

MONI NAVARRO



Título de la obra:
Cuadros intersectados

Autora:
Mónica Navarro Montoya

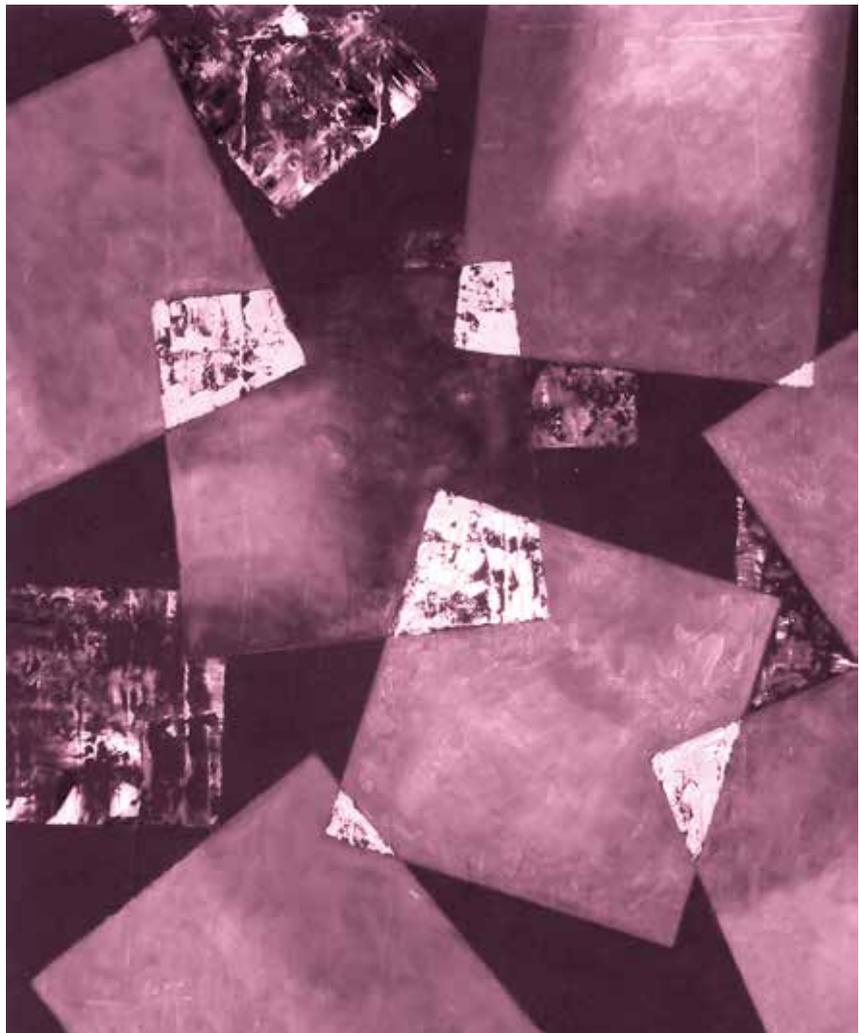
Técnica / Año:
Óleo sobre lienzo, textura / 2010



MANUELA
MONSALVE PUERTA*
manumonsalve@gmail.com

SERGIO ANDRÉS
TOBÓN OSPINA**
stobon@centrodepensamientosocial.org

UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL ROL DEL SECTOR PRIVADO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE



* Politóloga de la Universidad EAFIT. Asistente Técnica Centro de Pensamiento Social (hasta febrero de 2015).

** Economista de la Universidad de Antioquia. Magíster en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana. Coordinador Centro de Pensamiento Social.

Resumen



Este artículo presenta un análisis de como ha sido y debería ser la relación entre el Estado y la iniciativa privada en el desarrollo sostenible, enfatizando en el rol de los arreglos institucionales eficientes y de largo plazo como uno de los elementos centrales en dicha relación. Para lograr este objetivo, el artículo está dividido en cuatro partes: la primera, describe la estrecha cercanía entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, a partir de la noción de Estado Social de Derecho y su relacionamiento con las estructuras políticas, económicas y sociales; la segunda, enfatiza en la evolución de la participación privada en diversos ámbitos de la sociedad colombiana, específicamente en los campos de la salud, las pensiones, la educación y la compensación familiar; la tercera, aborda los grandes retos en el marco de la construcción de desarrollo sostenible para el país; y por último, presenta algunas conclusiones.

Palabras clave: Estado Social de Derecho, Sector privado, Sociedad civil, Desarrollo sostenible, Equidad, Bienes públicos.



Introducción

El presente artículo tiene como propósito mostrar la relación entre el Estado y la iniciativa privada, en la construcción del desarrollo integral y sostenible del país, con base en tres elementos. El primero: la construcción del Estado Social de Derecho, como visión colectiva para la sociedad colombiana, requiere que coexistan una estructura política fuerte, una iniciativa privada que coadyuve a la consecución de los objetivos de dicho Estado, y para ello, requieren un marco institucional incluyente y un marco regulatorio adecuado para que ambas puedan evolucionar y transformarse. Solo allí puede tener lugar un verdadero desarrollo sostenible.

El segundo elemento es el tema institucional. Son precisamente las instituciones y los arreglos institucionales los encargados de direccionar las actuaciones de individuos y organizaciones que hacen parte de la sociedad, y en este caso, la iniciativa privada, a través de mecanismos de mercado, ha generado transformaciones positivas que le apuntan a los objetivos esenciales del Estado Social de Derecho a partir de la provisión de bienes públicos, como instrumento esencial de la garantía de derechos fundamentales en nuestra sociedad. Esto, para superar la estigmatización de la participación privada en varias dimensiones de la sociedad con la falsa excusa de que una organización estatal puede ser más eficiente.

El tercer elemento es que para enfrentar los grandes retos que tiene la sociedad, se requiere de un concurso decidido de todos sus integrantes para profundizar los mecanismos democráticos, para tener más igualdad y de un mayor grado de convergencia de las agendas públicas y privadas. Así, se podrá construir una visión colectiva sobre el desarrollo sostenible.

1. El Estado, el sector privado y la sociedad

La sociedad está armada en un intrincado modelo de equilibrio entre las estructuras políticas, económicas y sociales, y las múltiples relaciones de quienes conforman dichas estructuras. En otras palabras, la concepción de Estado como órgano de legitimidad, autoridad y poder, está asociado con una estructura política: un sistema democrático; una estructura social: la propia sociedad como tal; y una estructura económica: un modelo de desarrollo económico. En dichas estructuras interactúan múltiples relaciones, reglas, comportamientos formales e informales que pueden, en algún momento, transformarlas y condicionarlas.

Dicha noción de Estado, desde su perspectiva moderna, afirma que éste es una “unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial” (Heller, 1962). En la misma línea, y siguiendo los planteamientos de Max Webber, se puede definir al Estado como el garante de una relación de dominación que impone coactivamente las reglas que aseguran la reproducción social en un territorio.

De manera genérica, el Estado moderno es el conjunto de instituciones que ejercen la au-

toridad y el orden en un territorio determinado, cuyo poder es reconocido dentro de él mismo y por la comunidad internacional. En el reconocimiento de este poder del Estado se manifiesta el respeto de los ciudadanos hacia las instituciones y el acatamiento de las normas contenidas en el ordenamiento legal; esto se da, de acuerdo con autores como Webber, gracias a la legitimidad que logra el Estado y que es el factor que caracteriza su poder, por cuanto de dicha legitimidad surge la creencia de que es correcto obedecerle (Molina, 2007). Dicho conjunto institucional está caracterizado por la forma de organización social, económica y política que se haya adoptado en la consti-

tución del Estado, y que a su vez establece el tipo de relación que tiene el ciudadano frente al Estado y viceversa, en materia de derechos y obligaciones.

“
...el Estado
moderno
es el conjunto de
instituciones
que ejercen
la autoridad
y el orden
en un territorio
determinado...
”

Una forma explícita de ver esta relación es entre el funcionamiento de la estructura económica y social: el mercado de trabajo depende de la capacidad de absorción de los sectores económicos (estructura económica); sin embargo, si no se tienen buenos arreglos institucionales (formación y educación pertinente), no solo se afecta la estructura productiva, sino que la estructura social (población) será cada vez más vulnerable. La coexistencia entre el Estado y el mercado, o entre la estructura y los arreglos institucionales, requieren al menos un nivel de coordinación y complementación que les permita su propio fortalecimiento. De este complejo equilibrio depende

la capacidad de adaptación y comprensión para entender que la mejor forma de avanzar hacia el desarrollo sostenible es la evolución constante entre estructuras e instituciones.

En términos globales, la estructura para Colombia se llama Estado Social de Derecho, consagrado como fruto de ese nuevo acuerdo social que significó la Constitución Política de 1991. En su artículo primero, la Constitución afirma que:

Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Colombia, 1991)

Hablar de Estado Social de Derecho como estructura implica que, al imperio de la ley, se suma una defensa por la sociedad como un conjunto, ya que, al igual que se vela por la garantía de los derechos individuales, existen unos derechos colectivos de carácter económico, social y cultural. Por eso, como principio fundamental del ordenamiento colombiano establece que todos los ciudadanos gozan de una igualdad absoluta frente al mismo y, por tanto, debe obrar con el objetivo de:

Corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garan-

“
...la mejor forma
de avanzar hacia
el desarrollo
sostenible
es la
evolución
constante entre
estructuras e
instituciones

”

tizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional. (Corte Constitucional 2001)

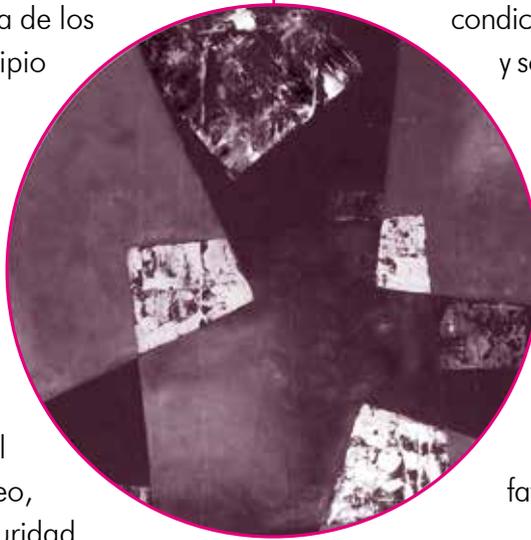
Por mandato constitucional, el Estado colombiano tiene la obligación de defender y garantizar la vida, integridad y seguridad de los ciudadanos mediante el poder policivo; y, al mismo tiempo, debe proveer unas condiciones mínimas de vida a través de la formulación de políticas públicas cuya implementación se financia con

recursos de la Nación destinadas a suplir las necesidades básicas y de esa manera garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Para hacerlo, el Estado ha sido dotado de amplias facultades de intervención en materia económica, las cuales debe enfocar en alcanzar los fines generales y especiales, para lo que cuenta con instrumentos como el gasto público social, la regulación de la actividad económica y asegurar el acceso progresivo de todas las personas a un conjunto de bienes y servicios básicos para dotar de sentido sus derechos. En este orden de ideas, la Constitución colombiana asigna al Estado la función de planear, regular y controlar cada una de las diversas actividades productivas y comerciales; siempre en defensa de los

intereses generales, por encima de los particulares y respetar el principio de la propiedad privada.

Esta concepción de Estado Social de Derecho podría igualarse al Estado de bienestar porque existen coincidencias en la naturaleza de ambos modelos cuando consideran responsabilidad estatal una situación de pleno empleo, contar con un sistema de seguridad social con cobertura universal de la población y garantizar unas condiciones mínimas de vida para todos. No obstante, tal y como quedó consignado en una sentencia de la Corte Constitucional que buscaba desarrollar el contenido de la Constitución de 1991, el Estado benefactor se diferencia del Estado Social de Derecho fundamentalmente en la forma en la que cada uno concibe las prestaciones sociales a las que acceden sus ciudadanos, ya que para el primero estas son consideradas dádivas, mientras que en el Estado Social de Derecho, son elevadas a la categoría de derecho. Esta diferencia resulta sustancial en la medida en que las dádivas pueden retirarse en cualquier momento, mientras que un derecho, una vez reconocido como tal y entregado de manera progresiva, en función de la base material de la sociedad, no tiene reversa (Corte Constitucional, 1992).

En términos históricos es posible identificar tres grandes momentos entre la relación estructura-instituciones. El primero, fue el que tuvo lugar entre la década de los 70 y los 80, en el que nuestras estructuras económica y social fueron supeditadas por nuestra estructura política. Se construyeron instituciones con un alto nivel de responsabilidad y liderazgo de tipo estatal que



condicionaron el desarrollo económico y social del país. Modelos de industrialización basada en la sustitución de importaciones, le dieron más importancia al papel del Estado en la vida económica y social, como ocurrió en Colombia y en general, en toda América Latina durante esas décadas. Este marco institucional fue claramente favorable al accionar estatal.

Un choque económico externo propició una transformación en ese marco, causado principalmente por una crisis de deuda pública, de los precios de las materias primas y financiamiento externo. Este ambiente de incertidumbre generó un cambio estructural muy fuerte en nuestros países: se cuestionó cada vez más el papel del Estado en la sociedad y en la economía, nuestra estructura social se hizo más vulnerable, se aumentaron los índices de pobreza y desigualdad, y nuestra estructura económica sufrió una fuerte contracción de la inversión y del crecimiento que derivó en la llamada “década perdida”.

De este panorama emergió la construcción del segundo momento histórico: un nuevo marco institucional que favoreció al mercado (a lo privado) a partir de la privatización de las empresas públicas, la liberalización financiera y comercial de nuestras economías, y en general, de políticas de ajuste estructural. En este caso, los resultados fueron ambiguos: el poder del Estado, disminuido, concentró el poder político en pocas manos; nuestra sociedad fue víctima de desequilibrios económicos que favorecieron el surgimiento de instituciones excluyentes y aumentaron los costos sociales que, hasta ahora, comenzamos a superar.

Para el cambio del siglo, Colombia y toda América Latina, comenzó una senda de transición que no ha sido fácil, empero, las crisis económicas de finales de los 90 y del 2009, Colombia ha entrado en un panorama de estabilidad macroeconómica que le ha permitido profundizar su base económica y contar con mejores, aunque incipientes, resultados sociales. En este nuevo escenario, ha existido un ambiente proclive a la conformación de nuevas empresas, a la promoción de mayores niveles de empleo y a la disminución paulatina de brechas sociales.

Un asunto central emerge de estos tres escenarios, y es la limitada capacidad redistributiva del gasto público social del Estado. Este instrumento debería redefinir la distribución del ingreso que se lleva a cabo en el mercado, que es altamente desigual, y promover una mayor

igualdad. En otras palabras: el arreglo institucional (gasto público social - impuestos) debería corregir las dinámicas concentradoras de la estructura económica. En la Tabla número uno, se observa el análisis realizado en el 2008 sobre la contribución de los subsidios en salud y educación en la reducción de la pobreza y la igualdad. Se observa que en total, el gasto público social en educación reduce la pobreza en 6 puntos porcentuales y el coeficiente de concentración de ingresos en 3,85. Por su lado, el gasto público social en salud reduce la pobreza en 4,78 puntos porcentuales y el coeficiente de concentración de ingresos en 2,54. Lo anterior ayuda a establecer que, en términos de arreglos institucionales, nuestros arreglos institucionales no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado concentran el ingreso, y es restringida la capacidad que tienen para corregirla (*ex post*) por parte del gasto social.

PPP	Pobreza	Gini	Reducción Pobreza	Reducción Gini
Tasa Nacional	46,84%	0,585		
Preescolar	46,30%	0,582	0,53	0,31
Primaria	43,91%	0,565	2,93	2,01
Secundaria	44,61%	0,570	2,22	1,51
Técnico	46,80%	0,585	0,03	0,02
Tecnológico	46,82%	0,585	0,02	0,02
Superior	46,40%	0,584	0,44	0,11
Total Educación	40,18%	0,546	6,66	3,85
Vinculados	46,58%	0,583	0,25	0,15
Régimen Subsidiado	44,40%	0,568	2,43	1,70
<i>Régimen Sub. Potencial</i>	<i>45,04%</i>	<i>0,571</i>	<i>1,80</i>	<i>1,33</i>
Régimen Contributivo	44,70%	0,577	2,14	0,76
Total Salud	42,06%	0,559	4,78	2,54

Tabla No. 1

Contribución de los subsidios de educación y salud a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Reducción en puntos porcentuales. 2008.

Fuente: Núñez (2009).

Superar estas condiciones requiere al menos tres cosas: la primera, contar con una estructura política y económica con mayor capacidad de redistribución. Lo anterior implica que nuestro gasto público social sea cada vez más progresivo y que nuestra estructura productiva esté diversificada. La segunda, es que se cuente con una mayor capacidad por parte de las instituciones de corregir las potenciales desigualdades que se deriven de la búsqueda de una mayor productividad, lo que implica una capacidad renovada de regulación por parte del Estado. La tercera, un ambiente general que promueva la inclusión,

el respeto a la diversidad y al disenso, y en general, eliminar la tensión distributiva que promueve la desigualdad. En palabras de la CEPAL:

Cuando los mecanismos institucionales de inclusión se topan con los límites que les impone la estructura productiva, la tensión distributiva se hace más aguda. El desafío es encontrar, en un contexto democrático, un camino que combine los aumentos de productividad con mejoras en la distribución. (2014, p. 39)

Para cumplir con este reto, Colombia requiere avanzar de manera decidida en buscar una combinación adecuada entre sus estructuras e instituciones para construir una sociedad más igualitaria, ergo, para dar cumplimiento con el objetivo del Estado Social de Derecho. Los países de carácter más igualitario son aquellos que han logrado combinar una mayor productividad en su estructura económica acompañada de un mejoramiento en su estructura social, y que cuenta con instituciones e instrumentos que ayudan a corregir las potenciales desigualdades que surjan de ese proceso. La Gráfica número uno, muestra la relación entre el gasto público social (en el eje horizontal) y la productividad laboral (en el eje vertical), acompañada de una línea de tendencia sobre lo que ha ocurrido en los últimos 20 años. (Ver Gráfica No. 1).

Lo que allí se observa es que:

El que exista un grupo de países donde se conjugan los mejores logros en igualdad y productividad es consistente con la idea de que la igualdad se alcanza, al menos en parte, a través de una distribución más “pareja” de capacidades y empleos de calidad dentro de una estructura diversificada. En estos países, las ganancias de productividad



permitirían proteger a la fuerza de trabajo más vulnerable, que puede verse afectada negativamente por el proceso de cambio estructural. (Cepal, 2014, p. 38)

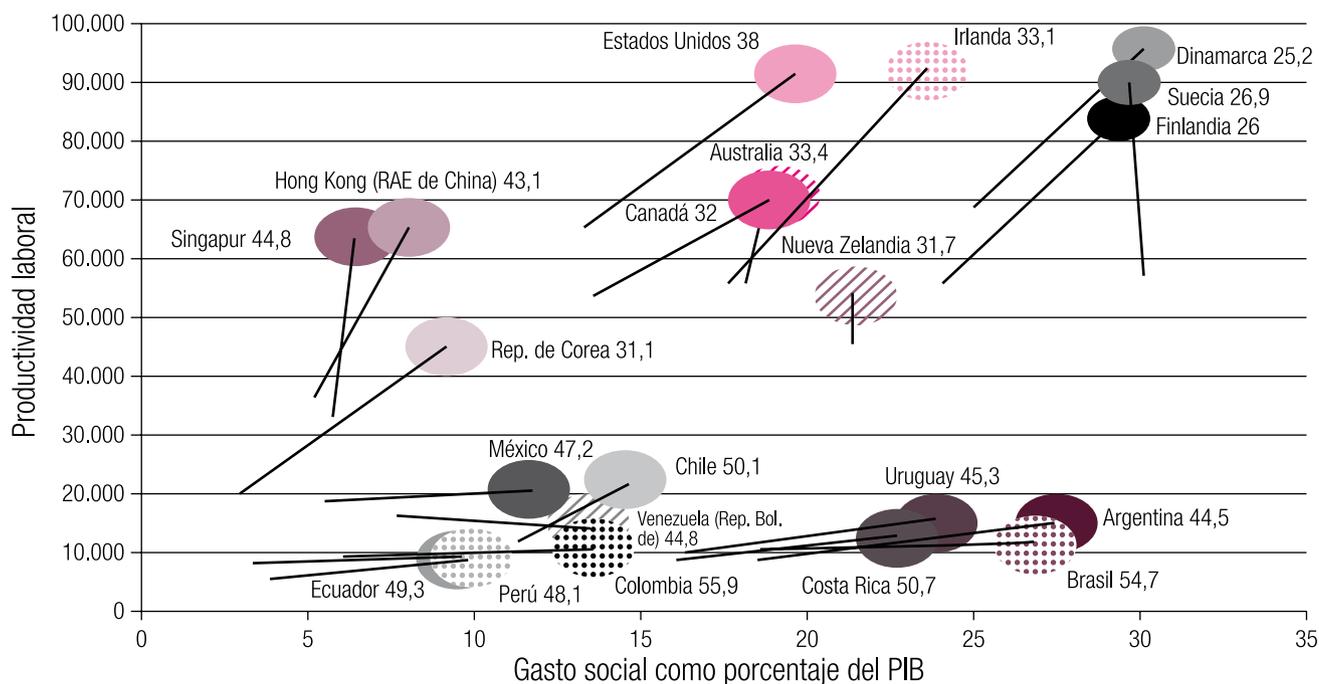
En conclusión, la construcción del Estado Social de Derecho, como visión colectiva, requiere que coexistan una estructura política fuerte, democrática, una iniciativa privada que coadyuve en la consecución de los objetivos de ese Estado, y para ello requieren un marco institucional incluyente y un marco regulatorio adecuado para que ambas puedan evolucionar y transformarse.

Se requiere que la estructura política se transforme y que promueva un cambio estructural con

igualdad, que desconcentre el poder político y que ejerza un rol preponderante en garantizar los derechos fundamentales de la población. Por eso, profundizar el modelo democrático tiene que ser un objetivo estratégico de esa acción. Unido a este elemento, necesitamos una estructura económica amplia, incluyente y productiva, que con base en su función social, construya condiciones tendientes a la igualdad. Esto solo es posible si, a la par de la iniciativa privada en nuestra sociedad coexiste una institucionalidad proclive a la igualdad y una regulación adecuada que constituya incentivos (castigos) a los agentes que cumplan (violen) nuestro objetivo como Estado Social de Derecho. El mercado y el Estado se complementan en la búsqueda de la igualdad.

Productividad laboral y gasto social como porcentaje del PIB, alrededor de 1990 y 2010, y desigualdad, alrededor de 2010 ^a

(En dólares constantes de 2005 y porcentajes)



Gráfica No. 1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de Standardized World Income Nequality Database, versión 4.0, septiembre de 2013.

2. El sector privado y los bienes públicos

Como se ha evidenciado, al categorizar al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho se busca que toda la estructura social tenga acceso a salud, vivienda, trabajo y educación adecuada, entre otros derechos. Para hacer esto, el Estado ha debido construir el andamiaje, tanto institucional como en materia de infraestructura, necesario para la provisión de los bienes y servicios que garanticen estos derechos. A pesar de esto, se da la posibilidad al sector privado de desarrollar sus propias iniciativas en esta materia para complementar la labor del Estado y aumentar la oferta y, en muchos casos, el mejoramiento de la calidad y la cobertura de los servicios. Además, da al ciudadano la posibilidad de elegir si quiere que el proveedor de los servicios y bienes de naturaleza pública, sea una institución pública o una institución privada; decisión que, en la mayoría de los casos, está supeditada a la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.

La participación del sector privado en la provisión de bienes de naturaleza pública ha sido gradual en nuestro país y de acuerdo con el sector se basa en diferentes leyes; no obstante se encuentra enmarcado en el derecho a la libre empresa, lo que supone el ánimo de lucro como primer elemento, pero que debe estar acompañada de inclusión y valor social, así como de apuestas por la sostenibilidad ambiental.



2.1. Sistema de salud

Uno de los factores determinantes para la calidad de vida de los ciudadanos es la protección social, que engloba tres aspectos fundamentales: la salud, el sistema pensional y el manejo de los riesgos profesionales. La Constitución Política del 91 supone un nuevo ordenamiento jurídico, institucional y social en el país y en esta materia, la Constitución establece la Seguridad Social como un derecho irrenunciable de los habitantes del territorio nacional y como servicio público obligatorio cuya organización debe hacerse conforme con los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (artículo 48). La Constitución establece nuevos principios sociales y administrativos para el sector de la salud, al tiempo que se garantiza la atención de la misma y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado (artículo 49). La Ley 100 de 1993, que fue ampliada por la Ley 789 de 2002, conformó al Sistema de Protección Social como un conjunto de bienes y servicios articulados que ofrecen a los ciudadanos protección frente al riesgo social: la salud, las pensiones, la atención integral en la primera infancia; son parte de los componentes de dicho Sistema. En su prestación pueden concurrir agentes tanto públicos como privados, y estos últimos participan con el objetivo de ayudar al Estado en la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social.

A partir de la Ley 100 se conformó el Sistema de Seguridad Social Integral y se dio cabida a la participación del sector privado en la provisión de los servicios que lo componen. Antes de ella y en general, antes de la Constitución de 1991, los servicios de salud se prestaban a los colombianos con un esquema de beneficencia pública, pero con la introducción del Estado Social

de Derecho, se convirtió en un derecho de los ciudadanos. Este reconocimiento de la salud como derecho ha hecho que el Estado tenga la obligación de prestarlo a toda la ciudadanía y se evidenció la necesidad de participación del sector privado, ya que no se contaba con una infraestructura y una institucionalidad capaz de cobijar a toda la población.

Además de esto, se implementó un modelo de competencia regulada basado en el aseguramiento universal de la población y la competencia en los mercados de aseguramiento y provisión de servicios para dar cabida a la participación de actores privados en la administración de fondos de pensiones y de riesgos laborales. Sin embargo, la Constitución atribuye al Estado la organización, dirección, establecimiento de normas, la vigilancia y el control de la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Ahora bien, dentro del Sistema de Protección Social, el Sistema General de Seguridad Social en Salud funciona con un modelo de competencia regulada entre agentes públicos y privados, en el que las variables más relevantes para el funcionamiento del Sistema las regula el Estado (lo público): el valor de la Unidad de Pago por Capitación –UPC– que se le gira a cada EPS, la prima (cotización obligatoria) que se le cobra a cada afiliado, y el contenido del plan de beneficios (POS) al que tiene derecho cada uno de ellos. En este marco los agentes privados, sean aseguradores o prestadores, son intermediarios del Estado para proveer (o prestar) el acceso a servicios de salud de los

afiliados. Es un modelo que promueve la competencia en términos de calidad, dado que los precios están fijados con antelación, y en el que el Estado debe regular y vigilar el cumplimiento de todas las normativas asociadas con la salud.

Siendo así, el Estado tiene la responsabilidad más alta en el funcionamiento del Sistema, dado que:

El Sistema no puede funcionar adecuadamente si no existe la más alta capacidad técnica y ética para ejercer estas funciones en las diferentes entidades del Estado encargadas de ello. Tampoco puede operar eficientemente si el regulador es “capturado” por los intereses de los regulados o si los políticos convierten la provisión de los servicios de salud en instrumentos del clientelismo. (Bernal & Gutiérrez, 2012, p. 5)

A los agentes privados, por su parte, les cabe la responsabilidad de acatar con la normatividad del Sistema, de no abusar de su poder de mercado y en general, de cumplir con el contrato de aseguramiento. Por esto, una de las necesidades que tiene el Sistema, antes que poner al Estado a utilizar recursos en la conformación o fortalecimiento de su capacidad de asegurar a la población, o devolvernos al modelo estatal de provisión y aseguramiento, es dotarlo de capacidades suficientes para cumplir su labor reguladora y rectora sobre el Sistema.

El primer impacto que tuvo la implementación de este Sistema fue con la cobertura en salud: antes de la Ley 100, la cobertura que alcanzaba el antiguo Instituto de Seguro Social- ISS era cercana al 20% de la población, hoy en día entre el régimen contributivo y subsidiado el país se encuentra cercano a la cobertura universal, en una proporción 4 a 6 entre ambos regímenes. Este crecimiento de la cobertura ha estado acompañado de un mayor acceso: entre 1997 y 2003 aumentó en cerca de 50 puntos porcentuales las personas en el área rural que realizaron consultas de prevención en salud (28,8% vs. 77,4%), mientras que en el área urbana fue cercana a 30 puntos porcentuales (49,2% vs. 78,9%). Igualmente, se puede mencionar el aumento en las citas de control prenatal: en 1995 el 69% de la población en la

zona rural realizaron algún control, mientras que en el 2005 ascendió al 78%; y en el caso de las citas de control postnatal sucedió algo similar: entre el 2000 y el 2005, el porcentaje de madres que acudían a estas citas aumentó de 29,7% al 49,8% (Santa María, 2008).

Aunque siguen existiendo barreras al acceso relacionadas con la falta de ingresos, falta de atención y de tiempo, entre otras, es importante resaltar que la mayor cobertura y el mejoramiento en el acceso tuvieron efectos en varios indicadores. En primer término, ha disminuido la tasa de mortalidad por cada 100 mil habitantes en mayor proporción en el régimen subsidiado, mientras que en el contributivo se ha mantenido estable. Y aunque hay factores asociados con mayor acceso a servicios públicos, sí es posible demostrar una relación entre mayor acceso a servicios con mejores resultados. (Ver Gráfica No. 2).

Igual ha ocurrido con la mortalidad materna y la mortalidad infantil. En el primer caso, para el año 2000, la tasa fue de 104,94 por cada 100 mil nacidos vivos, mientras que en el 2009 bajó a 72,9 por cada 100 mil nacidos vivos. En el segundo caso, la disminución entre 1990 y 2009 de la mortalidad infantil ha sido del 45% pasando de 36,7 a 20,1 por cada mil nacidos vivos. La tasa de mortalidad en menores de cinco años ha pasado de

“
...el país
se encuentra
cercano a la
cobertura
universal,
en una
proporción
4 a 6
entre ambos
regímenes
”



Gráfica No. 2

Tasa de mortalidad según el régimen de afiliación en Colombia (por cada 100 mil habitantes).

Fuente: Latorre & Barbosa (2012).

51,46 por cada mil nacidos vivos en 1990, a 24,29 en el año 2009. Una tendencia similar ha tenido la tasa de mortalidad por infecciones en la población general, la tasa de mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menos de 5 años, la tasa de mortalidad por deficiencias nutricionales y anemias en menores de cinco años (Latorre & Barbosa, 2012, pp. 30-43).

Un último elemento sobre el cual llamar la atención es el efecto del Sistema de Salud en la reducción de la pobreza, si se toma como elemento los ingresos reportados por las familias e imputándole los subsidios que reciben en salud. Con base en este ejercicio, es posible observar que el Sistema de salud actual reduce la pobreza en 4,78 puntos porcentuales y el coeficiente Gini en 2,54. (Ver Tabla No. 2).

Tipo de régimen	Reducción de la pobreza	Reducción del coeficiente Gini
Contributivo	-2,14	-0,76
Subsidiado	-2,43	-1,70
Vinculados	-0,25	-0,15
Total	-4,78	-2,54

Tabla No. 2

Reducción de pobreza y coeficiente Gini según régimen de aseguramiento.

Fuente: Núñez (2009).

Aunque existe suficiente evidencia para demostrar los beneficios que ha traído el modelo de aseguramiento y de competencia regulada en términos del estado de salud y el acceso de la población, hay una corriente de pensamiento que ha venido insistiendo sobre la necesidad de contar con un único asegurador público y eliminar la participación del sector privado en el Sistema. Sobre el particular, vale la pena mencionar que existe un amplio reconocimiento sobre las fallas en las que puede incurrir el Gobierno en el manejo de los sistemas de salud:

Los políticos pueden convertir la provisión de servicios de salud en instrumentos de clientelismo. Los proveedores públicos pueden comportarse como cualquier monopolio, elevando tarifas o disminuyendo la calidad. Cuando existe una importante movilización de recursos públicos, pueden presentarse oportunidades para la corrupción. (Azüero, 2012, p. 188)

Un claro antecedente de lo anterior fue lo ocurrido con el Instituto de Seguros Sociales –ISS– que se convirtió en un foco de corrupción, tanto en el tema de salud como en el de pensiones, que le costó al erario público cerca de 90 mil millones de pesos, y en el que se han condenado a dos exdirectores¹. Igualmente, se puede mencionar la desconfianza en el marco actual del Sistema por los grandes problemas que ha venido presentando el régimen subsidiado, frente a cartera morosa, tiene relación con Caprecom asegurador del Estado. Por tal motivo, pensar que el Sistema de Salud funcione sin la participación privada en el aseguramiento significaría un retroceso en términos de gobernabilidad sobre el mismo.

¹ Pueden consultarse datos de las investigaciones en: Caracol Radio (2012), El Tiempo (2013), Fiscalía General de la Nación (2014) y El Espectador (2012).

2.2. Pensiones

El Sistema de pensiones permite la coexistencia de actores públicos (Régimen de Prima Media), y privados (Régimen de Ahorro Individual), que deben propiciar condiciones para que las personas accedan a ingresos que permitan cubrir sus riesgos en la vejez. La gran diferencia entre ambos modelos es que el primero requiere de un alto nivel de solidaridad pública y privada, en tanto se subsidian los ingresos pensionales con un mayor gasto público; el segundo depende única y exclusivamente del esfuerzo individual, aunque como sucede en salud, las principales variables están reglamentadas por un regulador público (la cotización y el ingreso pensional mínimo). Por esto, una de las necesidades de este Sistema es que las condiciones en la estructura productiva permitan a las personas acceder a empleos formales y promover una mayor equidad en términos de cobertura y de ingresos pensionales.

Con las condiciones actuales, al régimen público (de prima media) solo está accediendo el 13% de la población trabajadora de Colombia, y como si fuera poco, hay una concentración del ingreso pensional en el 10% más rico de la población. A esto hay que sumarle el impacto fiscal: según los más recientes datos del Ministerio del

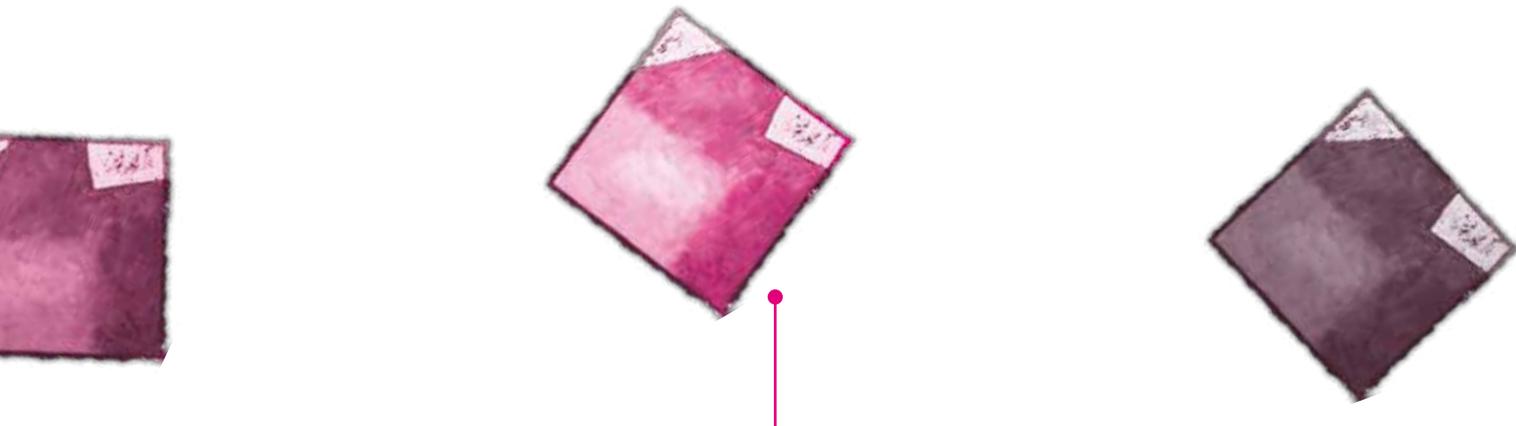


Trabajo, el gasto público en pensiones es cercano al 4% del PIB (lo mismo que recaudamos anualmente por IVA); y al mismo tiempo, el pasivo pensional está en el 116% del PIB. Así, y más allá de la importante reducción de esta cifra que en el 2002 estaba en el 220% del PIB, es posible establecer un segundo reto para el sistema público que es su sostenibilidad fiscal y, por consiguiente, cuestiona la existencia y el impacto del régimen de prima media y de los regímenes especiales, como componentes del Sistema General de Pensiones (Montenegro, 2012).

En el régimen de ahorro individual la situación cambia aunque no drásticamente. En este caso, la cobertura del régimen aumenta y llega cerca al 30% de la población; y el ingreso pensional está menos concentrado. Por tal motivo, lo que se requiere es revisar a profundidad el marco normativo del Sistema (no cuestionar la participación privada en el mismo), en el sentido de que a pesar de que hay más empleo, la necesidad de contar con un seguro para la vejez aún no ha permeado a toda la población. La formalización laboral, la cotización por días, y permitir pensiones inferiores a un salario mínimo (con los Beneficios Económicos Periódicos –BEP–) pueden ser arreglos institucionales eficientes para desconcentrar la desigualdad pensional en Colombia.

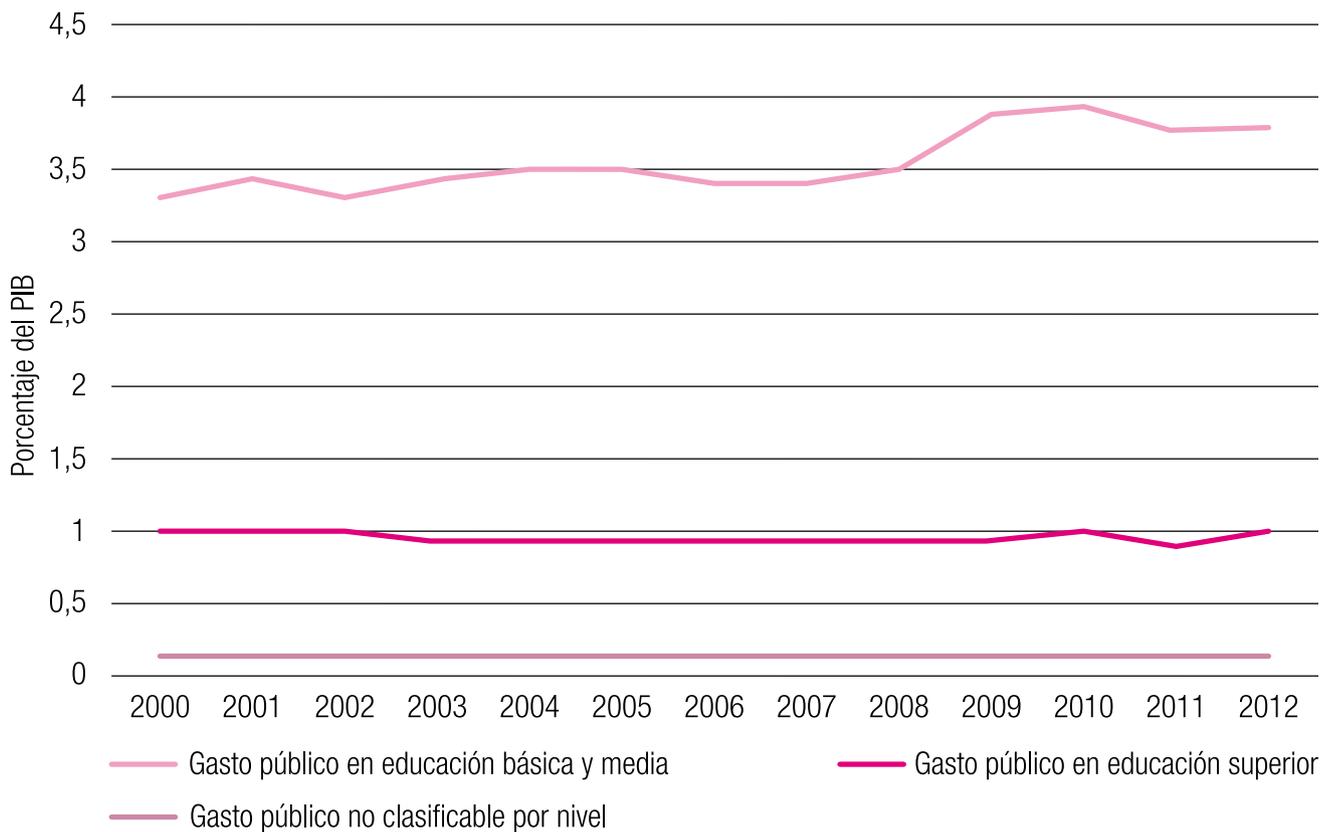
2.3. Educación

Según lo establecido en la Ley 115 de 1994, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Constitución Nacional, en Colombia la educación es un derecho y un servicio público, y puede ser ofrecida por el sector oficial o por particulares. Aunque se da cabida al sector privado para la prestación de servicios, el Estado sigue siendo el encargado de crear el marco institucional y regulatorio para el correcto funcionamiento del sistema. La coexistencia de actores públicos y privados para la provisión ha derivado en resultados diferentes. En el primer caso, la educación básica y media es gratuita para todos los colombianos; en el segundo caso, depende en gran medida de la capacidad de pago. Aunque podría afirmarse que las personas que perciben menos ingresos sólo podrán tener acceso a la educación pública, y por ende, podrían estar en desventaja frente a quienes tienen una educación privada, el asunto no pasa por esta diferencia. El tema de fondo en términos de educación es que requerimos un cambio en nuestra estructura política que priorice verdaderamente la educación como el mayor detonante del desarrollo individual y colectivo de nuestra estructura social. En suma, se hace menester contar con mejores resultados públicos en términos educativos, antes que desterrar al sector privado de la provisión del mismo.



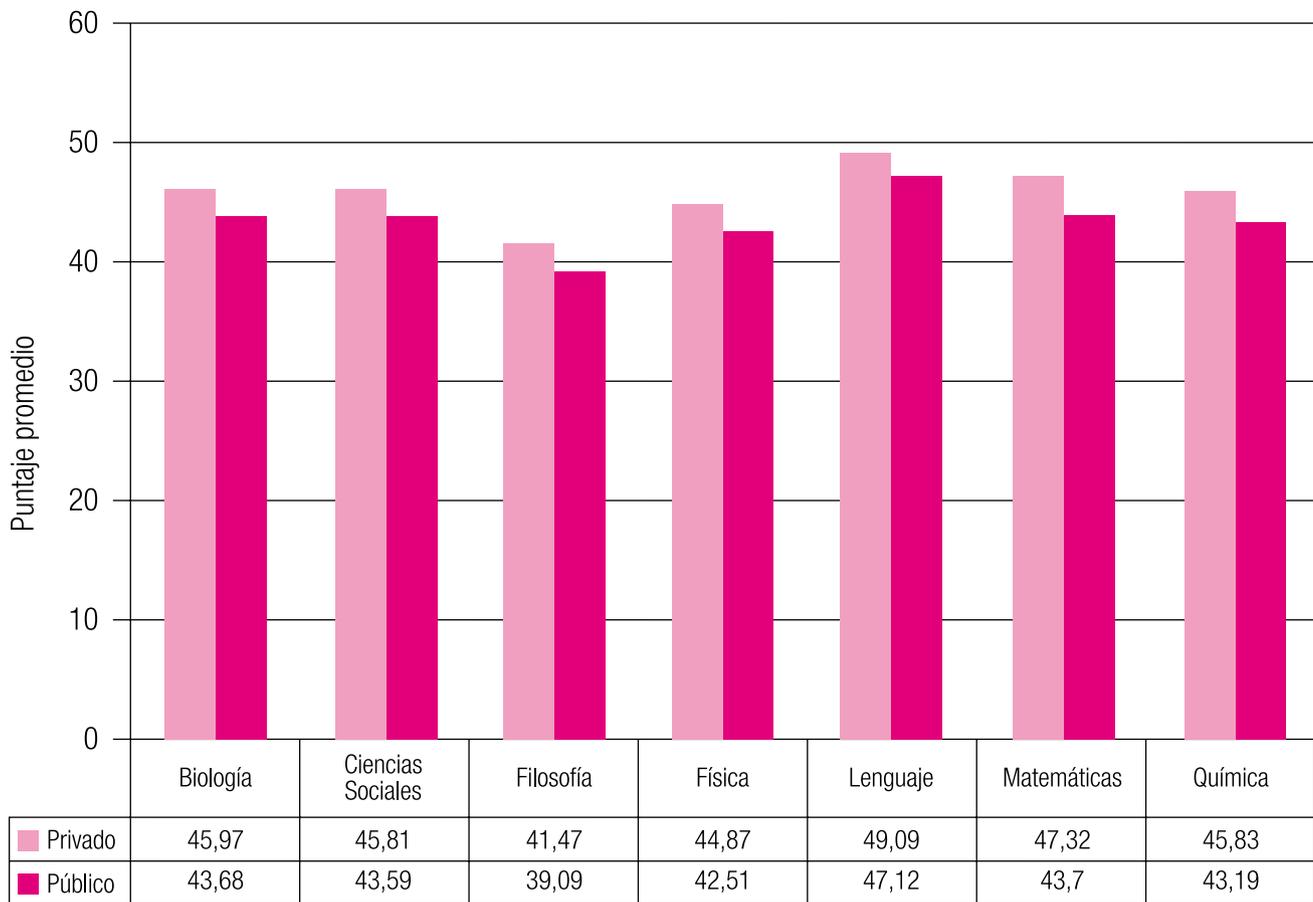
Una forma de ver esta necesidad es advertir la tendencia de los últimos años en términos del gasto público en educación en Colombia. Entre el año 2000 y el 2012, el gasto público en educación como porcentaje del PIB pasó del 3,25% al 3,8%, en el caso de la educación básica y media. Para la educación superior, el gasto se ha mantenido estable en el 1%. ¿Cómo se pueden superar las barreras de desigualdad en materia educativa, cuando la estructura política de nuestro país no ha mostrado, al menos desde este indicador, una apuesta fuerte por la educación? (Ver Gráfica No. 3).

Lo anterior, tiene un reflejo particular en las diferencias de calidad entre la educación pública y privada. Medida como el desempeño en pruebas estandarizadas (Pruebas Saber 11° para el acceso a la educación superior), en cada una de las áreas evaluadas (biología, ciencias sociales, filosofía, física, lenguaje, matemáticas y química) los colegios privados superan el desempeño de los colegios públicos. Para el año 2013, el que se encuentra en la siguiente gráfica, no hubo ninguna institución oficial entre las primeras 40 instituciones con mejor desempeño en las pruebas. (Ver Gráfica No. 4).



Gráfica No. 3
Gasto público en educación como porcentaje del PIB por nivel.
 Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2015).





Gráfica No. 4
Puntaje promedio Pruebas Saber 11° 2013
 Fuente: ICFES Interactivo (2015).

2.4. El sistema de compensación familiar

Uno de los principales aportes que ha hecho el sector privado a la consolidación del Estado Social de Derecho y a la construcción de un modelo sostenible de desarrollo es la creación del subsidio familiar que posteriormente se convirtió en el Sistema de Compensación Familiar y se incluyó en el Sistema de Protección Social. Con el subsidio familiar fueron creadas las cajas de compensación, instituciones sin ánimo de lucro regidas por el derecho privado destinadas

a la administración de los recursos públicos derivados del aporte de los empleadores, para la prestación de servicios de naturaleza pública como salud y educación.

Dicho subsidio nació de la preocupación de algunos empresarios antioqueños por el elevado costo de la canasta familiar, ya que una gran parte de los ingresos percibidos por los trabajadores era destinado a su adquisición y se



dejaba un margen pequeño para otro tipo de gastos fundamentales para la calidad de vida de las familias; situación que se hacía aún más grave en aquellas familias con mayor número de hijos. Este subsidio empezó como un aporte voluntario de un grupo de 45 empresarios, y en las últimas seis décadas ha ido evolucionando hasta convertirse en un aporte obligatorio por parte de todos los empleadores, administrado por las Cajas de Compensación Familiar que se destinan a complementar la oferta estatal en aspectos como la salud, la educación, la recreación, la vivienda y el crédito social.

El subsidio familiar fue reglamentado y, por tanto, hace parte de la legislación colombiana hace cerca de seis décadas, pero fue gracias a la Ley 100 de 1993 que se incluyó en el Sistema General de Seguridad Social, por cuanto algunas actividades de las cajas de compensación se basan en la prestación de servicios de salud y la administración de pensiones. Por tal razón está protegido por la Constitución y se constituye en una acción primaria de responsabilidad social por parte de los empresarios colombianos fundada en el hecho de ser una prestación social como lo son las cesantías, las primas y las vacaciones, entre otras.

3. La iniciativa privada y el desarrollo sostenible

La participación de la iniciativa privada en la provisión de bienes públicos ha tenido efectos positivos y transformaciones en la estructura social. En el caso de la salud, el modelo de competencia regulada, la prestación y el aseguramiento privado ha mejorado los indicadores de mortalidad, mayor cobertura y acceso. Para el caso de las pensiones, los fondos privados han incrementado la cobertura y han disminuido, aunque sea en niveles muy bajos, la concentración de los beneficios pensionales. En el caso de la educación, la provisión privada posee mejores resultados y mayor calidad en todo el proceso.

Por tales motivos la iniciativa privada, por medio de los mecanismos de mercado, ha propiciado transformaciones positivas que le apuntan a los objetivos esenciales de nuestro Estado Social de Derecho mediante la provisión de bienes públicos, como instrumento esencial de la garantía de derechos fundamentales en nuestra sociedad. Es hora entonces de superar la falsa excusa de que todo público o estatal es mejor dado que no tiene ánimo de lucro. Es posible, como se ha hecho hasta ahora, combinar la función primordial de la empresa privada que es generar riqueza, con la promoción de mayor valor social y ambiental.

Superando entonces la falsa disyuntiva entre Estado y mercado, y reconociendo el valor que tiene la iniciativa privada en la construcción del Estado Social de Derecho; es posible afirmar que lo que requiere Colombia es un cambio en la estructura política para que, por medio de su capacidad regulatoria y redistributiva, puedan construirse mejores arreglos institucionales

que promuevan la igualdad, y por tanto, permitan profundizar los resultados alcanzados hasta ahora. Esto no constituye una defensa a ultranza, *per se*, de la iniciativa privada. Por el contrario, es un llamado a que es posible y necesario construir una visión ética empresarial y asignarle un valor en la construcción de nuestro propio proceso de desarrollo.

En la construcción de este escenario, el sector privado debe desempeñar un rol activo, no sólo al acudir al llamado de los diseñadores de política, sino propiciando espacios, movilizándose junto con la sociedad civil para llevar estas demandas al Estado y que este responda con políticas de cambio efectivas. Velar de manera permanente por la existencia de una sintonía y articulación entre las políticas macroeconómicas y fiscales con las políticas de carácter industrial y social; siempre teniendo como eje transversal el desarrollo integral ligado al crecimiento económico.

En esta medida, se le asigna un rol estratégico al sector privado en la construcción del desarrollo porque es el encargado de imprimir la visión de largo plazo a las políticas que se formulan desde el Gobierno. En las últimas décadas se ha comprendido que las empresas privadas tienen una función que va más allá de la propia riqueza y el empleo: generar valor económico, social y ambiental, basado en la equidad y la inclusión; esto no puede deri-

“
...siempre
teniendo como
eje transversal
el desarrollo
integral
ligado al
crecimiento
económico
”

vase de cosa diferente a un accionar ético en sus procesos internos y en la relación con el entorno, con el fin de crear un contexto favorable para los negocios, más apropiado para mejorar la competitividad y más justo para los diversos grupos sociales que impacta con sus actividades.

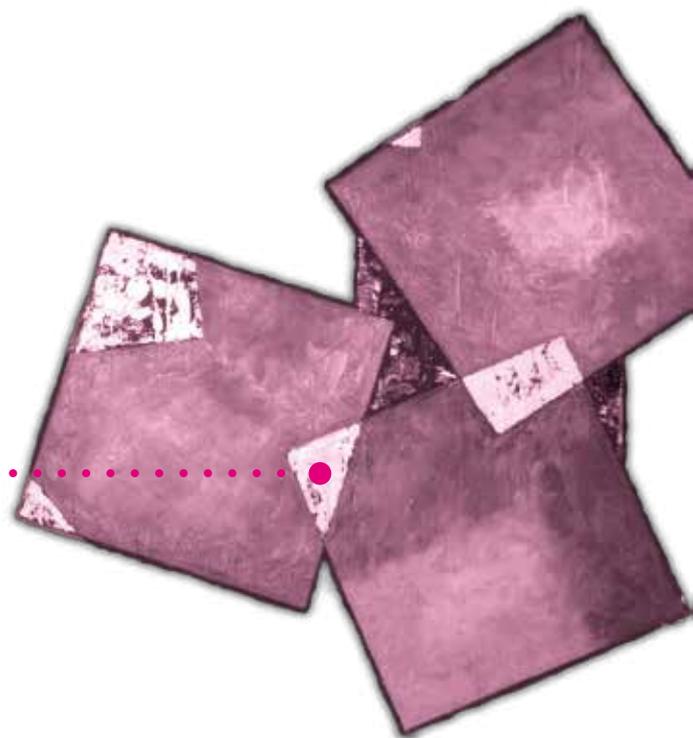
Si el sector privado logra combinar estos dos aspectos puede convertirse en pieza clave para el desarrollo sostenible del país, ya que si hace de la ética y la responsabilidad un eje transversal a todo su accionar logrará impactar de manera positiva su entorno; pero si adicional a esto, logra una articulación, no sólo con las demás empresas, sino un trabajo conjunto con el Estado podrá convertirse en el núcleo

del desarrollo sostenible. Para que esto sea posible, se hace necesario que tanto Estado como sector privado comprendan que la búsqueda de la sostenibilidad y, por tanto, del desarrollo sostenible exige una visión integral que contemple los factores económicos, sociales, políticos, culturales y ecológicos; y que a la vez comprendan que las dinámicas locales deben estar en sintonía con las globales, haciendo especial énfasis en la forma en que ambas se relacionan y cómo se afecta la cotidianidad de las comunidades.

Desde la concepción misma del desarrollo sostenible se ha comprendido que es necesario satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de

las del futuro para atender sus propias necesidades. Por este motivo, el Estado y el sector privado se convierten en socios estratégicos para cumplir con los mandatos del Estado Social de Derecho, pero con una visión de largo plazo en un entorno favorable en el tiempo para el desenvolvimiento del sector privado y la sociedad en general. Todo esto en el entendido de que si se perpetúan las condiciones de pobreza y desigualdad, la estabilidad y la sostenibilidad de cualquier sociedad se ve amenazada porque las condiciones de vida precarias aumentan la vulnerabilidad frente a fenómenos tanto naturales como sociales.

Para que el desarrollo sostenible tenga lugar se requiere, como *conditio sine qua non*, la profundización de la democracia como regla de juego, lo que significa que los ciudadanos nos hagamos corresponsables de lo público, de los asuntos que son de todos, y por ese camino, se construya una nueva ciudadanía. Eso implica reconocer, desde la diversidad, estrategias para la construcción de ciudadanía en otras dimensiones: en la cultural, por medio del rescate de prácticas, lenguajes y relaciones; en la económica, relacionado con la inclusión de la población marginada, no desde lo formal o legitimador, sino desde dinámicas propias de la generación de oportunidades; y desde la dimensión política, para que se destierren del todo las prácticas clientelistas y de corrupción. El éxito de nuestra sociedad democrática consiste en reconocer estos desafíos y, a partir de ellos, conformar nuevas instituciones y pactos sociales para promover la igualdad y la sostenibilidad.



Conclusión

Es preciso conformar un nuevo acuerdo social que haga de nuestras estructuras un arreglo institucional más incluyente. Partir del supuesto de que el Estado es el encargado de propiciar políticas que encaminen el país hacia la prosperidad, equidad, competitividad económica y desarrollo sostenible; el sector privado y la sociedad civil deben hacer un acompañamiento constante para coadyuvar en la construcción y mantenimiento de esa visión conjunta de largo plazo para nuestra sociedad que parta de la interlocución, articulación y el entendimiento. En esta medida, el Estado debe propender por la creación e institucionalización de espacios de interlocución que no estén supeditados a intereses sectoriales ni al ciclo político, y del cual puedan surgir las medidas necesarias para encaminar el país hacia el desarrollo sostenible. Estos espacios deben contar con participación de personas que tengan conocimientos técnicos provenientes del sector privado y el sector público, representantes de organizaciones civiles y la academia, con el fin de lograr debates nutridos que desemboquen en la formulación de planes y políticas integrales y efectivas. Todo esto se verá reflejado no solo en la construcción del desarrollo sostenible sino en la competitividad del país por cuanto eliminará algunas externalidades de tipo social y estructural tales como la falta de mano de obra calificada, la informalidad laboral, la falta de acceso, pertinencia y calidad en la educación superior, que afectan la productividad, la innovación y la competitividad con otros mercados.

No obstante, sería un despropósito pensar que el sector privado solo debe preocuparse por participar en la planeación de largo plazo en materia económica y que lo social se verá jalado por el crecimiento derivado de esta planificación conjunta con el Estado. Esto, en la medida en que tanto sector privado como sociedad civil, están llamados a promover la inclusión en la agenda del gobierno temas trascendentales como la implementación de mejores acuerdos que potencien la capacidad redistributiva del Estado a partir de una correcta asignación del gasto público; de esta manera las políticas estatales, en materia de tributación y asignación del gasto social, desembocarán en la redefinición de la manera en la que se distribuyen los ingresos generados por el mercado, que, dadas las condiciones actuales, es altamente desigual.

Estos nuevos acuerdos sociales deben procurar que la asignación del gasto social tenga como punto de partida un análisis juicioso de los aspectos prioritarios, pero además de los temas que deben ser atendidos y que tienen un mayor retorno en materia de superación de la pobreza y la reducción de brechas como lo son la educación y la salud, temas fundamentales para igualar el acceso de toda la población a las oportunidades de desarrollo humano y atacar, desde el principio, la concentración del ingreso.

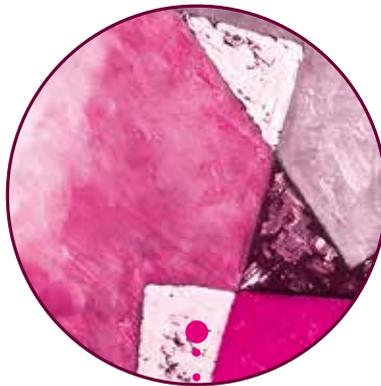
Se debe brindar un fortalecimiento tanto del Estado como de la ciudadanía, que dote a las

instituciones de un marco regulatorio fuerte y mecanismos efectivos para corregir las potenciales desigualdades en la búsqueda de una mayor productividad, lo que implica una capacidad renovada de regulación por parte del Estado en todos los temas. Fuerte no implica rígido, sino, por el contrario, dadas las condiciones se ha evidenciado la necesidad de un nuevo marco institucional capaz de adaptarse a las nuevas condiciones de la economía, sin desconocer las demandas sociales.

Por la transformación que ha tenido la responsabilidad social por parte del sector privado, se ha logrado que las empresas tengan un mayor retorno con sus programas de responsabilidad social porque se enfocan en lo que es verdaderamente importante para sus nego-

cios, pero al mismo tiempo buscan el mejor impacto posible en su entorno.

En este orden de ideas, se hace necesario que Colombia siga la ruta que se viene marcando en el contexto internacional en materia de institucionalización de la responsabilidad social. Ello, en la medida en que tanto esta como la sostenibilidad han empezado a aparecer en la legislación de algunos países y en las directrices que imparten los organismos multilaterales. Resulta imperativo entonces que el país continúe avanzando en la construcción y consolidación de un marco normativo que rija el accionar empresarial y lo oriente hacia la sostenibilidad y a un accionar responsable que redunde en la construcción de valor y de capacidades para mejorar la calidad de vida de la sociedad.



Referencias

- Azuero, F. (2012). La organización institucional y la regulación en el sistema general de seguridad social en Colombia. En O. Bernal, & C. Gutiérrez (Comp.), *La salud en Colombia Logros, retos y recomendaciones* (183-207). Bogotá: Edición Uniandes.
- Bernal, O. & Gutiérrez, C. (Comp.). (2012). *La salud en Colombia logros, retos y recomendaciones*. Bogotá: Edición Uniandes.
- Caracol Radio (2012). ISS, una historia de corrupción y desangre, *Página web Caracol Radio*. Fecha de consulta: Noviembre de 2014. URL: <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/iss-una-historia-de-corrupcion-y-desangre/20120929/nota/1770210.aspx>.
- Colombia. Presidencia de la República de Colombia. Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia Ley 100 (1993). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html.
- Colombia. Congreso de la República de Colombia Ley 789 (2002). Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0789_2002.html.
- Comisión Económica para América Latina – Cepal (2014). *Pactos por la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago: Naciones Unidas.
- Corte Constitucional (1992). Bogotá. *Sentencia No. T-406/92*. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.
- Corte Constitucional (2001). Bogotá. *Sentencia C-1064/01*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.
- El Espectador (2012). Nuevo fraude en el Seguro Social sería de \$90 mil millones, *Página web El Espectador*. Fecha de consulta: Noviembre de 2014. URL: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/nuevo-fraude-el-seguro-social-seria-de-90-mil-millones-articulo-351362>.
- El Tiempo (2013). Así fue la millonaria estafa al Seguro Social, *Página web El Tiempo*. Fecha de consulta: Noviembre de 2014. URL: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12891896>.
- Fiscalía General de la Nación (2014). Fiscalía investiga corrupción en Ciénaga (Magdalena) para apropiarse de dineros del ISS, *Página web Fiscalía General de la Nación*. Fecha de consulta: Noviembre de 2014. URL: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-investiga-corrupcion-en-cienaga-magdalena-para-apropiarse-de-dineros-del-iss/>.
- Heller, H. (1962). *Supuestos históricos del Estado actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Icfes Interactivo (2015). Resultados históricos Pruebas Saber 11°. Recuperado de: <http://www.icfesinteractivo.gov.co/historicos/>.
- Latorre, M. L. & Barbosa, S. (2012). Avances y retrocesos en la salud de los colombianos en las últimas décadas. En O. Bernal, & C. Gutiérrez (Comp.). *La salud en Colombia logros, retos y recomendaciones* (11-65). Bogotá: Edición Uniandes.

- Ministerio de Educación Nacional. (2015). Gasto público en educación como porcentaje del PIB. Recuperado de: http://menweb.mineduacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal_ind.php?consulta=gasto_publico_nivel&nivel=21.
- Ministerio de Salud (1996). *La reforma a la seguridad social, Informe final, programa de apoyo a la reforma en salud*. Bogotá: Universidad de Harvard.
- Molina, I. (2007). *Conceptos Fundamentales de Ciencia Política*. Bogotá: Alianza Editorial.
- Montenegro, S. (2012). *Propuesta para incrementar cobertura y mejorar equidad en pensiones*. Bogotá: Asofondos.
- Núñez, J. (2009, septiembre). Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. *Archivos de Economía*, (359).
- Santa María, M. (2008). *El sector salud en Colombia: resultados, retos y regulación*. Bogotá: Fedesarrollo.

