Nóbel en Ciencias Económicas de la Academia Sueca en 1976.



NIT: Impuesto Neto Negativo
 IMG: Ingreso Mínimo Garantizado

Figura No. 7: Esquema Alternativo de Impuesto Neto Negativo e IMG

A manera de ejemplo miremos como operaría el sistema con una persona que gana dos dólares diarios. El gobierno determina que todo ciudadano cuyos ingresos sean de dos dólares o menos por día, recibirán una ayuda del gobierno equivalente a dos dólares diarios. La persona de nuestro ejemplo contaría entonces con un ingreso diario de cuatro dólares. Si la tasa de impuestos por cada peso obtenido es del 40%, los impuestos a cargo del beneficiario serían de \$0.80 dólares, pero a su favor. Y esto ocurriría así para todas las personas cuyos ingresos sean menores de \$2 dólares por día. El beneficio del NIT ocurre al final del día, es decir, es un beneficio ex-post y no ex-ante. Si la tasa de impuestos marginal positiva se fija a partir de \$6 dólares diarios, las personas con ingresos entre \$4 y \$6 dólares recibirían el impuesto neto negativo, más no el ingreso mínimo garantizado por el gobierno de los \$2 dólares. Es decir, quien tenga un ingreso de \$5 dólares tiene un impuesto neto negativo de \$1.2 dólares que son a su favor, pero quien gana \$6 dólares deberá pagar al gobierno \$1.6 dólares de impuestos. A los ingresos devengados se le resta el IMG antes de calcular los impuestos.

En Colombia existe el esquema de exención de impuestos y funciona de la siguiente manera (ver Figura No. 8). Los contribuyentes⁸⁸ calculan el valor de sus ingresos al año. De acuerdo a una tabla que es publicada por el gobierno anualmente⁸⁹, la persona ubica sus ingresos dentro de un rango que se conoce como base, pues el cálculo de los impuestos se realiza de acuerdo al límite inferior del rango. El artículo tercero del Decreto 4343 de Diciembre 22 del 2004 expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece que las personas cuyos ingresos mensuales sean superiores a COL \$1.804.000 [USD \$747,54⁹⁰], y siempre que no superen COL \$88.086.000 [USD \$36501,14] anuales, están autorizados para descontar de sus ingresos, los pagos realizados por alguna de las siguientes tres alternativas: educación, salud, o intereses de crédito de vivienda. Una vez se restan las cifras pagadas por alguno de los conceptos anteriores, el contribuyente calcula el valor de los impuestos según el nuevo rango obtenido. Si los ingresos son iguales o superiores a COL \$88.086.000 [USD \$36501,14], únicamente podrán disminuir la base de retención con los pagos por intereses y corrección monetaria sobre préstamos para adquisición de vivienda o el costo financiero en virtud de un contrato de leasing que tenga por objeto un inmueble destinado a su vivienda. *El valor máximo que se podrá deducir mensualmente de la base de retención será de un millón novecientos cincuenta y cinco mil pesos⁹¹ (COL \$1.955.000)⁹²* de conformidad con el artículo 387 del Estatuto Tributario.

⁸⁸ Nombre con el que se denomina a quienes pagan impuestos

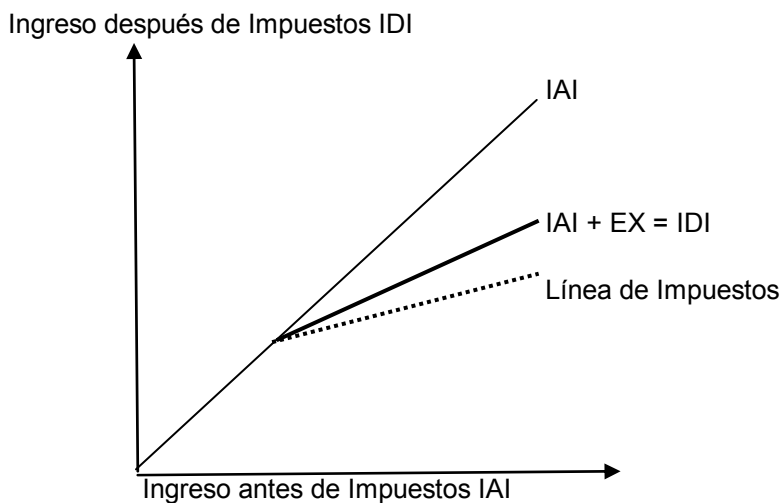
⁸⁹ Decreto 4343 del 22 de diciembre del 2004. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹⁰ Cálculos realizados con una tasa de cambio de COL \$2413,24 por cada USD\$.

⁹¹ USD \$810.11

⁹² Subrayado y en negrillas fuera del texto.

Se puede descontar de la base original de los ingresos para el pago de impuestos hasta el 15% del salario mensual. Los aportes y ahorros en los Fondos de Pensiones que correspondan hasta un 30% del ingreso tributario no están sujetos a impuestos, ni tampoco los ahorros que realicen los asalariados en las cuentas bancarias denominadas Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC) y que provengan de hasta un 30% de los ingresos tributarios.



EX = Exenciones

Figura No. 8: Esquema de Exención de Impuestos

Para personas jurídicas existen muchas alternativas de exenciones tributarias. En las discusiones sobre la reforma tributaria del año 2004 se analizaban 15 tipos de exenciones para las empresas. El total estimado por el Congreso de la República para el año 2004 era de COL \$2 billones al año por concepto de exenciones. Esta cifra no se refleja en los COL \$24.2 billones anuales del gasto social. Si se incluyera, aumentaría la inequidad en la distribución del gasto social ya que es un subsidio entregado en un 100% a la clase media y empresarial del país.

Existe entonces en Colombia un ingreso mínimo garantizado (IMG) llamado exención tributaria, pero no para las personas pobres sino para las personas de altos ingresos o cuyo salario mensual supere en promedio USD \$747.54. Además el IMG funciona en sentido contrario a las propuestas que aquí hemos ilustrado. Hay que demostrar que se tienen los medios necesarios, es decir, ganar más de USD \$747.54 mensual para poder tener derecho a un impuesto neto negativo (INN) o ingreso mínimo garantizado (IMG). De otro lado, la comprobación de medios para la exención de impuestos es bastante sencilla, y la realizan autónomamente las empresas o las personas al momento de presentar su declaración de renta. En el caso de los empleados con salarios sujetos a retención en la fuente⁹³, la exención la calcula automáticamente la empresa cada mes durante el proceso de pago de los salarios. Para este procedimiento solo se requiere que el empleado presente una vez al año un certificado de constancia de pago de los servicios que sirven para la exoneración: crédito de vivienda, pago de medicina prepagada o servicios de educación. Es decir el sistema es muy fácil y bastante simplificado. Las entidades de salud, educación y el sistema financiero están obligadas a entregar anualmente a las personas este certificado antes del 15 de Abril. De no hacerlo oportunamente pueden ser sancionadas por la autoridad tributaria de acuerdo al artículo 667 del Estatuto Tributario⁹⁴.

La exención de impuestos ha sido implementada como un incentivo al sector privado para estimular mayor inversión y generación de empleo. Para las personas con ingresos superiores a USD \$747.54 también significa un incentivo para que inviertan en activos

⁹³ Pago anticipado del impuesto de renta.

⁹⁴ Artículo 6° del decreto 4343 del 22 de diciembre del 2004. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

reales como la vivienda o en capital humano como la salud y la educación, lo cual es consistente con la teoría de capital humano que expliqué en la sección 2.4.

El problema es que los incentivos hacia los pobres no operan de la misma manera y hay mayor injusticia e inequidad cuando para ellos se aplica el selectivismo. El selectivismo requiere de una gran lista de requisitos y obliga a las personas a revelar su vida privada. Necesitan suministrar información acerca de donde, con quién y cómo viven para poder obtener un número entre cero y cien, y si es menor a 38 puntos por ejemplo, y pertenece al sector rural, puedan entonces aplicar para el subsidio. Esto produce los problemas de estigmatización social como ya expuse (sección 2.5).

Al contrario, en la exención de impuestos para salarios por encima de USD \$747.54 aplica la confianza en el trabajador y en las instituciones, luego el universalismo demanda menores costos de transacción. Sin embargo este tipo de universalismo no es el que proponemos aquí. Es **regresivo** porque premia al que gana más; para las personas con ingresos más altos la exención será mayor; e **injusto** con quienes no tienen un crédito de vivienda, pagos de salud o educación pues no se benefician del subsidio. La idea del gobierno con esto es motivar a las personas a invertir principalmente en vivienda, y a través del sistema financiero para que se benefician de las exenciones tributarias. Luego este esquema de incentivos beneficia también a los bancos privados.

Regresando a las propuestas sobre el NIT, ellas no han podido ser implementadas en los países Europeos⁹⁵, ya que no obstante de ser alternativas para superar o aliviar la pobreza, se mezcla en la discusión la racionalidad económica y las teorías que defienden el libre mercado, y por lo tanto que sea éste quien resuelva los problemas del ingreso y del bienestar de las personas.

El incremento en las tasas de desempleo; la crisis en los precios del petróleo; la competencia por menores costos; el desarrollo y la innovación tecnológica; el progreso en las telecomunicaciones; y los problemas de la deuda externa en los países del tercer mundo entre otros condujeron a derribar el paradigma del pleno empleo, y a posicionar con más fuerza los principios liberales de la economía de mercado como la solución a todas las crisis. La teoría es que con mayor crecimiento del PIB y disciplina fiscal habría más empleo y se podrá salir de la pobreza.

El modelo económico neo-liberal de competencia perfecta requiere de fuertes supuestos para que funcione: bajos costos de producción; cero costos de transacción; libre movilidad de capitales; eliminación de barreras de entrada y salida en el mercado; perfecta información; incremento de la demanda. Además, los dueños del capital presionan al gobierno y financian sus campañas presidenciales para que la provisión de bienestar social se realice a través del sistema de mercado. De acuerdo a esta teoría, las distribuciones de bienestar son el resultado de la libertad que tienen las personas para hacer sus transacciones a través del mercado, y su bienestar es por lo tanto el resultado justo de dicha libertad.

⁹⁵ En el Estado de Alaska en los Estados Unidos funciona la renta básica universal para todos los ciudadanos que residan allí. La renta básica es de USD \$2.000 anuales. En Brasil fue implementada la renta de inserción para mujeres pobres con hijos.

Van Parijs [1992, 9] argumenta que las transacciones voluntarias producen una distribución justa sólo si ellas operan desde el inicio con una legítima dotación a cada miembro de la sociedad. Desafortunadamente la distribución de las dotaciones iniciales en Colombia es desigual, pues ellas están sujetas a los antecedentes económicos y sociales de las personas. La mayoría de las veces, esta situación perpetúa los problemas de pobreza y desigualdad entre generaciones, principalmente cuando se carece de un Estado fuerte que promueva el bienestar, la igualdad de oportunidades y una justa y equitativa distribución del ingreso.

En Colombia nunca ha existido un Estado de Bienestar concebido como un modelo universal que trabaje en función de los postulados del pleno empleo, y tampoco existe el sistema de ingreso mínimo garantizado. Al contrario existen una serie de instituciones y organizaciones que sirven de base para facilitar el sistema de libre mercado y legitimar el selectivismo como política social exclusiva para los pobres, lo cual fue explicado en el capítulo anterior (sección 3.3).

El cambio de paradigma, del pleno empleo al modelo neo-liberal, ayuda a entender la actual situación de desempleo a nivel global, y por lo tanto crea las bases para el diseño de una política social basada en el principio de universalidad, permitiendo además el estudio de propuestas como la de la renta básica universal. Este cambio produce severos impactos sobre el mercado laboral los cuales se clasifican en este trabajo así: a) impacto en la movilidad social, b) pauperización del empleo, c) desregulación en la contratación laboral d) subempleo e informalidad.

a) Impacto en la movilidad social. Los trabajadores con menores niveles de educación ven frustrada su posibilidad de movilidad social, que consistía en el cambio de estatus social a través del mercado laboral. En Colombia a principio de los noventa se paso de un sistema de economía cerrada y que protegía la producción local, a uno de economía abierta y que promovía la libertad de mercado. Este cambio produce una crisis importante en el empleo industrial generando una economía de ingresos bajos sin movilidad en el sector; recorte de los empleos en el sector público y privado junto con el cambio en las destrezas requeridas y en los niveles de educación. Los empleos creados bajo el nuevo modelo exigen una mayor preparación la cual debe ser adquirida principalmente a través de la educación universitaria o altamente especializada. El empleo industrial tradicional caracterizado por contratar mano de obra con destrezas y habilidades manuales, conseguidas de manera natural o a través de la experiencia, es reemplazado por un nuevo sistema que exige contratar a profesionales con formación en los campos de la ingeniería, la física, la electrónica, los sistemas y las matemáticas.

El trabajo altamente especializado producto de la división social de trabajo y de la producción en serie, es reemplazado por un nuevo empleo que demanda mayor conocimiento, que es más flexible, y que exige a los empleados adaptarse rápidamente a ambientes más dinámicos en la producción. Las personas deben estar mejor preparadas para facilitar su movilidad laboral. Deben por ejemplo hablar idiomas diferentes a los de su lengua materna, deben ser capaces de dominar rápidamente nuevos conocimientos, y quienes cumplen con este perfil se apropian de las mayores rentas o de los ingresos más altos en el mercado laboral. La globalización de la economía no sólo permite la movilidad del capital sino el de las personas mejor preparadas. La inversión en nuevas plantas de

producción se realiza la mayoría de las veces en países con menores costos de producción, con mayores incentivos tributarios y sin restricciones para la movilidad del capital. Quienes poseen la capacidad de movilidad pueden trasladarse también hacia donde se traslada el capital. Esto es otra de las causas de la desigualdad social, pues las personas mejor preparadas se movilizan hacia donde está el capital creando procesos migratorios desde las regiones pobres hacia regiones ricas, que es donde generalmente se concentra el capital, las mejores instituciones, las empresas y en donde pueden obtener los mejores empleos. Este proceso genera nuevos tipos de injusticia como la lingüística, pues quienes dominan la lengua Franca (El Inglés) serán los que tendrán mayor movilidad, y a quienes se les ofrecerán las mejores oportunidades en un mercado laboral globalizado⁹⁶.

Desaparece entonces la movilidad social o el mejoramiento del estatus social producto de los beneficios de la estabilidad laboral asociada a las compensaciones o bonificaciones salariales, o a las promociones basadas en los talentos y la experiencia; y que ocurrían muchas veces independiente del nivel de educación de la persona. En general, el estatus social de quienes ocupan los nuevos empleos que ofrece la globalización está previamente definido (proviene de la cuna, o hace parte de su dotación original), y los ingresos que ellos reciben les permite mantener dicho estatus social.

El nuevo orden económico aboga además por la flexibilidad en el mercado laboral y por menores costos de transacción. Los empleados con mayor tiempo en las empresas y con poco nivel de conocimiento terminan siendo mano de obra costosa, de ahí la necesidad de

⁹⁶ Van Parijs ha estudiado la Justicia Lingüística en diferentes escenarios y Congresos sobre La RBU. Una versión de este artículo se encuentra en: *Hacia una Concepción de la Justicia Social*, editado por Jorge Giraldo Ramírez. Fundación Confiar, Medellín, Agosto 2002.

flexibilizar las normas de contratación para facilitar el despido y permitirle a las empresas la libertad para hacer los ajustes de personal sin mayores traumatismos y con bajos costos de transacción. Al perderse la protección al empleo y su concepción como derecho fundamental, también se pierden las posibilidades de la movilidad social. Los desempleados de la globalización deben enfrentarse a un nuevo modelo económico-laboral, donde se requieren mayores habilidades, no se garantiza la estabilidad laboral y se busca la flexibilidad por encima de todo. Desafortunadamente no todos cuentan con la misma suerte al tratar de adaptarse a estas nuevas realidades. Se trata de seres humanos donde la flexibilidad no es fácil, y quienes requieren de tiempo e inversiones para cambiar sus habilidades o mejorarlas. Al contrario de las máquinas cuyas piezas son reemplazadas o renovadas con facilidad, los hombres y mujeres no cuentan con la misma flexibilidad y adaptabilidad. La economía no puede descuidar estos aspectos humanos dentro de sus modelos económicos de perfecta movilidad de factores.

La sociedad actual se enfrenta a un problema social muy complejo producto de la acomodación de las fuerzas del mercado laboral. Mientras que antes de la globalización los empleos podían ser cubiertos a través de trabajadores con habilidades naturales, o adquiridas mediante la experiencia, y muchas veces sin la exigencia de grandes conocimientos, la globalización exige una fuerza laboral bien preparada y que cuente con habilidades no solo naturales o adquiridas a través de la experiencia, sino a través de muchos años de formación, que solo es posible obtener con la educación universitaria y en la mayoría de los casos, bilingüe.

Las diferencias sociales actuales ya no son únicamente entre el que posee el capital y el que no lo posee, sino también entre quienes poseen los conocimientos quienes no. Esto a su vez conlleva a que las rentas y la riqueza ya no distribuyen solo en función del capital físico o financiero, sino también en función del capital humano. Lo anterior explica la inequidad existente entre los ingresos de las personas más ricas y las más pobres. Los pobres son quienes poseen por lo general menores niveles de educación, y esta es una de las explicaciones del modelo de capital humano a los problemas de pobreza y desigualdad social.

El Informe de Desarrollo Humano 2004 revela que en Colombia el ingreso del 10% más rico de la población es 57.8 (GINI 0,576) veces más alto que el 10% más pobre, mientras que en países con vocación social universal no superan las 10 veces, siendo el más alto Dinamarca con 8.1 (GINI 0,247) veces, Suecia 6.1 (GINI 0,250), Noruega 6.1 (GINI 0,258) y Finlandia 5.6 (GINI 0.269).

Herbert A Simon⁹⁷ [1916-2001] quien respaldó la propuesta de la Renta Básica Universal Parijsisana, la defendía como una noción de justicia para nuestros tiempos. Simon [2001, 34]⁹⁸ afirmaba que cuando se compara el promedio de los ingresos de las naciones ricas con aquellos de los países del Tercer Mundo, nosotros encontramos tremendas diferencias que seguramente no son debidas únicamente a las motivaciones por las ganancias.

⁹⁷ Premio Nóbel en Ciencias Económicas de la Academia Sueca 1978

⁹⁸ UBI and the Flat Tax. Artículo escrito por Hebert Simon para el libro, *What's Wrong With a Free Lunch*, pgs. 34-38. Editado por Philippe Van Parijs y Publicado por Beacon Press Books, 2000.

Estas diferencias no son simplemente un asunto de acres de tierra o toneladas de carbón o de hierro u oro, son también las diferencias en capital social, principalmente diferencias en inventario de conocimientos y especialmente habilidades organizacionales y gubernamentales.

b) Pauperización del empleo. Este fenómeno ocurre en el ámbito laboral debido a la necesidad que tienen las empresas de ser más competitivas. Las empresas para disminuir costos han venido recortando los beneficios asociados al empleo, los cuales consistían en garantizar condiciones laborales atractivas y salarios justos; jornadas laborales que no sobrepasarán las 48 horas semanales; beneficios adicionales o extralegales, y cierto grado de estabilidad y certidumbre laboral con la cual el empleado podía ahorrar, tomar decisiones y adquirir compromisos de largo plazo. También podía realizar inversiones importantes para su futuro. Tales recortes han ocasionado el deterioro en el ambiente laboral produciendo en las personas desmotivación, inseguridad, alta rotación y baja productividad. Al perderse los incentivos en el trabajo el empleo se vuelve paupérrimo⁹⁹.

c) La desregulación en la contratación laboral. Con el ánimo de eliminar rigideces en el mercado laboral, se diseñaron nuevas normas laborales que debilitaron el poder de negociación de los trabajadores, pues se atacó la posibilidad de crear nuevos sindicatos, y de afiliarse a los existentes. Apareció la contratación por prestación de servicios que es temporal y que no obliga al empleador a realizar los pagos de las prestaciones sociales establecidas por la ley, como la seguridad social, las vacaciones, las primas semestrales, horas extras, etc. Esto se ha ido deteriorando aún más, permitiendo la aparición de nuevas formas de contratar a los trabajadores, evitándose con ello además, el pago de las contribuciones fiscales y parafiscales. Lo que se busca con estos nuevos esquemas de

⁹⁹ Adjetivo con el que se califica al empleo pobre y aburrido.

vinculación de personal es la elusión fiscal¹⁰⁰. El nuevo esquema de contratación es entonces la prestación de servicios sin prestaciones sociales.

d) Por último aparecen entonces el subempleo y la informalidad. Ante la necesidad de conseguir el ingreso, pero debido a las dificultades para lograrlo por medio del empleo formal, aparecen estas nuevas modalidades de empleo que se originan en la desigualdad en las condiciones de la relación laboral. La relación costo beneficio para ingresar al mercado laboral formal es ahora muy alta, y los costos de transacción y las restricciones para los trabajadores son demasiado elevadas como para motivar a las personas a vincularse con el sector formal.

Las cifras de informalidad, subempleo y desempleo en Colombia mostradas en el capítulo primero ratifican estas tendencias. Aquí observaremos que las empresas eliminan sus costos de transacción, pero de manera injusta los trasladan al trabajador. La autoprotección exige a quien vaya a prestar servicios a una empresa, presentar la constancia del pago de su seguridad social. El trabajador es quien asume todos los costos y seguros para su protección, incluido el seguro de pensión.

Mientras que en los países Europeos el Estado asume la seguridad social como un sistema de protección para las personas en contra de los riesgos y peligros de la vida a los que están expuestos, en Colombia la tendencia es a que sean las personas quienes asuman su propia protección y seguridad social. Estamos entonces frente a dos concepciones extremas

¹⁰⁰ Eludir significa evadir impuestos pero por las vías legales.

sobre la seguridad social. Desafortunadamente las consecuencias también son extremas y aquí las hemos analizado: Mayor desigualdad, injusticia y pobreza para Colombia.

Estos cuatro impactos en el mercado laboral ayudan a explicar el surgimiento de una “economía de la calle” en la cual cada día más hombres y mujeres adultos, niños, jóvenes y ancianos salen a las calles a vender artículos, a cuidar y lavar carros, a reciclar productos o a solicitar la caridad de las personas para que les den dinero, y con esto poder tener un ingreso diario para su sustento.

Los resultados de las encuestas que realicé durante este trabajo de investigación a quienes viven de esta economía, me permiten concluir que la opción de pedir dinero en la calle, le garantiza a esta población un ingreso diario mínimo que va desde 2 hasta 8 dólares, dependiendo de la cantidad de niños con que se salga a la calle, del género y la edad, e incluso del horario en que se realice la labor. Las personas vulnerables a esta actividad y que se ven obligadas a participar en este mercado son generalmente la población desocupada y quienes viven con un ingreso diario inferior a USD \$1. En Colombia la población económicamente activa y desocupada para el primer trimestre del 2005 de acuerdo a las cifras del DANE¹⁰¹ fue de 2.712.257, mientras que la población que vive con un ingreso diario por debajo de un dólar es del 2.7%¹⁰², es decir una población de 1.190.512 personas. Si suponemos que el 100% de la población desocupada participa en este mercado y recibe en promedio tres dólares diarios; el valor estimado para esta economía anualmente sería de USD \$2929 millones anuales, que representan aproximadamente el 3.96% del PIB.

¹⁰¹ Encuesta continua de hogares, primer trimestre del 2005.

¹⁰² Departamento Nacional de Planeación, objetivos de desarrollo del milenio 2015.

http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes_Sociales/091_Anexos.zip

La caridad también moviliza recursos y dinero, y genera un mercado monetario importante. Pero a su vez es un mercado que empobrece y deteriora la calidad de vida de las personas que viven de él. También aparecen los buscadores de rentas que ven en este tipo de mercados una oportunidad para conseguir ganancias. Los vendedores ambulantes reciben diariamente los artículos que ellos ofrecen, a través de una red de nuevos empresarios que se ha ido apoderando de este mercado, y que al final del día cobran sus ganancias. Si el Estado colombiano presupuestase entregar al 64% de la población pobre los USD \$2 dólares diarios o USD \$730 dólares anuales que corresponden a la línea de la pobreza según el Banco Mundial, se necesitarían aproximadamente COL \$50.05 billones para el primer año, es decir un 28.05% del Producto Interno Bruto (PIB). Si esta política se aplica universalmente al 100% de la población, la cifra sería COL \$78.21 billones, es decir, 43.82% del PIB¹⁰³.

Para resumir, encontramos que existen tanto los antecedentes como los hechos que justifican el estudio de una renta básica universal en Colombia, en favor de la seguridad económica de la población, y respaldada con la teoría sobre la libertad real que propone Philippe Van Parijs.

Para justificar esta propuesta me he concentrado en los cambios estructurales del empleo, y en las formas en que las familias obtienen el ingreso mínimo diario, en lo que aquí se ha llamado “la economía de la calle”. Sin embargo el análisis debe ampliarse y se deben tener

¹⁰³ Los cálculos se realizan con los siguientes datos: PIB: 77.6 (USD\$ Billones); Población: 44.4 Millones; Tasa representativa del mercado: \$2413.24 pesos por cada dólar. Cifras diciembre 2004.

también en cuenta las externalidades negativas que todo lo anterior produce. Las externalidades se supone que no existen en el modelo neo-liberal, pero desafortunadamente existen y hay que tenerlas en cuenta porque ponen en riesgo la vida y la dignidad de las personas. Pérdida de la autoestima, deserción escolar, violencia, prostitución, explotación infantil, consumo de drogas, desplazamiento, migración y toda clase de opciones que deterioran el tejido social de una comunidad y producen enormes costos de oportunidad, criminalidad y control social.

Esta economía de la calle requiere además de un lugar donde llevar a cabo transacciones, y dicho sitio es el espacio público, lo cual modifica la convivencia social. Las calles se tornan inseguras, sucias, se produce más contaminación con el subsiguiente deterioro en la calidad de vida del resto de la población. En Colombia además se tiene la opción del narcotráfico, la guerrilla o el paramilitarismo quienes ofrecen diariamente a muchas personas la posibilidad de mezclarse con sus actividades y delitos.

Las personas que diariamente viven en la calle no cuentan con seguridad social, ni protección en salud, y se exponen a un medio ambiente cada vez más contaminado en las ciudades, así como a los cambios constantes de temperatura, exposición a la lluvia, al frío, al calor y los riesgos que conlleva para su seguridad física estar corriendo detrás de los carros para alcanzar una moneda.

Todo lo anterior ocurre en medio de la indiferencia y la falta de solidaridad de los gobiernos y en general de la sociedad que respalda con su democracia estas políticas. Es necesario el estudio de alternativas como el universalismo, y para el caso particular de la

economía de la calle, se requiere la implementación de la renta básica universal que a continuación se define.

4.3 DEFINICIÓN DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

La Renta Básica Universal (RBU) propuesta por Philippe Van Parijs [1995, 35] consiste en un ingreso pagado por el gobierno de manera uniforme y en intervalos regulares para cada miembro adulto de la sociedad. Esta subvención monetaria es fija y entregada independiente de que la persona sea rica o pobre, viva sola o con otros, esté dispuesto a trabajar o no, y puede ser dada no solo a los ciudadanos sino también a los residentes en un país¹⁰⁴.

La Figura No. 9 muestra cómo operaría la RBU Parijsiana que acabamos de definir. La línea punteada representa la renta básica universal, mientras que la línea gruesa representa el ingreso neto después de impuestos. Como toda la población recibe la renta mínima, el ingreso total de cada individuo será su propio ingreso que proviene de fuentes diferentes a las del RBU más este último. Bajo este esquema todos los ingresos que reciban los ciudadanos están sujetos a una tasa de impuestos marginal.

Las dimensiones de esta propuesta son tanto éticas como económicas. Van Parijs ha dado especial importancia a las dimensiones éticas. Desde lo económico se trata de un incentivo

¹⁰⁴ Raventos, D. [2001] define la Renta Básica como el ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independiente de cual puedan ser las otras posible fuentes de renta, y sin importar con quien conviva.

justo para quienes viven en la pobreza y para quienes pueden caer en ella. Este incentivo económico mejora la distribución y a la eficiencia económica. También se trata de una propuesta de política social justa e igualitaria arraigada en los principios de solidaridad y universalidad que han inspirado el desarrollo social en muchos países, principalmente los Escandinavos como aquí lo he explicado.

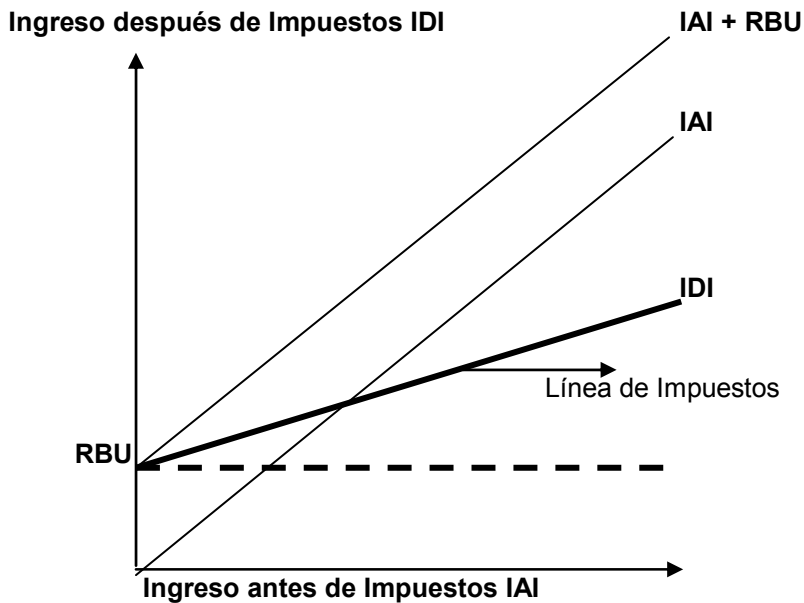


Figura No. 9: Esquema de la Renta Básica Parijsiana

La dimensión ética de la propuesta consiste en que es un subsidio a cada miembro de la sociedad que le permite la mayor libertad real. Máxima libertad real en tanto que cada individuo tenga la opción de decidir sobre el tipo de vida que le gustaría poder vivir y que lo haga una realidad. Es ético porque no se parte de una concepción sobre lo que es una vida buena o una vida mala. Para lograr la libertad real, Van Parijs ha planteado la necesidad de que la persona sea dueña de sí mismo, contrario por ejemplo a la esclavitud, en donde el hombre o la mujer le pertenecen a otro, y es ese otro quien decide que tipo de

vida deben vivir. Pero también Van Parijs ha defendido que la persona sea libre con su tiempo y pueda decidir que hacer con él. Las personas que de acuerdo a su concepción de vida, tienen la vocación para llevar a cabo labores como las de cuidar a niños, ancianos, enfermos, deben poderlo hacer. Las mujeres u hombres que de acuerdo a su libertad y su propia concepción de vida, quieren dedicarse al cuidado de sus hijos deben también poderlo hacer. De igual manera, el que quiera trabajar dentro del mercado laboral y aumentar sus ingresos sobre la base de un mínimo garantizado, también debe poderlo hacer. La decisión de las personas sobre cómo utilizar libremente su tiempo, no puede ser una disyuntiva entre el ocio y el trabajo y las rentas; al menos una que sea *básica*, no puede ser producto de esta decisión.

Para Van Parijs una sociedad libre de envidias, debe permitirles a sus ciudadanos ejercer su libertad. Si ellos ven que necesitan dedicarse a realizar un año sabático para actualizar sus conocimientos o adquirir nuevas habilidades, también deberían poder hacerlo. Este es el sentido ético de la propuesta original de Van Parijs, garantizarle un mínimo a la sociedad para que cada individuo pueda decidir por sí mismo, el tipo de vida que le gustaría poder vivir. Para ello es indispensable una estructura básica de derechos, la propiedad de sí mismos y la mayor oportunidad. No son solamente los derechos sino también los medios los que permiten a las personas hacer realidad sus planes de vida.

Una renta mínima garantizada es un incentivo que suministra seguridad económica a las personas. Esto mejora la sociedad y es eficiente porque nadie estará en peor situación que otro, ya que todos tienen garantizado un mínimo nivel de ingreso. También es justo y

equitativo porque es igual; y es para todos. Con la RBU se remueven los incentivos para que las personas busquen el ingreso mínimo a través de todas las formas de criminalidad.

Una sociedad con una renta básica garantizada es más productiva. La seguridad económica les permitirá a las personas escoger el tipo de empleo que a ellos les gustaría poder desempeñar. Se disminuyen los costos de supervisión a los trabajadores. Las personas desempeñarían sus labores motivadas y serían más productivas. Pero además, tendrán la seguridad de que si son despedidos no tendrá que sufrir al no encontrar rápidamente un nuevo empleo acorde a lo que les gusta hacer, pues tienen asegurado un nivel mínimo de ingresos. Tendrán también mayor capacidad y empoderamiento para negociar sus sueldos y sus condiciones laborales. El empleador no tendrá que retener personas con baja productividad por temor a que el empleado pierda su única fuente de ingresos¹⁰⁵. Todos estos elementos mejoran las condiciones y el ambiente laboral así como la convivencia social, porque es una sociedad que vive sin temores y es a su vez más productiva.

En Colombia nadie se verá obligado a salir a la calle a buscar el ingreso diario en las esquinas de las ciudades, con los riesgos y peligros que ello conlleva. De la misma manera que el universalismo actúa por la protección contra los riesgos y peligros a que están expuestos los hombres, así también actúa la renta básica universal: **un seguro contra los riesgos y peligros a que se exponen las personas pobres al salir a la calle a conseguir su sustento diario.**

¹⁰⁵ Claus Offe dice que la Renta Básica acaba con una sociedad llena de miedos. Pathways from here, 2000. Artículo escrito para el libro, “*What’s wrong with a Free Lunch?*”, pgs. 111-118. Editado por Philippe Van Parijs, y publicado por Beacon Press Books, 2000.

4.4 CRITICAS A LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Pasando ahora a las críticas sobre la propuesta de Van Parijs, estas surgen inicialmente en el terreno de la ética. La primera de ellas consiste en que para alcanzar la libertad real no es necesaria la renta básica universal (John Cunliffe y otros, 2003)¹⁰⁶. William A. Galston [2001, 29] argumenta que la RBU sería inconveniente también si se implementa solo en algunos países. Por ejemplo ¿qué pasa si en los Estados Unidos se implementa la RBU mientras que en México no? Lo anterior incrementaría dramáticamente la emigración de los mexicanos hacia los Estados Unidos para capturar este tipo de rentas. Además si México también implementa esta política, seguramente su valor sería menor al que puede ofrecer los Estados Unidos. La manera de contrarrestar esto sería ofreciendo en los países con menores ingresos per-capita y con la ayuda de los países más ricos así como de los organismos multilaterales de crédito, una mayor RBU en los países pobres, de tal forma que estimule la permanencia de los residentes de cada país y evite la migración hacia países con mayores ingresos. Una RBU en los Estados Unidos sería ofrecida inicialmente solo a los nacionales. Sin embargo, recordemos que en Alaska el Estado provee la RBU a todos los nacionales y residentes cuya residencia haya sido obtenida mínimo con un año de anterioridad y esto no ha significado una emigración masiva hacia dicho Estado.

También se argumenta que para compensar o estimular trabajos que el mercado laboral no valora, se pueden implementar políticas focalizadas a este tipo de empleos como la de los

¹⁰⁶ Basic income: Pedigree and Problems. Artículo publicado en *“Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs”*, pgs. 15-28. Libro editado por Andrew Reeve y Andrew Williams y publicado Palgrave Macmillan, 2003.

subsidio al salario¹⁰⁷ por ejemplo, estimulando así la oferta para este tipo de empleos. La posibilidad de que los trabajadores puedan incrementar su poder de negociación para fijar las condiciones laborales es algo que no es bien visto desde la perspectiva del neoliberalismo. De otro lado la despreocupación por parte de los empleadores acerca de las consecuencias de los despidos podría conllevar a nuevas formas de explotación en el trabajo sobre todo en aquellas personas con mayores necesidades producto por ejemplo de un mayor número de hijos, quienes de todas maneras se ven obligados a tomar un empleo que no cumple con sus expectativas. En Colombia no existe impedimento legal para que un empleador pueda despedir a sus empleados, y el gobierno ha permitido que esto suceda con la expedición de las leyes sobre la flexibilidad en el mercado laboral.

Además con la modernización y reducción del Estado, más la privatización, el gobierno se convirtió en la empresa que mayores despidos ha hecho en los últimos 15 años. De acuerdo con los datos oficiales, la cifra fue de 40.000 trabajadores, sin embargo FENALTRASE el sindicato que agrupa a los trabajadores del Estado, dice que la cifra es de 77.000¹⁰⁸.

La justificación que aquí hemos hecho de la propuesta sobre la RBU permite desvirtuar para el caso colombiano las críticas a la RBU¹⁰⁹, pues los problemas por los que atraviesa el mercado laboral no se explican por los comportamientos o actitudes de las personas hacia el

¹⁰⁷ El subsidio al salario es una política que estimula la oferta de trabajo y se ofrece a través de las empresas. Hay dos formas de otorgar este tipo de subsidio. En la primera, la persona debe conseguir el empleo y el gobierno subsidia parte del sueldo. La segunda forma es a través de las empresas para estimular la creación de nuevos puestos de trabajo generalmente no calificados o que no exigen alto nivel de educación de parte de las personas. Generalmente estos empleos pueden ser desempeñados por personas con discapacidades.

¹⁰⁸ Cifras tomadas del artículo: “La debilidad del Estado Colombiano en Tiempos del Neoliberalismo y el Conflicto Armado”. Luis Javier Orjuela Escobar, *Revista Colombia Internacional* (No. 49/50), Biblioteca Virtual del Banco de la República. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/colinter/orjuela.htm>

¹⁰⁹ En este trabajo se desvirtúan las críticas sobre la propuesta de la Renta Básica de acuerdo al contexto colombiano. Raventos, D [2001/2002] da respuesta a las objeciones éticas y técnicas más habituales. Ver también Van Parijs [2003, 201-216], *Hybrid Justice, Patriotism and Democracy: a Selective Reply*.

ocio o hacia el trabajo. Ellos obedecen claramente a las consecuencias naturales del cambio de paradigma del pleno empleo hacia una economía globalizada basada en la competitividad y en la exigencia por disminuir costos y capturar mayores márgenes de ganancias en los mercados.

En el caso colombiano hemos explicado las implicaciones de estos cambios y la realidad evidencia la necesidad de buscar alternativas para garantizar un ingreso mínimo a la población. Como se explicó antes, a través de los canales tradicionales del mercado laboral ya no es posible garantizar a toda la población lo mínimo para su subsistencia. Y más grave aún, para obtener el sustento diario las personas no solo deben hacer grandes esfuerzos, sino que también arriesgan y ponen en peligro sus vidas viviendo de una economía de la calle, en condiciones inhumanas y sin ninguna posibilidad de obtener una mejor forma de vida; al menos por los caminos formales y legales y afectan la calidad de vida de toda la población.

4.5 FINANCIACIÓN DE LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL

Cuando se va a establecer una sociedad de capital se determina primero cual va a ser su estructura de capital (EC). La EC corresponde a la manera como la empresa financiará sus inversiones de largo plazo. La EC se compone de una proporción de acciones comunes y/o preferenciales que se constituyen en el patrimonio de la sociedad, y que pertenece a sus propietarios; más otra proporción que generalmente es emisión de deuda de largo plazo y es adquirida por terceros o inversionistas de deuda.

La emisión de deuda se realiza a través de bonos o títulos valor que son adquiridos por los inversionistas en el mercado de capitales. El valor tanto del patrimonio como de la deuda refleja el precio de la compañía en el mercado de capitales. El precio se determina a través de las continuas transacciones que ocurren con dichos títulos en el mercado de capitales.

Bajo el procedimiento anterior, las empresas pueden recolectar suficiente capital para financiar sus proyectos, y con ello crear riqueza en función del valor agregado que le genera la buena administración de estos recursos. El inversionista valora los flujos futuros de caja de los proyectos en donde tiene sus inversiones según sea su tasa de oportunidad, permitiéndole estimar su riqueza en valor presente, y tomar decisiones acerca de estas inversiones en función de la rentabilidad esperada y en comparación con proyectos alternativos.

El mercado de capitales ha permitido el desarrollo moderno de la teoría financiera, y ha creado conceptos novedosos sobre cobertura de riesgo financiero permitiéndoles a los inversionistas proteger sus inversiones y generar mayor riqueza a través del intercambio.

Una buena parte de los supuestos del modelo neo-liberal se podrían cumplir en este tipo de mercados. Desafortunadamente las bondades del modelo han querido reproducirse en el resto de los mercados sin contar con la misma suerte, lo cual ya fue explicado previamente. Sin embargo como en el mercado de capitales la mayoría de los supuestos podrían cumplirse, debemos entonces acudir a él para proponer el esquema de financiación para la RBU en el caso colombiano, sin dejar de considerar claro está, las condiciones de riesgo e incertidumbre que este tipo de mercados presenta.

La propuesta consiste en crear un Fondo Universal Ciudadano (FUC) a cargo del Estado Colombiano, el cual se encargará de recaudar, administrar y proteger el patrimonio social de sus ciudadanos. La propiedad esta representada en una acción preferencial e intransferible en cabeza de cada ciudadano por valor de diez mil dólares (USD \$10,000). Los dineros recaudados por concepto de la adquisición de cada acción deben producir un rendimiento de al menos el 7.3% neto anual en dólares.

Con esta rentabilidad mínima se podrán pagar a perpetuidad (ver Figura No. 10) a cada accionista mayor de 20 años, una RBU de dos dólares diarios (USD \$2). La inversión es a perpetuidad, lo que significa que dicho rendimiento se obtendría de por vida. El 100% de los rendimientos de la inversión serán pagados a sus propietarios en la forma de un Dividendo Social Preferencial (DSP). Una renta a perpetuidad tiene el siguiente esquema (ver Figura No. 10).

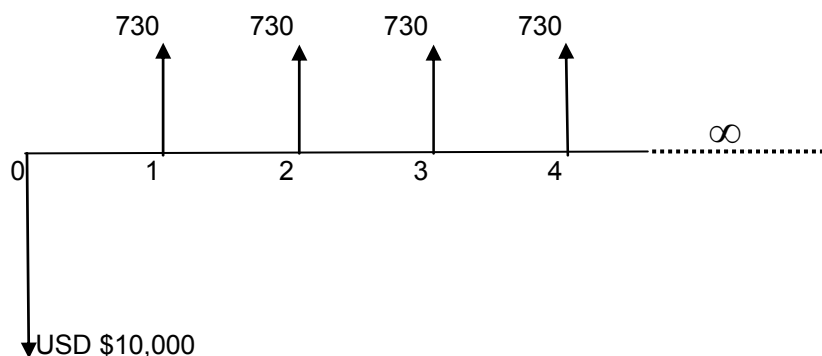


Figura No. 10: Flujo de Caja de Renta Básica a Perpetuidad

El Estado presupuestará y asumirá anualmente dentro de sus gastos de funcionamiento los rubros necesarios para la segura administración del Fondo. Los principales gastos en la administración de estos Fondos tienen que ver con las inversiones en tecnología para la seguridad y el control.

Los dineros recaudados deberán ser invertidos en un portafolio de mínima varianza¹¹⁰ con una combinación apropiada entre los Bonos de Tesorería emitidos por países con deuda soberana, calificada por las compañías de riesgo como clase A preferiblemente. El gobierno combinará linealmente el resultado del anterior portafolio con Bonos, que de acuerdo a la teoría financiera se reconozcan como los títulos con rendimientos libres de riesgo, pero de tal forma que se garantice una rentabilidad del portafolio por encima del 7.3% anual en dólares. Actualmente los Bonos considerados con estas características son los bonos del tesoro de los Estados Unidos¹¹¹. De presentarse algún déficit para el pago del DSP, lo que ocurriría si los rendimientos son menores del 7,3% anual en dólares, deberá cubrirse el déficit con una disminución del monto del DSP, por el tiempo que dure el déficit. De esta manera todos los asociados vigilarán la correcta, honesta y transparente administración del FUC.

Veamos el siguiente ejemplo. Los Bonos del Tesoro Americano a 30 años actualmente ofrecen un rendimiento del 4.23% (Re) y la tasa promedio ponderada de los cupones de los Bonos de Deuda Soberana de Colombia son del 10.03% (Rc). Con estas cifras, si se

¹¹⁰ Más adelante explicamos este concepto con la utilización del modelo Capital Assets Pricing Model (CAPM)

¹¹¹ El menor valor de la tasa de los Bonos del Tesoro de los USA a 10 años en las últimas 52 semanas ha sido de 3.8% anual. Para Bonos a treinta años la tasa actual es de: 4.23%.

considera a los primeros como la tasa libre de riesgo y a los segundos como el portafolio diversificado (con riesgo); las proporciones en las que se debería invertir en cada uno de ellos serían las siguientes para garantizar el 7.3% (Rd) anual.

$$(1) \quad R_d = 7.3\% = 0.466 * R_e + 0.534 * R_c$$

Luego tendríamos que invertir el 46.6% en títulos del Tesoro Americano y el 53.4% en Bonos de Deuda Soberana de Colombia.

Más adelante estudiamos la cobertura del riesgo con el cálculo del Duration¹¹², sin embargo, la tasa promedio ponderada de la deuda colombiana es del 10.03% en dólares, que es superior al 7,3% anual requerido para el FUC. Por lo tanto, suponiendo el mismo nivel de riesgo, al gobierno le convendría sustituir endeudamiento externo por endeudamiento interno a través del FUC con una tasa del 7.3% anual a perpetuidad (ver Tabla No. 11). Por ejemplo, los bonos en dólares que actualmente han sido emitidos por el gobierno con el más largo plazo, se vencen el 15 de Febrero del 2027. Esta emisión se realizó por un valor de USD \$250 millones con un cupón del 8.375%. Tiene otra emisión por USD \$1000 millones amortizables que se vence el 9 de abril del 2011 con un cupón del 9.75% y otra de USD \$1075 millones que se vence el 25 de febrero del 2020 con un cupón del 11.75%¹¹³.

¹¹² Términos adoptado por la literatura financiera para calcular el tiempo promedio ponderado del valor presente de los flujos futuros de caja de una inversión. Determina el tiempo promedio ponderado en el que estaría cubierto el riesgo a cambios en las tasas de interés y se utiliza también para estimar la posible pérdida en caso de una variación porcentual en los rendimientos. Es decir, es un cálculo de la elasticidad precio-demanda de un Bono.

¹¹³ Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional. Informe del 8 de Junio del 2006.

La manera de calcular la tasa de una renta a perpetuidad es dividiendo el valor de la perpetuidad, USD \$730, entre el valor presente de la inversión USD \$10,000. Algo de suma importancia en esta propuesta es que la inversión por ser a perpetuidad, no requiere ser amortizada, lo cual hace que el sistema sea factible pues demanda menores tasas de rentabilidad.

El principio de financiación del Fondo es básico. Todo colombiano mayor de 20 años tiene el derecho a recibir una renta básica universal igual o superior a USD \$2 diarios durante toda su vida. Pero este derecho también le obliga a hacerse socio de por vida del Fondo Universal Ciudadano (FUC), lo cual significa que se compromete a financiar una acción preferencial en dicha sociedad por valor de diez mil dólares (USD \$10.000), que pagará según su conveniencia y de acuerdo al sistema de amortización escogido. En la tabla No. 12 presentada más adelante se muestra el sistema de amortización propuesto.

El anterior planteamiento garantiza que el FUC sea sostenible. Los rendimientos superiores al 7.3% anual deben capitalizarse para constituir un Fondo de Reserva para las épocas en donde los ciclos económicos no favorezcan la economía, por ejemplo, las recesiones y crisis políticas, económicas, sociales o eventuales catástrofes que puedan ocasionar retrasos en los recaudos de las amortizaciones. Los excedentes acumulados se distribuyen de manera equitativa entre todos sus socios y se sumarán al saldo del capital sin que estos puedan ser desembolsados a sus miembros. El beneficio de esta política es incrementar los rendimientos del FUC permitiendo con ello incrementar la riqueza de la sociedad.

Tabla No. 11: Montos, saldos y Tasa del Cupón del Endeudamiento en dólares en Colombia				
VENCIMIENTO	MONTO ORIGINAL	SALDO	CUPON	DURATION
27-Abr-05	30,000,000,000	241,900,000	5.500%	NA
20-Oct-05	534,120,000	534,120,000	11.250%	NA
13-Jun-05	667,000,000	667,000,000	10.500%	0.93
15-Feb-07	813,000,000	813,000,000	7.625%	1.55
31-Ene-08	800,000,000	733,460,000	11.375%	NA
11-Feb-08	100,000,000	163,800,000	9.750%	NA
01-Abr-08	500,000,000	500,000,000	8.625%	2.47
23-Abr-09	765,302,000	765,302,000	9.750%	3.23
09-Jul-10	507,058,000	507,058,000	10.500%	3.88
01-Mar-10	1,247,991,000,000	499,998,823	11.750%	NA
09-Abr-11	1,000,000,000	1,000,000,000	9.750%	2.88
31-May-11	400,000,000	369,480,000	11.500%	NA
23-Ene-12	900,000,000	900,000,000	10.000%	4.79
15-Ene-13	750,000,000	750,000,000	10.750%	5.2
22-Dic-14	500,000,000	500,000,000	8.250%	6.37
22-Oct-15	757,430,000,000	324,990,775	12.000%	NA
15-Feb-16	200,000,000	200,000,000	8.700%	6.78
25-Feb-20	1,075,000,000	1,075,000,000	11.750%	7.64
21-May-24	500,000,000	500,000,000	8.125%	8.83
15-Feb-27	250,000,000	250,000,000	8.375%	9.65
09-Mar-28	22,285,000	22,285,000	11.850%	NA
28-Ene-33	635,000,000	635,000,000	10.375%	9.76
20-Oct-05	496,300,000	496,300,000	11.250%	NA
31-Ene-08	949,000,000	949,000,000	11.375%	NA
31-May-11	474,500,000	474,500,000	11.500%	NA
TOTAL	2,048,259,565,000	13,872,194,598	10.03%	
Cálculos realizados por el autor				
	Deuda en Euros. Convertido a Dólares incluido en total endeudamiento pero no en la tasa ponderada			
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público:				
http://www.minhacienda.gov.co				

Si el saldo actual de la deuda en dólares del gobierno colombiano pagase un cupón del 7.3% en vez del 10.03%, los ahorros anuales serían de USD \$379 millones de dólares, manteniendo el saldo de la deuda constante. El saldo actual del endeudamiento en dólares de acuerdo con los datos de la Tabla No. 11 es de USD \$13.872 millones de dólares.

Lo que hay detrás del esquema de financiación propuesto para el FUC, es un sistema de justicia y equidad, pues permite heredar a las futuras generaciones un patrimonio social construido en base al esfuerzo de todos pero distribuido igualitariamente. Cada ciudadano se beneficiará de la renta básica universal, pero también aportará al FUC un patrimonio social de USD \$10,000 para ser distribuido equitativamente de generación en generación, incrementando en forma geométrica la riqueza patrimonial y social.

Van Parijs [1995, 89-132] considera que los cambios ocurridos en la globalización y que demandan un trabajador más competitivo y con mayor conocimiento, ha convertido al empleo en un activo valioso y a la vez escaso. Valioso porque las personas con mejor nivel de educación pueden apropiarse de las rentas más altas en el mercado laboral; escaso porque cada vez se crean menos puestos de trabajo, luego cada vez es más difícil conseguir un empleo. Este activo produce rentas tanto a quien posee el activo como a quien lo utiliza, es decir, el empleador también se beneficia de este activo.

El empleo es un activo que requiere hoy en día de una gran inversión en educación, y quienes se apropian de las mayores rentas salariales y por lo tanto de los mejores trabajos son las personas con mayor educación, y que han contado con una dotación económica y social inicial privilegiada que les favoreció y les permitió incrementar sus talentos a través de la educación y del entorno social en que crecieron. A su vez, es una inversión en la que no solo participa la persona, con su inteligencia, tiempo, esfuerzo, dedicación y sacrificio, sino que toda la sociedad ha contribuido para proveerle a las empresas este tipo de empleados que hoy en día demandan. Estamos hablando de la familia, el Estado, los

colegios, las universidades y en general una serie de instituciones y reglas de juego que han permitido estos logros. ¿Pero esto que implica?

Ampliaré un poco más la explicación. El Estado por medio de sus políticas públicas ha contribuido a que las personas adquieran una educación cualificada. Los colegios, las universidades están por ejemplo exentos del 100% de los impuestos; el Estado ha asumido este costo de transacción para permitir que las empresas cuenten con el personal calificado que hoy en día requieren. Los Padres de Familia han dedicado años de esfuerzo y sacrificio para pagar el estudio de sus hijos, privándose muchas veces de disfrutar cosas tangibles e intangibles en sus vidas y poder así contribuir a través de ellos a una mejor sociedad. Muchas personas, como los educadores por ejemplo, han tenido que prepararse e invertir considerables años de su vida para dar una formación cualificada a la nueva fuerza laboral. ¿Quién se está beneficiando de todo este esfuerzo colectivo?

El nuevo orden económico, que demanda empleos muy calificados, las empresas y los propios empleados tienen la obligación de recompensarle a la sociedad todo este esfuerzo colectivo e institucional. La mejor manera como lo pueden hacer es financiando el FUC, aportando con sus impuestos el capital social para aquellos que no pueden alcanzar los empleos por ser un recurso escaso y por las exigencias que el nuevo modelo implica.

Los impuestos a las rentas producidas por el capital humano en las empresas servirán para financiar la acción preferencial de las personas quienes por razones de falta de oportunidades no lograron culminar sus estudios y por lo tanto hoy viven en situación de pobreza o la de aquellas personas quienes producto de la violencia en todas sus formas lo

perdieron todo y no cuentan con el capital para financiar la acción en esta nueva sociedad. El empleo calificado por ser un activo y generar rentas valiosas, debe pagar impuestos. Las personas con los mejores salarios, gracias a sus niveles de formación y educación, deben retornarle a la sociedad todo el esfuerzo colectivo que por años, los preparó para ocupar los mejores puestos que en nuestros tiempos ofrece el mercado laboral. Por eso cada persona empleada está en la obligación de aportar con su salario una cuota fija mensual o variable si proviene de otros activos hasta completar el valor de una acción preferencial por USD \$10,000 del FUC.

Las empresas están también obligadas a compensarle a la sociedad todos esos años y esfuerzos colectivos que le permiten hoy en día contratar personas valiosas y calificadas para que les ayuden a incrementar sus ganancias y valorizar sus activos reales. Los empresarios y empleados tienen la obligación de aportar su cuota al FUC a través de mayores impuestos que compensen todo este esfuerzo colectivo y que beneficie a quienes el nuevo orden económico deja por fuera. Lo más seguro es que quienes hoy no se insertan en el mercado, debieron haber puesto en el pasado su grano de arena en todo este esfuerzo colectivo.

Resulta contradictorio respecto a lo anterior, ver como las empresas bien sea vía exenciones, elusión o evasión fiscal buscan cada día pagar menos impuestos o evitarlos al máximo. Aquí se estudiará como propuesta para las empresas la sobre tasa del 30% en el valor de la facturación al consumo de energía eléctrica comercial. Esta sería una manera

justa y equitativa de medir y compensar este beneficio¹¹⁴. Con esta propuesta también se aplica el principio de solidaridad; pero en este caso no hacia la empresa que produce el servicio de energía eléctrica sino hacia la sociedad. Como se estudió en el capítulo tercero, la solidaridad de la ley 142 de 1994 es una redistribución de los costos y de las ineficiencias a través de tarifas, lo cual castiga a todos los usuarios porque finalmente son los que pagan el servicio, y es injusto con las clases de ingresos altos porque terminan pagando las ineficiencias. Desafortunadamente, de las ganancias no son partícipes tampoco los estratos altos sino el capital extranjero, como ha sucedido constantemente con las utilidades de la Empresa de Energía de Bogotá. Los estratos altos pagan las tarifas más altas pero a la hora de repartir las ganancias no se ha recompensado el esfuerzo de las clases con ingresos altos que subsidian supuestamente a los estratos bajos. En mi concepto los estratos 4, 5 y 6 en Colombia, para el caso de Bogotá, subsidian las utilidades del capital extranjero dueño de una significativa proporción de la Empresa de Energía de Bogotá. Lo que aquí se propone es que en vez de subsidiar a pocos, se cree un capital social que subsidie a todos los colombianos mayores de veinte años y a sus futuras generaciones.

La tercera fuente de financiación será la banca privada, la cual también debe aportar al FUC por aquellos que no pueden insertarse al mercado. La banca privada dentro del modelo neoliberal no sólo se beneficia de las políticas del gobierno a favor de la privatización, sino que este le entrega diariamente los excesos de liquidez, y permite que con los ahorros de millones de ciudadanos se beneficien sus accionistas que son la minoría. En este sentido, al sistema financiero le corresponde también contribuir a la capitalización del FUC.

¹¹⁴ Van Parijs, en los Congresos Internacionales sobre la renta Básica ha sugerido este tipo de impuesto. Existe una correlación positiva y cercana a 1 entre el crecimiento del PIB y el consumo de energía.

A raíz de la crisis en el sector financiero del año 1999, todos los colombianos pagan el 4 por mil sobre todas las transacciones financieras. En primer lugar, este es un impuesto regresivo porque aplica igual para ricos y para pobres y por lo tanto debe ser eliminado. Sin embargo, el valor que el gobierno estima recibir por este concepto debe ser cobrado al sistema financiero como aporte al FUC para la adquisición de las acciones de aquellos que no pueden insertarse al mercado laboral. Estos valores permitirían financiar un millón de acciones del FUC en los próximos diez años. El gobierno presupuesta por este concepto \$2 billones de pesos anuales.

Finalmente se debe eliminar la exoneración de impuestos y utilizar los recursos provenientes de esta fuente para la capitalización del FUC. Esta última fuente podría generar hasta \$2 billones anuales según los cálculos realizados en el Congreso de la República de Colombia durante las discusiones de las reformas tributarias que anualmente son presentadas a dicha institución por el gobierno nacional.

Estas cuatro fuentes de financiación, más la ayuda del gobierno con su administración, preservación y cuidado permitirán crear este nuevo **Patrimonio Social** llamado Fondo Universal Ciudadano FUC. Miremos ahora las cifras.

La Tabla No. 12 muestra el esquema de financiación de una acción en el FUC. La acción del FUC es financiada hasta 360 meses, es decir 30 años. Cada empleado que gane mensualmente COL \$1.804.000 [USD \$747,54] o más, pagará una cuota uniforme equivalente a USD \$70,26 dólares que le permitirá acumular al final del período financiado

Las dos primeras columnas de la Tabla No. 12 contienen la información básica para los cálculos. La tercera columna indica los períodos que van desde cero hasta 360 meses. En la cuarta columna se registra la cuota uniforme y la manera como se distribuye entre intereses; la amortización esta en las columnas cuarta y quinta; la última columna corresponde al saldo de la obligación.

El trabajador podrá negociar otro esquema de financiación. Por ejemplo, pagar inmediatamente la acción, reducir el tiempo, hacer abonos extraordinarios, etc. Cualquier cambio a esta propuesta original exigiría la reliquidación del sistema de financiación, como normalmente se hace con cualquier crédito en el sistema financiero.

Cada colombiano podrá también decidir libremente si recibe o acumula el DSP de acuerdo a un plan de vida y retirarlo por ejemplo al cabo de cinco, diez o quince años, fechas en las cuales estima por ejemplo que ingresarán sus hijos a la Universidad, o los podrá destinar a la adquisición de vivienda o para un plan de vacaciones, etc. Esto significa que la renta básica Parijsiana le permitiría a cada colombiano, poder decidir y hacer realidad el tipo de vida que a él le gustaría poder vivir. Las cifras históricas del servicio de energía no residencial se muestran en la Tabla No. 13.

Tabla No 13: FACTURACION DEL SERVICIO DE ENERGI A PESOS CONSTANTES DEL 1 DE ABRIL DEL 2005

Fuente: Comision de Regulación de Energía y Gas

<http://www.creg.gov.co/>

	NO RESIDENCIAL	CRECIMIENTO REAL		
1996	954,943,232,550			
1997	944,406,889,880	-1.10%	10,000	ACCION FUC
1998	1,659,182,988,270	75.69%	2,413	TASA DE CAMBIO
1999	1,745,404,422,550	5.20%	10%	DEVALUACION
2000	2,144,312,588,040	22.85%	30%	IMPUESTO MARGINAL
2001	2,587,496,384,490	20.67%		
2002	2,713,016,415,830	4.85%		
2003	2,680,003,532,990	-1.22%		
2004	3,935,161,049,700	46.83%		
		21.72%	RECAUDOS DEL 30%	NUMERO ACCIONES ANUALES
2005	4,697,162,990,503	COMPUESTO	1,409,148,897,151	58,392
2006	5,606,718,474,974	19.36%	1,682,015,542,492	63,363
2007	6,692,399,672,137		2,007,719,901,641	68,757
2008	7,988,311,446,621		2,396,493,433,986	74,610
2009	9,535,162,706,121		2,860,548,811,836	80,961
2010	11,381,545,203,857		3,414,463,561,157	87,853
2011	13,585,459,967,482		4,075,637,990,245	95,332
2012	16,216,139,304,663		4,864,841,791,399	103,447
2013	19,356,221,620,590		5,806,866,486,177	112,253
2014	23,104,347,365,692		6,931,304,209,707	121,809
2015	27,578,257,660,923		8,273,477,298,277	132,178
			ACUMULADO 2015	998,958

Cálculos y proyecciones hechas por el autor. Para proyección se utilizo la tasa compuesta de crecimiento

En Colombia la población mayor de 20 años en el 2005 según cifras del DANE es de 27.5 millones; por tanto el monto requerido para financiar el Fondo en dólares la primera vez, sería de **USD \$275 billones**¹¹⁵, es decir, 3,72 veces el PIB de Colombia del año 2004. Esta cifra exige responder: ¿Podrán ser financiados los 275 billones de dólares con esta propuesta de financiación, y que procedimiento esta previsto para lograrlo?

¹¹⁵ Si en los Estados Unidos se diera una RBU de USD \$150 al mes por persona mayor de 16 años, el presupuesto anual del gobierno sería de *USD \$380 billones anuales*, es decir, entre el 3 y 5% del PIB de ese país y un 18% de los Ingresos Federales. Robert M. Solow, 2001.

Si se destina al FUC una sobre tasa del 30% sobre la facturación estimada por servicio de energía no residencial, esto permitirá financiar en los próximos diez años aproximadamente a un millón de personas. Pero además, sí el Estado elimina todas las exenciones tributarias, los ingresos corrientes del gobierno se incrementarían en COL \$2 billones anuales y con estos recursos se financiaría perfectamente otro millón de acciones en los próximos diez años. Luego en diez años con estas dos fuentes de financiación más el aporte solidario de la Banca Privada se financiaría aproximadamente tres millones de ciudadanos.

En diez años también los trabajos valiosos (que ganan COL \$1.804.00 [USD \$747,54] o más) habrán amortizado un 20% de sus acciones constituyéndose en un capital muy importante para el FUC. El capital amortizado en 10 años por este concepto es el equivalente a 500 mil acciones. Por lo tanto en 10 años, el FUC habrá creado 3,5 millones de rentas básicas Parijsianas, es decir, un promedio de 350 mil por año. Esto significa que en diez años, el país tiene financiada una RBU, y de por vida, de dos dólares diarios para 3,5 millones de colombianos carentes de un ingreso mínimo diario para su sustento. Este volumen de acciones preferenciales permitirían por ejemplo eliminar el 50% de la indigencia en Colombia en 10 años¹¹⁶, lo cual es mayor a que los pronósticos que se hacen con el selectivismo, y es un ingreso para esta población hasta el resto de sus vidas. Pero además, el país tendrá un Patrimonio Social equivalente a una riqueza acumulada de un mínimo de USD \$35 mil millones, que le pertenecen por igual a las actuales y futuras generaciones de colombianos.

¹¹⁶ De acuerdo con el DNP la línea de indigencia para el año 2005 es del 15.9%, es decir, una población de 7.056.640 personas. Se espera que en el año 2015 esta población sea solamente de 3.919.040, es decir, una reducción del 47%.

El gobierno colombiano además a través del FUC podrá adquirir un endeudamiento interno menos costoso que el actual, y contará con el 100% de los recursos para sustituir la deuda externa en dólares.

4.6 COSTO DE CAPITAL Y COBERTURA DE RIESGO

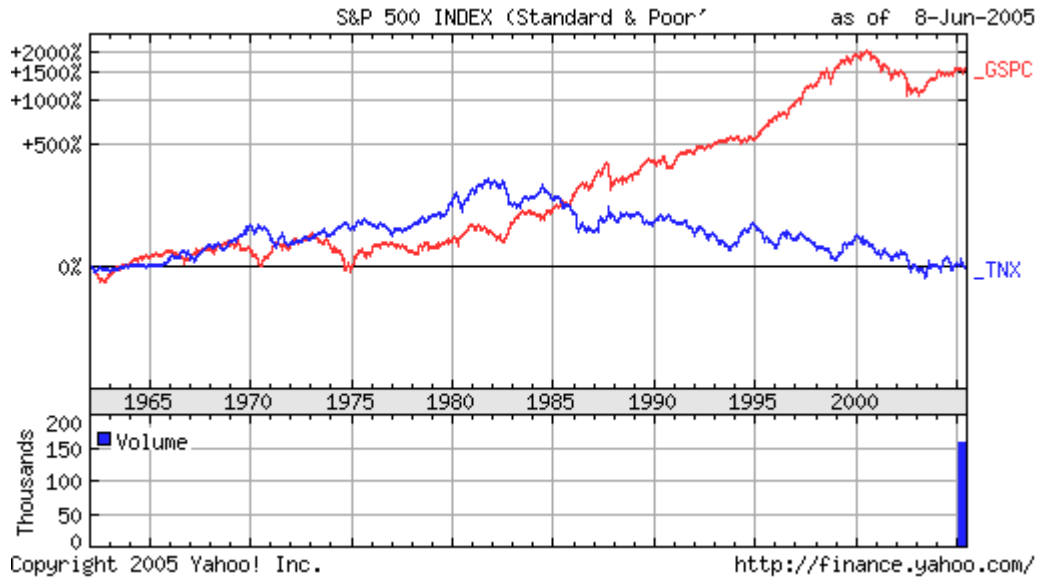
El Estado administrará los dineros del FUC a través de un portafolio de deuda emitida por los gobiernos con deuda soberana, clasificada como A por parte de las compañías calificadoras de riesgo. Actualmente la teoría financiera reconoce que los bonos del tesoro de los Estados Unidos son los títulos libres de riesgo. Los ejemplos que aquí utilizaremos tienen como referencia el mercado de capitales de los Estados Unidos. La teoría financiera reconoce que el rendimiento de los bonos del tesoro americano se considera como la tasa libre de riesgo, y que la rentabilidad del mercado la determinan las 500 acciones del índice de la Bolsa de New York, el *Standar and Poor's 500* (S&P 500). La Figura No. 11 muestra el desempeño de los rendimientos del S&P 500 (línea roja GSPC) y de los títulos del tesoro de los Estados Unidos a 10 años (línea azul TNX) desde el año 1962.

El costo de capital exigido o requerido para estas inversiones será como mínimo el 7.3%. Sin embargo existen alternativas teóricas para medir el costo de capital, el cual puede ser determinado mediante el modelo de valoración de activos a precios de mercado “Capital Assets Pricing Model (CAPM)¹¹⁷”. Este modelo permite determinar una rentabilidad mínima requerida sobre el capital de acuerdo a la tasa libre de riesgo más el diferencial entre la rentabilidad del mercado medida como la inversión en un portafolio totalmente

¹¹⁷ Sharpe, William. 1964. Premio Nóbel en Ciencias Económicas de la Academia Sueca, 1990.

diversificado y la tasa libre de riesgo, ponderado a su vez por un coeficiente beta que indica el riesgo no diversificado, que para el presente caso es de 1.0

FIGURA No. 11: 10-YEAR TREASURY NOTE (WCB)



Index Value:	39.65
Trade Time:	2:59PM ET
Change:	↑0.25 (0.63%)
Prev Close:	39.40
Open:	39.72
Day's Range:	39.57 - 40.01
52wk Range:	3.80 - 4.87

FUENTE: <http://finance.yahoo.com>

El valor de β_m se espera que sea el mismo del portafolio totalmente diversificado, es decir, 1.0 ya que el FUC deberá invertir el capital en un portafolio de Bonos que cumpla las mismas características de los *stocks* con los cuales se calcula el S&P500, considerado en la teoría financiera como la rentabilidad del mercado. El S&P500 está conformado con las

acciones de 500 Corporaciones que por sus características compensan entre sí el riesgo marginal de cada *stock* dentro del portafolio.

Dada entonces esta particularidad del β_m , la rentabilidad mínima requerida por el FUC para sus inversiones, según esta alternativa de medición el costo de capital será la de R_m ¹¹⁸, es decir, la rentabilidad de un portafolio totalmente diversificado como el conformado por las acciones con las que se calcula el índice del S&P 500. La rentabilidad mínima se obtendría aplicando la ecuación del modelo Capital Assets Pricing Model (CAPM) que a continuación se describe:

$$(2) \quad R_e = R_f + (R_m - R_f) * \beta_m$$

Aquí, R_e es el retorno mínimo requerido; R_f la tasa libre de riesgo; R_m la rentabilidad del portafolio totalmente diversificado y β_m es el coeficiente beta del mercado que para estos propósitos es 1.0 y que mide el riesgo no diversificable. El cálculo del β_m se realiza de la siguiente manera:

$$(3) \quad \beta_m = COV_{m,j} / \sigma_m^2$$

Donde, $COV_{m,j}$ es la covarianza entre el activo de riesgo y el mercado y σ_m^2 es la varianza del mercado o del portafolio diversificado.

¹¹⁸ También debe analizarse la necesidad de sumar a este rendimiento mínimo esperado, el Riesgo País dependiendo de donde el FUC realice o proyecte hacer sus inversiones de portafolio.

Si aplicamos los anteriores conceptos a las cifras actuales, la rentabilidad mínima esperada para el FUC sería la siguiente:

$R_m = 18.54\%$ Tasa compuesta anual promedio del S&P500 en los últimos 43 años (basados en la gráfica No. 10)

$\beta_m = 1.0$

$R_f = 3.8\%$ (valor mínimo de los rendimientos de los Bonos del Tesoro US en las últimas 52 semanas)

Luego;

$R_e = 3.8\% + 1.0 (18.54\% - 3.8\%) = 18.54\%$

La rentabilidad mínima esperada para el FUC de acuerdo con el modelo CAPM sería de 18.54% anual cifra muy superior al 7.3% requerido. En términos sencillos esto significa que el FUC podría recaudar dinero al 7.3% y ponerlo a rendir al 18.54% anual, en un portafolio de acciones totalmente diversificado como el del índice de la Bolsa de New York (S&P 500).

Respecto a la medición del riesgo del portafolio, ocasionado por la volatilidad de los valores esperados en las tasas de interés del mercado; este deberá obtenerse según el criterio financiero de *duration* de los instrumentos de deuda, la cual es principalmente una medida de sensibilidad del valor presente neto de los flujos de caja a la tasa de descuento empleada [r].

$$(4) \quad \text{DUR} = \sum_{t=1}^{2n} \frac{C_t \times t}{(1+r)^t} / P$$

Aquí $\text{DUR} = \textit{duration}$; C_t es el flujo de caja a ser recibido en cada período t (USD \$730). El flujo de caja del período n [C_n], será además del cupón de USD \$730, el valor del principal de USD \$10.000, es decir, USD \$10.730. P es el valor presente de la inversión (USD \$10.000); r la tasa de descuento o de oportunidad (7.3%); y n (30 años) el período de maduración de la inversión. Si la tasa de descuento o de oportunidad que se tiene para hacer las reinversiones del Fondo es del 7.3%, es decir, la misma del rendimiento de los títulos, se tendrá una *duration* equivalente a 12.923 años promedios ponderados para cubrir los flujos futuros de caja de estas inversiones. La Tabla No. 14 muestra los resultados del cálculo del *duration* con una tasa de descuento del 7.3%.

El recuadro superior de la tabla contiene la información básica para los cálculos del *duration*. La columna número 1 del recuadro inferior representa los periodos en años; la columna número dos corresponde a los flujos de caja proyectados del rendimiento de la inversión suponiendo un cupón del 7.3% anual; la columna número tres multiplica el flujo de caja de la columna dos por el número de períodos para ponderarlos según el precio de la acción hoy de USD \$10.000 y la última columna es el valor presente de los Flujos de Caja multiplicados por los períodos.

TABLA No. 14: DURATION DEL DIVIDENDO UNIVERSAL			
VALOR PRESENTE	10,000	DOLARES USD\$	
PERIODOS	30	AÑOS	
TASA INTERES	7.3%	Efectiva Anual	
VALOR FUTURO	82,793	Capitalizando la RBU	
TASA DE DESCUENTO	7.3%	Efectiva Anual	
DURATION	12.923		
PERIODOS (n)	FLUJO DE CAJA (FC)	FC * n	Valor Presente del FC
0	- 10,000		- 10,000
1	730	730	680
2	730	1,460	1,268
3	730	2,190	1,773
4	730	2,920	2,203
5	730	3,650	2,566
6	730	4,380	2,870
7	730	5,110	3,120
8	730	5,840	3,324
9	730	6,570	3,485
10	730	7,300	3,608
11	730	8,030	3,699
12	730	8,760	3,761
13	730	9,490	3,797
14	730	10,220	3,811
15	730	10,950	3,806
16	730	11,680	3,783
17	730	12,410	3,746
18	730	13,140	3,697
19	730	13,870	3,636
20	730	14,600	3,567
21	730	15,330	3,491
22	730	16,060	3,408
23	730	16,790	3,321
24	730	17,520	3,230
25	730	18,250	3,135
26	730	18,980	3,039
27	730	19,710	2,941
28	730	20,440	2,842
29	730	21,170	2,744
30	730	21,900	38,880
Fuente: Cálculos realizados por el autor.			

4.7 CONCLUSIONES

Poder combinar la teoría económica del desarrollo con la teoría financiera es un avance importante en la búsqueda de mejores soluciones contra los problemas de desigualdad y pobreza que actualmente enfrentan los países.

La propuesta que aquí se realiza es auto-sostenible, exige la participación y solidaridad de todos los colombianos y estimula la creación de nuevas alternativas para financiar el desarrollo en los países con menor riqueza. Combina conceptos de empresa, sociedades, inversión y financiación, así como de política social, en beneficio de todos los ciudadanos.

La propuesta formará alrededor del sistema importantes externalidades toda vez que con la creación de un FUC, las empresas y el sistema financiero se moverán alrededor de las señales que dicho Fondo emita y será un excelente sistema de estabilización macroeconómica para el país, que le generará un DSP mínimo de USD \$730 anuales a cada colombiano en igualdad de condiciones. Pero quizás la conclusión más importante es permitirle a los ciudadanos su libertad real, ya que al contar con un Patrimonio Social que le provea y garantice de por vida unos ingresos mínimos, el ciudadano podrá vivir como a él le gustaría poder vivir. El FUC creará una demanda continua y real¹¹⁹ de divisas produciéndole beneficios al gobierno y en general al país. Una demanda real de divisas le permite al gobierno la estabilidad de su política monetaria, y particularmente de la tasa

¹¹⁹ Demanda real debido a que el gobierno deberá convertir a dólares los fondos que vaya acumulando el FUC.

representativa del mercado. La demanda real de divisas permite una devaluación real del dólar y no artificial como hasta ahora ocurre.

La devaluación artificial del dólar consiste en que el gobierno acude a políticas monetarias ficticias para provocar la devaluación del dólar, y así detener provisionalmente la reevaluación de la divisa. Por ejemplo, el gobierno asumiendo unos costos de transacción muy altos, sustituye deuda en moneda extranjera por deuda en moneda corriente (compra dólares) y así poder estimular la demanda de dólares; repaga deuda externa para demandar más dólares, etc. Estas políticas son artificiales y tienen efectos secundarios en el largo plazo aún más perjudiciales para los pobres. Un ejemplo es el incremento de la inflación.

Con los recursos del FUC, Colombia tendrá la oportunidad de conseguir un endeudamiento interno¹²⁰ pagando un cupón del 7.3% y no del 10.03% que es la tasa promedio ponderada de la deuda en dólares. El impacto de este resultado se verá en el presupuesto general de la nación ya que los gastos por servicio a la deuda se verán disminuidos pudiendo el gobierno invertir esta diferencias ahorradas en una más rápida capitalización del FUC. Suponiendo que el saldo de la deuda actual se mantuviera constante, el ahorro anual sería de USD \$379 millones de dólares.

Naturalmente existen las limitaciones a este tipo de propuestas y la que por el momento tiene mayor impacto es la de no poder ser inmediata, pues inicialmente no podrá cubrir al

¹²⁰ La tasa de interés actualmente [2005] ofrecida por el gobierno a los dueños de propiedad rural para la compra de bienes que serán utilizados para la reforma agraria, es del 80% de la tasa de inflación. La deuda interna será adquirida por el gobierno y a favor de los propietarios de bienes rurales a través de Bonos de Deuda Pública con un plazo de hasta seis años.

64% de la pobreza. Sin embargo si la podrá aliviar más rápido que el sistema actual. Además por ahora solo podrá ser ofrecida a ciudadanos mayores de 20 años. El beneficio tampoco incluiría a los ciudadanos extranjeros y debe ser complemento, no suplemento de los demás programas y políticas sociales en educación y salud que actualmente demanda Colombia.

Políticamente la propuesta deberá ser tramitada a través del gobierno y el congreso para que sea implementada desde un ámbito oficial, en dicho proceso podrán surgir modificaciones y restricciones que mejoren o limiten los beneficios aquí propuestos.

Si este sistema fuese implementado en todos los países, difícilmente podrá contribuir a eliminar las diferencias económicas o de riqueza entre países ya que las dotaciones iniciales de cada miembro en su respectiva sociedad son diferentes, lo que hará que los países ricos y desarrollados cuenten con FUCs financieramente más sólidos, permitiéndoles pagar mayores DSPs a sus ciudadanos.

Finalmente, con esta propuesta se rescata los conceptos y principios de ciudadanía, solidaridad, universalidad y justicia social declarados en la constitución política de Colombia.

CAPITULO 5

CONCLUSION GENERAL

El universalismo tiene sentido ético y económico. Ético porque no discrimina y requiere de procesos de clasificación que estigmaticen a las personas ni a sus condiciones de vida. No invade la privacidad de las personas para decidir si tiene derecho o no a recibir el beneficio. En la medida que es para todos no hay que preocuparse por los problemas de selección adversa, elimina los problemas de la trampa de la pobreza, y disminuye el riesgo moral. Pero ante todo, estimula los principios de solidaridad en la lucha contra la pobreza, y en general aboga por la protección del ser humano contra los peligros y riesgos que corre la vida humana, bien sea por causas naturales o debidas a la conducta del hombre.

Es tan importante la seguridad para un país que sus gobiernos no le ponen límites a los gastos en la defensa nacional. Con este mismo principio se crearon los estados de bienestar en los países Europeos: es tan importante para un país la seguridad social de las personas que los gobiernos no deben ponerle límites a la defensa de los derechos y la protección social de las personas. Para Van Parijs, la seguridad es un componente muy importante de la libertad real y permite a las personas la propiedad de sí mismos.

En los países Europeos los estados de bienestar se diseñaron no para aliviar la pobreza sino que, sobre la base del pleno empleo, crear un estado de bienestar universal para la protección del hombre de toda clase de peligros a los que estaba expuesto. En los países del tercer mundo y en particular en Colombia, el sistema de provisión de bienestar social se ha construido pensando sólo en aliviar la pobreza y por lo tanto las instituciones de los dos

sistemas difieren sustancialmente. Desde luego, los resultados también son diferentes. Esta realidad permite entender la dualidad entre selectivismo y universalismo aquí explicado.

Observamos también tres niveles para la seguridad social. El universal a cargo del Estado como el primer nivel. En el nivel intermedio, un sistema compartido entre el Estado, las Empresas y el Trabajador. Y el último, el más injusto y desigual: un sistema en manos del capital privado en donde el individuo asume los costos de su seguridad social y cuando el individuo no pueda insertarse en el mercado, el Estado actúa residualmente mediante el selectivismo para proveerle el bienestar a las personas incapaces de suministrarse su propio bienestar.

Aquí también hemos estudiado que con el universalismo, los costos de transacción son menores. En el caso de la exención de impuestos a los empleados con sueldos superiores a COL \$1.804.000 [USD \$747.54], el proceso de selección y entrega del beneficio es muy sencillo y cada persona puede autónomamente tramitar su solicitud. Esto demuestra entonces que el universalismo es mucho más eficiente que el selectivismo en política social. El universalismo se construye sobre la base de la confianza en las instituciones y en las personas, y esto tiene un gran valor para la sociedad.

En cuanto a los costos de transacción del mercado laboral formal, el modelo neo-liberal defiende la flexibilización de este mercado permitiendo la libre entrada y salida de personas del mercado de trabajo. Para lograr esto, el nuevo sistema de empleo en Colombia ha trasladado al trabajador los costos de transacción que tradicionalmente eran asumidos por el empleador. La Autoprotección, que consiste en que cada persona asume ex-ante los costos

de la seguridad social, no es otra cosa que trasladar estos costos de transacción a los trabajadores. Cuando la empresa asumía estos costos, lo hacía ex-post, es decir, cuando el empleado ya había realizado su labor. Luego el cambio de sistema es injusto, pues la persona debe conseguir primero el dinero para cubrir estos costos antes de recibir sus ingresos por los servicios prestados. Las reglas de juego y los tiempos con los que se pagan los salarios no son los mismos que cuando se pagan servicios. Para pagar salarios, el empleador define fechas precisas de pago de la nómina. En el sistema de prestación de servicios, no solo los procedimientos son distintos, sino que los pagos y las fechas muchas veces son inciertos. Por medio de este sistema, el trabajador presenta una cuenta de cobro que debe ser certificada o auditada por la empresa para luego entrar en la lista de pago de proveedores. Proveedores son aquellas firmas o personas naturales que le proveen las mercancías, materias primas o servicios a las empresas.

El universalismo es un sistema de protección social comprehensivo, general, que piensa en todas las personas y en los riesgos y peligros a los que están expuestos fomentando así la solidaridad y estableciendo una armonía entre la sociedad, el gobierno, los trabajadores y la familia. El universalismo es visto hoy en día además, como la forma en que los ciudadanos pueden hacer realidad sus derechos y por lo tanto sus posibilidades para decidir el tipo de vida que a ellos les gustaría poder vivir. Una sociedad está más dispuesta a contribuir social y financieramente al sistema cuando ve que con sus contribuciones, se beneficia al más amplio número de personas posible, incluidos también quienes contribuyen.

El gobierno colombiano defiende el selectivismo como un sistema más eficiente cuando hay que asignar recursos escasos. Sin embargo, el gobierno debe asumir los costos de

transacción para poder obtener la información que le permita seleccionar a los beneficiarios de los servicios sociales. El gobierno obtiene la información a través de terceros que intervienen en este proceso. Por ejemplo contrata encuestadores y empresas para recolectar y procesar los datos. Sin embargo el proceso no es inmune a los errores y los problemas de selección adversa y riesgo moral. El selectivismo asume además que esta información es fija, pues de otra forma le saldría muy costoso actualizarla. Actualizar el SISBEN en el año 2004 le costó al gobierno más de 2.5 millones de dólares, sin contar los costos administrativos en que incurren los municipios y en general el gobierno para administrar el sistema. La relación costo beneficio del selectivismo es demasiado alta en un país con el 64% de su población en pobreza. En vez de estimular el pleno empleo termina convirtiéndose en un sistema injusto, inequitativo del cual se benefician no quienes son los más pobres, sino los que están mejor informados.

En lo económico, el universalismo y en particular la renta básica universal representa un incentivo para los trabajadores y para las empresas convirtiéndolas en más eficientes y competitivas. Los trabajadores podrán escoger el tipo de trabajo que a ellos les gustaría desempeñar. Desde la otra orilla, los empresarios podrán contratar al tipo de empleados que a ellos les gustaría emplear porque los nuevos empleados cuentan con la seguridad económica y no se verán obligados a escoger un empleo sólo por asegurar un ingreso mínimo que les permita su subsistencia. Los empresarios necesitan trabajadores motivados que mejoren la productividad de la empresa y esto se logra con tecnología, conocimiento, experiencia y mucha motivación de quienes desempeñan la labor.

Con el universalismo la sociedad en general mejorará su nivel de bienestar, pues será posible para los ciudadanos hacer realidad los derechos, y ya nadie se atreverá a pedir dinero en las calles ni las empresas a fomentar las ventas y los empleos informales. Si los estados de bienestar se crearon en Europa para proteger a las personas de los peligros y riesgos de la vida, la renta básica universal para Colombia actúa en la misma dirección: **protege a la población colombiana de los riesgos y peligros que implica tener que salir a la calle a conseguir el ingreso mínimo para su sustento diario.** Además hemos probado que es factible financiarla con el esquema propuesto.

La renta básica universal Parijsiana como propuesta de política social para Colombia y el universalismo como su fundamento, es en los actuales momentos una noción de justicia para todos los colombianos, de tal forma que tengan la opción de rechazar el trabajo deshumanizante o cualquier otra forma injusta y arriesgada de obtener el ingreso mínimo diario para la subsistencia.

Esta tesis presta atención también a la institucionalidad de la política social. La institución de la política social crea Patrimonio Social, el cual no puede destruirse a costa de implementar modelos económicos cuyas motivaciones e intereses no son los de crear valor social sino riqueza económica para pocos. Ambas cosas son importantes en una sociedad que anhele la prosperidad y el bienestar de sus gentes. Pero la económica no puede ser lograda sólo por pocos, y a costa de derrotar el patrimonio social de un país que permite conservar su historia y sus valores, ni mucho menos para crear mayor desigualdad y pobreza.

Finalmente quiero destacar el aporte ético que se ha hecho con esta tesis. Se ha justificado no solo la universalidad como fundamento en el diseño de la política social, sino que también se ha demostrado que es viable y financiable la renta básica universal en Colombia. Pero la viabilidad y la financiación se fundamentan en lo ético. Una sociedad que compensa el esfuerzo colectivo de familias, instituciones y gobiernos para hacer que los más débiles no sufran en conseguir un ingreso mínimo para su subsistencia.

CAPITULO 6

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

6.1 LIBROS Y ARTÍCULOS REFERENCIADOS

- ACKERMAN, Bruce and ALSTOTT, Anne. “The Stakeholder Society”. Yale University Press, New Haven & London, 1999.
- ARROW, Kenneth J. “Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls’s Theory of Justice.” *The Journal of Philosophy*, Vol. 70, No. 9 (May 10, 1973), 245-263.
- ATKINSON, Antony B. (1995), “On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits”. En Van de Walle, D. y K. “Nead, Public Spending and the Poor: Theory and Practice.” John Hopkins University Press, pp. 25-68.
- ATKINSON, Antony B. *The Economics of Inequality*. Clarendon Press – Oxford University Press, 1983.
- ATKINSON, Antony B. “Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal.” Clarendon Press – Oxford, 1995.
- ATKINSON, Antony B. “Incomes and the Welfare State.” Cambridge University Press, 1995.
- BARBEITO, A., LO VUOLO, Rubén L. Putassi y E. Rodríguez (1998) “Pobreza y Políticas de Sostenimiento del Ingreso. Asistencialismo Focalizado vs. Ingresos Básicos Universales”. CIEPP.
- BULA Jorge Ivan. *John Rawls y la teoría de la modernización. Una retrospectiva analítica*. Cuadernos de economía, v. XIV, n. 21, Bogotá, 1994, pgs 67-83.

- CARDENAS Mauricio, Lusitig Nora, compiladores. "Pobreza y Desigualdad en América Latina." TM editores y Fedesarrollo, enero de 1999.
- CEPAL. "Equidad, desarrollo y ciudadanía". Tomo I, Visión Global. Noviembre del 2000.
- CEPAL. "Equidad, desarrollo y ciudadanía". Tomo II, Agenda Social. Noviembre del 2000.
- CORREDOR M. Consuelo. "¿Es la pobreza un problema de exclusión?: Implicaciones de política. Equidad y Política Social en Colombia I". Seminario de Pobreza y Política Social. Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- CORREDOR M. Consuelo. "El Problema de la Pobreza: Una reflexión conceptual". En "Pobreza y Desigualdad". CINEP y Universidad Nacional de Colombia, Marzo de 1999.
- CORREDOR M. Consuelo. "La pobreza como inserción precaria". En "Inserción precaria, Desigualdad Social". CINEP y Universidad Nacional de Colombia, Abril del 2000.
- DOYAL Len, GOUGH Ian. "Teoría de las Necesidades Humanas. Economía Crítica." Primera edición. Barcelona: ICARA: FUHEM, DL. 1994.
- ELSTER, Jon. 1988. "Is There (or Should There Be) a Right to Work?", in A. Guttmann (ed.), *Democracy and the Welfare State*, Princeton: Princeton U. P., pp. 53-78.
- ELLISON Glenn and FUDENBERG Drew. "Rules of Thumb for Social Learning." Harvard University 1993.
- ERIKSON, R. et al. *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research.* M.E. Sharp Inc., Publishers 1987.

- ESPING-ANDERSEN, G. and KORPI, W. "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. The Scandinavian Model." Welfare States and Welfare Research, chapter 2. Edited by Robert Erikson et al., 1987. M.E. Sharp Inc., Publishers 1987.
- FEHR Ernest and GACHTER. "Cooperation and Punishment in Public Good Experiments." "American Economic Review", Vol. 90 No. 4, pages 980-994; September 2000.
- FRIEDMAN, Milton. 1966. "The case for the negative income tax: a view from the right", Issues of American Public Policy (J.H. Bunzel), Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1968, 111-120.
- GIRALDO, Cesar. "Finanzas Públicas en América Latina, la economía política." Ediciones desde abajo, 2001.
- GRAAFF J. De V. "Theoretical Welfare Economics." Cambridge at the University Press, 1963. Pgs. 59 y 60.
- GONZALEZ Jorge I., 1998. "Amartya Sen y la Elección Social", Cuadernos de Economía, vol. XVII, no. 29, segundo semestre, pp. 163-184.
- GONZALEZ Jorge I., 1998. "La Elección Social y los Límites del Mercado. Elementos para una Crítica al Neoliberalismo", Theologica Xaveriana, no. 125, enero-marzo, pp. 35-48.
- GONZALEZ Jorge I., 1999. "Elección Social y Macroeconomía", Agenda, no. 2, octubre, pp. 189-206.
- GONZALEZ Jorge I., 2001. "Política Social e indicadores sociales en Colombia: Una evaluación." Documentos DNP.

- GONZALEZ Jorge I. and SARMIENTO Alfredo. "Universal Basic Income and Targeted Policies." Article presented at The Third Congress of the U.S. Basic Income Guarantee Network. March, 2004.
- GOTTSCHALK, Peter and SMEEDING, Timothy M. "Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality." "Journal of Socio-Economic Literature," Vol 35, No. 2 (Jun., 1997), 633-687.
- HARBERGER, "Three Basis Postulates for Applies Welfare Economics: An Interpretive Essay," "Journal of Economic Literature" (1971):785-797
- HERNANDEZ, Diego. "Universal basic Income as a preferential social dividend, a proposal for the Colombian case." "The Journal of Socio-Economics." Vol. 34 (2005) 27-38.
- HERNANDEZ, Diego y CASTILLO, Diego. "Caracterización del Bienestar." Tesis de Maestría en Economía, Universidad Javeriana, Junio 1998.
- HICKS, J., "Riqueza y Bienestar, Ensayos sobre Teoría Económica," Fondo Cultura Económica, 1974.
- HENRICH Robert et. al. «In Search of Home Economics: Behavioural Experiments in 15 Small-Scale Societies. *American Economic Review*, Vo. 91, No. 2, pages 73-78; May 2001.
- JENNINGS, James and KUSHNICK, Louis. "A New Introduction to Poverty. The Role of Race, Power, and Politics." New York University Press, 1999.
- LEWIS, W. Arthur. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor." The Manchester School 22 (May 1954): 139-191.

- LO VUOLO, Rubén M. “La economía del ingreso ciudadano.” Mimeo, Julio 2001. Seminario sobre redes públicas de protección social realizado en la Universidad de los Andes, Julio 5 y 6 del 2001.3
- Macroeconomía de las Necesidades Esenciales en México, Siglo XXI Editores, México, 1983, Anexo Metodológico II, pp 133-147, así como Julio Boltvinik, op.cit, p 23-27 para los procedimientos de la definición de la CNSE.
- MARSHALL Alfred. “El porvenir de las clases obreras” pg 17. Artículo incluido obras maestras de Alfred Marshall. Fondo de Cultura Económica 1949, pg. 197.
- MARSHALL, Thomas H. “Ciudadanía y Clases Sociales.”
- MARX K. “Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política” (1857-58), Siglo XXI editores México, 1972.
- MAX-NEFF Manfred y otros. “Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro”. Número especial de Development Dialogue, CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjold, Uppsala, Suecia, 1986.
- MEIER, Gerald M. and STIGLITZ, Joseph E. “Frontiers of Development Economics. The Future Perspective.” Oxford University Press. Third printing, September 2002.
- NOGUERA, José A. “La renta básica y el estado del bienestar una aplicación al caso Español.” Departamento de Sociología, Universidad Autónoma de Barcelona.
- PEROTTI, Roberto. “Public Spending on Social Protection in Colombia.” Fedesarrollo, policopiado año 2000.
- PEET Richard and Hartwick Elaine. “Theories of Development.” The Guilford Press, New York / London, 1999.
- POULSON, Barry W. Economic “Development. Private and Public Choice.” West Publishing Company, 1994.

- RANNEY, David C. "The Evolving Supra-National Policy Arena." University of Illinois at Chicago Center for Urban Economic Development. Project # 350 F, August 1993.
- RAVENTOS, D., NOGUERA, J., y CASASSAS, D. "Catorce respuestas sobre la Renta Básica." Revista El Ciervo No. 610 pp 18-23, 2002.
- RAVENTOS, D. "La Renta Básica." Revisión ampliada del texto publicado en la Revista Síntesis, No.1. Febrero, 2001.
- RAWLS, John. (1971), "A Theory of Justice". Harvard University Press.
- REEVE, Andrew and WILLIAMS, Andrew. "Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs." Palgrave Macmillan, 2003.
- SACHS, Jeffrey D. "The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time." The Penguin Press, New York 2005.
- SAMUELSON P. "La Evaluación del Ingreso Nacional Real. La economía del bienestar." Fondo de Cultura Económica, 1.969.
- SANCHEZ, Fabio. NUÑEZ, J. "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales.¿Quién se beneficio del gasto publico social en los noventa?"
- SARMIENTO Alfredo. Director Misión Social programa del PNUD y el DNP. "Evaluación Integral del SISBEN." Documento DNP. Mayo 2001
- SARMIENTO, A. y ARTEAGA, L. "Focalizar o Universalizar: Un falso dilema." Universidad Nacional de Colombia, cuadernos de economía. Volumen XII, No. 29 Diciembre de 1999.
- SCITOVSKY T, "Una nota sobre las proposiciones de Bienestar en Economía, Ensayos sobre Economía del Bienestar", Fondo Cultura Económica, pg 24.

- SEN Amartya. "The Standard of living," Cambridge University Press, Cambridge, British, 1.987, p. 36.
- SEN Amartya. "Capability and Well-Being. The Quality Of Life." Clarendon Press. Oxford, 1,995, P. 32.
- SEN Amartya. (1987), "The standard of living". Cambridge University press.
- SEN Amartya. (1995), "The Political Economy of Targeting". En Van de Walle, D. y K. Nead, "Public Spending and the Poor: Theory and Practice." John Hopkins University Press, pp. 10-24.
- SEN Amartya. "Elección Colectiva y Bienestar Social." Versión española de Francisco Elías Castillo. Alianza Editorial, 1976.
- SEN Amartya. NUSSBAUM, Martha. "La Calidad de Vida." The United Nations University, Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- SEN Amartya., "Development as Freedom." Borzoi Book Published by Alfred A. Knoff, Inc. New York 1999.
- SEN Amartya., 1970. "Collective Choice and Social Welfare", Elsevier, Amsterdam, 1979. .
- SEN Amartya., 1977. "Social Choice Theory: A Re-examination", *Econometría*, Jan., vol. 45 (1), pp. 53-89.
- SEN Amartya., 1985. "Social Choice and Justice: A Review Article", *Journal of Economic Literature*, vol. XXIII, December, pp. 1764-1776.
- SEN Amartya., 1997. "Individual Preference as the Basis of Social Choice", en Arrow SEN A., Suzumura Korato, Ed. *Social Choice Re-examined*, International Economic Association, IEA, vol. I, pp. 15-38.

- SHARPE, W. F. "Capital Asset Prices: A Theory of Market Equilibrium under Conditions of Risk." *Journal of Finance*, Vol. 19, Issue 3 (Sep., 1964), 425-442.
- SHAVER Sheila. "Universality and selective in income support: A comparative study in social citizenship." Social Policy Research Centre, University of New South Wales, Sidney Australia, 1995.
- TITMUSS, R. "Política Social." Memorias publicadas en 1974 como un homenaje póstumo. Derechos exclusivos de la traducción castellana a Ariel, S. A., Tambor del Bruc, 10 - Sant Joan Despi (Barcelona, 1981).
- Van PARIJS, Philippe. *Arguing for Basic Income*. Verso, London - New York, 1992.
- Van PARIJS, Philippe. Université Catholique de Louvain. *Renta Básica: Una idea simple y poderosa para el siglo XXI*. Documento presentado en Berlín el 6 y 7 de Octubre del 2000 en el VII Congreso Internacional del Basic Income European Network BIEN.
- Van PARIJS, Philippe. 2001. "Assurance participation et revenu de participation. Deux manières d'élargir l'Etat social actif", in *Reflets et perspectives de la vie économique* 39 (1).
- Van PARIJS, Philippe. Van der Veen, Robert. *Universal grants versus socialism*. Reply to six critics. *Theory and Society*, 15, 1987, pp. 723-57. Traducción Andrés de Francisco.
- Van PARIJS, Philippe. 1996. "Free Riding versus Rent Sharing. Why even David Gauthier Should Support an Unconditional Basic Income", in *Ethics, Rationality and Economic Behavior* (F. Farina, F. Hahn & S. Vanucci eds.), Oxford: Oxford University Press, 159-81.

- Van PARIJS, Philippe. What's wrong with a Free Lunch? Beacon Press, Boston Massachusetts, 2000.
- Van PARIJS, Philippe. Libertad Real para Todos, Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo). Paidós Estado y Sociedad, Barcelona España, 1996.
- Van PARIJS, Philippe. ¿Que es una sociedad justa? Ariel Ciencia Política. Barcelona España, 1993.
- VARTIA. "Efficient Methods of Measuring Welfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions," *Econometría* (1983):79-98
- WIESNER D. Eduardo. "La efectividad de las políticas públicas en Colombia, un análisis neo-institucional." TM editores y DNP. Septiembre de 1997.

6.2 PAGINAS DE INTERNET REFERENCIADAS (WEB SITES)

- Basic Income European Network: <http://www.etes.ucl.ac.be/BIEN/>
- Citizen's Income Study Centre (CISC): <http://www.citizensincome.org>
- Basic Income/Canada (BI/Canada): <http://www.fes.uwaterloo.ca/Research/FW>
- Organisation advocating support income in Australia (OASIS):
<http://www.satcom.net.au/supportincome>
- Universal Basic Income New Zealand (UBINZ): <http://www.geocities.com/~ubinz>
- Vereniging Basinkomen: <http://www.basisnkomen.nl>
- United States Basic Income Guarantee Network (USBIG):
<http://www.widerquist.com/usbig/index.html>
- Red de Renta Básica en España: <http://www.redrentabasica.org/>
- Basic Income Austria: http://www.vobs.at/asav/pax1_eng.htm

- Germany: Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI).
<http://www.existenzgeld.de/>
- Australia: ORGANISATION ADVOCATING SUPPORT INCOME IN AUSTRALIA (OASIS). <http://www.satcom.net.au/supportincome>
- South Africa. THE SOUTH AFRICAN NEW ECONOMICS FOUNDATION (SANE) promotes Basic Income in South Africa.
<http://www.sane.org.za>

LISTA DE TABLAS:

	Pgs.
1. Participación por decíl en el ingreso. Datos para Colombia 1991-2000	13
2. Porcentaje de la población en Colombia bajo la línea de la pobreza, 1994-2000	15
3. Tasas de ocupación, subempleo y desempleo 13 ciudades principales	17
4. Comparación de los niveles de desigualdad en el ingreso entre países. El diferencial entre el más bajo y el más alto de los individuos	24
5. Magnitud de los subsidios netos en pesos del año 2003 según sectores	99
6. Focalización de los subsidios netos por quintiles del ingreso primario per cápita	101
7. Puntajes e Índices SISBEN	107
8. Estimación puntajes SISBEN	108
9. Estadísticas descriptivas de la Simulación de Montecarlo	113
10. Tasas de Desempleo promedio entre 1992 y 2002 de los países Europeos y Estados Unidos	119
11. Montos, Saldos y Tasa del Cupón del Endeudamiento en dólares en Colombia	151
12. Sistema de Amortización de la Adquisición de una Acción del Fondo Universal Ciudadano FUC	157
13. Facturación del servicio de Energía a pesos constantes del 1 de Abril 2005	159
14. Duration del Dividendo Universal	166

LISTA DE FIGURAS:

	Pgs.
1. La curva de Lorenz	11
2. Ejemplo hipotético sobre medición de la Eficiencia en el Selectivismo	88
3. Proceso de Combinación Lineal Discreta	110
4. Distribución Normal Estándar de los Resultados de la Simulación de Montecarlo	113
5. Esquema Básico del Impuesto Negativo	121
6. Impuesto Lineal Negativo (Friedman 1962)	122
7. Esquema Alternativo del Impuesto Neto Negativo e IMG	123
8. Esquema de Exención de Impuestos	125
9. Esquema de la Renta Básica Parijsisana	140
10. Flujo de Caja de la renta Básica a Perpetuidad	147
11. 10-YEAR Treasury Note (WCB)	162