

# El nuevo colonialismo político del FMI

## Una crítica a la focalización de subsidios para el aseguramiento en salud

*«No hay desarrollo sin progreso biológico, económico, político y cultural. La industria y el comercio modernos requieren mano de obra sana y competente, y la educación –que es tanto un medio como un fin– exige apoyo económico y libertad. A su vez, esta última no se come ni se goza como un bien cultural: no es una cosa sino un estado de cosas, ni es sustituto de la abundancia o de la cultura sino un medio para gozar de una y otra. Y la cultura no puede desarrollarse vigorosamente y con continuidad allí donde no hay un mínimo de holgura económica y de libertad de creación y difusión. El desarrollo auténtico y sostenido es, pues, integral: a la vez biológico, económico, político y cultural».*

MARIO BUNGE,  
*Ciencia, técnica y desarrollo*

### Introducción

En las últimas décadas, la gran preocupación de los economistas ha sido el subdesarrollo, la desigualdad y la amplia brecha entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Por esta razón, se han postulado grandes teorías que tratan de definir el desarrollo y buscan la forma más eficiente de conseguirlo, desde la teoría clásica y el neomarxismo hasta llegar a las teorías contemporáneas como el neoestructuralismo y el neoinstitucionalismo. El gran triunfo para la economía y otras ciencias sociales radica en que las teorías contemporáneas, pese a diferir en ciertos puntos, han convergido en

la idea de que el desarrollo de un país no sólo se debe medir en términos numéricos y con base en indicadores tradicionales como el PIB y el PNB, sino que para ello hay que tener en cuenta la combinación de diversos indicadores socioeconómicos.

Paralelamente a estas teorías, ha surgido un concepto que ha reafirmado la necesidad de buscar una nueva concepción de desarrollo: el de *desarrollo sostenible*, tan mencionado hoy en día, el cual plantea que el desarrollo consiste en satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la supervivencia de las generaciones futuras<sup>1</sup>. El gran aporte de esta concepción consiste en separar la idea de crecimiento de la de desarrollo económico y en afirmar que un subsistema como la economía, que está dentro de un sistema total (el planeta Tierra), no puede darse el lujo de seguir creciendo sin control; debe, por el contrario, desarrollarse a partir de sus capacidades, lo que se denomina *potencialización*.

Dos grandes teorías contemporáneas han contribuido al desarrollo del presente trabajo. La primera es la concepción de desarrollo como libertad, de Amartya K. Sen; la segunda es la teoría de la eficiencia institucional

<sup>1</sup>Para un análisis más detallado, véase SCHMIDHEINY, Stephan, *Cambiando el rumbo*, cap. 1.

en el desempeño económico, de Douglass C. North. Ambas nos permitirán observar cómo la dependencia de los países en vías de desarrollo frente a los prestamistas internacionales ha generado un condicionamiento político y económico que compromete nuestra soberanía. En ocasiones, los pobladores de estos países se muestran indiferentes frente a estos temas, pues creen que si no hacen uso del sistema financiero nacional y su participación en la economía es reducida, los cambios actuales no tendrán gran incidencia en su cotidianidad. Pero lo cierto es que tales cambios sí los afectan, y en este trabajo tratamos de demostrar cómo y en qué medida; para ello analizaremos el sistema colombiano de focalización del aseguramiento en salud, más específicamente el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN).

Como hipótesis inicial se plantea que el discurso del Consenso de Washington ha determinado una nueva forma de colonialismo político que no sólo condiciona y compromete la soberanía de Colombia, sino que permite al sector privado ocuparse de la prestación de servicios básicos que anteriormente eran responsabilidad del Estado, todo ello en el marco de la descentralización y la desregulación promovidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En consecuencia, políticas como la focalización del gasto social –concebida como un proceso que garantiza la distribución y asignación del gasto social a la población más pobre y vulnerable– y su método de selección de beneficiarios (el SISBEN) han terminado por excluir a una fracción de la población pobre, debido a las deficiencias en los procesos de identificación y clasificación de la población; esto se ha traducido en

una barrera al uso y al acceso equitativo a los servicios de salud.

### 1. La nueva concepción del desarrollo

Las ciencias sociales, y en especial la Economía, han dado un gran paso en la reformulación del concepto de desarrollo, tal como menciona Mario Bunge al afirmar que el fenómeno del desarrollo no se puede medir por ramas, ni sectores, pues lo considera como un desarrollo nuevo e integral. El concebir el desarrollo y determinar cómo medirlo han sido motivo de preocupación durante décadas, y hoy en día más que nunca; como resultado, quienes estudian este tema han logrado llegar a una concepción más amplia y menos unidimensional del desarrollo.

Nuestra preocupación es el desarrollo económico, que durante mucho tiempo se confundió con el crecimiento económico. Por consiguiente, se consideraba que los indicadores del desarrollo de una sociedad eran los que cuantificaban el crecimiento de los países o de las regiones (por ejemplo, el PIB y el PNB, que son los indicadores clásicos de crecimiento de un país), y a partir de ellos se clasificaba a los países y se observaba su nivel de industrialización.

Las teorías de desarrollo contemporáneas han aportado una serie de conceptos que cambian totalmente la jerarquización y la distinción entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, pues proponen que las variables y los indicadores que los investigadores observen para determinar el grado de desarrollo de un país no sólo sean de carácter cuantitativo. Por eso hablamos de una cualificación del desarrollo, en la cual el grado en que un país se desarrolle se mida no sólo por su crecimiento económico, sino

también mediante la observación de variables sociales tales como el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH).

### 1.1 El Índice de Desarrollo Humano

En 1990 había 2.718 millones de personas que vivían con menos de dos dólares diarios; en 1998 esa población de pobres se estimaba en 2.801 millones<sup>2</sup>. Como fruto de la preocupación por los altos niveles de pobreza y el bajo nivel en la calidad de vida de la tercera parte de la población mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró el IDH, el cual combina tres elementos del desarrollo humano, a saber: la longevidad o la esperanza de vida; el conocimiento o el nivel de alfabetismo adulto y los años promedio de instrucción escolar, y el nivel de vida o PIB real per cápita.

Un indicador como el IDH permite conocer el nivel de progreso socioeconómico de un país y nos muestra que, en ocasiones, las cifras ocultan realidades bastante contradictorias. Como se puede observar, algunos países industrializados con una buena clasificación en el PNB per cápita<sup>3</sup> no tienen, sin embargo, una clasificación según el IDH tan

satisfactoria. Por ejemplo, Luxemburgo, el cual se clasifica en segundo lugar según el PNB per cápita, ocupa el puesto 17 en el IDH entre 173 países; por el contrario, Canadá, que se clasifica como el número 11 según el PNB per cápita, ocupa el primer puesto de acuerdo con el IDH. Relaciones entre indicadores de clasificación como éstas sugieren que, en ocasiones, países como Colombia pueden estar proporcionando a su población un nivel de educación y calidad en la salud (50) mucho más elevado de lo que puede reportarse en su PNB (91).

En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, el PNUD muestra el mismo índice para 174 países y sitúa a Colombia en el nivel medio de desarrollo humano (0,500-0,790), con un IDH de 0,764; así, nuestro país ocupa el puesto 68 entre esos 174 países, lo que indica que perdió 18 puestos entre 1994 y 1998.

En el caso de América Latina, Colombia presenta un IDH menor que el de Argentina (35), Chile (38), Uruguay (39), Costa Rica (48), México (55), Panamá (59) y Venezuela (65), como se puede apreciar en el Cuadro 1<sup>4</sup>.

**Cuadro 1\***  
**Comparación con los países con mayor Desarrollo Humano de la región (1998)**

País	Esperanza de vida al nacer	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa de matrícula combinada	PIB real per cápita US\$ ppa	Índice de esperanza de vida	Índice de escolaridad	Índice de PIB	IDH
Argentina	73,1	96,7	80	12.013	0,8	0,91	0,8	0,837
Chile	75,1	95,4	78	8.787	0,83	0,9	0,75	0,826
Uruguay	74,1	97,6	78	8.623	0,82	0,91	0,74	0,825
Costa Rica	76,2	95,3	66	5.987	0,85	0,85	0,68	0,797
México	72,3	90,8	70	7.704	0,79	0,84	0,73	0,784
Panamá	73,8	91,4	73	5.249	0,81	0,85	0,66	0,776
Venezuela	72,6	92	67	5.808	0,79	0,84	0,68	0,77
Colombia	70,7	91,2	71	6.006	0,76	0,85	0,68	0,764

\*Fuente: PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano, 2000*.

<sup>2</sup>Banco Mundial, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2000*, Washington, D. C.

<sup>3</sup>PNUD. *Informe de Desarrollo Humano, 1994*.

<sup>4</sup>Para mayor información, véase DNP -Misión Social, *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 2000*, cap. 3.



**1.1.1 La incidencia de la desigualdad en la distribución de los ingresos en el Índice de Desarrollo Humano**

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la desigualdad en la distribución de los ingresos reduce el desarrollo humano. Colombia presenta una alta desigualdad de ingresos, lo cual hace que el IDH disminuya. El índice Gini ha aumentado en el país a partir de 1994, llegando a 0,560 en 1990.

El DNP afirma que dejando todas las demás variables sin modificar, una disminución en el coeficiente de desigualdad de Gini del 10% significa un aumento del 2% en el IDH. El Cuadro 2 nos ofrece una mejor perspectiva de la incidencia de la desigualdad de los ingresos en el IDH.

der a valorar la riqueza monetaria, sino de considerar la posibilidad de utilizarla como medio para conseguir la felicidad y el bienestar. En esta perspectiva, la felicidad se enmarca en la capacidad de obtener aquellas cosas que valoramos y a las que damos una importancia particular como individuos, lo que al final se traduce en el grado de libertad que poseemos. Para llegar a gozar de esa libertad se necesita crear una cultura de desarrollo de las capacidades y una sociedad que lo promueva. De acuerdo con Sen, el desarrollo de las capacidades permite a los individuos optar por diversos grados de libertad; por ello, las sociedades que destinan recursos y tiempo a la *potencialización* de sus capacidades obtendrán los más altos niveles de libertad y, por tanto, de desarrollo.

**Cuadro 2\***  
**Índice de Desarrollo Humano y desigualdad de ingresos (1994-1999)**

Años	Índice de logro educativo	Índice de esperanza de vida	Índice de PIB per cápita ajustado	Coficiente de Gini	Índice PIB per cápita con Gini	IDH	ajustado con Gini
1994	0,817	0,738	0,671	0,57	0,289	0,742	0,615
1995	0,825	0,747	0,689	0,56	0,303	0,754	0,625
1996	0,841	0,753	0,693	0,53	0,326	0,762	0,64
1997	0,849	0,762	0,699	0,56	0,308	0,77	0,64
1998	0,827	0,766	0,692	0,563	0,302	0,762	0,632
1999	0,845	0,771	0,665	0,56	0,293	0,76	0,636

\*Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en datos del DANE, censos de población y encuesta de hogares.

**1.2 El desarrollo como libertad:**

*la concepción de Amartya Sen*

Amartya Sen concibe el desarrollo como libertad. Por esta razón, señala la necesidad de definir el desarrollo no sólo como una variable económica cuantificable, sino como un factor que permita cualificar a las sociedades; de ahí la importancia no sólo de apren-

**1.3 El papel de las instituciones en el desempeño económico: Douglass North**  
Douglass North nos explica que las instituciones (reglas de juego que crea el hombre para su propia interacción eficiente en sociedad) determinan en gran medida el buen o mal rendimiento de las economías (el desempeño económico). Las instituciones

permiten a una sociedad disminuir la incertidumbre y los costos que implica cualquier interacción humana; garantizan el cumplimiento de los acuerdos, y los vigilan; protegen y determinan los derechos de propiedad, y crean un marco de elecciones que resume e informa de las diversas posibilidades y mecanismos a los que un individuo puede y tiene derecho a acceder en una sociedad. A su vez, la evolución de las instituciones está determinada por el papel de las organizaciones, las cuales evalúan y modifican a aquellas y son la herramienta más cercana a los individuos para hacer que sus necesidades sean escuchadas (o, en caso contrario, para crear instituciones que lo hagan). Por ello, North sostiene que el cambio institucional está condicionado por los organismos, mientras que el desempeño de las economías lo está por la calidad y eficiencia de sus instituciones.

## 2. El nuevo colonialismo político

Hablamos de colonialismo político para referirnos a una nueva modalidad de imperialismo en la cual los países industrializados, representados por el FMI y el BM, condicionan a los países en desarrollo no a través de la coerción armada, sino por medio de sanciones económicas. En este aparte analizaremos la dependencia de los países en vías de desarrollo con relación a los prestamistas internacionales (en este caso, el FMI, el cual, mediante las condiciones que impone, ha comprometido la soberanía y la gobernabilidad de sus «clientes»).

El FMI fue creado en 1944 con la intención inicial de mantener la estabilidad económica global; pero como muchos economistas y sociólogos sostienen hoy en día, el FMI es la causa de la inestabilidad económica global.

El premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz ha hecho una dura crítica al papel del FMI y ha señalado la responsabilidad de éste en la actual situación de desequilibrio económico mundial.

Según Stiglitz, la globalización ha sido un proceso muy benéfico para los países industrializados, pero también ha significado un gran obstáculo para el crecimiento de los países en vías de desarrollo. En su concepción básica, el proceso de globalización traería beneficios para todas las naciones del mundo, como producto de una interacción e integración eficiente en el marco económico, político y social; pero, desafortunadamente, debido a la manera como fue llevada a cabo, los beneficios que se esperaban se están concentrando en los países ricos.

En la mayoría de los casos, países como Colombia se ven obligados a someterse a las condiciones del FMI por la necesidad de acceder al capital y de contar con aprobación a nivel internacional. Esta aprobación es importante, ya que puede darse el caso de que no se necesite el dinero, pero si el FMI determina que el país está *off track*, es decir, que no está cumpliendo o acatando sus recomendaciones, puede emitir un mal concepto del mismo, lo que sería perjudicial a la hora de atraer la inversión extranjera.

Tal vez el problema con el FMI no radique solamente en sus políticas, sino en la manera apresurada como ha querido que se apliquen. Sus principales condiciones son: mantener una estabilidad macroeconómica y austeridad fiscal; imponer políticas de descentralización, y desregular los mercados, especialmente los de capital y los financieros. Todas estas políticas son fruto de las formulaciones del Consenso de Washington, las cuales se exponen a continuación:

- Disciplina presupuestaria.
- Cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras).
- Reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados.
- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
- Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos.
- Liberalización comercial.
- Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Garantía de los derechos de propiedad.

El problema con estas condiciones es que los países en vías de desarrollo no están preparados para adoptarlas, tanto por razones estructurales como coyunturales que pueden resumirse así:

- En épocas de recesión, la austeridad fiscal genera más recesión. El aumento de los impuestos y el recorte del gasto público, en lugar de incentivar la demanda agregada, llevan a intensificar la crisis.
- La liberalización de los mercados ensancha la brecha entre los países ricos y los países pobres, debido a las condiciones desventajosas que aquéllos les imponen a éstos. En efecto, países como los Estados Unidos y la UE no disminuyen sus barreras al comercio internacional, pero sí pretenden que países con industrias poco desarrolladas dejen entrar sus manufacturas. Además, no sólo no estamos preparados para enfrentar la competencia de las multinacionales, sino que nuestros productos de exportación –agrícolas en su mayoría– no tendrán ninguna ven-

taja comparativa mientras países como Estados Unidos sigan subsidiando a su sector agrícola.

- La liberalización de los mercados financieros en países con ineficiencia en este sector sólo da paso a la especulación y a la eliminación de la banca nacional, la cual no puede competir con gigantes internacionales como el Citibank.

En síntesis, se ha pretendido que todos los países entren a la era de la globalización a cualquier precio, sin que primero fortalezcan sus economías y se hagan competitivos. Todo lo anterior se puede evidenciar en el triunfo de las economías del sudeste asiático, las cuales prefirieron no seguir las recomendaciones del FMI, sino que aprovecharon la globalización de manera gradual: primero fortalecieron e hicieron más eficiente su industria e invirtieron en capital humano y social; posteriormente abrieron sus mercados para generar desarrollo con base en sus exportaciones y así recoger los frutos del mercado internacional y sacar provecho de la globalización.

### 3. Influencia de las políticas del FMI y el BM en las políticas sociales colombianas

Para comprender cómo el FMI y el BM han podido generar cambios sustanciales en las políticas sociales del país, se debe partir del análisis de las recomendaciones del FMI en las últimas décadas con respecto al entorno de la seguridad social en Colombia. La insistencia del FMI en que sus países clientes mantengan y lleven a cabo políticas de ajuste estructural y restricción de su gasto fiscal no sólo se ha sustentado en la necesidad de superar las crisis, sino en la exigencia de este organismo de que estos países puedan



garantizar el pago de su deuda. Para que los gobiernos de los países en crisis redujeran su gasto público, el FMI propuso políticas asistencialistas transitorias en tanto durara la crisis, las cuales se tradujeron en la focalización del gasto público.

Por otra parte estaban las recomendaciones del BM, las cuales también buscaban la austeridad fiscal mediante la reforma al financiamiento de los programas de salud. Como resultado, dichos programas se convirtieron en bienes privados por los que la población debía pagar, de modo que únicamente los servicios de atención primaria quedaron bajo responsabilidad del Estado.

Al analizar las políticas del FMI y del BM, podemos ver que la privatización de la salud permite a la inversión extranjera y al sector privado prestar estos servicios. Esto supone la liberalización de un mercado –el mercado de salud en este caso–, lo cual se traduce en políticas que promueven el fundamentalismo de mercado o el llamado «desarrollismo» que fomentan estas dos instituciones internacionales.

#### 4. La focalización del gasto social

La Constitución de 1991 establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable de Colombia, cuyas necesidades básicas no son cubiertas por el Gobierno Nacional ni por los gobiernos departamentales y locales. El artículo 357 de la carta fundamental establece que:

«Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación».

«Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número

de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio...».

El Artículo 30 de la Ley 60 de 1993 define la focalización como «...el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables».

#### *Formas de focalizar el gasto social*

- **Focalización por programa:** Inversión en programas que, se sabe de antemano, llegan a los grupos objetivos del gasto. Por ejemplo, un programa materno-infantil público que llega a madres y niños, especialmente de estratos pobres.
- **Focalización geográfica:** Inversión en zonas pobres, identificadas de antemano mediante mapas de pobreza construidos con información proveniente del DANE, de las empresas de servicios públicos, de las ONG, etc.
- **Focalización individual, familiar o por hogar:** Es la selección precisa de cada uno de los beneficiarios del programa de gasto social. Existen programas dirigidos a los hogares, a las familias o a los individuos pobres, y corresponden a subsidios o ayudas temporales para aliviar la carga económica o suplir el poder de pago de las personas. En este caso se debe contar con un instrumento que permita determinar la clasificación socioeconómica de las personas.

#### 5. El sistema de selección de beneficiarios para programas sociales (SISBEN)

Para implementar la última forma de focalización descrita se creó el SISBEN. Éste comprende un conjunto de reglas, normas y procedimientos que permiten obtener infor-

mación socioeconómica confiable y actualizada para focalizar el gasto social. El SISBEN hace una selección técnica, objetiva y uniforme de los beneficiarios, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada por un indicador resumen de calidad de vida. Éste se construyó con base en la información obtenida en la *Encuesta de caracterización socioeconómica*, aplicada a 25.000 familias en todo el país en 1993; a partir de ella se clasificó, según el nivel de pobreza, a cada una de las familias colombianas.

La función principal del SISBEN en un municipio es seleccionar, rápida y eficientemente, beneficiarios pobres para programas de financiamiento a la demanda. Entre estos programas se cuentan los que pueden desarrollar algunos municipios en virtud de la Ley 60 de 1993; los programas de subsidio a empresas solidarias de salud o a empresas promotoras de salud identificadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, y los subsidios directos a ancianos, que se establecen en la Ley 100 de 1993. El SISBEN también puede utilizarse para determinar los beneficiarios de programas de vivienda.

### 6. Crítica a la focalización del gasto público y al SISBEN

Las observaciones que hacemos a las políticas de focalización y al SISBEN se fundamentan en que, con ellos, los gobiernos han promulgado la idea de *universalizar* el gasto social; pero lo que se ha hecho en la práctica es focalizarlo, mediante consignas utilitaristas, en determinados grupos vulnerables<sup>5</sup>.

Las políticas de focalización y selección de beneficiarios han servido a los gobiernos para excluir de los subsidios a gran parte de la

población pobre, obligándola a pagar contribuciones para el aseguramiento en salud. Todo esto se sustenta en las metas de disminución del gasto fiscal (propuestas y condiciones del FMI y el BM), cuyo propósito real es garantizar el pago de la deuda externa.

El problema principal de la focalización es que al tratar de identificar a los pobres más pobres para la entrega de subsidios, parte de la población queda sin seguridad social. Para analizar esto más detalladamente, podemos observar el Índice SISBEN (I-SISBEN) y la línea de corte.

#### 6.1 El I-SISBEN y la línea de corte

El I-SISBEN es un instrumento que, como hemos señalado anteriormente, cumple el papel de definir y ordenar las características socioeconómicas de la población. La línea de corte, a su vez, establece la frontera entre pobres y no pobres.

El I-SISBEN hace una ponderación de ciertas variables como el consumo de bienes durables y servicios (por ejemplo, vivienda y aparatos del hogar) y la dotación de capital humano y ocupación. Con estas variables construye un índice compuesto por indicadores de niveles de utilidad o bienestar que determinan los recursos de que disponen los hogares o individuos durante toda su vida, sin prestar atención a los ingresos líquidos disponibles.

Nuestra hipótesis se sustenta en el hecho de que el I-SISBEN otorga mayor relevancia a variables como calidad de vida, servicios públicos y educación, sin prestar la misma importancia a las variables relacionadas con la ocupación y los ingresos. Para construir estas variables y determinar el punto de corte, el SISBEN genera un puntaje de 0 a 100 para cada una de las familias o individuos

<sup>5</sup>Cuando hablamos de utilitarismo, hacemos hincapié en su premisa de que las políticas públicas deben beneficiar a la mayoría, pero no a todos.



registrados en el sistema. Las familias son más pobres cuando su puntaje se acerca a 0, y lo son menos si su puntaje se aproxima a 100. Las variables a las que hacemos referencia en nuestra crítica son las que utiliza el SISBEN –las cuales corresponden al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)– y otras relacionadas con la línea de pobreza; todas ellas son muy empleadas para medir la capacidad de pago de las familias. Los puntajes se agrupan en cuatro clases de variables, así:

- *Vivienda*
  - Material de las paredes
  - Material de los pisos
  - Material de los techos
  - Equipamiento de electrodomésticos
- *Servicios*
  - Servicio de acueducto
  - Servicio de alcantarillado
  - Disposición final de basuras
- *Educación y seguridad social*
  - Educación promedio de las personas de la familia de 12 y más años de edad
  - Años de educación del jefe de familia
  - Afiliación a la seguridad social del jefe de familia
- *Ingreso y composición familiar*
  - Ingreso per cápita de la familia
  - Número de cuartos por persona
  - Proporción de niños de 0 a 6 años de edad por familia
  - Proporción de personas ocupadas por familia

Para establecer el punto de corte, es decir, el puntaje máximo para la concesión de subsidios, el SISBEN clasifica a las personas elegibles empezando por los puntajes más bajos, hasta llegar al número de beneficiarios posibles de acuerdo con el presupuesto. El puntaje del último incluido señala el punto

de corte, el cual no deberá superar los 49 puntos del SISBEN.

## 6.2 La focalización y el SISBEN como barreras sociales

En la estructura de nuestra investigación, tratamos de resaltar la nueva concepción de desarrollo, la cual plantea que éste debe ser integral, como resultado de la potencialización de diversas características de una sociedad. Debe ser, a la vez, un desarrollo económico, político, social y humano, que genere no sólo riqueza material o monetaria, sino que también favorezca la acumulación de oportunidades y permita aprovecharlas.

Según Amartya Sen, la pobreza se puede medir no sólo en términos de pobreza de renta, sino también de pobreza de capacidades<sup>6</sup>; esto supone que, en nuestro análisis, lo importante es resaltar esta última. Cuando un instrumento público como el SISBEN determina quiénes pueden ser aptos para recibir salud subsidiada, deja a cierta parte de la población excluida de ese beneficio. Esto no sería tan desastroso si el total de la población excluida realmente tuviera capacidad de pago; pero el SISBEN es una herramienta ineficiente a la hora de determinar quiénes deben recibir subsidio. Como vimos anteriormente, el I-SISBEN concede mayor importancia a variables que no dan cuenta de la liquidez inmediata de las personas, y es ahí donde radica el problema. En épocas de recesión y crisis, un indicador como el SISBEN no muestra las variables que podrían reflejar la capacidad de pago inmediata de una persona. Es aquí donde hablamos de los *nuevos pobres*, es decir, aquellas personas que, de acuerdo con la clasificación del SISBEN, no son aptas para recibir los subsidios, pues cuentan con una relativa capacidad de pago

<sup>6</sup>SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*, cap. 4, 2001, pp. 117-118.

de los servicios de salud; no obstante, y debido a la recesión, han perdido sus empleos y su liquidez inmediata está limitada, lo que no les permite acceder a un sistema de seguridad en salud.

Del análisis anterior se puede deducir que las políticas de focalización son sumamente ineficientes a la hora de seleccionar a sus beneficiarios. El SISBEN no pretende escoger a los pobres, sino clasificar a los más pobres de entre los pobres; esto equivale a decir que para tener acceso al régimen subsidiado se debe estar en la miseria. Una política como ésta se limita a mantener vivos a quienes están en las peores condiciones, pero no estimula un avance progresivo en materia de salud ni mejora el nivel y la calidad de vida: tan sólo los mantiene. Es decir, al analizar el desarrollo integral de un país como Colombia, en realidad se evidencia un retroceso, pues la inversión en capital humano, en lo que respecta a la eficiencia de los servicios de salud, equivale a cero.

Como plantea Sen, el desarrollo humano no es un lujo que sólo puedan permitirse los países desarrollados; es, por contrario, un elemento importante para generar desarrollo económico<sup>7</sup>. Conviene saber que un indicador de desarrollo humano como es la esperanza de vida está muy relacionado con la calidad y la cobertura de los servicios de salud, que en el caso colombiano, como hemos visto, son muy ineficientes, lo cual obstaculiza la expansión de las capacidades humanas y el mejoramiento de la calidad de vida.

No se puede hablar de desarrollo como libertad cuando las oportunidades sociales se ven desplazadas por intereses políticos e instituciones ineficientes; tampoco es posible crear capacidades humanas y sociales para disfrutar de las oportunidades en una socie-

dad cuando en realidad ésta fomenta la exclusión. El problema no se concentra únicamente en el acceso a los servicios de salud; también es un asunto de actitud social, pues el Gobierno, como institución, no se muestra eficiente, al tiempo que pierde credibilidad y genera un conflicto social interno que limita el buen desempeño de la economía. Al respecto puede decirse que las políticas de focalización del gasto social y el SISBEN sólo han servido para demostrar la carencia de instituciones eficientes en el país. En efecto, tales políticas, en lugar de reducir costos en la interacción de los colombianos (en este caso, los de la seguridad social), han generado costos sociales, que son más difíciles de reparar y subsanar.

Coincidiendo con North, Amartya Sen plantea una idea que se ajusta perfectamente a nuestro análisis: la generación de derechos humanos –en este caso, el derecho a la salud– se corresponde con la generación de las obligaciones respecto a los mismos. Esta idea, que Sen denomina la *crítica a la coherencia*, se expresa así: «Si la persona A tiene derecho a una cosa X, tiene que haber una agencia, por ejemplo B, que tenga la obligación de proporcionar X a A»<sup>8</sup>. Esta concepción va muy ligada a la idea de North de crear instituciones eficientes y confiables, que permitan a los miembros de una sociedad acceder a las oportunidades y a los derechos que merecen y les informen sobre éstos, a fin de disminuir los costos económicos y sociales de la interacción humana: «Es preciso destacar que crear un medio institucional que induzca un compromiso creíble requiere un marco institucional completo de normas formales, de limitaciones informales y de cumplimiento obligatorio, todo lo cual permite hacer transacciones a bajo costo»<sup>9</sup>.

<sup>7</sup>«La consecuencia más importante del éxito que han tenido los países del Este asiático, quizá haya sido socavar este prejuicio implícito». SEN, *op. cit.*, cap. 5, p. 180.

<sup>8</sup>*Ibid.*, cap. 10, p. 277.

<sup>9</sup>NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, cap. 7, 2001, p. 80.

En Colombia existen instituciones que prestan servicios de salud y se da la correspondencia entre la generación del derecho a éstos y la satisfacción de ese derecho; sin embargo, lo cierto es que esos servicios presentan mala calidad y poca eficiencia en materia de cobertura. En otras palabras, el hecho de que el Estado preste un servicio social no necesariamente implica que ésta sea bueno; además, la denominación «servicio social» significa que ese servicio debería cubrir a toda la sociedad, condición que no cumplen la focalización ni la selección de beneficiarios que realiza el SISBEN.

Como sabemos, las instituciones determinan las oportunidades de una sociedad pero también las limitan, tanto de manera formal (leyes, estatutos, etc.) como de manera informal (códigos de conducta, normas de comportamiento, etc.)<sup>10</sup>. Por esta razón, la creación de instituciones eficientes es uno de los elementos más importantes para fomentar la inclusión social, generar capital humano y social, y resolver nuestros problemas de cobertura en salud. Otro factor importante en este sentido es el fortalecimiento de las democracias, pues un ambiente democrático propicia la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la instauración de organizaciones que generen un cambio positivo en el marco institucional. Con la consolidación de las democracias, la diversidad ideológica da paso a una nueva complejidad en los gobiernos; esta circunstancia repercute favorablemente en la creación de instituciones eficientes, que faciliten la convergencia de ideas entre grupos de interés. Como afirma North, las instituciones son ideadas para facilitar, como una fuerza de negociación relativa, el intercambio entre los grupos de interés.

Un problema actual, derivado del verdadero papel de las democracias, radica en que países como Colombia han ido perdiendo su soberanía política a medida que se agudiza la imposición de recomendaciones por parte de los prestamistas internacionales; de ahí la necesidad de construir y consolidar una representación a nivel internacional que permita a los ciudadanos del mundo participar en la toma de las decisiones que los afectan localmente<sup>11</sup>. Para lograrlo es necesario crear organismos fuertes, que representen los intereses de los individuos frente a instituciones como el FMI y el BM, las cuales, de acuerdo con nuestra evaluación, deben transformar sus políticas e ideas.

Según North, los organismos eficientes y fuertes generan cambios positivos en las instituciones. Si se alcanza este objetivo con instituciones como el FMI y el BM, las cuales determinan muchas de las facetas de nuestras sociedades en términos económicos, sociales y políticos, países como Colombia mejorarán su desempeño económico.

### Conclusiones

- Las nuevas teorías del desarrollo han creado un nuevo panorama para los investigadores sociales, en especial para los economistas, pues dejan atrás la concepción de que el desarrollo es sinónimo de crecimiento económico, sustituyéndola por la noción de desarrollo integral.
- El discurso del Consenso de Washington, y la manera apresurada como el FMI ha pretendido aplicar sus políticas, constituyen grandes obstáculos para el crecimiento de los países en vías de desarrollo, ya que éstos se han visto forzados a entrar en la era de la globalización sin fortalecer previamente sus economías

<sup>10</sup>Para un análisis más detallado, véase *ibíd.*, caps. 5 y 6.

<sup>11</sup>Es, como dice Stiglitz, el problema de la globalización sin representación.

mediante la creación de una industria competitiva.

- La dependencia financiera de Colombia frente a los prestamistas internacionales ha significado una pérdida de soberanía, pues el país se ha visto obligado a someterse a las condiciones impuestas por el FMI y el BM.
- Las políticas de focalización del gasto social y la implantación del SISBEN han traído como consecuencia la exclusión de parte de la población pobre. Esto se debe a los ineficientes procesos de clasificación de la población, en los que no se ha teni-

do en cuenta la liquidez inmediata de las personas a la hora de seleccionarlas. De ahí se desprende la necesidad de fortalecer y hacer más eficientes las instituciones gubernamentales, mediante la creación de organizaciones comprometidas con el cambio institucional.

- Mediante la creación de posibilidades de representación ciudadana en organismos internacionales como el FMI, el BM y la OMC, se espera que las políticas de estas instituciones respondan mejor a las necesidades de los países en desarrollo. ☹

---

## Bibliografía

BUNGE, Mario. *Ciencia, técnica y desarrollo*, Editorial Sudamericana, 1997.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2001.

SCHMIDHEINY, Stephan. *Cambiando el rumbo*. Fondo de Cultura Económica, 1997.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Planeta, tercera reimpresión, 2001

STIGLITZ, Joseph E. *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002

WONNACOTT-WONNACOTT. *Economía*, MacGraw-Hill, segunda edición, 1987.

Avances sobre el informe Brundtland, *Desarrollo económico sostenible*. Tercer Mundo Editores-Ediciones Uniandes, 1994.

Constitución Política de Colombia de 1991.

DNP-UDS-Misión Social. *Cartillas del SISBEN*, 1994.

DNP-Misión Social. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000*.

Ley 60 de 1993. Colombia.

PNUD. *Informe de Desarrollo Humano. 1994*.

United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1994.