



ALCALDE MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
Salud

Héctor Zambrano Rodríguez
SECRETARIO DISTRITAL DE SALUD

Jairo Villamil Hernández
DIRECTOR DE PLANEACIÓN Y SISTEMAS
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD

Grupo de Investigaciones
y Cooperación
SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
Facultad de Ciencias Económicas

Alvaro Zerda Sarmiento
DECANO FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL

Dario Germán Umaña M.
DIRECTOR CID UNIVERSIDAD NACIONAL

Dario Indalecio Restrepo B.
DIRECTOR OBSERVATORIO

CID

Centro de
Investigaciones
para el Desarrollo

Regulación macroeconómica y equidad

Oscar Rodríguez Salazar
Miembro del Grupo de Protección Social - CID
Profesor titular facultad de Ciencias Humanas - U.N.

Las sociedades de mercado, como la colombiana, son profundamente inequitativas¹. La propiedad sobre los medios de producción y el excedente económico son la base de estas inequidades²; los conflictos redistributivos (entre renta y capital, o entre capital y trabajo, ó entre las diferentes unidades de capital) existentes en el seno de las sociedades, así como las funciones que el Estado sea capaz de ejercer pueden atenuar o exacerbar la inequidad. Por ejemplo, en los Estados de Bienestar que se construyeron en algunos países europeos, en la postguerra, el compromiso de tipo keynesiano logró atenuar las inequidades en la medida en que se presentó un activismo fiscal de carácter redistributivo y a la par se garantizó un gasto social fundado en la ciudadanía social. Algo diferente se podría sostener respecto a las reformas denominadas "promercado" mediante las cuales la reconstrucción neoliberal del capitalismo produjo concentración del ingreso, aumento de la exclusión social y, por ende, de la pobreza, acentuado la inequidad.

En Colombia, al igual que en América Latina, el régimen de dominación financiera instaurado en la década de los noventa y la adopción de una nueva forma de inserción en el mercado mundial crearon una dinámica económica con altos niveles de volatilidad y de vulnerabilidad³. La relativa estabilidad de la economía hasta la época en que América Latina enfrentó el problema de la deuda se quebró con las reformas de segunda generación, cuando se empezaron a registrar mayores variaciones en la tasa de crecimiento. La crisis del período 1998-2002, cuando se produjeron tasas inferiores al crecimiento de la población, llevó a un empobrecimiento de la población que, acompañado de una mayor concentración del ingreso, condujo a una sociedad más desigual y excluyente.

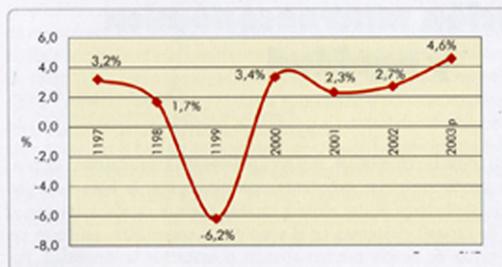
¹ La teoría de justicia de Rawls es 'indiferente ante la naturaleza explotadora o no explotadora de los distintos modos de producción y con inclinación natural a concebir a la economía de mercado y a una democracia de propiedad privada como los ámbitos más favorables para la construcción de una sociedad justo Boron, Astila, 2003. Estado, capitalismo y democracia en América latina. CLACSO. Buenos Aires, p. 59).

² Para Marx el modo de producción capitalista dotado de la más fabulosa capacidad de creación de riqueza de la humanidad, la misma se concentra cada vez más en pocas manos.

³ CID. Contraloría General de la República 2003. Bienestar y macroeconomía. Universidad Nacional de Colombia.

La gráfica 1 muestra en el lado superior la magnitud de las variaciones del PIB y al lado inferior un indicador de pobreza, para la ciudad de Bogotá desde algunos años antes y después de la crisis financiera internacional de 1999.

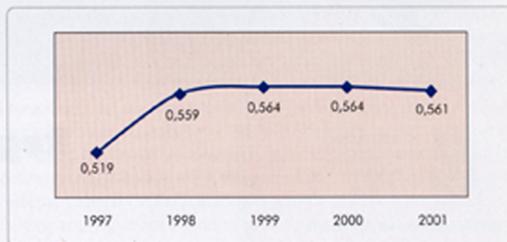
Gráfica 1. Tasa de crecimiento del PIB y Línea de pobreza en Bogotá (1997-2003)



Fuente: SHD



Gráfica 2. Coeficiente de GINI en Bogotá (1997-2001)



Fuente: www.redbogotá.com

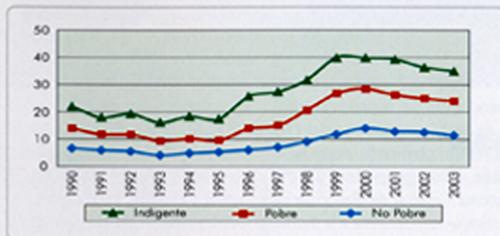
El régimen de acumulación de capital en el país, apoyado en varias reformas laborales (Ley 50 de 1990, Ley 797 del 2003), ha inducido una flexibilización del mercado de trabajo que ha generado una pobreza "laboriosa": reducción de los ingresos salariales, informalidad, terciarización y trabajo precario. En el contexto de la globalización financiera, la preocupación por disminuir los costos, ante la imposibilidad de reducir los costos financieros, ha llevado a una creciente sustitución de empleos estables por ocupaciones precarias y sin protección. En Colombia se ha instaurado un régimen de bajos salarios, en el que los aumentos de la productividad no se ven reflejados en crecimientos salariales.

El comportamiento del mercado laboral identifica cuatro grupos altamente vulnerables: 1) las mujeres, que han incrementado su participación en el mercado laboral, 2) los jóvenes de uno y otro género que encuentran cada vez mayores dificultades para encontrar oportunidades de trabajo, dentro de los jóvenes, los bachilleres tienen la tasa de desempleo más elevada; y 3) los jefes de hogar, personas de edad madura que perdieron un empleo estable y no encuentran nuevas oportunidades por su edad y nivel de calificación. El CID calculó la tasa de desempleo en función del nivel de pobreza de la población, clasificándola en tres categorías: pobres, no pobres e indigentes. Los cálculos realizados para la ciudad de Bogotá entre 1990 y 2003 se presentan en el gráfico 3.

A lo largo de todo el período analizado (1990-2003) en el gráfico 3, se puede observar que el desempleo afecta en mayor parte a la población indigente, en segundo lugar a los pobres y finalmente a los

La inestabilidad económica de los años de la crisis está acompañada de un incremento importante en los niveles de pobreza de la población, sin embargo una posterior recuperación económica no ha sido suficiente para reducir la pobreza en Bogotá. Por otra parte el coeficiente de GINI, considerado un indicador de grado de inequidad económica y de concentración del ingreso, muestra que después de 1998 la inequidad en Bogotá se incrementó pasando de 0,519 a 0,559 y manteniendo a la postre niveles similarmente elevados (gráfica 2).

Gráfica 3. Tasa de desempleo en Bogotá (1990-2003)



Fuente: DANE-ECI, Cálculos CID

no pobres. Para los años de la crisis (1998-2000), el desempleo creció en mayor proporción para los pobres e indigentes. Como parte de esta profunda desigualdad existente en la sociedad colombiana se podría hacer mención a la relación existente entre el salario real y las ganancias de las empresas⁴. De acuerdo con el CID y la Contraloría⁵, las "utilidades de las grandes empresas del país aumentaron en 400%, mientras que el salario mínimo creció 5%". En líneas generales se puede afirmar que las ganancias de las empresas aumentan más que los salarios, el sector financiero se concentra cada día más, la distribución de la tierra empeora y los impuestos son cada vez más regresivos⁶.

Esta situación tiene un impacto directo sobre la magnitud de la pobreza. Como es bien conocido, una de las razones por las cuales se genera la pobreza en las economías de mercado son las dificultades para acceder al mercado de trabajo. El nuevo régimen de acumulación⁷, instaurado a partir de las reformas promercado, se "reconcilia con el crecimiento y la baja inflación, pero de otra parte es extremadamente frágil y no puede llevar a un descenso sostenido de la po-

breza. Dos espectros dominaron en los años noventa el análisis de la pobreza: pobreza vinculada al desempleo y la pobreza vinculada a la recesión. Por otra parte, las principales características del régimen de acumulación están profundamente marcadas por las nuevas reglas dominantes del juego liberal. Por este hecho, la naturaleza de los empleo creados conduce a formas de pobreza modernas, análogas a las que se desarrollaron en la mayor parte de los países industrializados⁸.

El radio de acción que tiene la política pública para modificar la tendencia en la concentración del ingreso encuentra sus límites en dos elementos: la magnitud del déficit fiscal y el plan de seguridad democrática. Con respecto al primero la financiación se hace por el camino de la deuda pública ya sea interna o externa, lo que le resta flexibilidad para acometer un programa de inversión pública que solucione los altos niveles de desempleo o para disponer de mayores recursos para procurar un sistema universalista de protección social. La prioridad dada al gasto militar influye en la misma forma, es decir, sacrificar la inversión para orientar el presupuesto a la guerra interna.

De otra parte, al comparar el gasto social con el gasto militar se observa que mientras que el gasto social disminuye aumenta el gasto en defensa, orden y seguridad. En el período reciente se ha intensificado el ritmo de crecimiento del gasto en defensa, el pie de fuerza sigue aumentando, -y más ahora cuando el gobierno trata de hacer realidad la llamada seguridad democrática-, a pesar que desde 1997 la Comisión de Racionalización del Gasto Público había advertido sobre la falta de gerencia y la ineficiencia del gasto militar, al tiempo que llamó la atención sobre el poco control que ejercía la sociedad civil sobre este mismo gasto. Una conclusión que se obtiene al observar la dinámica de esos gastos es que el social se manifiesta procíclico mientras el del gasto militar es contracíclico.

⁴ Como lo señala el CID Contraloría, 2006. Bien-estar, macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. Universidad Nacional de Colombia. En América Latina los países que tienen la peor distribución del ingreso son Brasil (0.591) y Colombia (0.567). Les siguen Chile (0.571), Panamá (0.564), Nicaragua (0.551).

⁵ CID, Contraloría General de la República 2006. Bien-estar, macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. Universidad Nacional de Colombia, pág. 69

⁶ Según el CID Contraloría (2006: 49) el 55.6% de los propietarios y el 56.8% de los predios corresponden a una estructura de micro y minifundios menores de 3 hectáreas, los cuales disponen del 1.7% del territorio registrado catastralmente. Al otro extremo, hay un grupo de 2,428 propietarios, público y privados, que posee el 53.5% del territorio reseñado, es decir, 44 millones de hectáreas, para un promedio de 18,093 has por propietario, o un territorio 6,000 veces más grande que el minifundio de 3 has al que aspiran 2.3 millones de colombianos.

⁷ Para el Banco Mundial «la entrada de países en desarrollo en los mercados mundiales de manufactura y servicio, el resurgimiento de la migración y los flujos de capitales han afectado la pobreza y distribución del ingreso entre y dentro de los países. Las políticas domésticas no relacionadas con la globalización también pueden afectar la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2002. Globalización, crecimiento y pobreza. Alfaomega, Bogotá, pág. 28)

⁸ Salama Pierre 1999. Riqueza pobreza en América Latina. La fragilidad de las nuevas políticas económicas. FCE, México, Pág. 193

En cuanto a la reforma al sistema de seguridad social no se puede olvidar que hace parte de las reformas promercado⁹. La ley 100 de 1993 se puede considerar como la segunda fase de la reforma financiera, la que apalana los procesos de privatización y de la internacionalización del capital. Esta norma crea un nuevo escenario para la política social, toda vez que propicia el paso de un clientelismo premoderno a uno moderno. Esta norma ha propiciado la aparición de nuevos actores, lo que ha vuelto más complejo el desarrollo de la política social: En el aseguramiento en salud las entidades promotoras de salud (EPS) están encargadas del régimen contributivo, mientras que las administradoras del régimen subsidiado (ARS) son responsables de garantizar la afiliación, el acceso y el control social a la población pobre; en el campo de pensiones se crearon las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y las administradoras de riesgos profesionales (ARP). Estos agentes se han organizado gremialmente en entidades como Acemi, Gestar Salud, Asofondos y se han convertido en grupos de presión representados en los órganos dirección del sistema.

La política social estaba atrapada en la "dictadura fiscal", no solo por la disminución de recursos para financiar el gasto social sino porque parte de ellos se congelan en títulos (TES) de deuda pública. Lo primero se puede apreciar en el "ahorro fiscal" originado en la Ley 715 del 2001 expedida en el marco de los acuerdos suscritos con el FMI que buscaba disminuir las transferencias del gobierno central a las regiones. Cuando se calcula la diferencia entre lo que estipuló la Ley 715 de 2001 y lo que se habría recibido de continuar la Ley 60 de 1993 se encuentra que entre 2002 y 2005 el "ahorro fiscal" del gobierno nacional significó para el régimen subsidiado una pérdida de \$489.081 millones en 2004 y de \$794.644 millones en 2005, lo que equivale a 6,9 millones de UPC.

Los mayores recursos recibidos por el SGSSS en parte son originados por el Fosyga, cuenta adscrita al Ministerio de la Protección Social y en la actualidad administrada por un consorcio que aglutina las fiducias más importantes comprendidas en Fidufosyga. Entre las subcuentas del Fosyga, la de solidaridad es la más importante en la financiación del régimen subsidiado¹⁰; entre octubre de 2000 y marzo de 2001 aportó cerca del 74% de la financiación. Pero esta fuente ha venido perdiendo importancia; para la afiliación de la población pobre, el Fosyga aportó el 29,4%, entre 2002 y 2003, mientras que el Sistema General de Participaciones aportó el 68%. Esta pérdida de participación obedece a la disminución del número de cotizantes y al bajo ingreso base de cotización del régimen contributivo.

Vale la pena mencionar cómo se distribuyen los recursos de esta cuenta. En 2000 el portafolio total sumaba \$993.620 millones y en mayo de 2001 ascendió a \$1.045.118 millones; en el primer año, los bancos participaban con el 46,7% del portafolio, la dirección del Tesoro Nacional con el 36,9% y las corporaciones financieras con el 12,4%; las inversiones a 60 días tenían una participación del 26,9%. En el año siguiente aumentaron las inversiones a más de 360 días, y el 54,1% del portafolio correspondía a la Dirección del Tesoro Nacional, seguida por los establecimientos bancarios con el 30,1%.

Además de la retención de estos recursos, que afectan la afiliación de la población pobre, el gobierno ha dejado de cumplir con el *pari passu*. Con estos recursos y con el presupuesto del sector salud el sistema podría alcanzar la universalización, es decir, una cobertura de afiliación para la totalidad de la población; y se podría avanzar en la igualdad de los POS del régimen contributivo y del régimen subsidiado, para suprimir de una vez por toda la odiosa discriminación entre la salud para "privilegiados" y el régimen de salud para pobres¹¹.

⁹ La articulación entre el aseguramiento y el proceso de internacionalización tiene cuatro características: 1) los valores internacionales acerca de las estrategias de desarrollo y de la orientación de la política social influyen en las autoridades económicas; 2) las formas de aseguramiento social administradas por el sector privado son parte de las "recomendaciones" y acuerdos que el gobierno suscribe con el Fondo Monetario Internacional (FMI); 3) el capital internacional regula las finanzas: para obtener una buena calificación de las firmas evaluadoras de riesgo, en el diseño de la política social prevalecen los criterios de viabilidad o sostenibilidad financiera y reducción del gasto fiscal; 4) la privatización permite que los capitales internacionales se beneficien del lucrativo negocio del sistema de seguridad social.

¹⁰ A esta subcuenta llega el recado de un punto porcentual de la cotización de solidaridad del régimen contributivo, un aporte del presupuesto nacional que ha sido variable desde la expedición de la reforma, los recursos provenientes del impuesto a las remesas de utilidades de las empresas petroleras de Cusiana y Cupiagua, y otros recursos.

¹¹ Los recursos totales del SGSSS ascendían a \$11,1 billones en 2004, que divididos por la población total (43,7 millones) dan \$254.845 por persona, mientras que el valor de la UPC subsidiado era de \$191.821 [DNP 2005].