

Boletín Nº **4**
del
**Instituto de Estudios
Constitucionales**
Escuela de Derecho

DIRECTOR: JORGE VÉLEZ GARCÍA

**EL BIENESTAR, NOCIÓN CARDINAL DEL ESTADO
CONTEMPORÁNEO**

Luis Roberto Wiesner Morales

LAS CIFRAS DE UNA TRAGEDIA

Luis Javier Moreno Ortiz.



Universidad Sergio Arboleda

Universidad Sergio Arboleda

BOLETÍN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

EL BIENESTAR, NOCIÓN CARDINAL DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

® *Luis Roberto Wiesner Morales*

LAS CIFRAS DE UNA TRAGEDIA

® *Luis Javier Moreno Ortiz*

Primera edición: diciembre de 2005.

Primera reimpresión: septiembre de 2008.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda

www.usergioarboleda.edu.co

Carrera 15 No. 74-40

Teléfonos: 3 25 75 00 ext. 2131 - 3 22 05 38 - 3 21 72 40.

Fax: 3 17 75 29.

Bogotá D.C.

Diseño Carátula y Diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez.

Bogotá, D.C.

ISSN: 1909-3977

*Todos los hombres nacen iguales,
pero es la última vez que lo son.*
Abraham Lincoln

EL BIENESTAR, NOCIÓN CARDINAL DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO

Luis Roberto Wiesner Morales

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. 2. LA IDEA DE BIENESTAR Y SU CONSAGRACIÓN NORMATIVA. 2.1. EL CONCEPTO POLIFACÉTICO DE BIENESTAR. 2.2. EL BIENESTAR EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1991. 3. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO EN LA MODERNIDAD. 3.1. ESTADO LIBERAL DE DERECHO. 3.2. EL ESTADO INTERVENTOR. 3.3. EL ESTADO DE BIENESTAR. 3.4. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. 4. CONCLUSIONES PROVISIONALES.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. El Instituto de Estudios Constitucionales se ha propuesto analizar las tendencias de la jurisprudencia en sus aristas más críticas para contribuir a la renovación de esa disciplina jurídica. El artículo que hoy se presenta al lector hace parte de ese ejercicio académico y en particular, busca contribuir al debate que se ha levantado alrededor de las sentencias de la Corte Constitucional sobre materias económicas¹.

Las objeciones a los pronunciamientos de la Corte Constitucional que tienen significación e impacto en la economía oscilan entre la censura institucional y una crítica más general a las implicaciones económicas de la Carta Fundamental, que tiende a desdecir del modelo o tipo de Estado que escogiera el Constituyente de 1991 y

¹ Ver CLAVIJO, Sergio. *Fallos y Fallas de la Corte Constitucional*. Ediciones Alfaomega S.A., Bogotá D.C., 2001, 49 p. Del mismo autor, *Descifrando la 'Nueva' Corte Constitucional*. Ediciones Alfaomega S.A., Bogotá D.C., 2004, 54 p.

especialmente de los derechos sociales, económicos y culturales. Este segundo tipo de criticismos es en nuestro criterio más grave, al poner en tela de juicio la estructura que está en el centro del ordenamiento constitucional vigente. Por esta razón será el punto de partida de estas líneas.

Con el propósito de darle un hilo conductor al trabajo se ha considerado necesario formular las siguientes preguntas: (i) ¿qué se entiende por Estado Social de Derecho?; (ii) ¿es acaso el mismo Estado de Bienestar, hoy en crisis, o se trata de un principio de organización más alto?; (iii) ¿los derechos sociales, económicos y culturales son centrales a la noción de Estado Social de Derecho?; (iv) ¿es el Estado social de derecho la pauta que debe seguir la Corte Constitucional al abordar los temas macroeconómicos?.

El Estado de Bienestar y el Estado Social de Derecho comparten la característica teleológica del bienestar. Ambas formaciones estatales parten de la premisa de unas necesidades de la población que no solamente **deben** satisfacerse sino que en la realidad están lejos de recibir satisfacción. Los recientes disturbios sociales en Francia son prueba de esa insatisfacción en uno de los Estados más prósperos del planeta. En el Tercer Mundo las carencias del bienestar son parte de la vida cotidiana y constituyen la esencia del subdesarrollo. Por este motivo abordamos la categoría elusiva del "bien – estar".

2. LA IDEA DE BIENESTAR Y SU CONSAGRACIÓN NORMATIVA. La segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX en su totalidad estuvieron signados por la masificación, la urbanización, la modernización y la industrialización, pero también fueron el período histórico que pretendió hacer realidad la búsqueda inacabada y utópica del bienestar para todos. Las nociones de Estado de Bienestar y de Estado Social de Derecho están ligadas intrínsecamente a ese propósito. Por ello es preciso dejar sentado qué se entiende por bienestar.

2.1. EL CONCEPTO POLIFÁCETICO DE BIENESTAR. El *bienestar*, en su acepción formal, es aquel "Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien"². La escueta definición plantea más inquietudes que certezas; ¿cuáles son los elementos necesarios de ese conjunto?; ¿se tratará simplemente de bienes tangibles o debemos incorporar los intangibles tales como la tranquilidad, la seguridad, la paz, la concordia, la espiritualidad?; ¿sobrevivir califica como vivir bien o se trata de un estado vital más elevado?.

A riesgo de caer en simplificaciones debemos contestar que existen unos elementos primarios del conjunto de bienes vitales, tan elementales que son compartidos con las especies animales superiores; este conjunto incluye a no dudarlo la satisfacción de las necesidades de alimentación, integridad del cuerpo y sus sentidos (salud, capacidad de locomoción, etc), refugio o protección de los elementos (vestido, vivienda) y protección ante depredadores y otros peligros (seguridad física).

A ese núcleo mínimo de necesidades se añaden las necesidades sociales básicas, presentes en el hombre y en los animales sociales evolucionados. Se destacan la aceptación del grupo, (inclusión) la retención de tareas y roles valiosos para ese mismo grupo (trabajo en general), la participación en el reparto de la producción colectiva (plusvalía) y muy importante, la existencia y respeto de lazos familiares y la protección de los elementos débiles (crías, juveniles, ancianos).

Finalmente ya situados en la especie humana, hacen su aparición necesidades y bienes de carácter subjetivo o espiritual tales como el afecto, las creencias religiosas y de otro orden, la tranquilidad (no como seguridad sino como sosiego), la posibilidad de desarrollar una identidad propia, la posibilidad de participar en la

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima edición. Tomo I. Madrid, 1984, p. 192.

sociedad o de ser dejado aparte (libertad negativa), la intangibilidad de la conciencia y las posibilidades de expresión y de acto.

Existen así capas de necesidades vitales que se superponen a un núcleo elemental vinculado a la subsistencia física del individuo. La aparición de nuevas franjas de necesidades y sus respectivas satisfacciones marcan hitos en el desarrollo de las especies y en concreto de la especie humana. Cabe destacar el carácter dinámico y siempre creciente de las necesidades y de los medios para satisfacerlas. Como resultado de esa interacción, se definirá el bienestar en cada estadio de evolución.

Hoy el bienestar debe medirse en el contexto de la sociedad salarial³ y por ende, está definido por la satisfacción **simultánea** de necesidades primarias del individuo y su núcleo (alimento, vestido, vivienda, servicios públicos domiciliarios); de necesidades y soluciones relativas a la procura existencial y a la seguridad (trabajo, crédito, seguridad social, servicios de salud, educación básica) y de soluciones a los requerimientos del espíritu (tiempo libre, opciones culturales, acceso a los medios de información).

Morin concurre con el análisis anterior, al admitir que el bienestar se caracteriza por una aparición constante de nuevas necesidades. El pensador mencionado considera que la noción de bienestar sólo puede ser entendida en el contexto de la sociedad industrial moderna, con sus aparatos, sus servicios públicos, con el consumo en el centro de la economía y con la pretensión de controlar el entorno físico de los individuos. El bienestar de los modernos es un ideal burgués muy cercano al valor seguridad y puede entenderse más claramente al

³ En palabras de Castel, la sociedad salarial, "No es solamente una sociedad en la cual la mayoría de la población activa es asalariada. Se trata sobre todo de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo." Esta ciudadanía implica la existencia de sistemas de protección "construidos a partir del trabajo". CASTEL, Robert. *LA INSEGURIDAD SOCIAL. ¿Qué es estar protegido?* Viviana Ackermann, traductora. Ediciones Manantial SRI. Buenos Aires, 2004, p. 42.

contemplar los tipos humanos que están por fuera de su irradiación, a saber, los mendigos, los puritanos, los excéntricos, los artistas, aquellos que viven a contracorriente y de manera general los marginados⁴.

El bienestar es un agregado de soluciones a rangos de necesidades vitales, que van de lo simple (supervivencia) a lo complejo (satisfacciones del espíritu) y de lo individual a lo colectivo. Se trata de un conjunto **abierto** de bienes y soluciones, porque la experiencia enseña cómo las capas de necesidades se apilan unas sobre otras y por así decirlo, se multiplican y se agregan, sin que desaparezcan las necesidades primarias por la emergencia de nuevas y más complejas exigencias. Satisfacerlas es el cometido del Estado de Bienestar y del Estado Social de Derecho.

2.2. EL BIENESTAR EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1991. En la Carta Política se expresan de manera reiterada metas y elementos genéricos de bienestar. El preámbulo señala como Norte de la Constitución "un orden (...) económico y social justo". El artículo 2º incluye la **prosperidad general** entre los fines esenciales del Estado así como la participación de las personas en la vida económica; el desarrollo debe ser sostenible en términos ambientales (artículo 80 C.P.); al tenor del artículo 334, el Estado intervendrá para obtener el mejoramiento de la **calidad de vida**, para lograr la **distribución equitativa** de las oportunidades y los **beneficios del desarrollo**, para acceder a una situación de **pleno empleo** y para asegurar el goce efectivo de los **servicios básicos**, especialmente si se trata de las personas y grupos de menores ingresos. Como puede apreciarse, el Constituyente de 1991 juzgó necesario hacer declaraciones de intención sobre las condiciones generales de bienestar que pretendía.

En reconocimiento al estado de pobreza y marginalidad endémico en el país, la Asamblea Nacional Constituyente hizo alusión a las

⁴ MORIN, EDGAR. *Sociología*. Traducción de Jaime Tortella. Editorial Tecnos S. A., Madrid, 1995, pp. 247 – 251.

necesidades básicas insatisfechas en el inciso segundo del artículo 350 CP, necesidades que deben ser tenidas en cuenta al momento de hacer la distribución territorial del gasto público social. La expresión se repite en el artículo 357 que establece la repartición de los ingresos corrientes de la nación que se trasladan a los municipios.

El concepto de necesidades insatisfechas vuelve a aparecer en el artículo 366 CP. esta vez en conexión con los servicios públicos básicos de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. En esa norma se evidencia el vínculo entre el objetivo amplio del bienestar y la realidad de las necesidades insatisfechas al proclamar que "**El bienestar general** y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son **finalidades sociales del Estado**. Será **objetivo fundamental** de su actividad la solución de las **necesidades insatisfechas (...)**" (acento fuera de texto).

Esta proposición de corte dogmático no deja dudas sobre el cometido principal del Estado que tenían en mente los Constituyentes de 1991. El Estado Social de Derecho debe llevar a los colombianos a una situación de bienestar generalizado, para lo cual precisa abordar el tema de las necesidades insatisfechas de su población. Para los conocedores de la realidad colombiana, el Estado quedó enfrentado a limpiar los nuevos establos de Aurigas, que rebosan la podredumbre social acumulada durante décadas.

La Constitución no se limita a las declaraciones de intención reseñadas. Es pródiga en lo que hace a la satisfacción de necesidades concretas. Con ese objetivo proclama los derechos a la seguridad general (inciso segundo artículo 2° CP.), a la seguridad social contra los riesgos comunes de la existencia (artículo 48 CP), a una ocupación, asalariada o independiente (artículos 25, 26 CP); a la recreación y el tiempo libre (artículo 52 CP); a la salud (artículo 49 CP), a la vivienda digna (artículo 51 CP); a la propiedad privada (artículos 58, 61, 64 CP), al mantenimiento de una oferta estable de

alimentos (artículo 65 CP), al crédito (artículos 64, 66, 335 CP), a la educación (artículo 67 CP), a la cultura (artículos 7º, 8º, 70, 72 CP), a la ciencia y la expresión artística (artículo 71 CP), a bienes y servicios de calidad (artículo 78 CP) y a un entorno sano, protegido y manejado con criterios de desarrollo sostenible (artículo 79, 80 CP).

La enumeración de las aristas constitucionales del bienestar no estaría completa sin la mención de los servicios públicos (artículos 365, 366 y 367 CP), que son un ingrediente esencial de la democracia contemporánea. Es evidente la preocupación del Constituyente de 1991 por las condiciones materiales y espirituales de la colectividad, lo cual denota una evolución en las teorías del Estado como se verá adelante. Por ahora basta señalar que la casi totalidad de los artículos enunciados ordenan al Estado cumplir un deber de protección o una prestación.

En el modo de **protección**, se cuentan el deber general de amparar a todas las personas (inciso segundo artículo 2º CP), que tiene como complemento necesario los deberes de protección especial que benefician a las poblaciones discriminadas y marginadas (inciso segundo artículo 13 CP) y a las personas en estado de debilidad manifiesta (inciso tercero *ibidem*), deberes que se hacen concretos respecto de las mujeres cabeza de familia (inciso segundo, artículo 43 CP), de los niños (artículo 44 CP), de los adolescentes (artículo 45 CP), de las personas indigentes en la tercera edad (inciso segundo artículo 46 CP), de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (artículo 47 CP) y de los trabajadores (artículo 53 CP).

Puede afirmarse que la Constitución de 1991, a la vez que predica la posibilidad de alcanzar el bienestar, acomete la tarea de defender a los débiles, de aquellos para quienes ese bienestar es un espejismo lejano. Este aspecto del derecho de los débiles es relevante al momento de entender una de las principales disfunciones en la aplicación de los derechos sociales, que consiste en la trampa cebada de una población inerte en términos económicos, una población

que no puede ser redimida en el plazo de una generación o dos, pero que al mismo tiempo es consciente de la existencia de unos derechos programáticos que coinciden de manera general con sus necesidades más apremiantes.

En lo que hace a los deberes de **prestación**, la Carta Política es explícita; algunos ejemplos nos muestran el énfasis que puso el Constituyente. El artículo 48 le encomienda al Estado la dirección, coordinación y control del servicio público de seguridad social, que está garantizado a "todos los habitantes" con carácter irrenunciable. Para el caso de la salud y el saneamiento ambiental el texto constitucional es aún más comprometedor; el inciso primero del artículo 49 dice sin ambigüedades que "son servicios públicos a cargo del Estado" y que su cobertura se extenderá "a todas las personas", para lo cual el Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de los servicios de salud.

El acceso a la vivienda digna, será garantizado por el Estado, que está en la obligación de "fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho", para lo cual deberá promover planes de interés social y sistemas de financiación a largo plazo (artículo 51 CP). Este deber corre parejo con aquel de promover el acceso a la propiedad (en general), ordenado en el inciso primero del artículo 60 CP y con el deber de promover el acceso a la propiedad de la tierra a favor de los trabajadores agrarios (artículo 64 CP).

Estos **deberes de prestación** a cargo del Estado se encuentran en el centro del debate sobre la viabilidad y razonabilidad del Estado de Bienestar. Por ahora basta afirmar que algunos sectores ponen en entredicho su exigibilidad y la existencia de unos derechos correlativos cuyos titulares serían los beneficiarios de la protección estatal. Al margen del debate es preciso reconocer que la Constitución de 1991 cargó al Estado colombiano con deberes significativos de protección general y especial y de prestación de servicios colectivos vinculados al bienestar de la población.

En síntesis, la Constitución de 1991 estableció nuevas cargas para el Estado Colombiano: (i) deberes de protección especial a favor de poblaciones o sujetos discriminados, débiles o marginados, en particular, mujeres, niños, personas de la tercera edad, discapacitados y pensionados; (ii) deberes de prestación que atañen a servicios y necesidades relacionadas con el bienestar de la población en general tales como seguridad social, salud, vivienda, crédito y servicios públicos domiciliarios. Estas cargas encauzan y condicionan la actividad del Estado.

3. LA EVOLUCIÓN HACIA EL ESTADO CONTEMPORÁNEO. Existe una progresión en las modalidades de Estado activo económicamente que se extiende desde el Estado interventor de finales del Siglo XIX y principio del XX hasta el Estado Social de Derecho que es materia de esta indagación. Afirmamos que el Estado Social de Derecho revela en su estructura y en sus funciones los diversos estadios o formaciones de poder y organización que lo precedieron, los cuales perviven a la manera de capas geológicas que subyacen a los terrenos más jóvenes. Reconocemos que no es posible trazar una línea divisoria estricta entre el Estado Social de Derecho y el Estado de Bienestar y entre este último y el Estado Interventor. Trataremos sin embargo de hacer una clasificación gruesa de cada una de las etapas del Estado moderno.

3.1 ESTADO LIBERAL DE DERECHO. Esta formación de organización pública se levantó sobre tres pilares: (i) el principio de legalidad, (ii) la hegemonía del principio de libertad y (iii) la realidad de un Estado neutral, de un "Estado Gendarme" encargado de cuidar la propiedad, las fronteras, el orden público y poco más. En esta fase, el Estado era una instancia distinta de la sociedad, al margen de la vida económica y social⁵.

⁵ CONESA, Fernando. *Libertad de Empresa y Estado de Derecho*. Ediciones RIALP S.A., Madrid, 1978, pp 30 – 80.

El Estado liberal tenía a la ley como fuente primordial del derecho, rasero común de los ciudadanos y garantía contra los abusos personalistas del soberano. La libertad, más que una característica, era la razón de ser del Estado liberal; libertad negativa frente al Estado y positiva para los privados, que se expresaba en la libertad de acceder y mantener la propiedad, de comercio, de concurrencia, de profesión y oficio y teóricamente, de trabajar.

El resultado de esas exigencias era una forma estatal mínima, que idealmente debía circunscribirse a producir leyes, al funcionamiento de los tribunales, al mantenimiento del orden público y a la conducción de las relaciones exteriores. La realidad probó el carácter meramente ideal del esquema.

3.2 EL ESTADO INTERVENTOR. El Estado interventor puede definirse como aquella encarnación del poder soberano del Estado con voluntad de irrumpir en lo económico y en lo social, dejando atrás al Estado Liberal de Derecho. El viraje obedeció en principio a las horrendas condiciones de trabajo de la Primera Revolución Industrial, situaciones que dictaron la aparición de leyes protectoras del trabajo asalariado en materia de jornada, remuneración, descanso, maternidad, trabajo de los menores y otras salvaguardas de los proletarios.

Como resultado de la prolongación de la Primera Guerra Mundial más allá del año de 1914, los Estados beligerantes y en particular Alemania, percibieron que era imperativo coordinar todas las fuerzas económicas y sociales de la Nación para enfrentar un conflicto generalizado que tendía a extenderse en el tiempo sin un final previsible. Nació así el Derecho económico y con él la intervención del Estado en la economía para efectos de movilizar todos los recursos de las respectivas potencias. Esta coyuntura se repetiría en 1929 con la Gran Depresión y en 1939 con la Segunda Guerra Mundial.

En Colombia las primeras intervenciones de este tipo se anunciaron con la reforma constitucional de 1936 y se concretaron con las

intervenciones en la industria bananera⁶, en la industria cafetera mediante la creación del Fondo Nacional del Café⁷ y sobre la economía como totalidad al extenderse la guerra por Europa y establecerse el bloqueo marítimo por las partes en conflicto, cortando efectivamente las corrientes de comercio existentes.

El Gobierno del Presidente Santos, confrontado con el marchitamiento repentino del comercio, expidió la Ley 54 de 1939⁸, por la cual se conferían facultades extraordinarias al Presidente de la República para conjurar los efectos de la crisis sobre el orden económico y fiscal. Además de conceder facultades extraordinarias, la Ley en comento determinó que la intervención tendría lugar sobre el régimen de concesión de empréstitos, el régimen de cambios, exportaciones e importaciones, el régimen de crédito bancario, el gasto público, las aduanas, y el comercio de artículos de primera necesidad.

A partir de esa coyuntura, el Estado colombiano no ha dejado de intervenir en la economía y en la esfera de lo social. La enumeración de las principales ejecutorias sería extremadamente compleja y es conocida de todos. Su rango de acción se extendió a todas las áreas de la producción, la intermediación y el consumo⁹.

Puede afirmarse que en Colombia arraigó y todavía existe el Estado Interventor, que ejerció sus funciones por motivos similares a los que se adujeron en otras latitudes a saber, los efectos de guerras, crisis económicas y comerciales generalizadas y la protección de industrias estratégicas. El Estado interventor actuó y actúa en defensa del bien común y del interés público. La protección de personas en debilidad e indefensión no necesariamente son motivaciones del Estado Interventor.

⁶ Ley 125 de 1937.

⁷ Decreto Legislativo 2078 de 1940.

⁸ COLOMBIA. Diario Oficial, 16 de diciembre de 1939, LXXV, No 24244, pp. 755, 756.

⁹ Puede recordarse el Decreto 1157 del 18 de junio de 1940, expedido en uso de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 54 de 1939, decreto que creó el Instituto de Fomento Industrial, IFI, y por esta vía, abrió la puerta a ulteriores intervenciones. Diario Oficial, 20 de junio de 1940, LXXVI, No 24393, pp. 995 –1000.

3.3. EL ESTADO DE BIENESTAR. La categoría "Estado de Bienestar" dista mucho de ser nítida. Su historia se remonta al mensaje pronunciado por el Canciller Bismarck ante el *Reichstag* en 1881 para proponer la superación de los males sociales que amenazaban la potencia alemana naciente. Bismarck percibía correctamente que era necesario tomar medidas para buscar el bienestar de los trabajadores, para evitar la creciente agitación socialista y anarquista y de otra parte, apuntalar las industrias nacionales que garantizaban la prosperidad del Segundo *Reich* y su poder militar. Para ello exigió una política de asistencia oficial a los trabajadores frente a las contingencias vitales¹⁰.

En desarrollo de lo anterior, se pusieron en efecto la Ley de Seguro de Enfermedad (1883), la Ley sobre Accidentes de Trabajo (1884) y la Ley sobre Seguro de Vejez o Invalidez (1889). Estaban sentadas las bases de una intervención especial del Estado para proteger a una clase social particular, los proletarios, que por su relevancia para la producción y por los peligros que planteaba a causa de sus condiciones desesperadas y de su organización, era preciso defender de la miseria. En este proto – Estado Benefactor, la intervención del Estado se circunscribió a una fracción de la sociedad. Este carácter especial de la protección a los trabajadores ha persistido en todas las legislaciones hasta la reciente interdicción del Estado de Bienestar en los años ochenta. En el caso colombiano, la Constitución sigue fiel a las premisas originales del modelo y se aprecian en su articulado las defensas originalmente planteadas por Bismarck.

El siguiente hito en la formación del Estado de Bienestar se da en Estados Unidos con el *New Deal* de Roosevelt. El Presidente electo, enfrentado al colapso de la economía, se dedicó a generar trabajo por todos los medios posibles, a movilizar la fuerza de trabajo en ese momento cesante para reiniciar la máquina económica estadounidense. Así nació la *Civic Works Administration* (CWA en español)

¹⁰ MORELL, Antonio. *La Legitimación Social de la pobreza*. Editorial Antropos, Barcelona, 2002, p. 164.

en noviembre de 1933, que en un mes empleó a 2.6 millones de personas para limpiar las calles y reparar las carreteras durante el invierno¹¹.

La CWA fue secundada por la *Public Works Administration* que se encargó de obras de gran tamaño tales como represas y puentes. Le siguió la *Federal Emergency Relief Administration* (FERA)¹², la cual fue el germen de una entidad administrativa mayor, la *Work Progress Administration*, que terminó enganchando 8 millones de personas¹³. Como se puede apreciar, Roosevelt y sus colaboradores enfrentaron la crisis de paro masivo mediante la creación de entidades públicas que utilizaban a los desocupados para realizar tareas simples. El propósito no era obtener unos resultados y bienes apreciables; el objetivo era emplear a esas personas y por esta vía reactivar la economía.

Roosevelt edificó el Nuevo Trato sobre premisas básicas y de gran sensibilidad: (i) era preciso defender a los residentes de la "terrible necesidad" que se había instalado por todas partes¹⁴; (ii) esto exigía unas medidas de bienestar general que garantizaran medios de vida, vivienda y seguro social como "promesa mínima al pueblo americano"¹⁵; (iii) esa promesa sólo podía ser cumplida por el Estado Federal. De esta manera Roosevelt delineó una "libertad de la necesidad" o "ante la necesidad" (freedom from want), tan preciosa como la libertad de expresión, la libertad de culto o la libertad frente al miedo y la opresión.

El tercer hito histórico del Estado de Bienestar es el Reporte Beveridge, que rindió Sir William Beveridge al Gobierno Británico en 1942 en

¹¹ Otto Friederich, "FDR' Disputed Legacy" en *TIME* Vol 119 (5): 12 -26, febrero 1º, 1982. p. 17.

¹² Friederich, *FDR*, op cit, p.18.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution*. Basic Books, New York, 1994, p. 72.

¹⁵ SUNSTEIN, *The Second Bill*, *Ibidem*.

lo profundo de la Segunda Guerra Mundial. Como en el Nuevo Trato de Roosevelt, el Reporte tenía como meta la liberación de la necesidad, que se traducía en un ingreso mínimo de subsistencia¹⁶.

En realidad Beveridge rindió dos reportes al Gobierno Británico; el primero de ellos se denominó el "Reporte sobre Seguro Social y los Servicios Aliados" y versó sobre "los problemas de inseguridad, incluidas la enfermedad, la vejez, los accidentes industriales y el desempleo"¹⁷. El segundo se intituló "Pleno Empleo en una Sociedad Libre"¹⁸.

En palabras de un estudioso del Estado de Bienestar, los Reportes Beveridge recomendaban lo siguiente: "La protección social sería universal en cuanto a ocupaciones, inclusive respecto de los riesgos e igualitario en relación con las personas. La protección incluía pago del ingreso y servicios sociales, especialmente en lo relativo a la salud, la educación y vivienda, así como el compromiso fundamental de mantener el pleno empleo"¹⁹.

El recuento de coyunturas en las cuales se fueron creando las condiciones del Estado de Bienestar, permite resumir esta formación estatal así:

- (i) El Estado de bienestar se funda en la existencia de un estado de necesidad apremiante y colectivo;
- (ii) En un principio se dedica a la protección de una clase en particular, la clase obrera. Posteriormente se extenderá la protección al mayor número de necesitados;
- (iii) Esto condiciona la forma de protección; no está diseñada para un grupo en particular (v.gr los afroamericanos o los

¹⁶ Gaston V. Rimlinger, "Capitalismo y Derechos Humanos", en *Perspectivas Económicas* (47): 78–83, Tercer Trimestre de 1984, p. 81.

¹⁷ BEVERIDGE, William. *The Price of Peace*. W.W. Norton & Company Inc. New York, 1945, p. 8

¹⁸ BEVERIDGE, *The Price of Peace*, Op. cit. pp. 8, 9.

¹⁹ Rimlinger, *Capitalismo y Derechos Humanos*, Op. cit, p. 81.

aborígenes) sino para ofrecer protección en necesidades fundamentales a toda la sociedad; estas necesidades fueron históricamente la seguridad social, la salud, el trabajo, un mínimo vital o de sustento, y la vivienda;

- (iv) Con la excepción de las medidas planteadas en el Nuevo Trato, que se apoyó en obras y empleos públicos, el Estado de Bienestar operó y sigue operando por medio del mecanismo del **seguro**, que reemplaza parcialmente al mercado como dispensador de servicios esenciales;
- (v) El sistema de seguro se apoya en los principios de **solidaridad** y **redistribución** entre generaciones, está creado para situaciones coyunturales y funciona precariamente en condiciones de escasez e improductividad crónicas; tampoco cuando el riesgo se vuelve cierto, como ocurre en el desempleo permanente o toma características de riesgo mayor (los grandes accidentes, catástrofes o crisis sociales);
- (vi) En su apogeo, el Estado de Bienestar utilizó los mecanismos heredados del Estado Interventor y se dedicó a nutrir la aparición de empresas y otros agentes estatales descentralizados por servicios. Esta tendencia ha sido reversada;
- (vii) El Estado de Bienestar ha sido tachado de opresivo e inequitativo. Lo primero, en la medida en que sofoca la iniciativa individual y se convierte en una máquina social que produce individuos dependientes. También es opresivo porque crea grandes estructuras burocráticas despersonalizadas y procedimientos cada vez más complejos. Supuestamente es contrario a la igualdad porque genera nuevas capas o núcleos privilegiados de población (los afiliados), que contrastan favorablemente con los demás grupos y capas de desaventajados no afiliados. Esta última afirmación es en nuestro criterio injusta y equivocada ya que asume una capacidad ilimitada del Estado para solucionar todas las carencias, lo cual es exigir un imposible físico;

- (viii) Finalmente, el Estado de Bienestar acusa resquebrajaduras; es lugar común hablar de la crisis del Estado Benefactor, que se despliega en los aspectos demográfico (envejecimiento de la población), tributario (insuficiencia de recaudos), financiero (gastos al alza), empresarial / laboral (desempleo crónico), ideológico (aparición de una nueva apelación al mercado como sistema único);
- (ix) Históricamente, el Estado de Bienestar se arraigó en países fuertes en términos económicos tales como Estados Unidos, la Alemania Guillermina y la Inglaterra de la primera mitad del siglo XX; se extendió a otros países europeos en la segunda postguerra (particularmente a Francia). Cabe preguntarse si el Estado de Bienestar es factible en naciones deficitarias en términos absolutos o relativos.

La Constitución de 1991 conserva elementos del Estado de Bienestar tradicional; su preocupación por la protección general y las protecciones especiales delatan esa filiación; además el artículo 334 de la Carta mantiene las finalidades esenciales del Estado Benefactor (pleno empleo, extensión de los beneficios del desarrollo, protección de los trabajadores entre otros) y los mecanismos (intervención en la economía, planificación, subsidios).

Hoy los defensores de la economía de mercado, del Estado mínimo y de la retirada de los jueces de los temas económicos ponen en tela de juicio esos mismos mecanismos y metas del Estado Benefactor. Sus argumentos se apoyan en la crisis que afectó a los exponentes del Estado de Bienestar a partir de la década 1980 –1990. Es preciso averiguar si la economía colombiana es lo suficientemente fuerte como para sustentar un Estado de Bienestar tradicional. De otra parte habría que cuestionar los efectos de abandonar esas protecciones. ¿Sería un salto al vacío?

3.3 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. El Estado Social de Derecho hizo su aparición en el ordenamiento colombiano en el artículo 1° de la Carta de 1991. Sus antecedentes son la Constitución Española de 1978, que consagró en su artículo 1°, "un Estado social y democrático de Derecho" y más atrás, las Constituciones alemanas de Bonn 1948 (República Federal) y de 1919 (República de Weimar).

De entrada podemos decir que el Estado Social de Derecho se levanta sobre los cimientos del Estado de Bienestar. Es una formación estatal que reconoce las fuerzas del mercado y las bondades de la libre empresa sin abandonar la tradición intervencionista y de protección social. Interesa aquí hacer un contraste con las formaciones estatales que lo precedieron para deslindar lo que es específico en la nueva forma de Estado.

El Estado Social de Derecho se diferencia del Estado liberal de Derecho en su firme determinación de actuar con un sesgo a favor de los débiles y desaventajados. En el Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia presentado por el Gobierno Nacional a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991²⁰ se explicó:

"El concepto de Estado social surgió como reacción a la desigualdad creada en las relaciones capitalistas del Siglo XIX y al principio del *laissez faire, laissez passer*. El intervencionismo, introducido a comienzos del siglo XX, dotó al Estado de instrumentos para orientar la economía hacia el logro de fines sociales y con ello garantizar el bienestar general y la justicia social. **La naturaleza social del Estado** es un desarrollo ulterior de dicha orientación. Los derechos sociales, económicos y culturales propuestos en la reforma serían la expresión y consecuencia concreta de este precepto. También lo es el principio de igualdad que comprende no sólo las relaciones políticas sino todas las existentes entre los miembros de la comunidad.

²⁰ GOBIERNO NACIONAL. *Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia*. Imprenta Nacional. Bogotá D.E., febrero de 1991.

"El carácter social del Estado pasaría a ser una de las directrices de la política y de la actividad de los poderes públicos. El Estado social, entendido como **idea regulativa**, significaría que para el Estado existiría una obligación de buscar la justicia social en sus actuaciones. Este debería promover la igualdad para los diferentes grupos sociales (...) "²¹.

El Proyecto de Acto Reformatorio presentado en su momento por el Gobierno Nacional ofrecía más claves para descifrar el contenido del Estado Social de Derecho. Decía así:

"La naturaleza social del Estado se haría evidente en el hecho de que éste tendría como fines fundamentales, entre otros, garantizar a todos los derechos y libertades creando las condiciones necesarias para su goce efectivo, y promover la prosperidad general. Como desarrollos concretos del Estado social se encuentran en la propuesta de reforma misma, entre otros, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social y a la asistencia pública, la protección a los ancianos y disminuidos físicos, el derecho a la viviendas digna, el derecho a la salud básica y el derecho a un medio ambiente sano"²².

El Estado Social de Derecho comparte con el Estado de Bienestar esa preocupación por los desaventajados y marginados, pero a diferencia de este último, plasma las directrices económicas en verdaderos derechos de carácter social y económico y se aparta de ciertas características del Estado de Bienestar que han sido criticadas duramente: su propensión a la burocratización, su ineficiencia para resolver el problema de las necesidades crecientes, la falta de equidad al momento de adjudicar las responsabilidades de producción y distribución, que generalmente beneficiaron al grupos económicos

²¹ GOBIERNO NACIONAL. *Proyecto de Acto Reformatorio*, Op. cit, p. 91, sin subrayas en el texto original.

²² GOBIERNO NACIONAL. *Proyecto de Acto Reformatorio*, Op cit, p. 92, sin subrayas en el texto original.

poderosos y finalmente, el creciente déficit fiscal que necesariamente produce la lógica del Estado Benefactor²³.

El Estado Social de Derecho tiene características propias que lo sitúan como una formación estatal contemporánea que aprovecha las herramientas del Estado Interventor, que comparte con el Estado de Bienestar la vocación protectora de cara a la necesidad prevaleciente, pero que se distingue de los esquemas organizativos anteriores en los siguientes aspectos:

- (i) El Estado Social de Derecho gira alrededor del **derecho a la igualdad** en sus diversas manifestaciones (igualdad formal, igualdad de oportunidades, igualdad de trato, igualdad real, acción afirmativa, protección de los débiles, etc). Su Manifiesto tiene un contenido tanto ético como jurídico, que está ausente en el Estado Interventor y apenas insinuado en el Estado de Bienestar, siendo este último una fórmula pragmática;
- (ii) En concreto, el Estado Social de Derecho enfila sus baterías contra **la desigualdad** que desemboca en **la debilidad y la miseria**. La lucha contra las condiciones de debilidad, marginación, discriminación y pobreza es uno de los cometidos principales del Estado Social de Derecho. Así lo ha refrendado la Corte Constitucional en sentencias reiteradas²⁴. En la sentencia T-426 de 1992, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte sostuvo: "El Estado Social de Derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección";

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 533/92. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Aparte titulado "Transformación del Estado Moderno: paso del Estado de bienestar al Estado Social de Derecho."

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T -426 de 1992, T -533 de 1992, SU- 111 de 1997, SU-225 de 1998, C-251 de 1997 entre otras.

- (iii) En tanto que el Estado de Bienestar va hasta el punto de establecer unos deberes sociales y económicos del Estado, sin pretender en convertirlos en derechos, el Estado Social de Derecho da ese paso y enuncia entre sus objetivos primordiales la defensa de la dignidad humana como principio basilar, la validez de los derechos fundamentales y la vigencia de unos **derechos económicos sociales y culturales** que si bien están condicionados a las disponibilidades materiales de la sociedad²⁵, son derechos y no meras declaraciones o directrices de política social económica como algunos sostienen. Tanto que en ciertas condiciones excepcionales, estos derechos de carácter programático y exigibilidad política pueden trocarse en derechos subjetivos de exigibilidad inmediata²⁶.

Se concluye que la forma de Estado escogida por los constituyentes de 1991 difiere del Estado Benefactor en un *plus* que tiene connotaciones éticas y jurídicas, las cuales hacen énfasis en el derecho a la igualdad, la lucha a favor de los discriminados, marginados y débiles y la existencia de verdaderos derechos sociales, económicos y culturales que se concretan en prestaciones a cargo del Estado y a favor de "todas las personas" como ocurre con los derechos salud, seguridad social y vivienda o de grupos desaventajados tales como los mencionados en los artículos 13-2, 13-3, 43, 46, y 47 de la Constitución.

4. CONCLUSIONES PROVISIONALES. El repaso de los antecedentes del Estado Benefactor y del Estado Social de Derecho nos permiten responder las preguntas así:

- (i) El Estado Social de Derecho es una formación de los poderes públicos que, a más de intervenir la economía y la sociedad

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-111 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁶ *Ibidem*.

toda para lograr la prosperidad, el empleo, la distribución equitativa y la protección que caracterizaron al Estado de Bienestar, tiene como estrella polar la erradicación de las injusticias presentes, la defensa de los grupos desaventajados, la realización de la igualdad material y la vigencia de los derechos sociales, económicos y culturales;

- (ii) No se puede afirmar que las expresiones "Estado de Bienestar" y "Estado Social de Derecho" sean intercambiables. Este último es un modo de organización estatal superior por la trascendencia que asigna a principios éticos y jurídicos esenciales como son la dignidad, la igualdad y la solidaridad. A lo sumo podría aceptarse que el Estado Social de Derecho es una mutación del Estado de Bienestar, en la cual los derechos fundamentales así como los derechos sociales, económicos y culturales han pasado al primer plano;
- (iii) Estos últimos derechos son efectivamente centrales a la noción de Estado Social de Derecho porque hacen efectivo el principio de igualdad real, al crear "propiedad social" integrada por los derechos a la salud, a la seguridad social, a la vivienda, a un mínimo vital y a la protección especial del Estado entre otros y por que incluyen ciertos derechos y prestaciones a favor de las personas y grupos que se sitúan en la base de la pirámide social o en los márgenes del sistema;
- (iv) El Estado Social de Derecho con todos los contenidos reseñados, es no sólo pauta obligada para los fallos de la Corte Constitucional sino para todas las actuaciones de los poderes públicos;
- (v) Cabe una reflexión final: el Estado Social de Derecho que surgió de las modalidades previas conocidas como Estado de Bienestar, Estado Benefactor o Estado Providencia, trae consigo los mismos riesgos fiscales, demográficos, burocráticos e

ideológicos que pesaron sobre estos últimos. No existe una razón por la cual el Estado Social de Derecho sea inmune a la baja tributación, al desequilibrio entre aportantes y beneficiarios del seguro social, al crecimiento vegetativo de la burocracia, a los azotes del desempleo crónico y de las crisis económicas recurrentes. En términos operativos, el Estado Social de Derecho es tan frágil como el Estado de Bienestar, produce las mismas expectativas abultadas y sin lugar a dudas, es la principal fuente de una percepción generosa al momento de impartir justicia en el foro constitucional. Pero como toda construcción humana, incierta por naturaleza, merece reconocimiento por sus contenidos humanísticos, y por todo lo que tiene de utópico en el buen sentido de la palabra.

LAS CIFRAS DE UNA TRAGEDIA

Luis Javier Moreno Ortiz.

SUMARIO: 1. *LIMINAR*. 2. *UN ACERCAMIENTO A "LO SOCIAL"*. 3. *EL CRECIMIENTO*. 4. *LA POBREZA*. 5. *LA DESIGUALDAD*. 6. *LA MULTIPLICACIÓN DE LAS PERSONAS*. 7. *EL CAPITAL HUMANO*. 8. *LA "BOMBA PENSIONAL" Y LA CRISIS FISCAL*.

I. LIMINAR. En una época en la que la especialización progresiva es insoslayable, es sorprendente encontrar un discurso accesible a los no iniciados en la liturgia epistemológica, que en no pocos casos revisten los textos económicos. Las piezas del rompecabezas¹ es un notable esfuerzo intelectual encaminado a superar los límites reducidos del círculo hermético de los expertos².

La complejidad creciente de la actualidad ha puesto en evidencia la precariedad de los estudios aislados. La interdisciplinariedad se ha convertido, en virtud de los hechos, en una necesidad científica. Los tiempos del discurso idealista hegeliano, en los cuales la calidad

¹ Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. Montenegro, Armando y Rivas Mallarino, Rafael, Bogotá D.C., Taurus, 2005, 341 p.

² "Los economistas escriben casi siempre para sus colegas, en una jerga particular que tiene el propósito de convencerlos de que han sido rigurosos en el cumplimiento de las reglas internas que rigen la disciplina, pero el resultado es que pierden a los lectores que no son especialistas". (p. 13).

del pensamiento era directamente proporcional a su incomprensibilidad, parecen hoy, por fortuna, superados.

La democracia reclama, como acertadamente lo apunta Habermas, un ejercicio público de la razón. Los grandes temas de la nación, que nos afectan a todos, a todos nos conciernen. En tal escenario, la pretensión de construir discursos innecesariamente complejos, e incluso incomprensibles, a más de ser un ejercicio pretencioso, pedante y, si acaso, erudito, es un anacronismo. Por ello, la propuesta de incursionar en el estudio de eso que muchos denominan "lo social", basándose en la evidencia propia de la ciencia económica, por medio de un discurso comprensible para legos y para profanos, es un buen punto de partida para una auténtica reflexión colectiva.

2. UN ACERCAMIENTO A LO SOCIAL. El postulado inicial, que sirve de punto de partida para emprender la aventura comprensiva de "lo social", es: "El crecimiento, la pobreza y la desigualdad tienen una relación íntima". (p. 13). Sobre estos tres soportes discurre el pensamiento de los autores a lo largo de toda la obra.

La ecuación distributiva corresponde a la trilogía anterior de manera parcial. Toda distribución debe considerar tres aspectos: lo distribuible, los beneficiarios y la distribución propiamente dicha. Lo distribuible incluye elementos tan disímiles como derechos, libertades y recursos, lo que en el discurso sobre la justicia de Rawls se conoce como bienes, o, más exactamente, como bienes primarios. Los beneficiarios de la distribución serían las personas a quienes se reparten estos bienes. La distribución es el mecanismo o la manera en que esto se hace. Dado el dinamismo de la vida, es apenas obvio que ninguno de los tres aspectos anteriores es estático, sino que, por el contrario, todos están sometidos a un devenir histórico en el que pueden aumentar o disminuir, en el caso de los dos primeros, o sufrir ajustes en el caso del tercero.

La pobreza, lejos de lo que suele decirse y pregonarse, por aquellos sabios de postín, cuya sabiduría consiste en una no siempre

consciente acumulación de lugares comunes, aceptados sin reflexión o crítica, no es algo que pueda remediarse meramente con mecanismos distributivos o redistributivos. En un país pobre como lo ha sido y es todavía el nuestro³, la redistribución, por buena que sea, no elimina por sí sola la pobreza.

Si los esfuerzos redistributivos son insuficientes para resolver el problema social de la pobreza, es menester buscar más allá del recurso simplista de la repartición. La teoría económica considera que existe una relación inversamente proporcional entre el crecimiento y la pobreza⁴, pues en la medida en que la economía crece existe más para distribuir. El crecimiento parece ser una condición necesaria mas no suficiente para eliminar la pobreza⁵. Si una economía no crece o, lo que es peor, si decrece, la pobreza tiende, en razón del incremento demográfico, a ser mayor.

El crecimiento está vinculado con lo distribuible, mediante una relación directamente proporcional. A mayor crecimiento más bienes, primarios o secundarios, para distribuir. Empero, el crecimiento, si bien parecería reducir la pobreza, no necesariamente modifica la distribución de esos bienes, en el sentido de mitigar las desigualdades. El crecimiento puede mantener las desigualdades al mismo tiempo que disminuye la pobreza⁶.

La economía colombiana presenta un interesante crecimiento en el último siglo, visible, sin duda, en la reducción de la pobreza,

³ "De acuerdo con cualquier criterio, Colombia ha sido siempre un país muy pobre. Hoy sigue siendo pobre, pero mucho menos que antes". (p. 42).

⁴ "Si el crecimiento económico no necesariamente mejora la distribución del ingreso, si reduce la pobreza". (p. 44).

⁵ "La velocidad a la cual disminuye la pobreza depende, por supuesto, de la tasa de crecimiento, pero también del tipo de crecimiento y de las políticas de Estado. En todo caso, no es posible pensar que la pobreza, como fenómeno general, pueda eliminarse sin que la economía crezca en forma vigorosa y sostenida". (p. 13).

⁶ "El caso de la desigualdad es distinto. El crecimiento no la elimina en forma automática. Por motivos históricos, la mayor parte de los países latinoamericanos se caracterizan por una muy alta desigualdad en la repartición del ingreso y la riqueza" (p. 14).

pero la distribución no ha tenido una mejoría equivalente⁷. Esta situación no es exclusiva de Colombia, pues si bien la pobreza parece haber disminuido en el mundo⁸, aunque ahora sea más visible en razón del prodigioso progreso de las comunicaciones, la desigualdad parece mantenerse estable en su estado, e incluso con tendencia a empeorar⁹.

La experiencia parece haber invalidado la hipótesis de Kuznets¹⁰, según la cual el crecimiento, a largo plazo, resuelve por sí solo el problema de la desigualdad. Parece que en esta materia no existe tampoco esa mano invisible que pone todo en su lugar y hace que las cosas funcionen¹¹. La práctica parece poner de presente la compleja posibilidad de que a medida que la pobreza disminuye es posible que la desigualdad aumente. Este panorama sería difícilmente comprensible si la riqueza consistiera meramente en la posesión de cosas, como todavía muchos se empeñan en creer. No obstante, la verdadera riqueza, en la sociedad actual, como hace ya varios años lo advirtió Fromm, más que consistir en un tener, consiste en ser¹².

⁷ "Hoy, la economía colombiana es casi 100 veces más grande que a comienzos del siglo XX y el ingreso per cápita es casi 10 veces más alto. La pobreza sigue siendo generalizada, dado el punto de partida, pero de todos modos ha aflojado su asfixiante tenaza. Ya es posible erradicar la pobreza extrema". (p. 19).

⁸ "Con el crecimiento, la pobreza ha caído. Bourguignon y Morrison señalan que entre 1820 y 2000 el ingreso per cápita en el mundo creció 7.6 veces y se deterioró la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, entre 1820 y 1992, la pobreza extrema se redujo de 84% a 24% de la población del mundo". (p. 31).

⁹ "Pero a pesar de la mejoría en la distribución global del ingreso, el mundo es todavía más desigual que el más desigual de sus países. Es posible que fuerzas de convergencia den un cauce lento pero seguro, a la mejor repartición del ingreso en el tiempo". (p. 28).

¹⁰ "La hipótesis de Kuznets ha generado mucho interés. Si fuera cierta, sería casi inevitable que la distribución del ingreso se deteriorara en las fases iniciales del desarrollo, pero la historia tendría un final feliz, pues el desarrollo conduciría, después de cierto punto, a mayor equidad. El problema de la desigualdad se resolvería solo, con el crecimiento". (p. 25).

¹¹ "Hoy, el consenso parece ser que el crecimiento no necesariamente cambia la distribución del ingreso como lo suponía Kuznets. Dice Elhanan Helpman, de la Universidad de Harvard, "Los resultados de estos estudios parecen ser negativos. Es decir, no hay una curva de Kuznets: el desarrollo no parece deteriorar, y luego mejorar, la distribución del ingreso". (p. 29).

¹² Si la riqueza no consiste en un tener, tampoco puede darse. El ser no se da, se hace, se forja, con la ayuda de otros, pero por nosotros mismos, mediante nuestro esfuerzo. El conocimiento no se puede comprar ni heredar, precisa el trabajo de aprehenderse.

La riqueza consiste fundamentalmente en lo que los técnicos denominan "capital humano", que no es otra cosa que conocimiento, como acertadamente lo reconocen los autores¹³. Así, pues, para mejorar la distribución (y la igualdad), es indispensable mejorar el capital humano, y ello no puede lograrse sin la educación¹⁴.

La economía colombiana, merced a su crecimiento durante la última centuria, tiene una posición intermedia en la escala global¹⁵, su ingreso *per cápita*, pese a las arremetidas de su agitada y compleja tasa de crecimiento demográfico¹⁶, se encuentra dentro del promedio mundial¹⁷, de tal suerte que es posible afirmar que "Hoy hay 9.5 veces más colombianos que hace un siglo y, de todos modos, el ingreso por persona es 8.8 veces más alto". (p. 36).

¹³ "La mayor parte de la riqueza de una sociedad moderna es el capital humano, el conocimiento individual y colectivo. Este tipo de riqueza no se puede distribuir a la fuerza, como podía ocurrir en el pasado con el latifundio. Por eso, a pesar de que despierta una enorme resistencia la idea de que construir una sociedad más justa tomará tiempo, es la verdad". (p. 14).

¹⁴ "Para que la educación mejore la distribución del ingreso, parecería indispensable elevar la calidad de la educación de los más pobres. De hecho, una parte importante de la desigualdad en Colombia no se explica por diferencias en la repartición del capital físico, sino por diferencias en la remuneración del trabajo, entre personas muy capacitadas y personas con poca educación". (p. 41).

¹⁵ "Con un producto interno bruto, ajustado por el poder adquisitivo de US\$264 mil millones, Colombia tiene la vigésima séptima economía más grande del mundo, flanqueada por Arabia Saudita, el país del oro negro, de jeques legendarios, de palacios en el desierto y por Paquistán"... "En el último siglo, la economía creció a una tasa promedio de 4.75% por año. El crecimiento fue relativamente constante, con cuatro excepciones marcadas. Colombia creció menos durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, creció menos a comienzos de los años ochenta y creció menos en el último lustro del siglo. Pero en el último siglo, la economía colombiana se volvió cien veces más grande". (p. 33).

¹⁶ "El PIB per cápita colombiano creció a lo largo de los últimos cien años a una tasa anual promedio de 2.3%"... "Las cifras ilustran una reducción de la tasa promedio de crecimiento del ingreso per cápita hacia mediados del siglo. Fue el efecto de la transición demográfica. Aunque la economía seguía creciendo, había más población y, por lo tanto, el ingreso por persona era menor. Obviamente, estas personas no entrarían a la fuerza laboral hasta más tarde, así que por simple aritmética el ingreso por persona creció más lentamente". (p. 35).

¹⁷ "Con un nivel de ingreso per cápita de US\$6.300, ajustado por poder adquisitivo, Colombia tiene un ingreso per cápita muy similar al de Turquía o Tailandia, 10% más bajo que el de Brasil, países con economías importantes, 10% más alto que el de Venezuela y 15% más alto que el de China. El ingreso del colombiano promedio en 2003 era 20% más bajo que el del habitante promedio del mundo. Con la revaluación de 2004, ya estamos cerca del promedio". (p. 34).

Entre la alternativa del crecimiento o la redistribución, tratándose de una economía pobre, o más benévolamente, en desarrollo, como es nuestro caso¹⁸, es preferible el crecimiento¹⁹. No obstante, esa preferencia no excluye el trabajar por mejorar la distribución y, para hacerlo, es indispensable considerar el factor del "capital humano", en el que se cifra el conocimiento y la formación de las personas.

La ecuación distributiva, manejada en los términos de la trilogía crecimiento, pobreza y desigualdad, puede ser mejorada, combatiendo, a largo plazo y sin estrechez de miras (pues la pobreza y la desigualdad no son problemas coyunturales sino estructurales de una sociedad), las causas fundamentales de las dos últimas, entre las que se destacan, como con acierto y perspicacia lo señalan los autores: la falta de educación²⁰, la alta tasa de natalidad²¹ y la eficiencia del mercado laboral²².

¹⁸ "En un país donde la pobreza todavía está generalizada, donde por lo tanto el nivel promedio de ingreso es bajo, reducir la pobreza depende más del crecimiento económico que de la redistribución del ingreso. Por una parte, en un país pobre, hay poco por repartir. Incluso esfuerzos agresivos por redistribuir el ingreso se agotan ante la falta general de recursos. Por otra, en las economías modernas el capital humano constituye la mayor parte de la riqueza. Esto complica los esfuerzos por alcanzar una mayor equidad por medio de la redistribución del ingreso". (p. 56).

¹⁹ "Cuando el ingreso inicial es bajo, el crecimiento económico es un mejor instrumento para luchar contra la pobreza que las políticas redistributivas". (p. 45).

²⁰ "Primero, hay un vínculo claro entre la pobreza y la falta de educación. Los más pobres no pueden educar a sus hijos. Estos luego no tienen nada que ofrecer en el mercado laboral. Los pobres son los últimos en conseguir empleo, los primeros en perderlo y los que menos recursos tienen para afrontar las crisis. La falta de educación mantiene a las personas en un estado de pobreza, y la buena educación, por el contrario, es un pasaporte hacia la movilidad social". (p. 45 y 46).

²¹ "Segundo, hay un vínculo claro entre el número de niños de un hogar y el nivel de pobreza. La relación no es sencilla y es de doble vía. La gente pobre con más niños no los puede alimentar y educar bien. Al mismo tiempo, la gente muy pobre, que no ve oportunidades de prosperar, tampoco encuentra razones para tener familias más pequeñas. En el pasado, tenían la expectativa de que varios de los hijos no sobrevivieran la infancia y que los sobrevivientes, ya adultos, los mantendrán en la vejez. Pero aún hoy, si no hay expectativas de una mejor vida, de horizontes más amplios, puede parecer que una boca más para alimentar no hace mayor diferencia. No obstante, es indudable que existe una relación entre la pobreza y el número de hijos por familia. En el largo plazo es necesario que las familias más pobres tengan menos hijos para que puedan salir de la pobreza y no hay por qué esperar a que este proceso se dé por generación espontánea". (p. 46).

²² "Finalmente, el mercado laboral debe ser eficiente (en otro capítulo se presentan consideraciones sobre lo que esto implica). Por ahora, conviene destacar que de acuerdo

3. EL CRECIMIENTO. Si el crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza, es indispensable estudiar por qué, cómo y en qué condiciones ocurre. Dentro de una economía de mercado, que es el sistema que corresponde a nuestra realidad económica, el crecimiento depende, según el modelo clásico, de tres factores: capital, trabajo y productividad²³.

La generación de riqueza requiere de un soporte o infraestructura, generalmente dada por los recursos materiales disponibles, de una acción creadora o transformadora, que corresponde al trabajo, y de una interacción que logre el mejor resultado a partir de esos medios y esas acciones, que sería la productividad.

Al brindar el fundamento fáctico para toda tarea económica, el capital, entendido como los recursos materiales disponibles, es muy importante. Sin embargo, el capital, como ocurre con cualquier otro medio, puede ser desaprovechado o dilapidado, si no se maneja con cierto talento²⁴. La riqueza fácil y pronta, que le da tanto atractivo a las actividades de azar, e incluso a las empresas criminales, suele ser efímera, pues si bien se obtiene pronto, también se pierde pronto, como lo saben tanto los jugadores como los delincuentes. El capital en manos incapaces se pierde, se diluye como un espejismo en el desierto. Empero, las manos capaces, si no cuentan con un capital, tampoco pueden forjar todo lo que son capaces. Usualmente se ha pensado que el capital tiene una vinculación muy firme con el ahorro.

con el Banco Mundial en la recesión de 1999: "La pérdida de empleo explica más de la mitad del aumento de la pobreza durante la recesión". (p. 46).

²³ "De acuerdo con el modelo neoclásico, el producto interno bruto es función de la cantidad de capital, la cantidad de trabajo y la productividad". (p. 62).

²⁴ "En el mundo se han hecho muchos estudios sobre el efecto que tiene ganar la lotería. La conclusión es que, con excepción de un período intenso de derroche, la vida de los ganadores no cambia mucho y la mayor parte de la riqueza se dilapida. A los países les pasa lo mismo. En los países menos desarrollados, la presión de los afanes redistributivos arrasa con instituciones frágiles. La política se desnaturaliza y surge el espejismo de una prosperidad fácil". (p. 83).

El ahorro individual, al sumarse, es la fuente del capital. Este aserto debe matizarse en el caso de las economías abiertas, en las cuales el ahorro nacional puede ser compensado por el ahorro mundial²⁵, sea por la vía de la inversión directa, o por la del crédito, etc. El capital, bien sea propio o ajeno, requiere de ciertas condiciones mínimas para generar prosperidad²⁶, pero por sí mismo no garantiza que ello ocurra²⁷.

El capital brinda la base para el crecimiento, pero éste depende fundamentalmente del trabajo y de la productividad. La parábola bíblica de los talentos ilustra adecuadamente la anterior afirmación, pues sólo quien trabaja sobre el capital crece, mientras que quien lo entierra o deja quieto, o lo apuesta, o lo dilapida, en el mejor de los casos se estanca. El capital sin trabajo es inútil. El capital es la herramienta, pero el trabajo es la acción²⁸. Sin una verdadera cultura de trabajo, una economía queda estacionada, paralizada, y probablemente acabe viniendo a menos, decreciendo. El crecimiento no se gana en un golpe de suerte, sino que se forja con el trabajo diario. Ahora bien, el trabajo puede hacerse de dos maneras: libre o forzadamente. Dentro de la

²⁵ "En economías abiertas, el efecto de la tasa de ahorro pierde importancia, en la medida en que el ahorro mundial puede compensar la falta de ahorro nacional. En cambio adquieren importancia los factores que influyen sobre la movilidad de capital: el sistema legal, las reglas cambiarias, los derechos de propiedad, la seguridad, etc.". (p. 70).

²⁶ "Barro encuentra una relación no lineal entre el nivel de democracia y la tasa de crecimiento: cuando el nivel de democracia es bajo, un aumento de la democracia, con la consiguiente reducción de la capacidad del Estado para ser arbitrario, parece aumentar la tasa de crecimiento. Pero esto no ocurre después de cierto nivel. Barro especula que llega un punto donde la democracia puede aumentar la presión redistributiva y conducir a que se adopten políticas que reducen el crecimiento". (p. 71).

²⁷ "Dado el supuesto de rendimientos decrecientes para cada uno de los factores, es cada vez más difícil crecer mediante la acumulación de capital, pues éste tiene efecto cada vez menos sobre el producto. En el modelo neoclásico, lo que explica el crecimiento a largo plazo es el cambio técnico. Con cambio técnico, el producto, el consumo y el stock de capital crecen a la tasa de crecimiento de la población más la tasa de crecimiento de la productividad". (p. 62 y 63).

²⁸ "En realidad, la relación capital / producto es relativamente constante en el tiempo y no es tan distinta entre países. La conclusión es que las diferencias en nivel de capital por trabajador entre países (o épocas) no son lo suficientemente grandes para explicar las diferencias en el ingreso per cápita". (p. 64).

segunda alternativa se encuentran instituciones tan semejantes como la esclavitud y el trabajo obligatorio. El trabajo libre, como es apenas obvio, al no estar sustentado en la coerción o la fuerza, requiere de algo que lo haga atractivo, elegible. Y ese atractivo, estímulo o recompensa, para que el trabajo libre opere, parece ser la propiedad y su garantía por parte del Estado²⁹. El trabajo depende fundamentalmente de la capacidad del trabajador. Esta observación es recogida por los autores bajo la noción de capital humano³⁰. Nuestro deficiente capital humano, que se remonta desde la colonia, podría ser, a juicio de los autores, la justificación del subdesarrollo en medio del que vivimos³¹.

El trabajo es el motor del crecimiento, pero el trabajo, como el talento, si no se enfoca en la tarea adecuada para él puede ser improductivo. Para que el talento rinda frutos en materia de crecimiento, es menester que cada quien se ocupe de lo que sabe hacer, y que cuente con un estímulo suficiente para dar su máximo esfuerzo. La importancia de

²⁹ "Cuando es el resultado de la fuerza, la acumulación suele ser improductiva. Pero, para que ocurra de manera voluntaria, tienen que existir incentivos para invertir, entre éstos, la protección de la propiedad contra el riesgo de la expropiación o robo y la confianza en la justicia. Ninguna de las dos cosas surge por generación espontánea. Son el producto de esfuerzos prolongados por crear instituciones eficaces" ... "La Porta, López de Silanes, Shleifer y Vishny compararon la protección de los derechos de propiedad en una muestra amplia de países. Concluyeron que la protección era más efectiva en los países con sistemas legales de tipo consuetudinario (*common law*), como los países anglosajones, y más débil en los países con sistemas legales basados en el derecho civil francés". (p. 76).

³⁰ "Al ampliar el concepto de capital para incluir también el capital humano aumenta la cantidad total de recursos dedicados a la acumulación de capital y, por lo tanto, el nivel de ingreso. Además, puesto que acumular capital humano es mucho más difícil que imitar tecnologías descubiertas por otros, estos modelos explican mejor las enormes diferencias en los niveles de ingreso de los distintos países". (p. 75).

³¹ "Por otra parte, ya no podemos hacer nada sobre nuestros orígenes coloniales. Tampoco podemos cambiar la dotación inicial de factores de producción. En cambio, si podemos fortalecer nuestras instituciones para que protejan la actividad económica y continuar el lento proceso de formación de capital humano, individual y colectivo. Con la globalización, Colombia tendrá que adaptar las mejores prácticas de otros países no solamente porque imitar tecnologías exitosas es más eficiente que reinventarlas, sino porque tener normas, reglas y leyes diferentes es costoso y, a menos que tenga una justificación clara, es inútil". (p. 80).

la productividad es reconocida por Rawls en su teoría de justicia, mediante el principio de diferencia. Parecería ser que, ante las insuficiencias creadoras o creativas del capital humano, debidas a un rezago histórico en la educación, sólo superable a largo plazo³², lo más razonable, desde el punto de vista del crecimiento (y también de la filosofía utilitarista), es copiar lo que se crea en otras naciones³³.

4. LA POBREZA. La pobreza es un hecho evidente. Pero es mucho más que un hecho, es un sentimiento, un sentimiento trágico. La pobreza es una limitación, una limitación que se siente, que se sabe y que duele³⁴. Sin embargo, la pobreza no es un hecho irremediable, un destino marcado.

Tanto la pobreza como la riqueza tienen grados. Se puede ser más o menos pobre, de la misma manera que se puede ser más o menos rico. Entre todas las posibilidades de la pobreza, la más dramática es la que llega al extremo inferior. La pobreza extrema, que transforma el ejercicio de vivir en un sobrevivir, merece, por su misma gravedad, una atención prioritaria.

La pobreza extrema, como toda pobreza, se reduce con el crecimiento, pero mientras eso ocurre, ¿qué hacer con esta tragedia social? Los autores, consideran que, al menos en los casos más aberrantes, la

³² "La educación es un proceso muy lento. Por esto, se requiere que la sociedad asigne los recursos necesarios para formar el capital humano y mantenga este esfuerzo por varias generaciones". (p. 86).

³³ "Sin embargo, quienes postulan que hay evidencia de convergencia condicional han encontrado cómo adaptar las ideas básicas para generarla. Por ejemplo, sugieren que la creación de conocimiento se produce en economías avanzadas de acuerdo con los incentivos de mercado, que les permiten a los inventores disfrutar de rentas monopólicas por un tiempo. A su vez, las ideas se difunden a las economías más pobres. Dado que la imitación es más barata que la invención, los países pobres que sean capaces de imitar a los ricos, adoptando su tecnología, pueden tener tasas de crecimiento altas". (p. 73).

³⁴ "Con el desarrollo de los medios de comunicación y la difusión de las estadísticas, la gente pobre conoce los detalles de la vida de los más prósperos y es conciente de su pobreza. Los resignados labriegos de antaño, por el contrario, sin televisión ni radio, no podían entender que su caso no era insular ni que podía ser superado. Además, por lo general, no podía serlo". (p. 91).

cuestión tiene una solución si se decide redirigir hacia las personas que están en esta situación la acción del Estado³⁵. No obstante, esa decisión, que es fundamentalmente una decisión política, debe implementarse de manera eficiente y focalizada, para evitar tantos pobres de ocasión o de oportunidad (el grupo de avivatos o avispados que genera nuestra infortunada "malicia indígena"), que, con sus afectadas y artificiosas poses, suplanten a los verdaderos destinatarios de dicha decisión.

A largo plazo, la verdadera salida del laberinto de la pobreza extrema es el conocimiento, o, para adoptar la terminología de los economistas, la mejora del capital humano. Las personas pobres que logren desarrollar sus habilidades, sus destrezas, sus competencias, etc., sin duda, estarán en una mejor situación para desenvolverse en la vida económica del país. Por eso, la carencia de educación o la, no menos preocupante, baja calidad de la educación son un cementerio para la esperanza y para los sueños de superación de las personas pobres³⁶.

La situación de pobreza ha sido reconocida, en tanto hecho, por la jurisprudencia, en especial por la de la Corte Constitucional, como un estado de cosas inconstitucional. Entre la pobreza, que es un fenómeno fáctico, y la ambiciosa y generosa consagración de derechos sociales que hace la Constitución de 1991, que es un fenómeno jurídico, media, con evidencia palmaria, un verdadero

³⁵ "Las manifestaciones más aberrantes de la pobreza se pueden eliminar ya, en menos de una generación, con programas focalizados, bien diseñados, si el país está dispuesto a redirigir el gasto público hacia los más pobres y eliminar exenciones tributarias. En cambio, la reducción permanente de la pobreza como fenómeno generalizado necesariamente va a ser el fruto del crecimiento económico y buenas políticas públicas". (p. 92).

³⁶ "La educación de mala calidad, como la que reciben millones de jóvenes pobres, no les sirve a los jóvenes de menores recursos ni a la sociedad colombiana. Este tipo de educación condena a los hijos de los pobres a seguir siendo pobres y crea sentimientos de frustración y resentimiento que no contribuyen a la formación de un país próspero. Para que este objetivo sea una realidad, la educación debe dejar de ser una bandera política y electoral y pasar a convertirse en una estrategia efectiva de la sociedad colombiana". (p. 115).

abismo. Este abismo no es político, ni jurídico, pues existe la consagración normativa y la buena voluntad y disposición de los jueces por hacerla efectiva, sino económico. La economía colombiana no tiene la capacidad necesaria para sustentar todos esos derechos inmediatamente. De ello se sigue una consecuencia capital: es preciso fijar prioridades³⁷ entre los derechos sociales, definir cuáles son los más urgentes³⁸.

Ante la insuficiencia de la economía, que es un insoslayable dato empírico, carece de sentido el debate jurídico de si toda la constitución es una norma jurídica y sus normas verdaderos mandatos, o si ésta tiene un contenido programático, pues la realidad económica, que es la que determina lo que es posible, señala con evidencia que, mandato o programa, la constitución sólo es posible de manera gradual. Es lamentable que una economía no esté en condiciones de sustentar todos los derechos sociales de las personas, pero también es un dato incontrovertible. El derecho frente a lo imposible no puede avanzar. Si la gradualidad es inevitable, es preciso saber quién o qué y cómo se determina o debe determinarse esa gradualidad. En la práctica, ante la inactividad del Congreso en regular legislativamente el alcance y la implementación de los derechos sociales, esa tarea ha sido cumplida por la Corte Constitucional por la vía de tutela, generalmente sin conocimiento de las posibilidades económicas de cumplir con sus órdenes. Este hecho es rechazado enfáticamente por los autores, quienes consideran que la autoridad competente para fijar prioridades no debe ser la Corte sino el

³⁷ "En países como Colombia, que tienen la capacidad de eliminar la pobreza extrema, pero de todos modos cuentan con recursos limitados, el elemento clave para conciliar el crecimiento y la búsqueda de igualdad es la capacidad de establecer prioridades". (p. 104 y 105).

³⁸ "En el caso de Colombia, la Constitución de 1991 consagró una serie de derechos económicos y sociales muy importantes, cuya aplicación plena no se logrará sino a largo plazo. El costo de reconocer todos los nuevos derechos en forma inmediata excede la capacidad de la economía nacional (este propósito sería ambicioso incluso en la mayoría de los países desarrollados). Por este motivo, el reto consiste en desarrollar un consenso sobre el orden y la gradualidad con que se tratarán de satisfacer los derechos económicos". (p. 105).

Congreso, mediante leyes estatutarias y mediando una seria y cuidadosa ponderación de la situación económica y social del país, como fundamento de su decisión política³⁹.

5. LA DESIGUALDAD. La inexistencia de una relación proporcional necesaria entre el crecimiento y la desigualdad, revela en su profundidad un posible conflicto entre los valores y principios que los sustentan, que son: la libertad y la igualdad, respectivamente. El crecimiento no es posible sin libertad, pues, como ya se anotó, el trabajo debe ser libre, y para que el trabajo libre sea productivo

³⁹ "En nuestro medio, en cambio, la discusión se ha centrado en la conveniencia de que sea la Corte Constitucional, una entidad que no es elegida por el pueblo, la que tome decisiones distributivas y determine el orden con el que se desarrollarán los derechos económicos consagrados en la Constitución de 1991.

"Cuando la Corte examina la exequibilidad de las normas produce sentencias de carácter general. En las tutelas examina cada caso individual, de acuerdo con la iniciativa de los interesados. En ambos casos, pero sobre todo en el segundo, tiene dificultades casi insalvables para tener en cuenta el panorama global. No conoce la disponibilidad de recursos ni el costo de sus decisiones. Muchos de quienes resultan afectados por sus decisiones no tienen vocería ante ella. Las decisiones de la Corte, que por la naturaleza misma de su función son casuísticas, con frecuencia generan confusas señales sobre los incentivos en la sociedad, crean el desconcierto y la percepción de una elevada inestabilidad de las reglas del juego. A pesar de que sus fallos de tutela se refieren a casos aislados, sus efectos pueden extenderse a todos los casos semejantes y así tienen un impacto sobre toda la sociedad (sin que en el fallo inicial se hubieran estimado sus costos y repercusiones).

"El Congreso, como foro democrático, tiene muchas ventajas sobre la Corte para decidir sobre aspectos distributivos: puede considerar, al tiempo, las distintas demandas de recursos; puede oír a los distintos interesados y examinar la disponibilidad de recursos y, lo más importante, decide por mayoría después de numerosas deliberaciones.

"La única manera de desarrollar el orden de los nuevos derechos económicos y sociales, de forma gradual y progresiva, en concordancia con las posibilidades económicas del país, es por medio de leyes estatutarias expedidas por el Congreso nacional, en las cuales se fijen prioridades y objetivos que señalen, por ejemplo, que la alimentación y el trabajo de los indigentes tienen prioridad sobre las diálisis de los ciudadanos de clases altas.

"Estas leyes estatutarias, infortunadamente, no han sido expedidas en los catorce años que ha regido la Constitución de 1991. El vacío lo ha llenado la Corte Constitucional, que ha ido estableciendo su jurisprudencia por medio de numerosos fallos sobre casos aislados. De esta forma, se ha ido creando un enjambre de doctrinas sobre la aplicación y el desarrollo de los nuevos derechos, enjambre que, por supuesto, no responde a una visión global, a unas prioridades, a una ponderación cuidadosa de la situación económica y social del país, sino, más bien, a una comparación más o menos teórica de la valoración de los méritos de los casos aislados con la letra de la Constitución". (p. 107, 108 y 109).

es indispensable una retribución adecuada, que normalmente se designa como propiedad. Las medidas igualitarias, al desestimular el trabajo libre y productivo, pueden afectar gravemente el crecimiento⁴⁰. Sin crecimiento habrá menos bienes para redistribuir (es decir: más pobreza), porque el igualitarismo extremo conduce a la igualdad en la pobreza. La igualdad no puede limitarse a aspirar a que todos seamos igualmente pobres y necesitados, valga decir: a estarse por la igualdad en lo peor, sino todo lo contrario, y ello no es posible sin el crecimiento.

La igualdad suele sucumbir muy frecuentemente a la tentación del igualitarismo, que no pasa de ser un reduccionismo mezquino, fruto maduro de la envidia. Las posturas igualitarias suelen pasar por alto un importante factor a considerar: las generaciones futuras. A veces el egoísmo nos conduce a dejar lo mejor para nosotros y las cargas y los problemas para los que vienen después, como con patente —y hasta patética— evidencia ocurre con el manejo del medio ambiente y de otros asuntos. La igualdad no puede plantearse solamente entre los que actualmente vivimos, desdeñando a los que están por venir, a nuestros hijos, nietos, etc. La igualdad debe considerar también a las generaciones futuras, pues la decisión de hoy tendrá efectos mañana, y no podemos pensar que es igualitario legar a nuestros descendientes un mundo destruido, cargado de deudas y dificultades creadas por nosotros⁴¹.

⁴⁰ "Los perjuicios que las medidas igualitarias le pueden causar a la eficiencia pueden ser, por lo menos, de dos tipos. El primero se refiere al efecto negativo de las políticas igualitarias sobre los incentivos, la producción, el consumo, la inversión o el crecimiento. Ejemplo de este tipo de medidas pueden ser los aumentos excesivos de impuestos, las expropiaciones o la discriminación contra el capital y el trabajo calificado, que en últimas embobrecen el conjunto de la economía.

"El segundo tipo de perjuicio, con una larga tradición en la filosofía política, se refiere a la llamada asimetría operativa, que necesariamente entra en conflicto con la igualdad. Por asimetría operativa se entiende el hecho de que las personas con mayores capacidades o motivaciones deben recibir, precisamente por el imperativo de la eficiencia, los cargos directivos en el gobierno y el sector privado". (p. 98).

⁴¹ "Todos los días se presentan conflictos entre generaciones, entre viejos y jóvenes, entre la gente que vive en el presente y la que vendrá en el futuro. Las generaciones de

La igualdad no puede ser aritmética, ni medirse al milímetro. En tanto personas morales, o, en palabras de Kant, seres que son un fin en sí mismos, en tanto seres humanos dignos, debemos ser iguales. La democracia y el Estado de Derecho se sustentan en esa noble aspiración. La primera exigencia de la igualdad es que esa igualdad sea real y efectiva. Para ello, los autores proponen la fórmula decimonónica, meramente formal, de la igualdad ante la ley, la cual requiere complementarse con una importante precisión, referente al contenido, de que la igualdad también debe mantenerse en la aplicación y en la ejecución de la ley. Sobre esa igualdad política que nos da la democracia y jurídica que nos brinda el Estado de Derecho, es preciso establecer una igualdad social y económica, que está vinculada más que a la persona en sí, a las oportunidades que ella tiene a su alcance⁴². La igualdad reclama que una persona que nace en medio de la pobreza tenga la oportunidad de superar esa situación. El salir de la pobreza no es un asunto forzoso, sino libre, debe depender del trabajo o el esfuerzo que realice cada uno para aprovechar las oportunidades con las que cuenta. Lo que verdaderamente repugna a la igualdad es que las personas pobres no tengan siquiera la oportunidad de superarse. La igualdad de oportunidades, junto con la garantía de una posición mínima que permita desarrollar un proyecto de vida (que equivaldría a la erradicación de la pobreza absoluta en nuestro contexto), conforma el segundo principio de la teoría de la justicia de Rawls, conocido como principio de la diferencia. La igualdad política y lo que los

hoy, de todos los países, tienen la tentación de tomar decisiones que mejoren su bienestar a costa del futuro de sus hijos y sus nietos. Ésta es con frecuencia la naturaleza de los conflictos que se dan alrededor de las pensiones y la contratación de la deuda pública (decisiones que se toman en los foros donde, por su propia naturaleza, los jóvenes están en desventaja)". (p. 99).

⁴² "La igualdad de oportunidades es un concepto ambiguo, que tiene distintos significados para distintos autores. Su contenido mínimo –en nuestro concepto, válido para la situación de un país como Colombia– es asegurar la igualdad ante la ley y la eliminación de la pobreza extrema para todos. Y, a medida que crece la riqueza de un país, significa mejorar la calidad de la educación, la salud y el trabajo de los más pobres, de tal forma que, poco a poco, se erradique la pobreza de la sociedad. Esto significa que el concepto cambiará con el tiempo, en la medida en que el país crece. Por lo tanto, el primer reto consiste en definir su alcance en el momento actual en Colombia". (p. 103).

autores impropriamente designan como igualdad ante la ley, corresponde al primero de los principios de dicha teoría.

6. LA MULTIPLICACIÓN DE LAS PERSONAS. La natalidad, pese a ser un factor determinante dentro de la ecuación distributiva, ya que de él depende el número de los beneficiarios de la distribución, parece haber sido olvidado en los tiempos de lo "políticamente correcto"⁴³. Si la población crece a un ritmo mayor que la economía, la pobreza probablemente será un compañero de viaje en el futuro. Frente a la multiplicación de las multitudes, que conforman muchedumbres, no hay crecimiento o distribución que valga, sólo queda el milagro, como lo relata la Biblia, de la multiplicación, por obra de Dios, de los panes y los peces. La natalidad no puede ignorarse, a menos que se quiera hablar por hablar (el cantinflesco ejercicio del populismo) de la pobreza⁴⁴.

Parece existir una relación directamente proporcional entre la pobreza y la natalidad⁴⁵, pues entre más pobre es una familia, más hijos tiene, con lo cual el drama de la pobreza tiende a agravarse indefinidamente ante la mirada indiferente, e incluso complaciente, de todos⁴⁶. La

⁴³ "Aunque los análisis técnicos, casi sin excepción, señalan que la fecundidad tiene un impacto negativo sobre la pobreza y la desigualdad, los gobernantes y las agencias multilaterales, en sus posiciones oficiales, poco dicen al respecto". (p. 132).

⁴⁴ "Este silencio contrasta notablemente con el hecho de que los analistas sociales señalan que existe una gran relación entre la pobreza y el tamaño de los hogares, entre la inequitativa distribución del ingreso y el número de hijos. Esta omisión es todavía más protuberante porque cualquier comparación internacional muestra que Colombia mantiene altas tasas de crecimiento y de fecundidad, mucho más elevadas que las de países comparables en su nivel de desarrollo económico". (p. 119).

⁴⁵ "En primer término, la correlación entre fertilidad y pobreza en Colombia, como en otras partes del mundo, es muy alta. Las mujeres más pobres tienen más hijos; los hogares más pobres tienen más miembros y la fecundidad en las regiones más pobres es más alta. De la misma forma, en las zonas rurales y en los barrios más pobres de las ciudades las familias son más numerosas y las mujeres tienen más hijos. Los estudios econométricos, una y otra vez, encuentran relaciones sólidas entre variables como pobreza y fecundidad, y entre aquella y el tamaño del hogar y el número de dependientes". (p. 136).

⁴⁶ "El punto de partida es que existe una divergencia entre los diagnósticos técnicos del problema poblacional –que señalan que deberían adelantarse acciones para reducir la fecundidad– y la conciencia popular y política sobre el asunto, que registra una cierta complacencia con la situación y que en la práctica, lleva a que no se adelanten políticas de población en el país". (p. 128).

natalidad es otro de los escenarios en los que la igualdad y la libertad parecen entrar en conflicto, pues si se sostiene que cada quien es libre de tener los hijos que quiera, también es dable sostener que los padres tienen el derecho de incrementar su miseria, al dividirla, entre sus vástagos, en un círculo infernal en constante crecimiento. Es obvio que esto tiene impacto en la igualdad, pues un hogar numeroso no podrá brindar a los hijos las mismas condiciones materiales (nutrición, atención, educación, etc.), ni inmateriales (afecto, cuidado, formación, etc.) que uno poco numeroso, aún teniendo unos ingresos equivalentes.

Los estudios sobre natalidad en Colombia revelan que la población crece aproximadamente tres cuartos de millón de habitantes por año⁴⁷. Ese ritmo de crecimiento en la población es superior al de muchas naciones semejantes⁴⁸, con el agravante de que los mayores porcentajes de natalidad corresponden a las regiones y a las familias más pobres. Esta tendencia afecta gravemente la pobreza, que incrementa, y la igualdad, que rompe, agudizando la desigualdad, y se constituye en un verdadero problema para el futuro del país⁴⁹.

⁴⁷ "La tasa de crecimiento de la población colombiana en el 2005 se estima en 1.6% por año. Esta tasa depende básicamente de dos factores: el número de nacimientos, que en la actualidad es de 23 niños por cada 1000 habitantes, menos el de muertos, que hoy es de 6 por cada 1000 personas. De acuerdo con estas cifras, cada año nacen cerca de un millón de niños, un número algo superior a la población de Cartagena. Y mueren cerca de 250.000 personas, una población algo superior a la de Popayán. De esta forma, en esta década Colombia ganará cada año 750.000 habitantes". (p. 123).

⁴⁸ "Uno de los principales elementos que determinan el aumento de la población es el número de hijos que tiene en promedio cada mujer en edad fértil, la tasa de fecundidad, según el léxico de los demógrafos. El número de hijos por mujer ha descendido de cerca de 6.8 a mediados del siglo pasado a 2.6 en la actualidad. Esta última cifra es relativamente alta si se la compara con la de países como Argentina, 2.4, Chile, 2.1, Brasil, 1.97, para no hablar de los países desarrollados, cuyas cifras son menores de 1.5. Pero si se observa el número de hijos de las mujeres de la zona del Pacífico, Tolima, Huila y Caquetá se observa que el número de hijos es todavía superior a 3.4, una cifra francamente alarmante". (p. 124).

⁴⁹ "El problema de Colombia, en una palabra, consiste en que la caída de la tasa de natalidad, aunque relativamente acelerada a partir de 1965, se suavizó en los años ochenta y noventa. Por ello, mantiene ritmos altos de crecimiento de la población, especialmente en los sectores más pobres, como lo ilustró el Gráfico 4, algo que dificulta la lucha contra la pobreza y la desigualdad". (p. 127).

Las políticas de control a la natalidad, pese a la evidencia de su necesidad, tienen una existencia casi clandestina, pues chocan con fuerte resistencia social⁵⁰ y se enfrentan a innumerables prejuicios culturales, firmemente arraigados, por tradición, repetición, fetichismo o ignorancia, en muchas comunidades, no siempre pertenecientes a los pobres extremos⁵¹. Además, el control a la natalidad suele tropezar con la dificultad, sea física o financiera, que tienen muchas personas de acceder a los diversos implementos, técnicas o metodologías diseñadas para tal fin. Ante este panorama los autores reclaman, con justa razón, una política de natalidad más visible y más eficaz, capaz de informar mediante la educación, de proveer, de manera accesible, mediante los servicios públicos y la red de salud, e incluso de estimular, mediante subsidios, la reducción de la tasa de natalidad⁵².

Desgraciadamente muchas personas ven a sus propios hijos como un negocio, y promueven directamente o por medio de otros tratantes

⁵⁰ "La resistencia a esta política también tenía un carácter transnacional. Como lo señaló Octavio Paz en México, las dos iglesias, la Católica y la de los partidos comunistas y de la izquierda tradicional, se opusieron radicalmente aunque por razones diferentes, a toda forma de planificación demográfica. Esta consideración puede explicar, al menos en parte, la razón por la cual este tema nunca ha sido "políticamente correcto" en nuestro medio". (p. 129).

⁵¹ Es lamentable que muchos de los niños que nacen y de los que no nacen, porque no alcanzan a ver la luz, ya que su fin ha sido precipitado deliberadamente en los clandestinos centros donde se practican los abortos, sean no deseados, fruto de un "accidente", una inadvertencia, o de los efectos de un estado de inconsciencia generado por el alcohol, los alcaloides, etc.

⁵² "En cambio, los economistas que creen que hay un campo de acción para las políticas de población, piensan que los grupos más pobres de los países en desarrollo no tienen toda la información ni toda la educación necesarias para tomar decisiones racionales en asuntos demográficos; añaden que muchos de ellos viven en medios culturales que sostiene creencias y conceptos premodernos sobre la reproducción; plantean que los pobres de los países en desarrollo tienen problemas de acceso a sistemas modernos de salud y que no cuentan con todos los mecanismos para controlar el tamaño de las familias. Por otra parte, enfatizan que no existen los mercados de capitales perfectos que puedan llevarlos a realizar los cálculos intertemporales necesarios para tener menos hijos, más educados. Dentro de esta perspectiva, variables como las campañas educativas, la disseminación de información, la provisión de servicios, e incluso los subsidios al control natal pueden tener un impacto sobre la fertilidad y el crecimiento". (p. 135).

la explotación infantil. No es raro encontrar en las calles a muchos pequeños abandonados a su suerte (cuando no son usados para la mendicidad) luchando por vender algunas baratijas, aterrorizados por llegar en la noche ante sus amos, privados desde su nacimiento de toda oportunidad de superación. Una vida así, no es una verdadera vida. Cuando el mundo es hostil, el hogar un infierno, los padres unos extraños, la escuela la calle, la ley la de la selva, la supervivencia un azar, el abuso una constante y no existe siquiera esperanza, ¿qué queda?

7. EL CAPITAL HUMANO. Si el valor de las personas no está dado por lo que tiene sino por lo que es, resulta indudable que el conocimiento es un importante activo personal. El conocimiento puede adquirirse de manera directa, como lo hacen meritoriamente los autodidactas, pero, normalmente, el proceso cognoscitivo está vinculado con el proceso educativo. La educación de calidad es indispensable para formar seres valiosos, o, en términos del discurso económico, capital humano.

La educación, como la pobreza, también tiene grados, que van desde la carencia de la misma hasta la educación de alto nivel, con muchas gamas intermedias. Es obvio que entre no tener ningún tipo de educación y tener un sistema educativo mediocre o incompleto, es preferible la segunda alternativa. Por eso, en materia de educación, antes que el criterio de calidad, debe primar el criterio de cobertura, es decir: la eliminación del analfabetismo, como en el caso de la pobreza lo prioritario es terminar con la pobreza extrema, antes de cualquier otra cuestión. Sobre el soporte de la educación primera o primaria, es posible plantear nuevas fases del proceso educativo, como, por ejemplo, la de impartir una educación de alta calidad para todos, especialmente para las personas que no pueden pagar por ella⁵³.

⁵³ "Si la tarea de hace cincuenta años consistió en llevar algún tipo de educación básica a todos los colombianos, hoy, cuando este objetivo está al alcance de la mano, la meta de la presente generación debe ser la de igualar la calidad de la educación de todos los jóvenes de Colombia. De otra forma, la sociedad colombiana nunca podrá ser justa e igualitaria". (p. 144).

Sin una mejora sustantiva en la calidad de la educación, no es posible disminuir eficazmente la desigualdad económica, ya que ella depende, en muy buena medida, del conocimiento.

Es de lamentar, como en buena hora lo señalan los autores, que la educación pública se reduzca a ser un escenario de disputas laborales, o de maniobras electorales, pero no la mejor oportunidad que tienen a su alcance los niños y jóvenes pobres para remediar su situación⁵⁴. Las personas pobres, a pesar de no pagar por la educación pública que reciben, tienen el derecho a que ésta exista y sea de buena calidad, pues de lo contrario la desventaja inicial que tienen con las otras personas, en lugar de atenuarse, se acentuará. La única manera que existe de garantizar la calidad de la educación es la constante evaluación de todos los partícipes del proceso educativo, incluyendo a directivos, maestros y estudiantes. Si no se sabe qué es lo que está funcionando mal, ¿de qué manera se podrá solucionar? La evaluación periódica de competencias, de reciente implantación, parece ser un paso en el camino correcto, aunque todavía subsistan muchos obstáculos o reductos de mediocridad en la azarosa travesía.

La distribución del ingreso, en las sociedades contemporáneas, como es la nuestra, pese a los anacronismos culturales que nos aquejan, depende, fundamentalmente del capital humano⁵⁵. Sin una

⁵⁴ "Una de las consecuencias de que las élites del país se eduquen en escuelas privadas es que los dirigentes políticos, al tener a sus hijos en buenas manos, han descuidado la educación pública, la que sirve a las gentes sin recursos. A esto se ha sumado el hecho de que los partidos de izquierda, quienes deberían representar los intereses de los jóvenes pobres, se han limitado a tramitar las exigencias de los sindicatos de maestros públicos. (No es inusual, además, que los hijos de conocidos líderes de la izquierda colombiana asistan a escuelas privadas. Sus padres, sin duda, también quieren lo mejor para ellos). De esta forma, la educación de los jóvenes pobres ha quedado, en la práctica con una vocería reducida y dispersa, concentrada en los planteamientos de algunos tecnócratas, de miembros aislados del sector privado y de escasos políticos que comprenden la magnitud del problema". (p. 171).

⁵⁵ "Si bien el concepto del capital humano abarca temas como la salud y la nutrición, sus componentes más importantes son la educación y el entrenamiento. Y estos tipos de capital humano son clave para la solución de los tres problemas que ocupan la atención central de este libro: la pobreza, el crecimiento y la desigualdad". (p. 145).

adecuada formación de ese capital humano, es muy difícil crecer, superar la pobreza y disminuir la desigualdad. Una persona que no ha adquirido en el transcurso de su vida habilidades, destrezas, competencias o conocimientos, está, sin duda, en clara desventaja en el mundo laboral respecto de quién sí lo ha hecho.

En materia de empleo, es usual distinguir entre empleadores y empleados. Se estima que se trata de una relación entre desiguales, en la que se supone que la parte débil es esta última, pese a la fuerza que puede lograr asociándose en sindicatos. Sobre este supuesto está edificado el derecho del trabajo. Sin embargo, la anterior distinción y sus múltiples avatares, que podrían llenar varias páginas en la historia del siglo XX, tienden a opacar otra distinción no menos importante: la de empleados y desempleados. Esta también es una relación entre desiguales, siendo la parte débil la de los desempleados. Paradójicamente, cuando se habla de empleo, el discurso es monopolizado por empleadores y empleados, y hasta por políticos y burócratas, pero suele dejarse al margen a los desempleados⁵⁶. Así, pues, si se predica que toda medida que beneficie a los empleados es socialmente correcta, debería predicarse que toda medida que beneficie a los desempleados también lo es. El problema aparece cuando es preciso elegir entre una medida que sólo beneficie a los empleados y una que beneficie a los desempleados, perjudicando marginalmente a los empleados. En este caso, ¿cuál de las dos es mejor desde la perspectiva de la llamada "justicia social"?

⁵⁶ "En el diseño de políticas de empleo, además, deben tenerse en cuenta varios hechos. El primero, el necesario conflicto que puede existir entre empleados y desempleados. Si, por ejemplo, se quisiera subir el salario mínimo, o, incluso, todos los salarios de la economía, algo que ciertamente beneficiaría a los empleados, el resultado final sería el de crear más desempleo. De esto se concluye algo que se ha observado repetidamente en distintos países: las acciones de los sindicatos y de políticos paternalistas, orientadas a mejorar las condiciones de quienes ya tienen trabajo, golpean a quienes no tienen trabajo. La evidencia internacional muestra que existe una relación inversa entre las regulaciones que tratan de proteger a los trabajadores (en términos de estabilidad, prestaciones y beneficios) y el nivel de empleo. Por ello, muchas de las decisiones de las Cortes colombianas, que nominalmente dicen defender a ciertos grupos de trabajadores, terminan por agravar el problema del desempleo para millones de personas". (p. 215).

Pensando en los más pobres, que en materia de empleo son los desempleados y los subempleados, los autores hacen una propuesta audaz, relacionada con el dinamismo del mercado del empleo, consistente en eliminar algunas de las cargas que lo gravan, procurando hacer más atractiva para la economía la creación de nuevos puestos de trabajo con las garantías legales⁵⁷.

8. LA BOMBA PENSIONAL Y LA CRISIS FISCAL. Desde hace algunos años es recurrente la advertencia de que las finanzas públicas se están tornando inmanejables, y que de seguir como van las cosas se avecina una bancarrota del Estado. Este vaticinio suele agregar a la lista de nuestras precariedades históricas, la "aterrorizante" de la "bomba pensional". El discurso económico se ha tornado apocalíptico, y uno de los más terribles jinetes es el sistema pensional.

La pensión de jubilación está estructurada sobre la base de un seguro. El seguro ampara el riesgo de la vejez y la prima se paga de manera periódica, con el propósito de formar un capital que permita en el futuro pagar las mesadas correspondientes. Si lo ahorrado es suficiente para pagar las mesadas, el sistema es sostenible y sano, pero si se otorga el derecho a recibir el pago sin haberse hecho el ahorro indispensable para ello, el sistema es ruinoso y necesita de alguien más que lo sostenga, otorgando para ello una ayuda o subsidio⁵⁸.

El sistema pensional en Colombia adolece de graves deficiencias estructurales desde su origen, las cuales se han ido agravando con

⁵⁷ "La magnitud de lo que ganaría el país con la reducción o eliminación de las cargas parafiscales contrasta enormemente con la total falta de acción del Congreso y de los gobiernos en esta materia (más bien la tendencia a seguir incrementando las cargas parafiscales). Este hecho es, sin duda, un llamado de atención sobre el poder de los intereses creados que defienden estos recursos para su propio beneficio, por encima del bienestar de las mayorías afectadas por el desempleo y el subempleo". (p. 218).

⁵⁸ "Un sistema donde la gente ahorra durante años, para luego vivir de sus ahorros es viable por definición. Un sistema donde se parte de la base de que todos los participantes tienen el derecho de recibir pensiones aunque no hayan ahorrado lo suficiente, además de injusto, tiene vocación de bancarrota. Es lo que sucede en Colombia". (p. 224).

el tiempo, y son cada vez más difíciles y costosas de corregir, en razón de la rigidez constitucional, legal y jurisprudencial de la que se lo ha revestido⁵⁹. Una circunstancia positiva, e indicativa de la reducción de la pobreza, como el aumento en la expectativa de vida de los colombianos, paradójicamente, es una mala noticia para el sistema pensional, diseñado sobre otros fundamentos⁶⁰. El colapso del sistema, que hasta hace poco era un verosímil, aunque molesto, vaticinio, hoy es un hecho. El sistema está en bancarrota, no tiene recursos para responder por las mesadas de sus pensionados. Esta bancarrota ha sido cubierta por el Estado, en su condición de garante. En la actualidad el Estado tiene comprometida la tercera parte de los ingresos que proyecta recaudar en el pago de las pensiones⁶¹. Pero eso no es lo peor, lo peor es lo que viene: más personas por pensionarse, un sistema incapaz de pagar las mesadas, y un considerable incremento de las obligaciones a cargo del Estado. Todo esto en medio de una situación de déficit fiscal, sazónada con una alta deuda externa. La temida bomba de tiempo está en conteo regresivo, y todo parece indicar que si no se hace algo,

⁵⁹ "El sistema colombiano se ha caracterizado durante decenios por cotizaciones muy bajas, una jubilación prematura, pocos requisitos en cuanto a tiempos de cotización y pensiones altas. Estas deficiencias se han ido corrigiendo, con medidas muy insuficientes. Las edades de jubilación todavía son muy bajas, puesto que el aumento en la expectativa de vida implica que la gente va a recibir pensiones durante más años. Los montos de las cotizaciones también son bajos, en relación con las pensiones futuras. Los subsidios son excesivos y están mal diseñados y mal dirigidos. Y las medidas correctivas sólo surtirán efecto en el futuro lejano, puesto que se ha generalizado la costumbre de establecer largos periodos de transición para la entrada en vigencia de las sucesivas reformas, de modo que sólo los jóvenes quedan cobijados por las nuevas normas. Un cinico quizás podría pensar que quienes toman las decisiones, los políticos y los jueces, se están siempre dando tiempo para pensionarse en condiciones más favorables que las que legarán a sus hijos". (p. 225).

⁶⁰ "El desequilibrio del sistema, producto de la falta de aportes y de condiciones de jubilación fantasiosas, se agravó con el aumento de la expectativa de vida de los colombianos, que ha sido notable. La esperanza de vida al nacer ha aumentado aproximadamente quince años entre los años sesenta y la actualidad. Si alguna vez fue razonable jubilarse a los 55 años, hoy no lo es. En resumen, a la falta de aportes al sistema, se ha unido el hecho de que los pensionados van a vivir muchos años más, recibiendo recursos de un sistema que no los tiene, pues nunca los recibió". (p. 236).

explotará y volará en mil pedazos las finanzas públicas⁶² y, probablemente, muchos seremos víctimas de esa explosión.

Ha habido varios intentos por desactivar la bomba pensional, cada vez más próxima a explotar, pero ellos han chocado contra un muro infranqueable: la rigidez jurídica de la que se ha rodeado el sistema. Es un hecho económico evidente que en la mayoría, casi en la totalidad de las pensiones, los ahorros hechos no alcanzan para cubrir las mesadas, por lo que el Estado, en la práctica, acaba copagando éstas, mediante subsidios crecientes, ante la quiebra del sistema. Las tentativas de reforma al sistema han ido de tumbo en tumbo, en medio de las zancadillas de los intereses particulares, hasta caer estruendosamente en la fiera lid de la inexequibilidad⁶³. La Corte, bajo el estandarte de los derechos adquiridos, ha dado al traste con buena parte de los intentos de reforma⁶⁴ y ha establecido una limitada

⁶¹ "En el año 2005, el Presupuesto tendrá que aportar \$11.7 billones al pago de pensiones del Seguro Social, de la Caja de Previsión y de los demás sistemas públicos. Este equivale al 30% de los impuestos que se espera recaudar. El sistema, con pensionados que hoy representan el 3% de la población de Colombia está quebrado". (p. 238).

⁶² "El pasivo pensional actual de 187% del PIB no se va a pagar, porque es impagable. Bien sea por la vía de la razón y la prudencia o a la topa tolontra, con gran riesgo de trauma económico, el sistema va a cambiar y todos nos vamos a ver afectados". (p. 253).

⁶³ "Aun con las condiciones establecidas por la ley 797, condiciones que la Corte consideró inaceptables pues interferían con las expectativas de futuros pensionados, los cotizantes mayores de cuarenta años exigiríamos que nuestros hijos y nietos subsidiaran el 60% de nuestra pensión. Parecemos empeñados en reformar el sistema pensional actual, estableciendo condiciones razonables para la jubilación de nuestros hijos, luego de haber asegurado nuestras propias pensiones en las condiciones de hoy. Obviamente, ellos estarían tan ocupados pagando nuestras pensiones, que no sería posible que se pensionen. ¿No sería más razonable fijar reglas más severas para someternos a las mismas reglas que impondremos a nuestros hijos? La respuesta debería ser afirmativa". (p. 255).

⁶⁴ "En particular, al declarar inexequibles algunas de las reformas de la ley 797, la Corte invocó argumentos nuevos, que pueden socavar los instrumentos con que cuenta el Gobierno para desactivar la bomba pensional. Esto debe ser motivo de gran preocupación por que, aunque estos argumentos no constituyen jurisprudencia, si se aplican a otros casos, podrían limitar el debate democrático y cerrar la puerta a que políticas económicas fundamentales se puedan modificar, por voluntad popular, dentro de cauces jurídicos ordinarios". (p. 247 y 248).

capacidad de maniobra para desactivar la bomba⁶⁵. Aún si fuese cierto el argumento de la afectación de derechos adquiridos, y no de simples expectativas, como otra parte de la opinión sostiene de manera verosímil, la *ratio decidendi* de la Corte no contiene argumentos suficientes para desvirtuar el principio social y jurídico cardinal del Estado Social de Derecho: la prevalencia del interés general sobre el interés particular⁶⁶. Y el problema sigue ahí, en conteo regresivo.

En tanto es subsidiado en gran parte por el Estado, nuestro sistema pensional es regresivo y desigual, pues buena parte de los pensionados no son pobres, en especial los que perciben altas jubilaciones, y los recursos que deben destinarse al pago de sus mesadas, no puede dedicarse o focalizarse a la población más necesitada⁶⁷. Más allá de la desigualdad que el sistema representa está el hecho incontrovertible de que el sistema colapsó, por lo que es inevitable su reforma⁶⁸. Con miras a ésta, los autores proponen dos alternativas de solución: la

⁶⁵ "Las supuestas restricciones para que el Congreso modifique la Constitución surgen como respuesta a una inquietud extrema. ¿Podría un Congreso, por ejemplo, instituir una dictadura mediante un acto legislativo? ¿Podría adoptar la pena de muerte? Como recurso práctico para desvirtuar estas posibilidades ha hecho carrera la hipótesis de que el Congreso puede modificar la Constitución, salvo en aquellos elementos centrales que la definen. Pero hay una diferencia grande entre querer evitar que se vulneren principios democráticos al establecer una dictadura y alegar que cambios en la manera como se distribuye el ingreso socavan los principios sociales de la Constitución, sobre todo si lo que se quiere es preservar graves inequidades en nombre de una Constitución que se dice progresista. Si se adopta la definición extrema, por la vía de la jurisprudencia, se está poniendo en riesgo la supervivencia misma de la Constitución de 1991". (p. 250 y 251).

⁶⁶ "Sin embargo, desde la reforma constitucional de la Revolución en Marcha de 1936 se ha aceptado que el interés público o social prima sobre el interés particular y, por lo tanto, en la práctica, el concepto de derechos adquiridos había dejado de tener importancia, sobre todo en el derecho público. El reciente fallo de la Corte desconoce setenta años de evolución jurídica y dificulta el cambio institucional. Es un fallo de estirpe reaccionaria". (p. 249).

⁶⁷ "El sistema pensional colombiano constituye un triunfo político de unas minorías privilegiadas y un fracaso de política económica. La reforma pensional sí involucra principios fundamentales de distribución de ingreso pero, contrario a lo que sugiere el presidente de la Corte, el sistema actual no sólo ayuda a los pobres, sino que los perjudica e impide que el Estado los atienda". (p. 248).

⁶⁸ "Va a ser necesario cambiar las reglas de juego para todos, incluidos los pensionados actuales, y la sociedad debe sentirse tranquila al saber que reformar el sistema es ineludible y justo". (p. 254).

reducción de la mesada mínima y la destinación de las regalías a cubrir los pasivos pensionales. En cuanto a la primera se argumenta que no existe un fundamento para equiparar el salario mínimo con la pensión mínima, ya que en el primer caso se trata del ingreso de un grupo familiar, con hijos, y en el segundo de una persona sola, si acaso con esposa (o), cuyos gastos son menores⁶⁹. Pese a la aparente razonabilidad de la propuesta, parecería ser mejor aún encaminar las medidas restrictivas a la parte más alta de la cadena, estableciendo, como se ha intentado, infortunadamente sin éxito, topes máximos a las pensiones, e incluso, como se rumora, estableciendo impuestos directos a los pensionados que perciben jubilaciones, de manera proporcional a sus ingresos. En ambos casos se lograría un importante equilibrio operativo para el sistema. La alternativa de pensiones menores a la mínima, que parecería ideada solamente para el caso en que la persona no haya podido ahorrar lo suficiente, frente a la posibilidad de no recibir pensión, no parece ser tan desventajosa, pero resulta menos acorde con la igualdad que las dos precedentes. La alternativa de destinar las regalías petroleras y mineras al cubrimiento de los pasivos pensionales⁷⁰, para poder cumplir con

⁶⁹ "A fin de cuentas, no es claro por qué se debe suponer que hay un vínculo entre ambos conceptos (salario mínimo y pensión mínima) que prime sobre el vínculo entre el ahorro y el tamaño de la pensión. El salario mínimo tiene una relación teórica con los gastos mínimos para sostener una familia con niños pequeños. En cambio, la pensión la reciben por lo general personas que ya no tienen dependientes a cargo y han acumulado activos durante sus años de trabajo. En realidad, son conceptos diferentes, unidos como recurso político por quienes prefieren mantener los subsidios pensionales altos. En Francia, por ejemplo, la pensión mínima aumentó en el 2003, del 75% al 85% del salario mínimo, como contraprestación por aumento del tiempo de cotización a 41 años. En Colombia, en cambio, la pensión mínima es igual al salario mínimo y sólo hay que cotizar veinte años (mientras entra en vigor la ley 797)". (p. 245).

⁷⁰ "Hay otra fuente atractiva de financiación para cubrir parte del pasivo pensional. El Congreso podría destinar la totalidad de las regalías petroleras y mineras a cubrir los pasivos pensionales. En la medida en que se mantuviera la naturaleza regional de una parte de las regalías, estas deberían pensionar los pasivos pensionales de los municipios y de los departamentos. De esta manera se lograrían dos propósitos. En primer lugar, se evitaría el despilfarro que ha caracterizado el uso de regalías. En segundo lugar, el gasto de las regalías tendría un efecto macroeconómico sano. Al regular el gasto en el tiempo, evitaría su concentración en épocas de bonanza, y reduciría los riesgos de la *enfermedad holandesa*". (p. 260).

los pensionados, parece ser una alternativa responsable y provechosa, sobre todo si se mira la dilapidación colosal que se ha hecho de esos recursos.

A la catástrofe del sistema pensional, los autores oponen, quizá para equilibrar un poco la balanza, el sistema de servicios públicos, como un ejemplo de funcionalidad económica acorde a la noción social de igualdad. El sistema de servicios públicos está estructurado sobre dos fundamentos: un mercado competitivo y un tratamiento diferencial. En cuanto a lo primero, se parte de la premisa de que la prestación del servicio amerita una contraprestación económica, que se cobra por medio de la tarifa. El precio del servicio, que depende del costo de prestarlo eficientemente, es regulado por unas comisiones técnicas y determinado por la competencia dentro del mercado. En cuanto a lo segundo, se busca que todas las personas, según la medida de sus capacidades, puedan acceder al servicio. Para ello se ha diseñado un esquema de estratos, a partir de la capacidad económica del usuario, en virtud del cual las personas de los estratos altos y comerciales pagan un sobrepago, destinado a subsidiar a las personas de los estratos bajos, mientras que los estratos medios pagan sin ninguna ayuda lo que el servicio cuesta. Los autores consideran que este es un modelo exitoso, puesto que permite a todas las personas acceder a las redes de los servicios y, a las empresas que los prestan, hacerlo de manera eficiente y rentable.

En el apartado final, dedicado a las finanzas públicas, los autores llaman la atención sobre dos importantes temas: las dificultades fiscales de la descentralización y el impacto económico de la Constitución de 1991. La fórmula de centralismo político y descentralización administrativa, que le valiera al Congreso de 1830, autor de la constitución de ese año, el título de admirable, y repetida tanto por la carta de 1886, como por la de 1991, ha tenido quizá su principal talón de Aquiles en el tema económico. De una parte los territorios reclaman mayores recursos, vía transferencias, para cumplir con sus competencias autónomas. De otra, la responsabilidad tributaria recae, en muy buena

parte, sobre los hombros de la nación. De tal suerte que unas autoridades son las que recaudan y otras las que gastan⁷¹. La Constitución de 1991, ha complicado el panorama al hacer inflexibles las transferencias, incrementándolas año a año, sin considerar las variables económicas, con lo cual se genera una importante presión fiscal para el Estado central. Además, la carta de 1991 ha tenido un profundo impacto en las finanzas públicas y en la economía nacional, pues su generosa dogmática social, fiel a su consagración del Estado Social de Derecho, rebasó los límites de las posibilidades económicas del país. En estas circunstancias es imperativo determinar prioridades sociales, e ir ajustando periódicamente esta determinación a nuestras verdaderas posibilidades económicas, en medio de una compleja situación fiscal. Ese es el desafío que los autores lanzan a esta generación⁷². Quizá no seamos inferiores al reto, pues de lo contrario, es muy probable que la herencia que dejemos a nuestros hijos no sea otra cosa que una reprochable y onerosa carga.

⁷¹ "En Colombia, los ingresos tributarios han estado concentrados en el Gobierno Nacional (actualmente más de 80% de los ingresos tributarios son producto de decisiones nacionales y recaudados por el Gobierno Nacional). En cambio, buena parte de los gastos, sobre todo del gasto social, se hace ahora a través de los departamentos y municipios con transferencias del Gobierno Nacional. La brecha entre la responsabilidad política de subir impuestos y la capacidad de gastar ha sido, sin duda, una de las mayores causas de dificultad en el diseño de la descentralización colombiana". (p. 320).

⁷² "La Constitución de 1991 elevó el gasto social con el objeto de reducir la pobreza y la desigualdad, pero lo hizo sin cuidado, sin prioridades claras. Por ello, una de las principales prioridades fiscales es ordenar y racionalizar el gasto social.

"La realización de todos estos esfuerzos, en forma simultánea, ha demandado gastos superiores a las posibilidades financieras del Estado, hasta tal punto que amenazan su bancarrota. La gran reforma de recuperar la viabilidad financiera del Estado colombiano, la base sobre la cual puede realizar todas sus acciones, es uno de los grandes desafíos de esta generación". (p. 330).