



# LA CRISIS DEL ESTADO PROVIDENTE, PUNTO DE PARTIDA HACIA LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

## RESUMEN

El autor de este ensayo tiene el propósito de generar reflexiones entorno a la crisis de los programas de providencia estatal, analizando las problemáticas de las políticas de Protección Social del Estado Colombiano. Sugiere revisar el modelo de su concepción providente, invocando el advenimiento de una vigorosa responsabilidad social empresarial, como resultado de una alianza estratégica perdurable de Estado y sector privado. El ensayo hace un análisis crítico de los lineamientos estatales en materia de políticas sociales, reclamando y estimulando un mayor protagonismo del sector privado en la implementación y ejecución de políticas de responsabilidad social

**Palabras Claves:** Responsabilidad social empresarial, política pública, Estado, modelo providente, política social.

## SUMMARY

The author shows the crisis of the state, by analyzing the public policy about health in Colombia. He suggests analyzing the



provident model and the social responsibility of business as a result of an alliance between state and the private sector. The document analyzes critically the social public policy making an emphasis on the role of the private sector for the implementation of policies about social responsibility.

**Key Words:** Social responsibility, public policy, State, provident model, social policy.

## INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se busca generar reflexiones entorno a la crisis de los programas de provi-dencia estatal, analizando las problemáticas de las políticas de Protección Social del Estado Colombiano. Sugiere revisar el modelo de su concepción providente, invocando el adveni-miento de una vigorosa responsabilidad social empresarial, como resultado de una alianza estratégica perdurable entre el Estado y sector privado. Hace mención de fenómenos relevantes asociados a las políticas de bienestar social propios del contexto nacional, para contribuir al debate sobre el papel que debe jugar el Estado en la nueva Economía del Bienestar. En esta perspectiva, el ensayo pretende aportar ideas fundamentales y plantear preguntas básicas, con el fin de construir un diagnóstico y ordenar la discusión sobre el rol ideal del Estado Pro-vidente en nuestro medio, a la luz de las nuevas

realidades y retos que vienen planteando tanto la globalización de la economía, como la par-ticular situación económica y social que vive la nación colombiana.

Este trabajo se inspira en el capítulo de Política Económica de las Democracias, corres-pondiente al programa del curso de Sistemas políticos Comparados, perteneciente al Docto-rado en Derecho de la Universidad Externado de Colombia.

El ensayo hace un análisis crítico de los lineamientos estatales en materia de po-líticas sociales, reclamando y estimulando un mayor protagonismo del sector privado en la implementación y ejecución de políticas de responsabilidad social, sin las cuales, sostiene el autor de este ensayo, no será posible lograr la estabilidad política y neutralizar el fenómeno de la exclusión social que, en el caso colombia-no, ha adquirido dimensiones preocupantes, no sólo como resultado de los efectos perversos del conflicto armado que vive el país, sino por las inequidades y asimetrías que han persistido y se han acentuado por un diseño equivocado en el asistencialismo nacional, fenómeno que analizaremos en el desarrollo de este Ensayo.

Otro propósito de este ensayo es sensi-bilizar sobre la importancia que en el futuro tendrán las prácticas de responsabilidad social empresarial, como forma de suplir las falen-cias naturales de los Estados Nacionales para

---

\* Docente e Investigador, Centro de Gestión Humana y Organizaciones. Facultad de Administración de Empresas de la Universidad Externado de Colombia.

atender las necesidades no atendidas de las comunidades más deprimidas.

De una manera general, la crisis del Estado Providente en el mundo empezó a ser sugerida y diagnosticada hacia fines del decenio de los setenta, como resultado, entre otras causas, del incremento del desempleo y del surgimiento de nuevos fenómenos asociados a la pobreza y a la exclusión, derivados del mismo desempleo<sup>1</sup>. Afirmó Rosanvallon<sup>2</sup> que desde los sesenta entra en crisis aquella idea según la cual el Estado Providente, pese a su gran desarrollo, estaba siendo capaz de derrotar definitivamente aquella sensación de inseguridad social de los ciudadanos. Una de las principales problemáticas que enfrentamos hoy en día y que debemos resolver, es la miopía al interpretar la crisis del Estado Providente como un colapso de carácter financiero, o incluso, de simple ineficacia burocrática, cuando lo fundamental es definir políticamente cómo debe traducirse y materializarse la solidaridad social, e igualmente, determinar cuáles deben ser los derechos sociales de los ciudadanos. En este sentido, creemos que observar el asunto únicamente desde la perspectiva de la inminente 'bomba pensional' que se ha pronosticado en los cinco continentes, es distraer la atención con argumentos de tipo fiscal, lo cual en nada ha contribuido a sensibilizar las conciencias de gobiernos y legisladores de la región sobre la trascendencia del problema. Este es el debate que debe tramitar y resolver cada nación, con soluciones no estandarizadas de Política Social, sino acordes a su realidad socioeconómica. Aco-

giendo la visión sistémica de David Easton, el asunto toca lo social, lo político y lo económico, involucrando, quizás, un universo amplio de grupos de interés, circunstancia que ha aportado singular complejidad en la etapa de toma de decisiones políticas.

Si nos remontamos en busca de algunos antecedentes, podemos observar que la asignación de la función providente del Estado tiene en Rousseau, antes que en Marx, a un importante promotor<sup>3</sup>. Esta idea fue penetrando en las Constituciones Nacionales de los nacientes Estados, habiéndose convertido dos siglos después en una directiva partidista de los demócratas de Norteamérica<sup>4</sup>, pero ya dotada de esa visión sistémica, respecto de la relación causa-efecto de la pobreza de la sociedad en su conjunto.

Nos parece que hoy luce ingenua la ilusión de los setentas sobre la capacidad de los Estados providentes en cubrir todo riesgo, o los efectos de todas las contingencias imaginables de los ciudadanos. Como veremos más adelante en este Ensayo, con el tiempo fueron surgiendo nuevas urgencias ciudadanas por atender, de origen endógeno y exógeno, que no habían sido contempladas y que fueron minando la credibilidad de la gente sobre la capacidad del Estado para administrar eficazmente lo público y los problemas sociales. Esto trajo consecuencias negativas para la imagen de legitimidad de los gobiernos y Estados nacionales, y hay quienes piensan que esto explica en buena medida, en ciertas latitudes, el origen del crecimiento de la indiferencia en lo político y su manifestación contundente en el abstencionismo electoral.

1. Pierre Rosanvallon : "La nueva cuestión social", Éditions du seuil (1995).

2. Op. Cit.

3. En su "Artículo de Economía Política", Enciclopedia de Diderot y D'Alembert, Rousseau plantea que la patria debe mostrarse como la madre común de todos los ciudadanos, al punto de advertir que el apoyo a los indigentes constituía una "deuda sagrada".

4. "Si una sociedad libre no puede ayudar a los muchos que son pobres, no podrá salvar a los pocos que son ricos" John F. Kennedy, Discurso de campaña.



En esta perspectiva, advertimos la certeza de la aceptación universal de que la 'mano invisible' de Smith<sup>5</sup> actuaba hasta un cierto punto, a partir del cual le corresponde a los Estados intervenir para equilibrar de alguna manera, los efectos de los resultados del juego económico. En este contexto, cada vez hay menos defensores del laissez-faire económico a ultranza, lo cual explica, en buena medida, el advenimiento de la corriente del Nuevo Liberalismo que con diversos matices y resultados, ha intentado diseñar nuevas formas de asistencialismo, proponiendo nuevos roles para los Estados.

En Europa, la crisis financiera del Estado Providente del decenio de los ochentas se acentuó por el significativo aumento de los gastos de salud y por el incremento del desempleo. Es claro que toda crisis trae consigo las indeseables distorsiones en la capacidad redistributiva Estado, generando escepticismo sobre la calidad de la gestión organizativa de los Estados.

No obstante, Rosanvallon advierte que este fenómeno no se da en similares proporciones en los diferentes países de Europa, sino que existen variantes significativas para tener en cuenta. En efecto, este autor señala que: "En Francia el peso de la salud en el PBI progresó un 16% entre 1980 y 1990, contra sólo el 7% en Gran Bretaña, manteniéndose la situación estable en Holanda, mientras que los alemanes lograron incluso efectuar una reducción del 4%. Se percibe allí el peso de las idiosincrasias nacionales"<sup>6</sup>.

De todas formas, insiste este autor, estas diferencias no deben desviar la atención, pues en el presente momento está comenzando una tercera crisis del Estado Providente, que, según él, es de orden filosófico, y sugiere que esta dura prueba sirvió a los Estados Europeos para que se superara definitivamente la ideología

del 'Estado ultramínimo' por cuanto "todo el mundo reconoció el papel insoslayable del Estado Providente para mantener la cohesión social"<sup>7</sup>. La tesis de Rosanvallon se centra en que al Estado Providente hay que refundarlo intelectual y moralmente, y que esto será condición fundamental para su supervivencia.

En nuestra percepción, países latinoamericanos como Colombia no han estado tan distantes de la evolución europea antes mencionada. De ahí que, a continuación me propongo analizar los aspectos que, a mi juicio, son relevantes para contribuir al diagnóstico de la crisis del Estado Providente colombiano. En las conclusiones de este Ensayo se plantean algunas sugerencias como caminos para superar esta crisis, entre las cuales está el incentivo a implementar acciones de responsabilidad social empresarial con actores del sector privado.

Algunos antecedentes sobre el Estado Providente

Siempre se piensa que la idea de la solidaridad, nace del reconocimiento tácito de que en el juego económico y político hay perdedores, a los cuales hay que 'recompensar' en alguna forma. Por esta razón, el Estado Providente suele ser percibido como un aparato claramente indemnizador.

De otra parte, los políticos y los gobernantes saben que la adopción de medidas de providencia social, se han venido convirtiendo en un factor asegurador de lealtades políticas de sus beneficiarios, con efectos de cohesión y de identificación con lo nacional entre las comunidades atendidas.

Hoy, resulta fundamental que redefinamos qué es lo que tenemos que entender por equidad, y aclararnos el concepto de lo que es justo en una sociedad de desigualdad creciente, debate que la humanidad ha mantenido en cre-

5. Adam Smith, "La Riqueza de las Naciones".

6. Pierre Rosanvallon, Op. Cit.

7. Rosanvallon, Op. Cit.

ciente tensión dialéctica desde las últimas dos centurias. El no haber superado aún este debate, ha hecho más compleja la discusión sobre los caminos que debe tomar la solidaridad, como ejercicio político y económico. Pero es cada vez más claro que, definir qué es o qué debe ser la solidaridad, resulta un primer paso indispensable para el logro de un nuevo consenso relativo a esta noción, en la cual descansan los fundamentos del Estado Providente.

Explorando entonces los antecedentes en los esfuerzos por definir qué es la solidaridad, autores como Rosanvallon<sup>8</sup> señalan que es necesario resaltar que, los tradicionales procedimientos generadores de solidaridad han venido desapareciendo gradual e irreversiblemente. Este pensador observa que, en Europa, venían fuertemente apoyados en el sistema de seguros sociales. Así, la solidaridad estaba sustentada en la mutualización de los riesgos sociales. De esta forma, el Estado Providente, afirma, se asemejaba a una empresa aseguradora. En efecto, afirma este autor, que "El Estado Providente se desarrolló históricamente sobre la base de un sistema asegurador en el cual las garantías sociales estaban ligadas a la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales riesgos de la existencia (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etcétera)".<sup>9</sup>

El andamiaje del Estado Providente, está estructurado en buena parte desde finales del siglo XVII. En efecto, fue Leibniz quien desde entonces se manifestó férreo promotor de la idea de que el seguro mutuo obligatorio, ayudaba eficazmente a menguar las diferencias entre un

Estado social ideal regido por un mecanismo de justicia redistributiva, y el Estado de Derecho gobernado por la justicia conmutativa<sup>10</sup>.

Es interesante observar que, un siglo después, en 1788, Étienne Clavière<sup>11</sup>, igualmente citado por Rosanvallon, destaca que "Los seguros de vida vienen en auxilio del sentimiento precioso que une a un individuo a otros que deben sobrevivirle. Preparan una seguridad contra el infortunio, sin molestar ni a la industria ni a la actividad"<sup>12</sup>. Decía Clavière que el seguro de vida obligatorio para todos los ciudadanos era un eficaz instrumento para combatir la mendicidad, calamidad calificada por él como "la más triste de las enfermedades de la civilización".

No podemos dejar de mencionar a otro pionero de aquella época. Se trata de Piarron de Chamousset<sup>13</sup>, quien lanza su 'Plan de una casa de asociación', basado en un novedoso sistema de seguro contra las enfermedades, mediante el cual los suscriptores de estos amparos, pretenderían cubrir las zonas restantes de riesgo no amparados por el seguro de vida obligatorio de entonces.

En nuestra opinión, la innovadora iniciativa de Chamousset refleja una evidente inquietud, centrada en el reconocimiento que desde entonces existía de que, el Estado Providente jamás podría estar en condiciones de cubrir la totalidad de los riesgos existenciales de sus ciudadanos. No es difícil captar que esta realidad abriría los ojos de los Entrepreneurs para la fundación de las prósperas compañías de seguros para la salud, e iba a ser el comienzo de la nueva era de los seguros, ahora concebidos

8. Op. Cit.

9. *Ibíd.*, p. 17.

10. Citado por Rosanvallon C.f. su *Essay des quelques raisonnements nouveaux sur la nature humaine* (1678).

11. Étienne Clavière, "Prospectus de l'établissement des assurances sur la vie", reproducido en el n.º 1 de la revista *Risques*, junio de 1990.

12. *Ibíd.*, p. 128.

13. Chamousset bautizó su empresa aseguradora como Plan de una casa de asociación, en la cual, por medio de una suma muy módica, cada asociado se asegurará en caso de enfermedad todos los tipos de auxilios que puedan desearse. Publicó su obra en 1754.



para amparar a seres humanos y en menor proporción relativa para proteger bienes.

Llama la atención el advenimiento desde el siglo XVII de compañías de seguros de salud privadas, ofreciendo amparos muy amplios a suscriptores voluntarios, con coberturas que hoy se calificarían como excesivamente riesgosas, en un momento de la historia en el cual, el desarrollo de la medicina todavía no lograba prevenir y controlar muchas enfermedades. No obstante, esta circunstancia no debe interpretarse como un signo de ausencia de sensibilidad a los riesgos, por cuanto, desde entonces, existía en las aseguradoras el temor de posibles conductas dolosas de los tomadores de seguros, factor que fue engrosando en el tiempo el capítulo de exclusiones para el reconocimiento y pago de siniestros. Para nosotros, no es tan claro que el Estado Providente haya tenido en cuenta las experiencias de las aseguradoras privadas en esta materia, a la luz del espíritu benefactor con que siempre ha concebido su rol social.

Mencionados estos antecedentes, sobre los pasos que desde hace cuatro siglos se habían iniciado en el continente europeo en materia de Estado Providente, damos ahora un salto a nuestra época, afirmando que, trescientos años más tarde se puede apreciar que, en los países desarrollados, el Estado Providente tuvo una trayectoria de fortalecimiento paralela a su crecimiento económico. En contraste, en las áreas del Tercer Mundo, esta misma tendencia no ha operado paralelamente, donde el crecimiento económico no ha ido acompañado de mejoramiento del bienestar de la población en su conjunto. Es el territorio de la desigualdad, y la inestabilidad social y política, donde justamente el Estado Providente concentra los mayores desafíos para su propia sostenibilidad. En este contexto se encuentra Colombia, Estado que presenta singulares situaciones de complejidad

en lo social, político y económico, y donde el Estado Providente está llamado a mantener un papel protagónico creciente, en el proceso de reconstrucción de este país como nación viable.

## PERCEPCIONES SOBRE EL ESTADO PROVIDENTE EN COLOMBIA

El inmenso desafío que tiene el país para mejorar los indicadores de bienestar social, habla por sí solo. Somos una nación que se caracteriza por la exclusión social si se tiene en cuenta que el 20% de los hogares más pudientes concentran el 52% de los ingresos, mientras que el 59,8% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Cerca del 46% de la población está excluida de un acceso efectivo a activos reales y otras formas de riqueza de la sociedad. La propiedad de la tierra en el territorio nacional está concentrada en muy pocas manos, al punto que el 1,08% de los propietarios posee el 53% de la tierra, y solo el 55.7% de la población es propietaria de vivienda. Hay cerca de tres millones de menores sin acceso a la educación básica, siendo que la cobertura en educación secundaria llega al 82,5% y en educación superior apenas al 22,5%. Las fallas administrativas y la corrupción en el sector público superan anualmente el 3% del PIB nacional en Colombia<sup>14</sup>. En las anteriores cifras justificamos la pertinencia de discutir la función de Estado Providente en Colombia, y la conveniencia de que actúe en alianza más firme con el sector privado, pues el gran desafío es vincular a esta enorme proporción de gente pobre, 24 millones de personas, al sistema de atención en salud, educación, nutrición mínima y utilización de servicios sociales complementarios en marcha como es el Sisbén. Este programa ha tomado impulso pero presenta serias dificultades administrativas e interferencias políticas. En efecto, en Colombia

14. Luís Jorge Garay : "Colombia, entre la exclusión y el desarrollo", Contraloría General de la República, Bogotá, julio de 2002.

demostrar la pobreza se ha venido convirtiendo en una diligencia frecuente y traumática para las familias de escasos recursos, que ya han accedido o que quieren y necesitan acceder a los subsidios del sistema de protección social. En parte, esta situación se ha originado por los cambios operados en las metodologías de clasificación de estrato socioeconómico de los hogares en las diferentes regiones colombianas.

Estos cambios de metodología, procuran mejorar la calidad y cantidad de la información sobre las condiciones reales de pobreza de cada familia, para asegurar que el subsidio lo reciban las familias y personas que realmente lo necesitan. Porque el fantasma del fraude ha rondado siempre por los pasillos de las entidades del orden nacional y municipal. Efectivamente, hay evidencia de que en algunas zonas como la Costa Atlántica, el Sisbén está siendo utilizado como instrumento de intereses políticos o de organizaciones al margen de la ley<sup>15</sup>

. Por otra parte, no han cesado las protestas de familias que han sido reclasificadas a estratos superiores y que ya no reciben los subsidios como resultado de aplicar estas nuevas metodologías que referimos. Se sienten injustamente tratadas y han reclamado al Estado la revisión de la reclasificación. Así, el asunto se está prestando para una controversia de claro tinte político, con resultados que podrán derivar en injusticia no superada. Esta situación será nuevamente aprovechada electoralmente por los políticos de las regiones, donde el desorden administrativo y la falta de transparencia de la gestión pública de los subsidios, ha constituido tradicionalmente un botín político.

Esta manifestación de la crisis del Estado Providente en Colombia, traducida en la confusión relativa a la administración del sistema

nacional de subsidios de salud, está conduciendo a una gran controversia al interior de los mismos entes del Estado. Así, para la Contraloría General de la República<sup>16</sup>, el Sisbén no está cubriendo a un grupo numeroso de colombianos pobres porque la nueva metodología implantada hace un año por el actual gobierno nacional, está reclasificando arbitrariamente a muchas familias en estratos socioeconómicos superiores, sacándolas de los niveles de estratos 1 y 2, rangos dentro de los cuales aplica el subsidio del sistema.

Por su parte, el Gobierno se defiende de esta apreciación, replicando con otro informe del año 2005, en el cual la reclasificación ha llevado a la exclusión de los subsidios a las familias que ya no tienen derecho a este beneficio, porque sus condiciones de vida mejoraron en los últimos años.

Ahora nos preguntamos, frente a este panorama y a estas dos versiones, ¿qué opinará el ciudadano del común en Colombia? No es difícil esperar que esta situación alimente su incertidumbre y suspicacia en relación a los ingredientes de justicia y de equidad con que este sistema se viene administrando en este país. Como podemos apreciar, hay grandes vacíos y grandes dudas sobre la eficiencia, la transparencia y la calidad de la organización para la gestión pública del Estado Providente en nuestro medio.

Para afirmarnos en nuestra visión del impulso que quieren tomar las políticas y programas del Estado Providente en Colombia, basta observar la actitud del Gobierno actual, que subestima las dificultades denunciadas por la Contraloría antes señaladas, y sigue promoviendo su Red de Protección Social, mientras la Contraloría General de la República ha manifes-

15. Informe del Vicecontralor Luis Bernardo Flórez, presentado en el Foro sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Bogotá, 28 de julio de 2005.

16. Informe de José Fernando Arias, Director de Desarrollo Social de Planeación Nacional, presentado en el mismo Foro referido en la nota.





tado que "es inconcebible que todavía la tercera parte de la población, alrededor de 15 millones de colombianos, esté por fuera de los servicios de salud"<sup>17</sup>. A pesar del alto déficit fiscal del Estado colombiano, el gobierno del presidente Uribe continúa promoviendo este programa. En efecto, anunció recientemente que "en el propósito de ampliar la protección social, un mínimo de 2,4 millones de compatriotas pobres accederán este año al régimen subsidiado de salud, para completar cerca de 18 millones, de los cuales más de 7 millones corresponden a este período gubernamental. Tenemos esperanzas en la aprobación de la nueva ley, en el esfuerzo por nuevos recursos, en la eliminación definitiva de la corrupción, para que más de 22 millones de ciudadanos de estratos 1 y 2, y parcialmente del 3, tengan la debida protección. Hemos crecido en 3 millones el número de usuarios de Bienestar Familiar y nos proponemos agregar otros 700 mil en los próximos meses. Estamos en las diligencias finales para llegar a un millón de niños menores de 5 años en el nuevo programa de desayunos. Con la contratación, a punto de perfeccionarse, 400.000 ancianos pobres empezarán a recibir una comida diaria por parte del Estado, en adición a los 170.000 que reciben el subsidio financiero. Mantendremos los subsidios a 7,5 millones de familias y aplicaremos los nuevos recursos para los asentamientos subnormales"<sup>18</sup>.

Examinemos ahora una más joven manifestación del Estado Providente colombiano, el programa "Bogotá sin hambre", promovido y lanzado por el alcalde de esta ciudad, Luís Eduardo Garzón, promesa de campaña que

contribuyó a su triunfo en las elecciones para la Alcaldía de Bogotá. Este plan está inspirado en el brasilero "Fome Zero" de Luís Ignacio Lula da Silva. Se trata de la instalación de comedores comunitarios ubicados en barrios de zonas deprimidas, catalogadas como zonas de emergencia social, con el propósito de atender con una ración de comida diaria a personas que están prácticamente en el nivel de indigencia. Opera con recursos del presupuesto del Distrito Capital de Bogotá, y en menor proporción con donaciones voluntarias de la empresa privada, particulares y entidades públicas y privadas. Este plan contempla el funcionamiento de 178 comedores comunitarios. Pero al igual que en el caso del Sisbén, amplios sectores políticos del Consejo Distrital han venido criticando el programa por sus fallas estructurales, al no llegar aún a la población más pobre. Podemos ver que, este es otro caso típico de sospecha sobre desviación de un programa de asistencia social, por cuanto, según los críticos, se está alimentando a personas que tienen empleo y vivienda, y que no requieren de esta contribución<sup>19</sup>, población que se convierte en una carga más para cualquier Estado Providente en el mundo.

La mención de este programa tiene dos propósitos. El primero de ellos, hacer notar que hay problemas de administración y de control públicos no resueltos todavía, generando ineficiencias que en últimas derivan en mayores costos sociales, entre estos, el sentimiento de desconfianza sobre elementos fundamentales de justicia y equidad en un programa humanitario. En segundo término, el programa "Bogotá sin hambre" ha hecho reflexionar a la comunidad

17. Comentario de Luís Bernardo Flórez en el Foro mencionado en las notas (15) y (16) anteriores.

18. Discurso del presidente Álvaro Uribe ante el Congreso de la República, Bogotá, 20 de julio de 2005.

19. Para dar una idea de la envergadura de este programa, "Bogotá sin hambre" contempla una inversión total de 19 mil millones de pesos, lo que equivale a un poco más de 7 millones de Euros, monto que será invertido dentro del trienio 2004-2006.



colombiana en el sentido de que las políticas del Estado Providente colombiano habían olvidado la urgencia de comenzar por los más pobres, los indigentes, una multitud urbana creciente, famélica, individuos desposeídos, provenientes muchas veces de zonas de conflicto armado hoy denominados 'desplazados'.

No puede faltar para nuestras reflexiones sobre los avatares del Estado Providente en Colombia, la obligada mención al sistema pensional colombiano, uno de los más costosos de América Latina. Este capítulo viene generando polémica en el último decenio. En efecto, desde mediados de los noventa comenzó a hablarse de la 'bomba pensional', queriéndose significar con esta expresión el impacto dramático en las finanzas públicas nacionales que se registraría, a diez años vista, en caso de no implementarse ajustes de fondo al sistema pensional del país. Esto motivó la expedición de la Ley 100 de 1993, que fue el primer intento por corregir esa tendencia, mediante el aumento en la edad de jubilación y el incremento en el valor de las cotizaciones. El problema que se presentó con esta reforma es que fueron tantas las excepciones que no se logró alcanzar los objetivos que se esperaban.

Lejos de querer caer en un enfoque demasiado economicista de este problema, lo grave del asunto es que, en el último decenio, las pensiones en Colombia han representado el componente de gasto público que ha crecido más rápido, siendo que las transferencias del presupuesto nacional a este capítulo pasaron de cerca de 1,1 % del PBI en 1994 al 6% en el 2004<sup>20</sup>.

Esta inquietante realidad motivó el trámite de una segunda reforma aprobada en el

Congreso de la República. Este acto legislativo elimina la mesada 14 para los pensionados que tengan ingresos superiores a tres salarios mínimos. A partir del primero de agosto del 2011, esta mesada 14 se eliminará para todos los nuevos pensionados, sin importar el monto de sus ingresos. También anticipa del 2010 al 2014 el régimen de transición para las mujeres que hoy tienen 46 años y los hombres de 51 que no tengan cotizadas al menos 750 semanas.

A nuestro juicio, esta segunda reforma también resultó tímida frente al tamaño del problema financiero para la nación. Pero era un nuevo paso necesario para continuar un proceso de corrección de una tendencia que de no modificarse, podría llevar al colapso las finanzas públicas en el país. Pero aún así, diversos sectores de opinión mantienen los mismos niveles de preocupación por cuanto el sistema de pensiones colombiano, a pesar de esta reforma, continuará siendo una carga muy onerosa para el presupuesto nacional de los años venideros, y se mantendrá como uno de los más costosos de la región latinoamericana<sup>21</sup>.

Como puede verse, el problema de las pensiones en Colombia constituye uno de los grandes retos para el Estado Providente, toda vez que este país presenta una de las tasas de envejecimiento de población más veloces de América Latina, superando a países como Perú, Costa Rica, Salvador y Brasil<sup>22</sup>.

Otro desafío que el Estado Providente Colombiano tendrá necesariamente que enfrentar es el acelerado envejecimiento de la población, el cual no solo va a encarecer los costos pensionales sino también los costos de salud, de manera que su impacto fiscal "probablemente será aún más severo"<sup>23</sup>.

20. Standard & Poors (S & P), 2005, Calificadora de Riesgos, firma que ha concluido recientemente el estudio sobre el sistema pensional colombiano.

21. Esta afirmación la hace la calificadora de riesgos Standard & Poors.

22. La CEPAL (2005) señala que las personas con edad superior a 60 años se duplicarán en el 2025, llegando a 12,5% de la población frente al 7% actual.

23. Standard & Poors (S & P).



Es interesante observar, por otra parte, que hace aproximadamente un decenio que se crearon en Colombia los fondos privados de pensiones, modelo copiado de Chile, país del cual Colombia suele importar con mayor o menor éxito, modelos de manejo macroeconómico. En nuestra nación, el temor de los viejos y nuevos aportantes sobre la inminente quiebra del sistema oficial de pensiones, concentrado en el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS), hizo que muchos pasaran a los fondos privados de pensiones. Este fenómeno ha hecho se disminuya el número de jóvenes en el sistema oficial del ISS, obligando a un mayor esfuerzo financiero para el Estado.

Debemos resaltar además, que el sistema pensional colombiano tiene un déficit estructural de base, centrado en el bajo ahorro acumulado que trae el sistema. Así, mientras el sistema pensional de países como Perú tiene un ahorro equivalente al 20% de su PBI, el colombiano, aún contando con los fondos privados de pensiones, llega solo al 8%, muy bajo para los estándares internacionales<sup>24</sup>.

Merece destacarse, de la misma forma, que mientras un país como Brasil transfiere prácticamente el 9% de su PBI al pago de las pensiones, tiene la ventaja sobre Colombia de haber alcanzado una cobertura del 40% de la población en edad adulta, mientras que Colombia solo llega hoy al 20%<sup>25</sup>.

Se puede afirmar que esta segunda reforma al sistema pensional colombiano se quedó corta pues en su trámite político, el proyecto original presentado por el gobierno al Congreso de la República sufrió grandes recortes. Así, la percepción de los expertos es que no se va a lograr ampliar la cobertura, lo cual permite pensar que será necesario una pronta y nueva reforma al sistema. Además, esta reforma

mantuvo privilegios por cinco años más que se querían eliminar desde ahora. Por esta razón, un ahorro esperado en el período 2005 a 2050 de 78 billones de pesos por este concepto, se redujo a cerca de 38 billones, es decir, a la mitad, con graves implicaciones para la atención de otros rubros fundamentales de los programas de asistencia social del país.

Por lo anterior, resulta urgente estimular la creación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo para generar medios de subsistencia para un universo creciente de personas que necesitan ampliar su ciclo de vida económicamente activa. Para esto, el sector privado deberá jugar un papel fundamental en los próximos años.

## CONCLUSIONES

Uno de los mayores retos para la institución 'Estado Providente' en el mundo, es mantener los niveles de asistencialismo adecuados y flexibles a la realidad política, social, demográfica y financiera de cada país. El crecimiento económico, acompañado de desigualdad en materia de patrimonio y renta de la población en la mayoría de los países del tercer mundo, plantea que el papel del Estado Providente no puede desdibujarse en manifestaciones diferentes a las de tratar de continuar neutralizando más a tiempo estas desigualdades. Solo así podrá erigirse en catalizador para los grandes conflictos sociales del porvenir.

Gracias a las proyecciones demográficas mundiales, hoy en día los Estados y gobiernos cuentan con información más confiable y más anticipada para planificar mejor las políticas del Estado Providente. Creemos que los funcionarios responsables de la planificación, no podrán tener más excusas para manifestarse sorprendidos ante fenómenos como el de enve-

24. Standard & Poors (S & P).

25. Standard & Poors (S & P).

jecimiento más acelerado de la población. Esto obligará á corregir más prontamente la dirección de políticas de protección social en materia de coberturas en salud pública, educación y en pensiones, no sólo en Colombia sino en muchos países del mundo.

Es imperativo que el Estado Providente en el mundo propicie un giro hacia la atención de nuevos problemas que hoy en día afectan crecientemente a la humanidad. Me refiero a las políticas de prevención y compensación relativas a las drogas ilícitas, el sida, las nuevas epidemias y el terrorismo, flagelos que vienen golpeando dramáticamente a la sociedad contemporánea. La propuesta discutida en este documento apunta a que la reacción frente a estos 'jinetes apocalípticos' ha sido tímida en la mayoría de los países, y a que se requiere acelerar el ritmo de los acuerdos globales en relación con la neutralización de los efectos de estas cuatro megatendencias mundiales..

Los países en vía de desarrollo como es Colombia, tienen que gestionar más eficientemente los recursos destinados a programas de asistencia social para los grupos de su población más vulnerable. Si se desea mejorar los indicadores de cobertura en temas como salud y pensiones, no se pueden continuar apalancando estos programas con base en mayor endeudamiento, rubro que ya empieza a afectar significativamente el presupuesto nacional.

Muchas organizaciones no gubernamentales (ONGs) podrían desempeñar un papel más adecuado, mediante la coordinación con los Estados. Esto permite reaccionar más eficazmente a los problemas que se detectan. El papel de estas organizaciones debería ir más allá de denunciar y descalificar acciones u omisiones de los Estados, y más bien, conformar un comité de trabajo conjunto para compartir y validar

información sobre diagnósticos de situaciones problemáticas, resultados de investigación sobre los efectos de la aplicación de las políticas de asistencia social de los Estados, y sugerir oportunamente nuevas fórmulas de asistencialismo, dentro de un espíritu de alianza estratégica con los Estados y con el sector privado, para despojarse de esa imagen de rivales de los gobiernos de turno y de las compañías transnacionales, con denuncias que muchas veces no se traducen en acciones concretas que la comunidad requiere.

Las dificultades que se avizoran para el futuro de la institución Estado Providente, están asociadas, a la complejidad creciente que están trayendo los cambios y movimientos demográficos, culturales y económicos. Estos cambios y sus efectos serán más pronunciados en los países menos desarrollados, pronosticando un mayor cúmulo de dificultades en la aplicación de políticas de solidaridad social. Gran parte de estas dificultades están originadas en el aumento de la esperanza de vida en los países en vías de desarrollo. Esto, unido a la menor tasa de natalidad proyectada para el futuro, conlleva a acelerar el ritmo de envejecimiento de la población, a una tasa superior a la de los países más desarrollados. La realidad es que cada vez se aprecia más claramente como la pirámide de población mundial no se renueva por la base sino que sigue aumentando en su cúspide. Actualmente, el 10% de la población mundial tiene más de 65 años, un porcentaje que pasará a ser del 21% en el año 2040, por lo que los investigadores no dudan que este será uno de los más graves problemas del siglo XXI<sup>26</sup>. Esto tendrá repercusiones en todos los sistemas de jubilación y de salud del planeta, y lo que cada Estado debe entender es que debe generar ajustes a sus programas de manera ágil, para evitar crisis estructurales de orden

26. Notas del Congreso de la Población, Tours, Francia, julio 19 de 2005.



financiero, administrativo, social y político. Como puede apreciarse, el panorama del Estado Providente de Colombia luce inquietante a la luz de los retos que se han discutido. Esto, sin hablar de temas de cobertura en educación, ni de servicios básicos como energía, agua potable, comunicaciones y obras de infraestructura básica, y políticas de protección ambiental, capítulos donde la cobertura de los Estados del tercer mundo trae un rezago histórico de tres decenios en relación a países de la región como Chile. De todas formas, como hemos visto, los Estados no pueden por sí solos atender tantas necesidades de sus comunidades. De ahí la importancia de que el sector privado reaccione con políticas de responsabilidad social empresarial, articuladas y coordinadas con el Estado, en una real alianza que asegure la estabilidad social y política que anhelaron nuestros libertadores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización?, 1998.
- Ducker, Peter F. La sociedad Postcapitalista, 1993.
- Fukuyama, Francis. La construcción del estado, 2004.
- Garay, Luís Jorge . Colombia entre la exclusión y el desarrollo, 2002.
- Garay, Luís Jorge. Construcción de una nueva sociedad, 1999
- Giddens, Anthony. Desigualdad y Globalización. Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires el 26 de junio de 2000.
- Giddens, Anthony. Más allá de la izquierda y la derecha, 1994.
- Glenn, Jerome C, Y Gordon Theodore. Estado del Futuro .The United Nations University, 2004.
- Jessop, Bob. Crisis del Estado de Bienestar, 1999.
- Kennedy, Paul. Hacia el Siglo XXI, 1993.
- Perroux, Francois . La Economía del Siglo XX, 1961.
- Porter, Michael E. La ventaja competitiva de las naciones, 1990.
- Rosanvallon, Pierre. La nueva cuestión social, 1995.