

Imprimir

El 3 de marzo vía Twitter, el director de Fedesarrollo, Luis Fernando Mejía[1], presentó comunicado de prensa sobre las reformas para Colombia que esta entidad privada proponía para el 2021 y la etapa “post-covid19”. Los cambios se proponen sobre el sistema laboral, pensional, tributario y de política social.

Este artículo se centrará en analizar y revisar las propuestas de Fedesarrollo basado en el comunicado y en la presentación de la propuesta a la luz de las dinámicas político-legislativas que se vienen anunciando con el comienzo de las sesiones del congreso desde el 16 de marzo.

## Reforma a la Política Social

La propuesta de Fedesarrollo en política social se basa en tres puntos:

1. Implementación del Sisbén IV como único mecanismo de focalización lo que supone la eliminación de los estratos socioeconómicos como instrumentos de focalización de beneficiarios de los programas sociales.
  2. Tránsito en un periodo de tres años hacia un subsidio a servicios públicos focalizado a través del Sisbén IV
  3. Creación de una renta mínima de monto fijo para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que entregará a los hogares \$35.000 pesos mensual por cada adulto menor de 65 años en el hogar -de manera no condicionada—y \$35.000 pesos por cada menor de 18 años (hasta menores por hogar) siempre y cuando asistan al colegio y chequeos de salud
- Atacar la pobreza monetaria parece un principio muy “loable” sin embargo estas propuestas presentan varias dificultades y contradicciones. Comencemos entonces por los problemas que ha generado el registro e implementación del SISBEN IV que basándose en una nueva metodología introduce características del enfoque de ingresos complementando entre la pobreza monetaria y la multidimensional (calidad de vida), sin embargo, la sobre exposición de variables genera que cada vez menos personas sean consideradas dentro de las categorías de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, aunque se perciban así, técnicamente pueden ser expulsadas de estas categorías por cuanto alguna característica

genera jalonamiento sobre las líneas de corte de los programas de asistencia social. Esta ha sido la denuncia de muchos hogares y familias que han encontrado con el SISBEN IV una sobreestimación de su condición socioeconómica perdiendo oportunidad de participar de las ayudas condicionadas y no condicionadas del Gobierno.

Ahora bien, el otro problema que nos impone la implementación del SISBEN IV como única herramienta o mecanismo de focalización, es la temporalidad de la recolección de información, para que este sistema sea útil y dado el impacto en la población del COVID-19 y las medidas de aislamiento, este debería comenzar nuevamente la recolección de información para caracterizar estas deficiencias y esto implicaría demoras para las necesidades actuales que sufre el país.

El tránsito hacia un subsidio a servicios públicos nos pone sobre el dilema de la descentralización, dado que, de acuerdo con varias necesidades de sus poblaciones, las administraciones locales han desarrollado subsidios a los servicios públicos, en algún caso sería necesario retomar el debate sobre los mínimos vitales en este aspecto. Igualmente vale la pena recordar que frente a este tema son varios los Proyectos de Ley en curso, entre ellos uno que busca revivir el decreto 580 de 2020, tumbado por la Corte Constitucional dado la falta de firmas del Ministro de Salud y la Ministra de Ciencia y Tecnología.

La renta mínima de Fedesarrollo entra en consideración en el panorama actual en que la población se ha venido movilizándose por una Renta Básica. Los montos fijos para hogares en situación de pobreza y pobreza extrema tienen varias dificultades. En términos reales, las familias con el tiempo pierden capacidad adquisitiva precisamente por la devaluación de la moneda y por la inflación, pero, además 35.000 por cada adulto menor de 65 años en el hogar y \$35.000 por cada menor de 18 años condiciona a una estructura familiar muy particular para que ese hogar pueda conseguir monetariamente sobrepasar mínimamente la línea de pobreza extrema: 138.000 pesos.

Comparemos solamente con el Proyecto de Ley que busca la creación de la Renta Básica Permanente radicado por más de 50 parlamentarios el 16 de marzo. Este Proyecto de ley

parte de la línea de pobreza (no extrema) para hogares de una sola persona que está por encima de los 320.000 pesos, y alcanzaría un monto máximo para hogares de 5 o más integrantes de 480.000 pesos. Sin condición de uso ni de las características de la composición familiar, más allá del número de integrantes.

### Reformas a la protección en la vejez

Uno de los puntos más álgidos de las propuestas de Fedesarrollo es la reforma pensional y de protección a la vejez que no es nada nueva. Desde varios años atrás Fedesarrollo ha venido insistiendo en la sustitución del régimen actual (mixto) por un sistema de pilares. Estos serían:

- Pilar 1: en el marco de gratuidad y universalidad sobre 412 mil pesos (cerca del 45% de un salario mínimo vigente) para todo mayor de 65 años que no tenga pensión.
  - Pilar 2: Contributivo y flexible, definido por negociación colectiva entre empresas y trabajadores como programas de ahorro para la vejez con las AFP como intermediarias financieras de esos programas.
  - Pilar 3: Para el ahorro voluntario individual y mantenimiento de beneficios tributarios.
- La reforma propuesta tiene varios inconvenientes desde mi punto de vista. El primero de ellos parte de la concepción pensional: Fedesarrollo presenta la protección a la vejez como un auxilio económico y no como un derecho lo que rompe precisamente con una concepción novedosa del contrato social. La universalización es importante y más con una de las coberturas más bajas de la región (menos del 30%) pero no es una cuestión de aumentar el porcentaje por sobre la calidad de vida. El monto propuesto por Fedesarrollo no puede ser considerado una pensión, sino un auxilio como ellos mismos lo nombran porque sería un valor nominal cercano al 45% de un salario para 2021 y que en términos reales decaería año tras año, y que no buscaría un aumento con la edad. Además, este pilar podría desconocer todos los derechos que ampara la pensión, como seguros, licencias, pensiones de sobrevivencia e invalidez.

En segundo lugar, pasar de la contribución obligatoria a la contribución flexible pone un

dilema sobre la sostenibilidad fiscal del pilar universal y el Régimen de Reparto del Régimen de Prima Media; este último estaría siendo sustituido por cuentas de ahorro individual, lo que significaría la terminación de Colpensiones como lo conocemos hoy. Por otro lado, desconoce que las negociaciones colectivas o negociaciones entre empleador y empleado están fuertemente coercionadas. Una gravísima iniciativa es dejar a la “buena fe” de las empresas y de los empresarios la cotización a la seguridad social de las y los trabajadores.

Por último, el aporte del empleador o empresa sería mínimo del 50%, lo que reduce el aporte de hoy en día que comprende el 75%, haciendo que sea el Estado quien a través del pilar 1 asuma la disminución en la cotización y por ende en el recaudo/ahorro.

Fedesarrollo lleva muchos años intentando introducir esta propuesta de reforma pensional. No es secreto para nadie, que han venido siendo, junto con ANIF y ASOFONDOS, los principales defensores del marchitamiento de Colpensiones y de la imposición de un sistema de pilares.

Repito que el tema pensional no solo puede enfocarse en sumar números a la cobertura, estamos hablando de más de 5 millones de adultos mayores, que en su gran mayoría se encuentran en una situación vulnerable, tanto por ingresos, como por su calidad de vida. El enfoque de la reforma pensional no puede ser solo cuantitativo, tiene que pasar por un enfoque de derechos con un fuerte consenso social.

#### Reformas en el mercado laboral

Fedesarrollo propone reformas en el mercado laboral que van por la vía de la eliminación o reducción de costos no salariales, en este caso con las cotizaciones a salud y cotizaciones parafiscales.

Propone principalmente introducir una tasa progresiva de aportes a salud a cargo del trabajador: 0% para los ocupados de 1 smmlv, aumentando hasta el 9% para trabajadores con ingresos de 25 smmlv; Y para las CCF, del 0% para los trabajadores 1 smmlv, aumentando gradualmente hasta 5% para trabajadores con ingresos de 25 salarios mínimos

más.

El principal inconveniente con esta propuesta es considerar estos costos como cargas que impiden la contratación y el empleo formal, que es una postura que han mantenido las corrientes ortodoxas y dominantes. En primer lugar, igualar la prestación del servicio de salud en el régimen contributivo y en el subsidiado, cuando tienen a su cargo responsabilidades diferentes entre ellas fundamentales las licencias de maternidad y/o paternidad, así como los seguros e indemnizaciones relacionados con los accidentes y enfermedades no laborales a cargo del Régimen contributivo, desconoce la importancia del aseguramiento por parte de los empleadores y no solo sobre los trabajadores, igualmente no se presentan cifras sobre cómo afectaría la sostenibilidad de las Cajas de Compensación y del Sistema de Salud, dado que, de acuerdo con DANE reveló que, entre enero y octubre de 2020, el 63,8% de los colombianos no ganaba más de un salario mínimo y el 48,6% tiene ingresos inferiores al mínimo.

El falso dilema sobre los costos no salariales como obstáculo para la contratación formal, nos ha llevado a la dinámica de reformas para flexibilizar el empleo y a la reducción de impuestos sobre las empresas que ya han demostrado que no tienen una correlación positiva efectiva sobre el empleo. Mantener esta postura solo ha logrado la precarización de las condiciones laborales, así como el aumento en la desigualdad por ingresos.

#### Reformas en política tributaria

La cuarta reforma de este paquete es la relacionada con la Política Tributaria. Y no es de menos dado que antes de que fuera público, incluso para el Congreso, Fedesarrollo ya había sido invitado por el Gobierno Nacional y la Comisión de Expertos Tributarios a comentar los hallazgos y propuestas de este[2]. Donde privilegiaron presentar su propuesta sobre evaluar la pertinencia de las propuestas de la comisión.

Para apalancar y financiar las otras tres reformas, Fedesarrollo propone la eliminación de una serie de exenciones y beneficios tributarios, entre ellos zonas francas y descuento del ICA

(impuesto de comercio y avisos); también ampliar la base gravable de la declaración de renta, que es lo mismo que, personas con ingresos más bajos declaren y tributen. Aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos y el impuesto al carbono, limitar las deducciones al 10% de los salarios y el 25% de los ingresos de los independientes, establecer gradualmente una tarifa de 8% de IVA sobre bienes y servicios de la economía de mercado que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5%. Estudiar la implementación de impuestos saludables y a las plataformas y empresas digitales. Ampliar la devolución del IVA para el 40% de la población más pobre. Por último, propone acelerar la implementación de la factura electrónica y del catastro multipropósito.

Como se puede evidenciar, la sola propuesta tributaria de Fedesarrollo podría requerir de un artículo centrado exclusivamente en el tema, pues, aunque se busque simplificar el sistema actual, también propone una serie de dificultades frente a la transición entre lo que hay y la propuesta. Lo cierto es que, aunque no se desmarca de lo que ya se ha venido advirtiendo, la necesidad de una reforma tributaria es cada vez más clara. Tal vez no como lo han propuesto hasta ahora los tanques de pensamiento de las élites económicas que son cercanos al estamento. Pero recordemos también que en este tema los congresistas de la bancada alternativa habían propuesto en julio de 2020 una Reforma Tributaria Alternativa para financiar la Renta Básica de Emergencia.

La revisión de las exenciones y beneficios tributarios es crucial, el informe de la Comisión es claro en manifestar la preocupación sobre la forma como está conformado el Sistema Tributario Colombiano, por cuando es sumamente regresivo, complejo e ineficiente. Se ha venido legislando y gobernando para los más ricos, y eso fue evidente para la comisión. Las reformas tributarias han sido un mecanismo de cooptación de beneficios fiscales principalmente por parte de las élites financieras, a quienes la reforma de Fedesarrollo tocaría muy levemente.

¿Nuevo Contrato Social? ¿Realmente nuevo?

Por último, vale la pena retomar el concepto tan mencionado de Fedesarrollo con el que

anuncian estas reformas, la constitución de un NUEVO CONTRATO SOCIAL. Lo cierto es que esto parece solo una cortina, en gran parte de la propuesta general se pierde uno de los componentes más importantes del contrato social que es la búsqueda de cohesión social, en cambio se privilegia el ahorro individual, la búsqueda de beneficios propios y la competencia por recursos. Cuando hablamos de contrato social son fácilmente recordables las tesis (diferentes) de Hobbes, Locke y Rousseau, pero cuando hablamos de un nuevo contrato social, hay que intentar salir, al menos, de las teorías ortodoxas y hegemónicas, o lo nuevo solo sería un adorno. Esto es lo que sucede en la propuesta de Fedesarrollo, una propuesta que, siendo tan economicista, deja de lado todo lo social, reduciendo la crisis a cifras y porcentajes, olvidando que detrás de cada número hay una persona. No es inflar las cifras por inflarlas, no es mejorar los indicadores para salir a mostrarlos, es buscar cambios reales en la calidad de vida de las personas, es resaltar las discusiones sobre los derechos, sobre el cierre de las brechas de género, clase y raza, es buscar eliminar desigualdades estructurales.

Dentro del espectro político, es mucho más importante quién lo dice que lo que dice, es por eso que las discusiones y los debates son reducidos a la puja política y la relación de fuerzas que a los enclaves técnicos. Este caso es similar; académicos como Cesar Giraldo llevan décadas hablando de la necesidad de construir un Nuevo Contrato Social, repensar fundamentalmente desde otras visiones las condiciones y reproducción de la vida, donde el Estado (y los Gobiernos) tienen una responsabilidad innegable por el bienestar colectivo, y no como hasta ahora, centrado en unos pocos.

---

[1] <https://twitter.com/LuisFerMejia/status/1367134694421262336/photo/1>

[2] Puede consultar la presentación del Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en: <https://www.youtube.com/watch?v=d7smpcf3Vo>

Instituciones y Desarrollo - GSEID-. Funcionaria del Senado de la República. Contacto:  
pktrivinog@unal.edu.co

Foto tomada de: Fedesarrollo