

**RESEÑA DE LAS REFORMAS DE  
POLITICAS SOCIALES EN COLOMBIA**

**Hernán Jaramillo**

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública  
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



**NACIONES UNIDAS**  
**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**  
Santiago de Chile, 1994

LC/L.848  
Julio de 1994

Este trabajo fue preparado por el señor Hernán Jaramillo, Consultor del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), quien agradece la colaboración del Sr. Humberto Rojas Ruiz, Oficial de Proyectos en Planeación y Evaluación de la Oficina de Area de UNICEF para Colombia y Venezuela.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

PREFACIO .....	5
I. INTRODUCCION .....	7
II. MARCO MACROECONOMICO DE LA POLITICA SOCIAL COLOMBIANA .....	8
1. Panorama de la década de los ochenta .....	8
2. Panorama de las reformas al iniciarse la década de los noventa .....	10
3. La actividad económica en los dos primeros años de la apertura .....	12
III. EVOLUCION DE LA SITUACION SOCIAL Y DE LOS PROGRAMAS SOCIALES .....	14
1. Evolución de la situación social en los años ochenta .....	14
2. Los programas sociales .....	17
3. El escenario socio-político colombiano y los actores protagónicos de comienzos de la década de los noventa ..	19
4. Impacto social de la apertura económica y de las reformas .....	23
IV. EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y LA POLITICA SOCIAL ...	29
1. Aspectos conceptuales de la política social .....	29
2. El gasto publico social: aspectos conceptuales y normativos .....	33
3. El gasto publico en educacion, salud, seguridad social y vivienda .....	38

V.	REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL .....	46
1.	El concepto de seguridad social .....	46
2.	Evolución de la seguridad social en Colombia .....	47
3.	Situación actual de la seguridad social .....	48
4.	El proyecto de reforma a la seguridad social .....	52
VI.	LA SALUD: POLITICAS Y SERVICIOS .....	58.
1.	Salud y crecimiento económico .....	58
2.	La política sectorial en salud contenida en el plan de desarrollo .....	59
3.	La privatización de los servicios de salud .....	64
VII.	POLITICA Y REFORMAS EN LA EDUCACION .....	67
1.	Antecedentes .....	67
2.	La situación actual de la educación y desafíos .....	68
3.	Metas y estrategias .....	72
4.	Conclusión .....	76
	Notas .....	77
	BIBLIOGRAFIA .....	79

## PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

## I. INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo un análisis de aquellos procesos de reforma que en las áreas centrales de política social —educación, salud y seguridad social— ha emprendido el Estado colombiano, teniendo para ello una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales.

Para tal efecto, el trabajo consta de las siguientes partes:

- 1) Una apretada presentación del desempeño económico del país a lo largo de la década pasada y lo que va corrido de la presente, asociado este desempeño que ha sido considerado como satisfactorio, a una larga tradición de gradualismo y a una peculiar mezcla de ortodoxia y heterodoxia en el manejo de la política económica.
- 2) Una presentación, igualmente sintética, de la situación social colombiana durante el mismo período, buscando destacar en esta síntesis, la incidencia de la dimensión económica sobre las condiciones sociales de la población.
- 3) Una discusión sobre la concepción y contenidos de la política social, el gasto público social como su principal instrumento y la magnitud del mismo, en el período de la década pasada y el comienzo de los años noventa.
- 4) Una reseña de las reformas en las políticas de educación, salud y seguridad social, que fueron promulgadas o están en proceso de discusión pública.

## II. MARCO MACROECONOMICO DE LA POLITICA SOCIAL COLOMBIANA

### 1. Panorama de la década de los ochenta

Al iniciarse la década de los ochenta la economía colombiana venía experimentando un importante dinamismo en el marco de cambios estructurales profundos traducidos en una relativa estabilidad de precios, con una gran ampliación y diversificación de la capacidad productiva, cambios en la composición y distribución de la población, y modificaciones en la estructura del comercio exterior.

Gracias a este buen comportamiento económico previo y a las políticas macroeconómicas que a lo largo de la década se pusieron en marcha, Colombia fue uno de los países menos afectados por la crisis económica que aquejó a toda la región, habiendo registrado un crecimiento económico positivo en términos reales en cada uno de los años de la década pasada. Mientras la variación acumulada del PIB por habitante en América Latina fue negativa, Colombia registró un aumento anual promedio de 0.1% entre 1980 y 1984, y de 2.4% entre 1984 y 1989, para un total del 10% para toda la década.

Por su parte, la inflación se mantuvo cercana al 24%, con un nivel mínimo del 16.6% en 1983, y un máximo del 28.1% en 1988. Sin embargo, al inicio de la presente década este indicador llegó al máximo nivel histórico del 32.4%, lo cual llevó a que el actual Gobierno asumiera como objetivo prioritario para los tres años siguientes (1991-1993), el reducir la inflación al 22%. Al respecto el Presidente Gaviria se expresaba así en su Discurso en la Asamblea Anual de la Asociación Bancaria: "No vamos a oír a quienes nos quieren conducir al despeñadero de una inflación sin control...La estricta tarea del control monetario se aliviaría considerablemente si los empresarios aceptaran que deben ser socios en este empeño y no apostar a la posible flexibilidad o moderación de nuestro compromiso antinflacionario" (*El Espectador*, 23 de mayo de 1991, p.14A).

No obstante esta aparente buena situación, los primeros años de la década pasada mostraron signos recesivos preocupantes y algunos problemas macroeconómicos, que desembocaron en una primera agudización de la crisis entre 1982 y 1983. Dicha crisis se expresó en un aumento del déficit fiscal, ampliación de la brecha entre ahorro e inversión, deterioro de las cuentas externas, desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB e incremento del desempleo. Al finalizar el Gobierno de Turbay Ayala se presenta la gran crisis del sistema financiero, a la que se enfrenta con todo vigor, apenas iniciado su gobierno, el Presidente Belisario Betancur.

Para superar estas dificultades, el Gobierno de Belisario Betancur adopta, además de las drásticas medidas de nacionalización de los bancos que se habían desbordado en sus funciones de intermediación provocando la mencionada crisis del sistema financiero, unas primeras medidas de ajuste y estabilización entre 1983 y 1984, que Ocampo y Lora (1988) denominaron de "manejo heterodoxo", orientadas a reducir los desequilibrios externos y estimular la actividad económica simultáneamente. A estas medidas se añadirían, entre 1984 y 1985, otras políticas "ortodoxas", las cuales terminarían primando sobre las primeras e influyendo más determinadamente sobre el desempeño de la economía colombiana en el resto de la década.

Así, en 1985 el Gobierno se vio obligado a acogerse a las exigencias del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), junto a una monitoría de tres años por parte de este último. Los compromisos adquiridos por el Gobierno lo llevaron a devaluar la moneda colombiana a un ritmo superior al que traía hasta finales de 1984, a liberar las importaciones, a un mayor control de la inflación, a la aceleración en el pago de la deuda externa, a buscar reducir el déficit fiscal, a limitar el crédito externo, a incrementar las emisiones monetarias, a fijar un 10% como referencia para los aumentos salariales a los trabajadores del sector público, a la abolición de subsidios, y al aplazamiento y reasignación de las inversiones.

Efectivamente, este conjunto de medidas de ajuste añadidas a la bonanza cafetera y petrolera de 1986 y al incremento de otras exportaciones menores, constituyen la base de la explicación de la fase expansiva de la economía colombiana lograda entre 1986 y 1987, estando ya en el poder el Presidente Virgilio Barco, cuya política económica se caracterizó por su esencia conservadora y ortodoxa, habiéndose orientado fundamentalmente a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo. Diferentes factores, sin embargo, afectaron negativamente la inversión productiva y los ingresos de los sectores populares, lo cual atentó contra el logro del objetivo central de la política gubernamental.

Al finalizar la década (1988 y 1989), el comportamiento favorable de la economía se interrumpe, ingresando a una nueva fase de desaceleración del ritmo de crecimiento y junto con ello, la inflación comienza a desbordarse en un contexto de creciente peso del servicio de la deuda y una decreciente productividad en el conjunto de la economía.

No obstante el deterioro de estos indicadores, puede concluirse que al finalizar la década, y gracias a un manejo relativamente adecuado de la política económica frente a condiciones externas e internas complejas, la economía colombiana había logrado resolver en forma relativa sus desequilibrios macroeconómicos, consiguiendo reducir el déficit fiscal y mejorar los saldos en la balanza comercial y en la cuenta corriente.

## 2. Panorama de las reformas al iniciarse la década de los noventa

Si bien la economía colombiana logró durante la década de los ochenta y a diferencia de casi el resto de países latinoamericanos, avances significativos en el crecimiento del PIB, el control de la inflación y la relativa estabilidad externa, mediante un modelo que combinaba la sustitución de importaciones con la promoción de las exportaciones, tradicionales y no tradicionales, al finalizar dicha década y comenzar la última del presente siglo, este modelo mostró signos de agotamiento.

En efecto, a comienzos de 1990 el DNP señalaba que el modelo de sustitución de importaciones descansaba en mecanismos de protección a ultranza de los mercados internos para la industria nacional frente a la competencia externa, lo que había generado distorsiones en los precios relativos y conducido a un aislamiento de la producción nacional y por ende, a su obsolescencia tecnológica, máxime cuando la economía colombiana venía basando su crecimiento más en el aumento de los factores de producción que en mejoras en la productividad.

Ante tal situación el Gobierno de Virgilio Barco, ya en sus postrimerías, inicia un proceso de modernización de la economía, el cual fue no solamente continuado sino ampliado por su sucesor, César Gaviria Trujillo, quien había sido su Ministro de Hacienda y posteriormente, de Gobierno. Dicho proceso implica una serie de transformaciones en el ámbito económico de tal magnitud que comienza a hablarse de una profunda reforma o ajuste estructural, que será la base del nuevo modelo de desarrollo, el cual, junto con la reforma constitucional, que se pondría en vigencia a partir de mediados de 1991, adecua las estructuras políticas y económicas para los años restantes del siglo XX y las décadas iniciales del siglo XXI.

Eje central del nuevo modelo de desarrollo es la apertura económica, cuyo objetivo primordial es la inserción de la economía colombiana en el mercado mundial. En efecto, en febrero de 1990 el Presidente Barco anunció la iniciación de la apertura económica dentro de un gran despliegue publicitario. Pero la decisión de avanzar en la apertura la tomó el recientemente posesionado Presidente Gaviria a finales del mismo año. Un año después, en septiembre de 1991, se determinaron nuevas acciones para profundizar la apertura, acciones que habían sido previstas dentro de un proceso gradual, para ser decididas en 1994.

Ahora bien, para lograr el objetivo de modernizar e internacionalizar la economía, se plantearon como indispensables, las siguientes reformas, las cuales, en su gran mayoría, fueron emprendidas rápidamente:

- a) Radicales reformas económicas, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:
  - i) Liberación de las importaciones mediante la ampliación del universo arancelario libre de control y la simplificación de los aranceles; este proceso, que se inicia tímidamente, pronto es acelerado.

- ii) Reforma al régimen cambiario para liberar, descentralizar y hacer más eficientes las operaciones cambiarias de bienes y servicios.
  - iii) Reforma del estatuto de la inversión extranjera para lograr vincular recursos externos al proceso de apertura económica.
  - iv) Reforma financiera para facilitar la transformación de las entidades del sector y superar las grandes deficiencias que mostraban, entre otros, los bancos que fueron nacionalizados con ocasión de la gran crisis del sistema en 1982.
  - v) Reforma tributaria, expresada principalmente en el aumento del monto y la cobertura del impuesto al valor agregado como compensación de la disminución de ingresos del Estado por importaciones; y
  - vi) Reforma laboral con el objetivo de eliminar aquellas distorsiones artificiales detectadas en el mercado de trabajo.
- b) Significativas reformas del sector institucional público, que fueran consonantes con las reformas económicas y dentro del proceso de modernización y reforma del Estado: i) la creación del Ministerio de Comercio Exterior y la transformación de PROEXPO en un banco de comercio exterior; ii) la eliminación del monopolio estatal sobre los puertos; iii) la creación de una organización alternativa del transporte por ferrocarril; iv) el establecimiento de la competencia en el sector de telecomunicaciones; y, v) la reestructuración de la aduana.
- c) Profundizar y consolidar algunas de las reformas que ya se venían impulsando en las áreas de política social desde el Gobierno anterior, mediante la implementación de ciertos programas de alto contenido social.

Según Armando Montenegro (1991), Jefe del DNP, la concepción que guía las reformas en el campo social, parte del reconocimiento de que la inversión pública se debe concentrar en el desarrollo de los recursos humanos, que complementando la inversión del sector privado, contribuya a la consolidación del "capital humano" indispensable para la efectiva utilización del capital físico. Este tema será retomado más adelante en el presente trabajo.

- d) Redefinir el papel del Estado en la economía, esto es, las funciones que le corresponde al sector público central. Es así como el Gobierno de Gaviria define tres funciones fundamentales para el Estado: i) la prestación de servicios que constituyen bienes públicos (defensa, justicia, etc.); ii) el mantenimiento de un marco de estabilidad macroeconómica mediante la definición de reglas de juego basadas en la competencia y la igualdad de condiciones para el desarrollo de las diversas actividades económicas; y, iii) la garantía de la adecuada distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población.

"...la acción del Gobierno se debe concentrar en los campos en donde existen externalidades, es decir, donde, por falta de señales de mercado apropiadas, la rentabilidad social de la inversión es mayor que la privada

y donde, por lo tanto, se tendería a invertir menos de lo deseado en ausencia de medidas correctivas. Tal es el caso de los sectores sociales, en la educación y la salud, y de la formación de infraestructura adecuada para una economía abierta. También es el caso del medio ambiente y de la inversión en ciencia y tecnología" (Montenegro 1991).

### **3. La actividad económica en los dos primeros años de la apertura**

Cuando el Gobierno de Gaviria Trujillo propone la estrategia de la apertura comercial, acompañada, como ya se dijo, de una serie de reformas de diversa índole para enfrentar la trampa del bajo crecimiento en que se hallaba la economía colombiana, también anticipó que al comienzo de este complejo proceso seguramente el país iba a enfrentar dificultades de crecimiento económico, si bien éstas serían temporales, para luego iniciar una prolongada fase de alta dinámica económica.

Estas previsiones se cumplieron parcialmente.<sup>1</sup> La actividad económica global tuvo una clara desaceleración en el primer año de gobierno, pasando de un crecimiento anual de 4.2% al finalizar el segundo semestre de 1990 a uno de 1.6% al término del tercer trimestre de 1991. A partir de entonces, el crecimiento se ha acelerado experimentando en 1992 un incremento de 3.5% del PIB, crecimiento superior al experimentado en 1991 pero inferior al de 1990. Los sectores menos dinámicos fueron el manufacturero afectado tanto por la política recesiva inicial del Gobierno, como por la gran crisis energética de 1992 y el agropecuario que presenta un panorama de profunda crisis. Los sectores más dinámicos y que sorprendieron las predicciones fueron construcción (que creció 13.6% cuando un estudio de FEDESARROLLO había anticipado un aumento de 6.5%), pero sobre todo los sectores de servicios, empezando por el gobierno (el consumo gubernamental aumentó 12.4% originando así un crecimiento del 5.1% en el sector de servicios comunales, que el mismo estudio había previsto sería sólo del 2.4%).<sup>2</sup>

Este positivo crecimiento tuvo, según Planeación Nacional, dos grandes explicaciones: los torrentes de capital que ingresaron en 1992 al país y el empuje de los empresarios colombianos. Respecto al primero de estos puntos, las previsiones realizadas dos años antes, fallaron por cuanto se esperaba que, con la ayuda de los nuevos préstamos, las reservas internacionales se ubicarían alrededor de los 4.000 millones de dólares y cualquier adición sería provocada por la inflación internacional. Pero, dos años después (1992), las reservas internacionales llegaron a 8.000 millones de dólares, o sea, el doble de lo esperado. Ante esta inesperada situación, el Gobierno tuvo que utilizar correctivos de emergencia para evitar que los recursos entorpecieran el manejo macroeconómico: así pues, la política fiscal debió ejercer un papel contraccionista mucho más importante de lo que se había previsto; se frenó la entrada de nuevos capitales mediante el desincentivo de la monetización de divisas (se revaluó para no hacer tan atractiva la llegada de dólares); y se anticiparon pagos de deuda que permitieron liberar parte de las reservas aumentadas.

En cuanto al empuje de los empresarios colombianos, durante 1992 cabe destacar que, no obstante las dificultades anexas al racionamiento eléctrico y a los altos niveles de inseguridad y violencia, la dinámica inversora fue significativa. Efectivamente, la inversión cayó en términos absolutos entre 1990 y 1991, pero a partir de este último año empezó a recuperarse, hasta alcanzar un ritmo anual mayor al 13% al cabo del segundo trimestre de 1992.

Se espera que ambos factores, es decir, la abundante oferta de divisas y los altos montos de inversión privada, continúen operando en el mediano plazo. A ello se agregarán las considerables inversiones que se efectuarán en infraestructura petrolera.<sup>3</sup>

Frente a estos nuevos y aquellos antiguos factores de empuje, surgen otros dos factores que ejercerán presión en sentido contrario: de un lado, está el posible aumento de las cotizaciones para la seguridad social a partir de enero de 1994, "que implicará un sobre costo adicional para las empresas, reducirá el poder de compra de los salarios y limitará la generación de empleo formal". De otro lado, la continuación de la actual tendencia a la revaluación de la moneda nacional podría afectar la competitividad externa de la producción nacional.

### **III. EVOLUCION DE LA SITUACION SOCIAL Y DE LOS PROGRAMAS SOCIALES**

#### **1. Evolución de la situación social en los años ochenta**

Los estudios, que sobre la pobreza se hicieron al finalizar la década pasada (Sarmiento 1991:237 y ss.), mostraron que tanto los años setenta como la primera parte de los ochenta fueron escenario del mejoramiento en las condiciones de vida de los sectores colombianos de menores ingresos. Efectivamente, al comenzar la década de los setenta, el 60% de la población colombiana se encontraba en situación de pobreza (área urbana, 43.4%, y área rural, 86.0%), medida ésta según el método de Línea de Pobreza (ingresos requeridos para la compra de una canasta de bienes esenciales). Para el año 1980, la población pobre disminuyó a 50.9% y en 1986, seguía la tendencia descendente (48.9%).

Al promediar la década pasada, sin embargo, los valores de los indicadores de pobreza se tornan regresivos: en 1988 el nivel de pobreza aumenta a 51.0% para luego descender ligeramente hasta alcanzar el nivel de 1986 (48.9%).

De acuerdo con el método NBI (necesidades básicas insatisfechas) de medición de la pobreza, Colombia muestra un continuo mejoramiento en las condiciones de vida de los grupos más pobres durante el período 1972-1990, tanto en las zonas urbanas como rurales. Mientras en 1972, el 72.5% de la población no satisfacía sus necesidades básicas, en 1990, este porcentaje cae al 36.3%. Esta caída fue más rápida en las zonas urbanas (pasa de 61.1% en 1972 al 25.% en 1990) que en las rurales (pasa del 89.2% al 66.0% entre los mismos años), lo que deja ver una concentración de la inversión social, pública y privada, principalmente en las ciudades.

Con base en las cifras anteriores, Sarmiento (1991:238) concluye que durante el período analizado se observan tres tendencias:

"i) en la medida que el país se urbaniza el fenómeno de la pobreza tiende a estar más asociado con los ingresos de la población, lo cual hace que el grado de incidencia sea dependiente del ciclo económico, de la distribución del ingreso y las políticas sociales; ii) en términos relativos los indicadores de pobreza muestran las desigualdades entre el área urbana y la rural, colocando a esta última en niveles de desarrollo social de 20 años de rezago; pero en términos absolutos, la población urbana

en condiciones de pobreza es considerablemente mayor respecto al volumen rural; y iii) globalmente se observa un mejoramiento en las condiciones de vida de la población pobre hasta mediados de los años ochenta, a partir de 1986 la situación se torna regresiva".

En la segunda mitad de la década de los ochenta, el desarrollo social en Colombia hace crisis si se mira la situación de pobreza, que se eleva, y para las zonas urbanas, medida según Línea de Pobreza, se coloca en los niveles observados a comienzos de los setenta. También Sarmiento (1991:247) avanza cuatro explicaciones sobre este deterioro de las condiciones de vida de un segmento significativo de la población colombiana: i) lo ocurrido en el ciclo de la economía; ii) la disminución del gasto social; iii) la evolución negativa en la distribución del ingreso; y iv) el empobrecimiento de algunos grupos de la clase media, debido a la disminución en su capacidad de compra efectiva.

Las tasas anuales medias del desempleo urbano, que a comienzos de la década pasada fluctuaron entre 9.7% (1980), 8.2% (1981) y 9.1% (1982), alcanzan las cifras más altas al promediar la década (13.4% en 1984, 14.1% en 1985 y 13.8% en 1986) para luego disminuir en los años siguientes, hasta mostrar una tasa promedia de 9.6% en 1989. Para 1990 la recesión de la economía volvió a elevar la tasa de desempleo al 10.2%. Es claro, de otra parte, que durante la década pasada, la economía "se informalizó y se operó un cambio hacia las actividades de menor productividad e ingresos relativos" (Jaramillo 1991:48).

En cuanto a la evolución del salario real, éste tuvo un alza significativa entre 1980 y 1984, particularmente en el sector moderno y con incidencia sobre una parte importante del sector informal, debido principalmente a una disminución en el ritmo inflacionario y a la fijación de salarios mínimos legales. El salario mínimo real urbano y las remuneraciones medias aumentaron en este período en alrededor 15 puntos arriba del índice de 1980. Durante los años 1987 y 1988, estas dos variables decrecen, teniendo una leve recuperación en los dos siguientes (1989-1990) y siendo el grupo de los empleados públicos el más afectado por cuanto durante estos años, su salario real tuvo una pérdida substancial ya que las políticas de ajuste salarial para este grupo de trabajadores estuvieron por debajo de la inflación.

La participación de los salarios en el PIB fue creciente durante la primera parte de la década pasada (de 41.6% en 1980 sube a 43.4% en 1984) para luego perder participación entre 1985 y 1989, cuando se apropian tan solo del 38.9%. Ello significa que el ingreso tendió a concentrarse aún más en la segunda mitad de la década de los ochenta.

En efecto, en Colombia se presentan grandes desigualdades entre los grupos de altos y bajos ingresos, producto de una estructura altamente inequitativa en la distribución de la riqueza y el ingreso. No obstante, durante los años setenta y los primeros de la década pasada, dicha distribución mejoró haciéndose más equitativa pero esta tendencia cambió en los últimos años de la década de los ochenta:

"A principios de los setenta el 50% de los hogares más pobres se apropiaban de sólo el 18% de los ingresos familiares urbanos; para el año 1980 participaban en el 19% del ingreso, y en 1987 alcanzaban cerca del 20%; en los años siguientes pierden participación alcanzando en 1990 un nivel inferior respecto al de los años setenta (17.4%). En contraste, el 20% de los hogares más ricos pasaron de apropiarse el 54.2% del ingreso familiar urbano en 1971, al 51.8% en 1987, y en 1990 aumentaron su participación en los ingresos al 55.3%. En consecuencia, el índice de concentración (Gini) registró el valor de 0.49 en 1971, cayó luego a 0.45 en 1987 y aumentó nuevamente en 1990 al valor de 0.49" (Sarmiento 1991:249).

Durante toda la década pasada, los estratos medios de la sociedad colombiana se empobrecieron a diferencia de los años setenta cuando estos sectores mejoraron su participación en la distribución del ingreso familiar urbano: en 1971 participaban con un 27.7% en tanto que en 1983 habían aumentado su participación al 28.7%. Pero al final de los años ochenta perdieron participación, observándose que en 1990 su participación era similar a la de 1970. De hecho, gran parte de la clase media colombiana está compuesta por funcionarios del sector público, negativamente afectados, tal como se señaló antes, por las medidas fiscales y disposiciones oficiales en materia salarial:

"...para 1991 los trabajadores del Gobierno central completaron seis años consecutivos viendo disminuir su poder de compra y su salario real equivale al vigente en 1975. Además, como bien se sabe, en Colombia los ricos no financian el Estado, sino que el Estado financia a los ricos y pobres con los impuestos de la clase media. De hecho, de cada peso pagado en impuestos, la clase media aporta 47 centavos, pero de cada peso invertido por el Gobierno, ella sólo recibe 32 centavos. Los 15 centavos de diferencia se reparten en 8 para los ricos y 7 para los pobres. Más aún, como son más los pobres que los ricos, mientras cada familia pobre recibe 16 centavos de la clase media, cada familia rica recibe 74 centavos" (Sarmiento 1991:251).

De esta forma, mientras en la segunda mitad de la década del ochenta, muchos hogares de clase media en riesgo de caer en la pobreza, efectivamente pasaron a ser pobres al ver caer sus ingresos reales (en las 7 principales ciudades del país, la pobreza medida sólo por ingresos aumentó del 24.8% al 30.8% entre 1986 y 1990), los índices globales de pobreza, es decir, la medida integral de pobreza (línea de pobreza más necesidades básicas insatisfechas), presentan un nivel de pobreza del 39.1% en 1986, del 44% en 1988, y del 40% en 1990. Este comportamiento especial del índice integral durante el mismo período 1986-1990, se explica por una disminución de la pobreza, medida sólo por NBI, lo cual significa que el gasto social fue orientado hacia los grupos en extrema pobreza, esto es, se buscó focalizar dicho gasto.

Al mirar todos estos indicadores de la década pasada, se puede concluir, tomando las palabras de Nicolás Buenaventura (1991), que "en los años ochenta se

oxigena un poco la miseria en Colombia. Sin embargo, el relativo enriquecimiento (en relación a la ruina general en la familia latinoamericana) no se irriga en definitiva sin que recorra los mismos canales de privilegio construidos en períodos anteriores".

## 2. Los programas sociales

Esta oxigenación de la pobreza, de la que habla Buenaventura, llevó a concluir al PREALC-OIT en su estudio sobre la Deuda Social en Colombia, que en el país durante la década pasada no se generó una deuda social de corto plazo y en cambio, se pudo pagar la deuda social de largo plazo. Este impacto positivo, según Roberto Junguito, hubiera sido mayor si la carga impositiva hubiese tenido un carácter más progresivo y no fundamentado principalmente sobre impuestos indirectos. De todos modos, a las medidas de carácter macroeconómico, cabe añadir el impacto positivo, ya señalado, de los programas sociales, que impulsaron los diferentes Gobiernos y que focalizados en determinados sectores sociales, contribuyeron a aliviar algunos factores causantes de pobreza. A algunos de estos programas se hace referencia a continuación.

### a) *Vivienda popular*

El programa de construcción de vivienda popular, de bajo costo y "sin cuota inicial", fue uno de los programas bandera del Gobierno de Belisario Betancur, mediante el cual se construyeron unas 270.000 soluciones para familias con ingresos cercanos a los dos salarios mínimos. Sin el vigor que le imprimieron a este programa, el Presidente Betancur y la Directora del Instituto de Crédito Territorial (ICT), el mismo fue continuado en el Gobierno de Barco y recibió un impulso adicional en el actual Gobierno bajo la denominación de "vivienda de interés social", programa que en lugar de construir directamente las viviendas populares, como acostumbraba hacerlo el ICT, instituyó el subsidio a la vivienda por parte el INURBE (la nueva institución), y permitió que viviendas de interés social pudieran ser construidas con UPAC.

### b) *SUPERVIVIR, programa de atención a la salud infantil*

Bajo esta sigla se cobijan diversos programas orientados a brindar atención en salud al niño menor de 5 años, los cuales fueron iniciados, en forma masiva, bajo la Administración Betancur. Cabe destacar, entre éstos, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), del cual Colombia fue país pionero pues el Presidente Betancur brindó entusiasta apoyo a las Campañas Nacionales de Vacunación, mediante las cuales se alcanzaron grandes coberturas que seguramente han permitido salvar muchas vidas infantiles a través de estas acciones de prevención.

Este conjunto de programas en atención primaria en salud, que ha conservado toda su vigencia en los dos Gobiernos siguientes, permitió además la integración de sectores (por ejemplo, Salud y Educación), lo cual ha producido efectos sinérgicos muy interesantes.

c) *Educación básica primaria*

A pesar de las reformas educativas de los años sesenta y setenta que garantizaron un mayor acceso de los niños en edad escolar al sistema educativo básico (entre 1950 y 1985, la tasa de escolaridad primaria pasó de 35.6% a 80.6%), éste continuó presentando serias fallas en diversos aspectos cualitativos, reflejadas en bajos niveles de aprendizaje y altas tasas de repitencia. La educación primaria incompleta y de baja calidad se ha concentrado particularmente en los niños pobres y en aquellos que habitan en zonas rurales.

Las medidas de ajuste de los años ochenta agravaron aún más este cuadro, haciendo aumentar las tasas de deserción y reduciendo los recursos disponibles para el sector. Especialmente afectados resultaron los salarios de los maestros, las edificaciones escolares, los materiales de enseñanza, las becas y las actividades de supervisión y entrenamiento de los maestros.

Para recuperar el sector, en especial en las zonas rurales, se dio un impulso significativo, entre otros, al Programa Escuela Nueva, que se basa en los principios de la Escuela Activa, tendiente a elevar la calidad de la educación básica. El Programa ha sido continuado por el actual Gobierno, que se propuso expandirlo a todas las zonas rurales del país poniéndole además, especial énfasis en el elemento de participación de la comunidad.

d) *Hogares de bienestar*

Pocos años después de su constitución, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) creó el Programa de Hogares Infantiles (CAIPS), tendientes a brindar atención especializada a niños de los sectores de menores ingresos. Sin embargo, diversas evaluaciones de este programa mostraron, además de una muy baja cobertura, que los beneficiarios principales no eran siempre aquellos niños más necesitados.

Ante esta situación, el Gobierno de Virgilio Barco creó el Programa de Hogares de Bienestar (HOBIS), los cuales son atendidos, no por personal especializado sino por madres de la misma comunidad a la que pertenecen los niños, siendo la sede del respectivo Hogar, la casa de la madre que lo atiende, quien puede solicitar y obtener préstamos subsidiados para realizar mejoras locativas y poder prestar así un mejor servicio. La supervisión de estos Hogares es realizada tanto por la Asociación de Padres de Familia de la correspondiente Comunidad así como por personal del ICBF.

No obstante múltiples fallas que han sido detectadas y algunas de las cuales han buscado ser corregidas, los Hogares de Bienestar entraron a llenar un vacío que no cubrían los CAIPS, cual fue el de incrementar significativamente la cobertura brindando atención a niños en edad preescolar, cuyas madres por razones laborales, no tienen dónde dejarlos y a menudo los dejaban encerrados en una pequeña habitación. En efecto, de una atención calculada de 200.000 niños brindada por los CAIPS, este Programa está atendiendo en la actualidad una cifra cercana al millón de niños pobres.

De otra parte, tal como lo demostró una investigación realizada por la Universidad Nacional, el Programa Hogares de Bienestar ha tenido un significativo impacto positivo sobre las madres comunitarias, quienes se han constituido en un importante movimiento social de mujeres, que ya tiene una cobertura nacional así como la tiene el Programa mismo.

*e) Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)*

Creado en 1985 por el Gobierno del Presidente Betancur dentro de su campaña de diálogo y pacificación con los grupos guerrilleros, no logró despegar realmente en dicho período presidencial. El Presidente Virgilio Barco lo retomó y lo consolidó, convirtiéndolo en uno de los pilares fundamentales de su Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta. El actual Gobierno también le brindó apoyo pero sin el gran entusiasmo del Presidente Barco por lo que el PNR ha perdido el protagonismo que tuvo en el anterior Gobierno.

A diferencia de los programas antes reseñados, dirigidos a mejorar la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) o a atender una población específica (niños en situación de pobreza), el objetivo de este Programa es garantizar la presencia del Estado colombiano en aquellas remotas regiones del territorio nacional, azotadas por la marginalidad, la violencia, el conflicto armado y donde los servicios públicos y los programas sociales han sido prácticamente inexistentes. Busca, en consecuencia, mejorar los ingresos y el bienestar de agricultores pobres, colonos, en zonas de difícil acceso y de alto grado de conflicto, mediante la construcción de infraestructura física y social así como mediante la prestación de crédito y asistencia técnica con énfasis en la organización y participación de la comunidad. Ha buscado incidir también en la estructura de la tenencia de la tierra, mediante proyectos de distribución y titulación de predios rurales, en coordinación con el INCORA. En fin, se busca a través del PNR, hacer efectiva la descentralización, precisamente en aquellos municipios, que tradicionalmente han sido los más abandonados del Estado centralista.

### **3. El escenario socio-político colombiano y los actores protagónicos de comienzos de la década del noventa**

A continuación se esbozan algunos de los hechos y procesos más sobresalientes que tienen lugar en estos años, como un marco de referencia que permita contextualizar la inversión y el gasto sociales.

*a) EL Gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994)*

Con Gaviria llega al poder un grupo de jóvenes que audazmente hacen propuestas de renovación del viejo aparato estatal y del estilo tradicional de hacer política en un clima social muy difícil. En efecto, la campaña preelectoral estuvo marcada por una extrema violencia hasta el punto que fueron asesinados cuatro

prestantes líderes políticos. Por eso, uno de los puntos centrales de su programa de gobierno será la búsqueda afanosa de la paz en un nuevo marco de relaciones entre las diversas fuerzas sociales presentes en la arena de la contienda electoral. Y así como en lo económico el Presidente Gaviria propone un Nuevo Modelo de Desarrollo, al que ya se hizo referencia en el anterior capítulo, de igual manera en lo social y en lo político propone un nuevo orden jurídico e institucional que abra las puertas a nuevos actores sociales que venían reclamando de tiempo atrás el que se les tuviera en cuenta y se les brindaran las garantías requeridas para un eficaz desempeño político.

Este nuevo orden jurídico e institucional quedó plasmado en una nueva Constitución Política promulgada el 5 de julio de 1991. El primer artículo de la nueva constitución declara que "Colombia es un Estado Social de Derecho". Ahora bien, para la Corte Constitucional creada para vigilar el desarrollo legal de la nueva constitución, "la naturaleza social que identifica al ordenamiento jurídico tiene clara expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales...y en la inmediata realización de urgentes tareas sociales, todo lo anterior en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana". Por ello, el "Estado se configura genéticamente para servir como instrumento a la garantía y realización de los derechos. Esta es la esencia del estado social de derecho" y como instrumento para llevar el estado social de derecho, de la retórica a la realidad, la misma Constitución Nacional ha previsto que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación presupuestal (Artículo 366), punto sobre el cual se volverá más adelante.

Todo ese extensísimo articulado debía ser desarrollado en leyes de diversa índole. Habiendo decidido la Asamblea Constituyente que el viejo Congreso no era apto para estos desarrollos, su mandato le fue revocado y unas nuevas elecciones fueron convocadas para elegir un Congreso remozado. Este nuevo Congreso es el que ha venido trabajando y planteando las diferentes reformas, una de las cuales, que ha provocado un sinnúmero de encendidos debates, es la reforma de la seguridad social, a la que también se hará referencia en un capítulo posterior.

#### *b) Impacto de la violencia y el conflicto armado*

La historia colombiana moderna es una sucesión de períodos de intensa violencia y conflicto socio-político y de períodos de tregua y apaciguamiento de aquellos. Durante la década del sesenta (prolongándose al ochenta) surgió la violencia de la guerrilla, la cual, a su vez, dió origen a la violencia paramilitar y de autodefensa campesina. Esta sería intensificada por la violencia del narcotráfico, que en algunos momentos estaría asociada a la violencia del delito común, que iría en un proceso de intensificación hasta ubicar a las ciudades colombianas entre las más inseguras del mundo. Por su lado, la pobreza sufriría un proceso de urbanización, pasando de ser un fenómeno eminentemente rural a uno generalizado sin distinciones de campo o ciudad.

En el plano de las decisiones políticas, el Gobierno de Virgilio Barco, tras los fracasados esfuerzos de pacificación del Gobierno de Belisario Betancur y enfrentado a la intensificación de la violencia asociada al narcotráfico y al paramilitarismo, declaró

"la guerra frontal" a estas dos expresiones de la violencia, cada vez más interrelacionadas, siendo uno de los instrumentos centrales para combatir eficazmente el narcoterrorismo, la extradición de aquellos narcotraficantes aprehendidos y usualmente solicitados por la justicia norteamericana. Sin embargo, ello provocó una reacción aún más violenta de estos grupos, quienes convirtieron al narcoterrorismo en una condición de la vida cotidiana de los colombianos.

Con la iniciación del Gobierno de Gaviria este clima de abierta y permanente confrontación pareció cambiar. Sin embargo, los diálogos con la guerrilla para lograr la pacificación, fracasaron, lo que significó que los atentados contra los oleoductos y las redes de energía eléctrica recuperaran e incluso incrementaran su intensidad.

La violencia y la inseguridad, han incidido negativamente en el desempeño productivo, tanto urbano como rural, así como, indirectamente, en el gasto público social. Es así como la caída de los Bonos de Seguridad Interna, cuyo cobro fue declarado inconstitucional y con los cuales el Gobierno esperaba cubrir una parte significativa de los gastos de control y seguridad públicos, tendrá un impacto negativo sobre los montos del gasto social, ya que recursos destinados a éste deberán ser canalizados hacia la seguridad pública.

c) *Nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil*

Colombia está en pleno auge descentralizador y participativo. La nueva Constitución reconoció la importancia de los entes territoriales y le asignó funciones y responsabilidades que antes recaían en instancias superiores. Así el municipio pasó a ser el principal ejecutor de programas del área social y algunos de infraestructura física. De otra parte, también la nueva Constitución consagró los derechos fundamentales de los ciudadanos y creó los instrumentos para impulsar la democracia participativa.

La descentralización, sin embargo, no es un proceso que se inicia con la nueva Constitución. Realmente, tal como lo afirma Fernando Rojas (1993:63-68), con la promulgación de la nueva Constitución y la precaria política descentralizadora inicial del Gobierno Gaviria se inicia la tercera etapa de este proceso, habiendo sido precedida de otras dos etapas:

- La "etapa balbuceante de la descentralización" originada con las frustradas propuestas constitucionales del Gobierno de López Michelsen (1978), que continúa con las tímidas medidas de desconcentración del Gobierno de Turbay Ayala y que culmina con el intento de fortalecimiento de los Fiscos Departamentales y Municipales del Gobierno de Betancur (Ley 14 de 1983).

- La segunda etapa se inicia con el Acto Legislativo 1 de 1986 (elección popular de alcaldes) y con las Leyes 11 y 12 de 1986, cuyos objetivos consistían en:

"(i) Prevenir o atenuar las presiones fiscales que las entidades subnacionales y ciertos servicios públicos (agua, salud, educación y vivienda) ejercían sobre el presupuesto del Gobierno Central.

(ii) Robustecer la legitimidad del orden institucional vigente mediante estímulos a la participación ciudadana en el manejo o en la ejecución de ciertos asuntos locales de menor importancia" (Rojas 1993: 63-64).

El primer año del Gobierno de Gaviria, que marca el inicio de la tercera etapa de la descentralización, no mostró grandes realizaciones en esta área. No obstante, acatando un mandato constitucional, en 1992 el Gobierno presentó varios proyectos relativos a la descentralización que no fueron evacuados en esa legislatura. El Gobierno volverá a insistir en los mismos en el período legislativo que se inicia el 20 de julio de 1993. Según Rojas (1993:67-68), dichos proyectos tienen las siguientes características:

- i) Más que una real descentralización, lo que el Gobierno quiere es una delegación, entendida ésta como la "posibilidad de sentar las directrices bajo las cuales ha de cumplirse una función por parte de otro nivel u organismo, y de retomarla cuando se la juzgare impropriadamente cumplida".
- ii) Varios proyectos versan más sobre privatización que sobre descentralización.
- iii) Los decretos que desarrollan el Artículo 20 transitorio sobre Modernización del Estado, desmontan los organismos ejecutores de la salud, la educación, la vivienda, la política agropecuaria y las obras públicas, las cuales son reemplazadas por sendos fondos de recursos para la financiación de proyectos: Fondo Inversión Social, Fondo para Obras de Infraestructura y Fondo DRI.

Estos proyectos y desarrollos legales ciertamente no responden a la aspiración constitucional de expedir un estatuto orgánico para una verdadera descentralización, pero ello no significa que tanto gobernadores como alcaldes, ambos popularmente elegidos, no estén convencidos que en sus manos están crecientes responsabilidades y que están dispuestos a impulsar procesos de verdadera autonomía regional y local. Los primeros pasos ya están dados; ahora resta profundizar el proceso que se anticipa lento y no exento de dificultades.

En efecto, el Municipio y la comunidad local, que por siempre fueron entes pasivos y receptores de acciones decididas en otras esferas, al tener que asumir estas nuevas y pesadas responsabilidades, carecen de la suficiente capacidad para ponerse al frente de las mismas. Porque las administraciones municipales deben aprender a manejar las técnicas de planeación y sobre todo, planeación participativa; a racionalizar el gasto de sus acrecentadas finanzas; y a desempeñar las nuevas funciones que las leyes les asignan, tales como la identificación, formulación y supervisión de la ejecución de proyectos y la concertación con sectores sociales locales.

Esta acrecentada asunción de funciones implica, a la vez, que el sistema institucional local y regional se interrelacione más estrechamente con niveles globales nacionales a través de redes y sistemas eficientes de información. Implica, de otro lado, que se promueve y estimule la constitución de organizaciones locales y regionales, que sean capaces de construir canales de interlocución con aquellos sectores de bajos

ingresos, que tradicionalmente han sido "los sectores silenciosos" o "los sectores sin voz", por lo que sus necesidades no han sido detectadas o escuchadas por los distantes administradores.

Estas son cargas pesadas que súbitamente han recaído sobre las organizaciones municipales, las cuales, como se dijo, no estaban preparadas para asumirlas. Existe el riesgo, inclusive, que estas administraciones municipales sin la práctica y la experiencia ni la debida asesoría, repliquen a nivel local los vicios y los comportamientos clientelistas, verticales y manipuladores, exhibidos a menudo por otras instancias. De ahí que se requiera un tiempo para que las administraciones locales vayan mejorando su desempeño en el nuevo contexto descentralizador.

Ahora bien, no es solo el conjunto del aparato estatal, desde su nivel nacional hasta el local, el que está en proceso de renovación. La sociedad civil misma está transformándose y cambiando. Expresiones de estos cambios son los varios movimientos sociales que por doquier proliferan así como la aparición y operación de tantas ONGs, que hoy por hoy es viable encontrar en todo el territorio colombiano.

A través de estos movimientos sociales y de estas ONGs, la sociedad civil plantea una gran multiplicidad de demandas: exigen una mejor prestación de los servicios públicos; buscan una mayor protección del medio ambiente; reivindican la importancia de lo regional, lo local, lo cotidiano; rescatan la relevancia de las especificidades culturales y étnicas. Igualmente, a través de aquellos, la Sociedad Civil ha ido tomando conciencia de los derechos de todos sus miembros, de que puede y debe ser oída en sus demandas, de que el Estado y los partidos políticos tienen que contar con ella, de que la Sociedad no es homogénea sino diversa, con necesidades distintas y como tales deben ser satisfechas.

#### **4. Impacto social de la apertura económica y de las reformas**

##### *a) El mercado laboral*

Una de las primeras adecuaciones jurídico-institucionales requeridas por la apertura, tal como se señaló en el capítulo anterior, fue la que se refiere a las relaciones laborales, y está encaminada a legitimar y profundizar la flexibilidad de este mercado, aspecto sobre el cual ya se habían dado los primeros pasos en años anteriores. Buscando el objetivo de flexibilizar dichas relaciones, la nueva política laboral presenta cinco ejes rectores:

- "i) deslaboralización del trabajo donde el trabajo tiende a no ser regulado por el Derecho del Trabajo, sino por el Derecho Civil o Administrativo, perdiendo las garantías que el primero otorga;
- ii) prevalencia de lo individual en la contratación reduciendo el campo de acción para la contratación colectiva y la representatividad sindical;

- iii) reducción del ingreso laboral, disminuyendo el valor de las prestaciones sociales y la eliminación de factores salariales para la liquidación de las mismas, eliminación de la doble retroactividad de la cesantía y de los intereses, contratación directa a término fijo, pago único a trabajadores de profesiones liberales y a los vinculados mediante contrato civil;
- iv) flexibilidad o inestabilidad laboral estimulando la vinculación temporal por medio de los contratos a término fijo, ampliación de las causas de suspensión del contrato, eliminación de la relativa estabilidad derivada de la acción de reintegro y/o pensión-sanción, permisibilidad del despido colectivo, satelización y no unidad de empresa por un período de gracia de 10 años;
- v) deterioro de las posibilidades reales de sindicalización y consecuentemente de la contratación colectiva y huelga. (Sarmiento 1993:20).

Habiendo sido establecido este marco de política, el comportamiento del mercado laboral en los últimos tres años ha sido el siguiente:

En primer lugar, las estadísticas oficiales indican que el desempleo abierto ha venido disminuyendo: al iniciarse la presente década la tasa de desempleo fue de 10.2%, cifra inferior a otros guarismos de años anteriores (1984, 13.4%; 1985, 14.1%; 1986, 13.8%; 1987, 11.8%; y 1988, 11.2%), pero todavía preocupante por cuanto mostraba un incremento del desempleo respecto a 1989, cuando éste se redujo a 9.9%.

Con la puesta en marcha de todo el conjunto de reformas, se anticipó que una de las áreas donde inicialmente se tendría un efecto negativo, era la del empleo. Sin embargo, ello no sucedió así desde el punto de vista estadístico pues el desempleo abierto disminuyó de 10.2% a 9.8% en 1991. En septiembre de 1992, descendió de nuevo, a 9.2%.

Sin embargo, estas cifras globales esconden grandes diferencias sectoriales por lo que se hace necesario hacer algunas precisiones al respecto ya que en la controversia planteada por el sindicalismo sobre la validez y la confiabilidad de las cifras oficiales, se sostiene que éstas no reflejan "la dramática situación del desempleo rural, la reestructuración estatal y los sectores golpeados por la apertura".

En el sector industrial, durante los años setenta, un creciente proceso de automatización incidió sobre la generación de empleo ya que mientras el producto neto industrial creció a tasas del 7.3% anual promedio, el empleo directamente relacionado con la producción lo hizo al 3.8%. Durante los años ochenta, la producción industrial tuvo un crecimiento anual promedio del 2.3% y el empleo cayó aún más, al prácticamente nulo 0.21%. Además, durante este período, el empleo ligado directamente a la producción cedió terreno frente al empleo administrativo pues pasó de ser el 82% al comenzar la década pasada al 73% al final de la misma. Simultáneamente, con la disminución en el ritmo de absorción del empleo de producción, se incrementó su

inestabilidad ya que las empresas han venido acudiendo en forma creciente al empleo temporal; este tipo de empleo creció el 25% durante los años ochenta. Los primeros años de la década del noventa muestran que el ritmo de absorción de la fuerza laboral por el sector industrial viene siendo menor; por ejemplo, mientras la producción industrial creció el 5.5% entre enero y septiembre de 1992, el empleo se incrementó apenas en el 1%; para la categoría empleados, dicho crecimiento fue del 0.44% en tanto que para los obreros fue de 1.33%.

En cuanto a los salarios industriales, según la encuesta manufacturera del DANE, el personal permanentemente ocupado en los nueve primeros meses de 1992, aumentó sus ingresos en 1.69%, continuando de esta manera la recuperación iniciada en 1991 (1.42%) con relación a la caída salarial registrada en 1990 en cerca del 2.3%. Los mayores beneficiados fueron los empleados, cuyo salario se incrementó 3.53% mientras el de los obreros se incrementó apenas en 0.37%.

La crisis del sector agropecuario necesariamente se ha reflejado en el empleo y salarios del mismo. Ahora bien, las encuestas que realiza periódicamente el DANE no incluyen una muestra de este sector sino en forma esporádica por lo que hay que acudir a estimaciones indirectas, tal como lo hace Sarmiento (1993:30-31), basado en los cálculos de la Misión de Estudios Agropecuarios. Según este cálculo, "al considerar la elasticidad del empleo en la agricultura en relación con el producto agropecuario, la cual se estima en 0.4, el impacto negativo en el empleo del sector agropecuario sería de 70.000 personas, sobre la base de 1.672.400 personas demandadas laboralmente en el sector rural colombiano en el año de 1987. Si bien, la tasa de desempleo abierto en el sector no supera el 4% de su fuerza laboral disponible (según las encuestas rurales aplicadas por el Dane en 1988 y 1991), con la actual recesión del sector agropecuario este indicador se colocaría a un nivel cercano al 6%".

Los ingresos por trabajo rural también reflejan las difíciles circunstancias que está viviendo el sector agropecuario. Tomando como punto de comparación el índice de jornales alcanzado en 1988, a partir de 1990 los jornales en la agricultura han perdido 11 puntos; igual ha sucedido con los jornales en la ganadería.

Según estimativos de Camacol, a finales de la década pasada la Construcción generaba alrededor de 600.000 empleos, de los cuales 290.000 eran empleos directos y 310.000, indirectos. Siendo que el sector de la construcción es el que más dinamismo ha exhibido en los dos últimos años, seguramente éste es el que ha generado el mayor número de empleos; en efecto, se estima que la construcción habría generado en los dos últimos años, 206.000 empleos directos y cerca de 220.000, indirectos.

Respecto a los salarios de la construcción, según cifras del DANE, éstos crecieron significativamente durante la primera parte de los años ochenta hasta alcanzar en 1984 un nivel superior en 25 puntos porcentuales respecto a 1970. A partir de 1985 inician un proceso de deterioro y en 1991 habían perdido 14 puntos; pese a la recuperación del sector durante los dos últimos años, en 1992 el índice se encontraba 7 puntos por debajo del nivel logrado en 1984.

No obstante el gran dinamismo exhibido por este sector, las relaciones laborales que imperan en el mismo, son rezagadas frente a las dominantes en otros sectores. Al respecto, Sarmiento (1993:32) dice lo siguiente:

"Las investigaciones sobre el empleo generado en la construcción coinciden en mostrar un sector regido por las reglas de la premodernidad. Los trabajadores de este sector enfrentan de manera cotidiana la violación de la legislación laboral, la ausencia de prestaciones sociales (el 75% no recibe ninguna prestación social), la inestabilidad laboral (en el desarrollo de una obra se firman hasta 4 contratos con la misma empresa), los bajos ingresos (el 50% de los hogares cuyo jefe se encuentra vinculado al sector es pobre), bajos niveles educativos, desconocimiento de los derechos laborales por parte de los mismos trabajadores y un bajo nivel de organización (sólo 3% de sindicalizados respecto a los trabajadores del sector)".

Si bien el comercio formal o al por menor mostró un alto grado de dinamismo en los primeros años de la apertura comercial, no ocurrió lo mismo con el empleo generado en el mismo. En efecto, el empleo del comercio descendió 0.2% en 1991 y 1.6% hasta septiembre de 1992. Para 1993, según la encuesta del DANE de junio, la relación se invirtió: el empleo ha crecido aunque las ventas siguen cuesta abajo.

Respecto a los sueldos en el comercio, en 1991 descendieron en 1.06% y en cambio, aumentaron un 5.4% durante enero-septiembre de 1992, lo que significa que las mayores ventas están articuladas al fenómeno de menos puestos pero mejor remunerados.

#### *b) La informalización del mercado laboral*

Una característica que ha marcado el mercado laboral desde la década pasada es su creciente informalidad. Por eso, cuando las cifras muestran un crecimiento del empleo, debe anotarse que el mayor énfasis de este crecimiento se registra en el sector informal, que, tal como lo anota un estudio de FEDESARROLLO, es empleo pero no formal, presentándose en sectores menos productivos, que no son modernos y son más vulnerables por lo que en una recesión son los primeros que caen. "Es un símbolo de crecimiento, pero de falso crecimiento". Y así el mercado laboral se va configurando de la siguiente manera:

- predominio de las unidades productivas de tipo familiar, individual o con menos de 10 empleados: según el censo económico del DANE, adelantado en 1990, el 87% de los establecimientos y el 23% del empleo correspondían a estos tipos de unidades, que, sin embargo, generaban tan solo el 12% de los ingresos del total de la industria;
- entre 1988 y 1992 el subempleo registra una tendencia a crecer: los trabajadores que solo tienen empleo de tiempo parcial y están buscando mejores oportunidades de trabajo representaban el 12.8% de la población económicamente activa (PEA) en tanto que en 1992 pasaron a representar el 15.5%;

- la inestabilidad es otra característica común del mercado laboral de hoy en el país y viene en aumento desde los años ochenta: según los estudios de Hugo López, en Colombia todos los trabajadores rotan en promedio cada tres años; los trabajadores del sector privado consolidado con un año de antigüedad representan el 32.2% cuando lo normal es que esta antigüedad no llegue al 10%; la alta rotación se presenta en todos los sectores en el siguiente orden: construcción, comercio, transporte, finanzas, servicios, microempresas, industria y sector estatal.

c) *Impacto de la reforma administrativa sobre el empleo público*

El Artículo 20 Transitorio de la Constitución Política de 1991 facultó al Presidente de la República para reorganizar administrativamente al Estado colombiano. En efecto, el mencionado artículo ordena al gobierno nacional suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, previa evaluación y recomendación de una comisión asesora, con el fin de ponerlas en consonancia con la reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece (Cárdenas Santamaría 1993:19).

El artículo 20 transitorio fijó, pues, dos objetivos a la reforma: uno genérico y uno específico. El objetivo genérico, de acondicionar la estructura y funcionamiento de las entidades de la administración nacional a los requerimientos de la Constitución, es, a su vez, susceptible de dos interpretaciones: "i) que el Estado asuma las nuevas responsabilidades y mandatos que le asigna la Constitución; y ii) que el Estado se modernice, poniendo en práctica los principios de un Estado social de derecho, moderno y democrático, y en particular, los criterios que inspiran la función administrativa" (Ibidem: 19). En cuanto al objetivo específico, de propiciar la redistribución de competencias y recursos que la Constitución establece, su logro implica disminuir el tamaño del aparato estatal del orden nacional, para dar paso a una efectiva descentralización y a una más activa participación de las entidades territoriales en las funciones que la Constitución les otorga.

Con fundamento en dichas facultades, el Presidente Gaviria expidió en diciembre de 1992, 62 decretos mediante los cuales se reorganizan otras tantas entidades oficiales. Como era de esperarse, este auténtico "revolcón institucional" suscitó el más encendido debate. Jaime Vidal Perdomo (1993: 5) resume así las distintas reacciones que se suscitaron a raíz de la promulgación de los decretos: i) desde la perspectiva político-administrativa: se dijo que el Gobierno había ejercido competencias que correspondían al Congreso; ii) desde la perspectiva de las privatizaciones: se argumentó que las medidas adoptadas por el Gobierno contienen aspectos en que se abandonan funciones estatales para ser trasladadas a particulares; iii) la perspectiva social: es quizá la que más controversia ha suscitado por cuanto tiene que ver con la supresión de cargos y el despido de empleados que puede derivarse de la disminución del tamaño de la administración pública; iv) desde la perspectiva jurídica: la preocupación ha sido por la fuente de las facultades invocadas por el Gobierno Nacional y el alcance de las medidas; v) por último, desde la perspectiva de la reforma administrativa: se analiza el contenido

de los decretos en cuanto a la estructura y organización administrativas. "Bajo este ángulo, se impone una comparación con la reforma administrativa de 1968 y un examen somero de los principales cambios introducidos en los órganos de la rama ejecutiva del poder público".

Para la liquidación o fusión de otras entidades públicas y para la supresión de determinados cargos con el consiguiente despido de sus ocupantes, se esgrimieron consideraciones relativas a la eficiencia y eficacia con que debía operar el Estado, según las cuales la adopción de la planta de personal de una entidad dada debería estar acorde con las nuevas funciones y necesidades de la misma. Ahora bien, para ejecutar las propuestas de nuevas plantas de personal los decretos contemplan un régimen de indemnizaciones y de readaptación laboral para que los despedidos puedan continuar dentro del mercado laboral. También señalan los decretos un término dentro del cual deberá producirse la reorganización de cada entidad.

Hasta la fecha el número de cargos suprimidos o por suprimirse es indeterminado. Se estimó inicialmente en 130.000 el número de despidos; esta cifra pareció elevada y fue reducida a 40.000 e inclusive a 20.000. Reciente información habla de una cifra de 25.000 despidos que se producirán entre 1993 y 1995. De éstos, el mayor número se produciría en 1993, para los cuales ya se ha previsto una inversión de \$ 2.873.050 millones para poner en marcha el Programa de Adaptación Laboral que cobijaría en una primera etapa a 17.137 personas afectadas (Gilda Sarmiento. "\$2.873 millones para empleo estatal" en *El Espectador*, Diario Económico, lunes, 12 de julio de 1993). A estos recursos habría que adicionar los requeridos para pagar las indemnizaciones que significan una cuantiosa erogación del presupuesto nacional, lo cual muy seguramente incidirá en el avance del proceso de reestructuración institucional. De todos modos, "el número de despidos debidos a esta reestructuración estatal no suma tanto como los que está capturando la construcción", tal como lo sostiene el Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes (Ibidem). Obviamente, la pregunta que habrá que hacerse es si los dos tipos de empleos son intercambiables o son cualitativamente distintos y no comparables aunque en las cifras globales la pérdida de unos sea compensada por la ganancia de los otros.

## IV. EL GASTO PUBLICO SOCIAL Y LA POLITICA SOCIAL

### 1. Aspectos conceptuales de la política social

Se señaló en otro capítulo que la Constitución Política de Colombia promulgada en 1991, determinó en su Artículo 366, que "en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Ahora bien, siendo la figura del gasto público social, la mayor concreción de la política social y una de las más importantes innovaciones de la nueva constitución, es imperativo deslindar lo más claramente posible, en primer lugar, qué se entiende por este tipo de gasto para luego relacionarlo con otros conceptos y aspectos de la acción social. En un posterior acápite se profundizarán diferentes dimensiones del gasto público social, mirado particularmente desde la óptica de varios artículos de la Carta Política de Colombia de 1991.

El gasto social, en su esencia, no se propone acelerar el crecimiento económico, aunque este objetivo puede ser eventualmente alcanzado, y de hecho lo ha alcanzado, tal como se verá más adelante, sino que se presume que su tarea es, ante todo, de índole redistributiva pues por medio de él, "el Estado recoge impuestos de unos sectores de la comunidad y los asigna a otros, mediante su aplicación a la provisión de bienes o servicios que benefician preferencialmente a éstos últimos" (Consejería Presidencial para la Política Social 1993: 5).

Si bien este efecto redistributivo puede lograrse vía los impuestos siempre que tengan una estructura progresiva, se reconoce que la vía del gasto es más efectiva: "los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que es más eficaz el gasto que el impuesto como instrumento redistributivo, cuando el primero se orienta prioritariamente hacia el gasto social, o sea, hacia la atención de las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad" (Restrepo 1992: 268).

Puesto que es de la esencia del gasto social ser redistributivo y puesto que el concepto de redistribución está estrechamente relacionado con el de justicia social, aspecto a menudo desdeñado o desacreditado y suplantado por el concepto de eficiencia.

Si bien el neoliberalismo formula explícitamente una concepción de justicia, la misma tiene un alcance restringido y su aplicación sólo es viable en casos especiales, lo cual "le resta transparencia y amplitud, dos requisitos fundamentales de todo criterio de justicia que se quiera afirmar en una sociedad democrática". Su alcance restringido se

debe a que la concepción neoliberal de justicia se basa, en el modelo de retribuciones entre individuos racionales y por lo tanto, no se constituye en un criterio normativo que, por ejemplo, oriente la conducta de la sociedad frente a:

- "i) niños y jóvenes, cuyos talentos y capacidades productivas aún son inciertos ya que se encuentran en formación;
- "ii) personas enfermas (a veces aquejadas de males congénitos o ya retiradas de la vida productiva), que por eso mismo no tienen cómo transar cómodamente con el resto de la sociedad; y
- "iii) adultos y niños a los cuales las pocas oportunidades de nutrición les han infligido una severa merma en los recursos de sus vidas para entrar en intercambios mutuamente benéficos con otros agentes económicos". (Vivas Reyna *et al.*: 1993).

Después de haber hecho las anteriores consideraciones acerca de la justicia social, tomada bajo una concepción amplia y como base del gasto social redistributivo, es preciso hacer unas breves referencias al concepto de "capital humano", puesto que, de una parte, éste también es relacionado estrechamente con el de gasto social y, de otra, es uno de los fundamentos conceptuales del actual Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 de Colombia. En efecto, respecto a este campo de acción, **La Revolución Pacífica** dice lo siguiente:

"La redefinición de las áreas naturales de acción económica del Estado ha permitido hacer lo propio con su esfera de acción social. Más que efectuar acciones compensatorias de índole general —dar el pescado según el famoso proverbio chino—, el Estado debe crear las condiciones para aumentar la capacidad de generación de ingresos de los grupos más desfavorecidos de la población —enseñar a pescar según el mismo proverbio—. En forma paralela a la creación de mejores oportunidades, debe fortalecer la adquisición de capacidades para su aprovechamiento por la población. Puesto que no sólo el número de personas afecta los procesos productivos, ya que su calidad también es fundamental, se ha observado la importancia del concepto de capital humano como factor de crecimiento y desarrollo. Este es quizás el descubrimiento más importante de la teoría del crecimiento económico de la última década" (1991: 40).

En términos parecidos se expresa Miguel Urrutia (1990: 49) cuando escribe: "La teoría moderna del desarrollo... considera que factores diferentes a la inversión también determinan la tasa de crecimiento de la economía. En particular, hay un consenso creciente de que la tasa de crecimiento depende también de la inversión en capital humano. Esto incluye la inversión en educación y salud".

Es decir, existe un amplio consenso acerca de la solidez teórica del concepto "capital humano" y por lo tanto, acerca de su valiosa función para evaluar y prescribir acciones en la política social. En efecto, la educación, la salud y la nutrición, entre otros,

son componentes esenciales en el logro de altos niveles de productividad de los individuos. Si se añade el supuesto crucial de la existencia de un mercado laboral plenamente competitivo (sin discriminaciones raciales o de otro tipo), el salario se fijará en función de la productividad marginal del trabajo, con lo que la conclusión necesaria es que aumentar la dotación de capital humano de los individuos en el tramo más bajo de la escala social tiene un fuerte efecto redistributivo.

Pero, las reflexiones (y a veces los intentos de aplicación) de la teoría del capital humano, tienen, como diría Hirschman, el defecto de tratar de recuperar con mucha prisa el tiempo perdido. Es así como en este caso, los economistas pasan por alto debido a esa prisa, algunos aspectos dignos de tener un mayor debate y clarificación. Por ejemplo, esta teoría, fundamento de la política social, tiene como correlato una doctrina de la igualdad de oportunidades. Ahora bien, "La igualdad de oportunidades es uno de los principios más venerables y de más larga tradición en el liberalismo moderno" y se la vincula frecuentemente con "la igualdad de resultados", siendo de esta manera férreamente defendida por la escuela neoliberal.

No obstante la relevancia de este concepto, curiosamente tan solo hasta hace muy poco tiempo los economistas comenzaron a preocuparse por definir qué son oportunidades: "En la vida cotidiana se considera que una oportunidad es una circunstancia (con algún componente exógeno) que está a disposición del individuo de modo que si éste la percibe correctamente puede sacar partido de ella. Por conveniencia terminológica puede pensarse en las oportunidades así entendidas como en las 'loterías' de la teoría de escogencia bajo incertidumbre. Es decir, una oportunidad es un evento de consecuencias inciertas, a cada una de las cuales le corresponde una probabilidad (generalmente desconocida) y un pago (de signo positivo si es ganancia, o negativo si es pérdida) que el actor encargado de decidir conoce con algún grado de precisión" (Vivas Reyna *et al.* 1993). De otra parte, a menudo se presume que si alguien no ha tenido éxito en aprovechar las oportunidades, ha sido por su propia responsabilidad.

Sin embargo, puede afirmarse que si quizá es imputable a los individuos la responsabilidad para aprovechar las oportunidades en los casos de la educación o la nutrición, dicha imputabilidad no lo es tan evidente para la salud ya que se parte de la premisa de que el individuo no es responsable de su propia enfermedad aunque existe la posibilidad de evitar las enfermedades endémicas, asociadas a rasgos peculiares del entorno, las cuales deben ser combatidas a la luz de un principio mínimo de equidad. Pero aún aceptando este principio, seguiría en pie la cuestión de cómo asignar justamente los recursos médicos escasos. Dicho en otras palabras, en la salud el principio de igualdad de oportunidades debería ser claramente complementado con algunos otros tipos de normas.

Se dijo que si bien el principio de igualdad de oportunidades no era aplicable en el caso de la salud, sí lo era para la educación. Esta aplicación, sin embargo, hay que hacerla con cierta prudencia. En efecto, en el caso que determinados individuos no tengan los recursos para hacer inversiones actuales en educación para obtener beneficios futuros absolutamente inciertos, sería posible corregir esta anomalía colocándolos

aparentemente en un plano de igualdad de oportunidades mediante una política de subsidios, tal como lo plantea el actual Plan de Desarrollo de Colombia. Pero una cosa es que exista igualdad de oportunidades (aún subsanada la desigualdad mediante el sistema de subsidios) y otra que haya iguales posibilidades de aprovechamiento. Y no habría tales posibilidades en casos relativamente frecuentes, tales como i) desigualdad de talentos; ii) desigualdad de aversiones al riesgo; y iii) desigualdad de actividades. En el primer caso de no aprovechamiento de las oportunidades, se estaría castigando al individuo por su "lotería genética"; en el segundo, por un rasgo de su personalidad; y en el tercero, por su gusto por un determinado trabajo (menos remunerado y menos exigente en cuanto a requisitos de educación) dentro de la gama que brinda la división general del trabajo.

En cuanto a la nutrición, el principio de igualdad de oportunidades se expresaría de la siguiente manera: "salvo conductas claramente atípicas, toda persona que tenga los medios para hacerlo, va a nutrirse relativamente bien y será su responsabilidad el no hacerlo. De otra parte, la posibilidad de cada individuo de nutrirse bien depende centralmente de su ingreso y su riqueza, es decir, de todo un conjunto de oportunidades, lo cual remite, en principio, a las difíciles discusiones sobre distribución del ingreso". Ahora bien, ligar el problema de la nutrición al problema de ingresos, conduce a disminuir el exagerado peso que se ha otorgado a los programas de distribución de alimentos para solucionar problemas de desnutrición. Sin duda, estos programas pueden ser un paliativo (a veces muy necesario pero en todo caso insuficiente) resultando más promisorio una política que tienda a mejorar el poder de compra de los afectados.

Para concluir las anteriores consideraciones sobre igualdad de oportunidades, es conveniente enfatizar que la equidad no debe ser identificada como igualdad de oportunidades en el sentido restrictivo con que a menudo ésta ha sido definida, sino acaso como igualdad de capacidades, es decir, igualdad no sólo de oportunidades sino de las posibilidades que los individuos tienen de aprovecharlas. Este es el planteamiento que se hace en el actual Plan de Desarrollo del país, tal como se lo citó antes.

De otra parte, cabe rescatar lo dicho al principio de este acápite de que la política social debe buscar promover la equidad y por lo tanto, el gasto público social, al ser el principal instrumento de dicha política, es esencialmente redistributivo. El hacer esta afirmación no va en contravía de decir que necesariamente el Estado, en su conjunto, deba desentenderse del crecimiento económico y dejar de perseguir otras metas en distintos sectores (la eficiencia, la estabilidad macroeconómica, la seguridad nacional, etc.).

Admitidas las anteriores aseveraciones, cabe hacerse las dos preguntas siguientes:

- i) ¿Cómo jerarquizar entre la política social y otras políticas en otros frentes, que probablemente atenten contra una distribución equitativa del ingreso y la riqueza?
- ii) ¿Cómo elegir entre políticas redistributivas con diversos grados de eficiencia?

Tratar de responder estos dos interrogantes está más allá de los alcances del presente trabajo. Sin embargo, se pueden hacer algunas consideraciones sobre los mismos: en primer lugar, no se puede saber *a priori* hasta qué punto una determinada sociedad está dispuesta a tolerar una mala distribución del ingreso (o sea, otorgarle baja jerarquía a la política social) o, en otros términos, ¿cuál es el valor intrínseco asignado al crecimiento y cuál el asignado a la equidad? Lo que sí se puede sostener inequívocamente es que en las sociedades democráticas, y Colombia se precia de ser una de las más estables democracias en el concierto latinoamericano, la ponderación concedida a la equidad no es nada despreciable.

En cuanto a los criterios de selección entre varias políticas redistributivas, se pueden presentar varias situaciones: una sería aquella en que dos políticas tienen idénticos efectos redistributivos pero diferente eficiencia; lo obvio sería escoger la más eficiente de las dos. Otra sería aquella en la que una política es más equitativa y más eficiente que las demás; esta es una situación ideal: "afortunadamente, en la vida real estos casos se presentan con más frecuencia de lo que suelen pensar algunos críticos de los intentos redistributivos".

Y precisamente la salud, la educación y la nutrición son campos en los que es fácil promover, como se dijo al principio de este acápite, al mismo tiempo la justicia social y el crecimiento económico y son tres variables que intervienen favorablemente en el logro de mayores niveles de productividad de la economía (véanse al respecto las notas editoriales del **Informe Financiero** de la Contraloría General de la República, de los meses de noviembre y diciembre de 1991, incluidas en la Bibliografía de este trabajo). Sobre estos campos se volverá más adelante haciendo énfasis en aquellos aspectos de las varias reformas que se han querido introducir a fin de hacerlos más justos y más eficientes. Si lo han logrado los reformadores es algo que está por verse.

## **2. El gasto público social: aspectos conceptuales y normativos**

Antes de adentrarse en las reformas mismas, es necesario retomar el tema del gasto social precisando más qué se entiende por gasto público social a la luz de la nueva constitución colombiana así como otras cuestiones relacionadas, que se refieren, por ejemplo, a los varios componentes del mismo, la prioridad que la Carta Política les asigna, y los efectos jurídicos de esta nueva expresión constitucional y cuáles han sido los montos y su peso específico en el gasto público colombiano.

### *a) Artículos de la Constitución Nacional referidos explícitamente al gasto público social*

El concepto de gasto público social aparece en los siguientes Artículos de la Carta Política de 1991, en los que se enfatizan o plantean diferentes características del mismo:

- i) Artículo 350, según el cual, la Ley de Apropriaciones deberá tener un componente denominado Gasto Público Social, que agrupará las partidas de tal naturaleza; este presupuesto no podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones; y tendrá el carácter de prioritario.
- ii) Artículos 356 y 357, que conminan al uso forzoso en inversión social de las Transferencias a los Municipios y del Situado Fiscal.
- iii) El Artículo 359 establece una excepción: si bien la Constitución prohíbe la existencia de rentas de destinación específica en el presupuesto nacional, esta excepción no rige para aquellas rentas que sean destinadas a la inversión social y a las transferencias a las entidades territoriales.
- iv) Artículo 366: "(e) en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

*b) Componentes del gasto público social*

Dos tipos de clasificación, no mutuamente excluyentes, han sido propuestos para deslindar el contenido del gasto social: uno aglutina aquellos sectores, cuyo objetivo sea eminentemente redistributivo, mientras el otro, clasifica el gasto social no por sectores sino por propósitos.

Como ejemplo del primer tipo de clasificación, FEDESARROLLO (1990 y 1991) define como gasto social, el conjunto de erogaciones sectoriales cuyo objetivo último es tener un fuerte efecto redistributivo, es decir, se focalizan hacia la superación de las condiciones de pobreza de la población más necesitada. Según esta definición, son gasto social, las siguientes erogaciones:

- i) los gastos en educación, seguridad social, y salud y nutrición para los más pobres;
- ii) los gastos en infraestructura física, como el apoyo a la construcción de vivienda social o a la construcción de acueductos y alcantarillados, en la medida en que beneficien primordialmente a los sectores más necesitados;
- iii) los gastos en construcción de distritos de riego y en la adquisición de tierras para reforma, dado su alto componente redistributivo;
- iv) los gastos destinados a apoyar el desarrollo productivo y la generación de empleo e ingresos en los sectores más pobres y vulnerables de la población.

La otra clasificación de gasto social, cuyo ejemplo es la propuesta hecha por Castañeda (1992), se refiere al conjunto de erogaciones definidas por su propósito y abarca las siguientes:

- i) gastos o inversión para la consolidación de un capital humano, mediante el mejoramiento de su educación (formal e informal) y su salud y nutrición (bienestar);

- ii) gastos o inversión en capital físico o social, que aumenta la riqueza en activos físicos en los sectores más pobres de tal manera que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas de vivienda y saneamiento básico y/o acceder a la tierra agraria y al crédito y la asistencia técnica requeridos para su cabal explotación;
- iii) gasto en programas asistenciales destinados a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en estado crítico de pobreza por razones transitorias, de edad, de desempleo o de marginalidad social.

En el caso de la Constitución Nacional, si bien la misma no estableció una definición y una clasificación exactas del gasto público social, el Artículo 350 encomendó esta labor a la Ley Orgánica de Presupuesto. Es así como en cumplimiento de este mandato constitucional, el Proyecto de Ley No. 130 de 1992, por medio del cual se modificó y complementó la Ley Orgánica de Presupuesto, enumeró, en su artículo 11, los artículos constitucionales que cobijan el concepto de gasto público social, haciendo clara salvedad de que la enumeración, no obstante, no es taxativa sino comprensiva, toda vez que se entienden, además, como gasto público social "aquellos gastos tendientes a mejorar el bienestar general y la calidad de vida de la población". Los artículos de la Constitución enumerados, son los siguientes:

- Art. 13 : promoción de la igualdad real entre los colombianos;
- Art. 43 : promoción de la igualdad real entre el hombre y la mujer;
- Arts.44 y 50 : protección de la niñez;
- Art. 46 : protección a la tercera edad;
- Art. 47 : protección a los discapacitados;
- Art. 48 : la seguridad social;
- Art. 49 : salud y nutrición;
- Art. 51 : vivienda de interés social;
- Art. 54 : formación y ajuste socio-laboral;
- Art. 67 : educación;
- Arts.70 y 71 : cultura.

Ahora bien, al observar la anterior enumeración, se ve que la Ley Orgánica de Presupuesto combina los dos criterios de clasificación propuestos por FEDESARROLLO y Tarcisio Castañeda. Sin embargo, es extraño que no incluya los siguientes rubros: i) recreación y deporte a los que se refiere el artículo 52; ii) reforma agraria, provisión de servicios sociales en el sector rural y promoción del desarrollo productivo en ese sector (artículo 64); y iii) agua potable y alcantarillado (saneamiento básico). Particular extrañeza causa la no inclusión de este último rubro por cuanto el artículo 366 lo considera un "objetivo fundamental" de la finalidad social del Estado y el artículo 16 del Proyecto de Ley por medio del cual se reglamentan los artículos 356 y 357 sobre transferencias a los municipios y situado fiscal, lo incluye entre los rubros que componen la inversión social a la cual los municipios podrán destinar los recursos que les lleguen por transferencias desde el nivel nacional.

c) *Aspectos complementarios a ser tenidos en cuenta en el gasto público social*

Sin duda el primero de estos aspectos, y a los que se hace referencia más adelante, a ser considerado es el nivel o volumen del gasto público social; mediante el mismo se pueden realizar comparaciones con otros tipos de gasto público. Sin embargo, el solo volumen, no obstante su importancia, no es suficiente para evaluar su efecto redistributivo; es así como dicho aspecto debe ser complementado con la composición o forma en que está desagregado el gasto social. Esta composición debe reflejar una asignación de recursos que busque tener el mayor impacto redistributivo sobre las poblaciones más necesitadas.

Al respecto la Constitución de 1991 requiere como condiciones jurídicas en cuanto atañe al monto y composición del gasto público social, las siguientes:

- i) Una definición de las partidas componentes, función que, como ya se señaló, entraría a cumplir la Ley Orgánica del Presupuesto.
- ii) Su inclusión como monto o partida específica dentro de la respectiva Ley de Presupuesto y en el Plan de Desarrollo. Esta norma será aplicable sólo a partir del Plan de Desarrollo del próximo gobierno, ya que el actual Plan fue formulado antes de entrar en vigencia la nueva Constitución.
- iii) Su inclusión no sólo en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto Nacional sino en los Planes y Presupuestos de los restantes niveles territoriales.

En cuanto al monto total y la distribución por rubros del gasto público social la Ley de Presupuesto para 1993 (Ley 21 de 1992) dictaminó la siguiente distribución, en millones de pesos:

- Educación	1.026.324.606.998
- Salud	619.987.149.000
- Agua potable y saneamiento ambiental	65.839.859.000
- Cultura, recreación y deporte	42.418.874.440
- Seguridad Social	2.053.562.305.466
- Vivienda social	232.503.381.299
Total	4.040.636.176.203

Además de la necesaria inclusión de una partida global para gasto público social, la Constitución permite explícitamente, como ya se señaló, rentas destinadas específicamente a la inversión social y a las transferencias a las entidades territoriales. Esta disposición de la Carta Magna es así comentada por la Consejería Presidencial para la Política Social (1993: 18):

"Si bien es cierto que la permisión de rentas de destinación específica imprime inflexibilidad al manejo del gasto público, esta permisión en favor de los entes territoriales no sólo es acorde con el espíritu descentralista de la Constitución de 1991 sino que también garantiza una

asignación efectiva de recursos al sector social. En efecto, ya hace largo tiempo que la teoría general de las finanzas públicas ha decantado que, si se tiene como objetivo de política aumentar la provisión local de un determinado bien o servicio (en este caso, los servicios sociales), la transferencia de recursos condicionados logra mayores niveles de prestación de ese bien o servicio que las transferencias no condicionadas. En esta medida, el espíritu social de la Constitución está en plena concordancia con la naturaleza condicional de las transferencias a los entes territoriales".

También las transferencias a los municipios y el situado fiscal, recursos que son tratados en los Artículos 356 y 357, tienen que ser invertidos por mandato constitucional, en obras sociales; el situado fiscal obligatoriamente debe ser gastado en educación y salud, en tanto las transferencias, en aquellos rubros que delimite la ley reglamentaria del gasto público social.

Es igualmente importante un tercer aspecto, a saber, la eficiencia en la asignación de estos recursos pues con ello se multiplica el efecto que los mismos tienen sobre la sociedad, es decir, que cuanto más eficiente sea el gasto social, un mayor porcentaje de los recursos sociales llegarán a la población destinataria.

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, La Revolución Pacífica, plantea un conjunto de mecanismos que deben en principio potenciar la eficiencia del gasto social. Son ellos:

- i) la descentralización de las funciones de ejecución del gasto social, al transferirlas a los entes territoriales, los cuales están más próximos a las necesidades locales y son objeto de un control de su gestión más directo por parte de la comunidad;
- ii) la organización y participación comunitarias con similares propósitos a los de la descentralización;
- iii) los subsidios a la demanda que permitan llegar directamente, sin intermediarios burocráticos y sin ineficiencias, a los mismos destinatarios de los programas sociales;
- iv) la vinculación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales con similares propósitos de reducir el intervencionismo de Estado y mejorar la eficiencia y la supervisión de la gestión pública.

Finalmente, el aspecto de equidad, sobre el cual se disertó extensamente en párrafos anteriores, entendido como el mecanismo de focalización mediante el cual, se atienden realmente las necesidades más sentidas de quienes necesitan de esos recursos, no es menos importante que los otros aspectos ya mencionados.

### 3. El gasto público en educación, salud, seguridad social y vivienda

Al definir Gasto Público Social se incluyeron otros tipos de gastos distintos a los de educación, salud, seguridad social y vivienda, por ser también redistributivos. Sin embargo, aquí no se los consideran ya que, de una parte, su cálculo rebasa los límites del presente trabajo y, de otra, tradicionalmente el análisis del gasto social se ha concentrado en estos cuatro rubros.

#### a) *El gasto público social en los años ochenta*

El Cuadro N° 4.1 presenta la participación de dos clases de gastos —el público total y el público social— en el PIB. Respecto del gasto total se observa un incremento significativo entre 1980 y 1981 (de 21.82% pasa a 23.97%) y de ahí en adelante se estabiliza alrededor de esta última cifra. Al respecto comenta FEDESARROLLO (1989: 13) que "(n)o existen teorías generales sobre las tendencias del gasto público, y llama la atención que frente a la hipótesis más conocida de una inercia del gasto y su propensión a aumentar en el tiempo a medida que aumenta el producto interno, en Colombia el gasto se mantenga en un rango entre 23% y 25%".

En cuanto al gasto social, parte con uno de los valores más bajos de la década (7.45% en 1980) mejorando a partir de ese año hasta alcanzar el valor de 9.4% del PIB en 1984 para luego iniciar un proceso de descenso hasta alcanzar el valor más bajo del decenio (7.21% en 1988), teniendo una leve recuperación en el año siguiente (7.58% en 1989).

**Cuadro N. 4.1**  
**Participación del Gasto Público Total y Social en el PIB**

Años	Gasto Total (%)	Gasto Social (%)
1980	21.82	7.45
1981	23.97	8.08
1982	23.59	8.14
1983	24.60	8.80
1984	24.86	9.40
1985	23.92	8.04
1986	23.46	7.75
1987	23.37	7.43
1988	24.52	7.21

Fuente: FEDESARROLLO. *Coyuntura Social*. No. 1, pag. 13.

Igualmente FEDESARROLLO (1989: 13) presenta dos explicaciones para este comportamiento del gasto público social, a saber: una que parecería que éste obedece a políticas explícitas de inversión de cada gobierno y no a programas de largo plazo. Es así como la baja cifra de 1980 es el resultado de la política del gobierno de Turbay Ayala orientada a la inversión en infraestructura; el crecimiento de los años siguientes, ya en el gobierno de Betancur, se debe a la política de vivienda social que éste impulsó con gran vigor y voluntad política; durante la administración Barco la política de vivienda social perdió la fuerza que había tenido en el gobierno anterior, a la vez que se incrementó, bajo su propuesta política de la lucha contra la pobreza, la inversión en infraestructura vial en zonas de rehabilitación; el énfasis en esta inversión también incidió en una disminución del gasto en educación, salud y seguridad social.

La otra explicación avanzada por FEDESARROLLO se refiere a que el comportamiento de la economía en su conjunto y las políticas de ajuste macroeconómico, a que estuvo sometido el país durante la década pasada pero particularmente durante el gobierno de Betancur, repercutieron en un primer momento, positivamente, en el gasto social. Así, Junguito (1990: 31) señala que dados los desequilibrios fiscal y externo, que se presentaron durante la Administración Betancur, obligaron a éste a ejecutar una política de mayor rigor la que se tradujo en: i) una reducción de los salarios públicos y una congelación de la nómina oficial; y ii) la postergación de los grandes proyectos de inversión intensivos de capital, a la vez que se incrementaba el gasto social con el objeto de suavizar los efectos sociales negativos del ajuste sin registrar la inmensa "deuda social" que había caracterizado a otras experiencias de América Latina.

El Cuadro No. 4.2 presenta la composición del Gasto Público Social. Al observarlo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- i) Los gastos en seguridad social tienen el mayor peso relativo en el gran total del gasto social no obstante la baja cobertura que la misma tiene en el país, tal como se verá en el capítulo correspondiente, por lo que puede ser considerado un "gasto redistributivo incompleto". Durante los primeros años de la década este gasto mantiene un relativo peso constante (entre 38% y 39%) aumentándolo en los tres últimos años (40.95% en 1987 y 42.28% en 1988).
- ii) El sector educativo, el segundo en importancia y bastante cercano al gasto en seguridad social, mantiene una participación relativamente estable, lo cual indica un esfuerzo sostenido por parte de los diferentes gobiernos de la década para lograr una alta cobertura de la educación primaria e incrementarla en la secundaria y superior.
- iii) En cuanto al gasto en salud, es preocupante la pobre participación del mismo en el total del gasto social. Sin embargo, debe tenerse presente que parte significativa del gasto en seguridad social, se orienta a la prestación de servicios en salud. De otra parte, éste pierde participación porcentual en el PIB a lo largo de la década, pues de representar un 1.14% del PIB en 1980 y 1.12% en 1983, cae al 0.87% en 1984 y sin recuperarse termina la década representando el 0.79% (Sarmiento 1991:250).

**Cuadro N. 4.2**  
**Composición del Gasto Público Social**

Años	Educación (%)	Salud (%)	Seguridad Social (%)	Vivienda (%)
1980	37.28	15.34	38.19	9.19
1981	37.39	13.74	39.35	9.59
1982	38.67	13.97	39.74	7.62
1983	37.39	12.74	38.05	11.82
1984	38.33	12.34	34.75	14.58
1985	39.28	13.33	38.18	9.22
1986	38.39	13.74	39.50	8.36
1987	38.17	13.59	40.95	7.28
1988	36.91	14.03	42.28	6.78

Fuente: FEDESARROLLO. *Coyuntura Social*. No.1, pág. 13.

*b) El gasto público social en los años noventa*

Se dijo que el fortalecimiento del gasto social es uno de los principales objetivos por los que aboga el Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica, del actual gobierno, pues a la luz de las nuevas vertientes de la teoría ortodoxa del crecimiento, este tipo de gasto es un prerequisite para alcanzar mayores tasas de crecimiento del producto y, en el largo plazo, reditúa aún mayores beneficios que la inversión pública en sectores productivos. De otro lado, este planteamiento del plan fue reforzado significativamente al ser convertido el gasto público social en mandato constitucional ya que, tal como también se señaló antes, en varios artículos de la nueva Constitución se define, caracteriza y fortalece este concepto.

Ahora bien, ante tales propuestas y disposiciones constitucionales para priorizar e incrementar el gasto social, ¿cuál ha sido el real comportamiento del mismo en lo que va corrido de esta década, que corresponde toda ella hasta el momento, al período presidencial de César Gaviria Trujillo? Al tratar de responder esta cuestión, se observa que hay serias discrepancias en las cifras, según la entidad que las presente, lo cual obedece a que las diversas fuentes utilizan metodologías diferentes y a que las reformas actualmente en proceso, dificultan tener una imagen clara de cuáles son los montos verdaderos del gasto social. Por eso, FEDESARROLLO recomienda que "entre más avancen las reformas, la metodología de medición deberá afinarse para poder captar los

nuevos efectos mencionados. Ello supone un esfuerzo importante en la producción de datos oficiales, que deberán no sólo actualizarse con mayor prontitud sino también reconocer con certeza lo que está sucediendo con el gasto social municipal, si de verdad se quiere analizar la dimensión de las reformas sociales" (1993: 10).

Esta misma entidad, mientras ello se logra puesto que es un proceso que apenas se inicia y que tomará varios años en su maduración, ha considerado necesario hacer explícitas una serie de precisiones metodológicas para dejar en claro cuáles son los alcances y limitaciones de las cifras que en la última Revista **Coyuntura Social** (agosto de 1993), presenta acerca del gasto público social: en primer lugar, señala que la fuente de información utilizada es la Contraloría General de la República, "entidad que ofrece datos consolidados de ejecución presupuestal, medida ésta a través de los giros más reservas, tanto del sector central del gobierno como de las entidades descentralizadas" (Ibidem 1993: 9).

El utilizar esta fuente tiene ciertas implicaciones:

i) Esta clasificación funcional no tiene en cuenta las transferencias a los municipios sin destinación específica y sobre las cuales las regiones tienen potestad absoluta de asignación; en efecto, no siendo de destinación específica, los municipios pueden asignarlas a salud, educación o vivienda de interés social, pero pueden destinarlas a otros fines, por lo que las cifras de la Contraloría, en caso de que las regiones asignen autónomamente las transferencias que reciben a uno o varios de los sectores sociales, estarían dejando por fuera esta parte del esfuerzo gubernamental en materia de desarrollo social aunque a la fecha no es posible saber qué tan importante es esta omisión.

ii) Estas cifras tampoco tienen en cuenta otras formas de financiación del gasto social distintas al gasto del gobierno central y de las entidades descentralizadas, como pueden ser los recaudos por tarifas y la cofinanciación de entidades territoriales y de los fondos manejados por la Presidencia de la República. Estas dos omisiones serán cada vez más importantes en el futuro si bien no lo son tanto en la actualidad.

Hechas estas precisiones, al analizar las cifras que presenta FEDESARROLLO sobre el gasto social (ver Cuadro N° 4.3), se pueden sacar las siguientes conclusiones:

i) los primeros años de la presente década muestran una sostenida recuperación del esfuerzo gubernamental en materia de gasto social respecto a los últimos años de la década pasada si bien aún no alcanza los niveles que el mismo tuvo al promediar los 80, es decir, durante el gobierno del Presidente Betancur (1982-1986). Esta recuperación es probable que sea mayor si se toman en cuenta las precisiones metodológicas antes expuestas. Sin embargo, estas cifras aún no son satisfactorias (7.62% del PIB para 1990, 7.82% para 1991 y 8.19%, para 1992) pues siguen siendo muy inferiores a la sugerida por el PNUD, que es del 10%.

**Cuadro N. 4.3**  
**Gasto Público Social Total, Sector Central y Entidades**  
**Descentralizadas (1990-1992)**  
 (Como porcentaje del PIB)

	Educación	Salud	Seg. Social	Vivienda	Total
1990	2.53	1.24	3.49	0.36	7.62
1991	2.68	1.18	3.68	0.28	7.82
1992	2.96	1.21	3.73	0.29	8.19

Fuente: FEDESARROLLO. *Coyuntura Social*, No.8, pág. 13.

ii) El sector más beneficiado parece haber sido el de educación, al cual para 1992 se habría destinado cerca del 3.0% del PIB. Sin embargo, esta cifra está por debajo de la recomendada por el PNUD (3.5% para los países de similar desarrollo humano que el colombiano). La situación del sector salud, si se toman en cuenta sólo las cifras que aparecen en el cuadro, es menos positiva pues éstas muestran un estancamiento más que un crecimiento. Sin embargo, debe tenerse presente que en el sector salud el papel del área descentralizada (por ejemplo, ICBF) es muy significativo (representa cerca del 40% del gasto en este sector) y que su situación real quizá no sea captada en toda su magnitud por estas cifras. De otra parte, no debe perderse de vista que un porcentaje importante del gasto en seguridad social (alrededor también del 40%) se dirige a la salud de los afiliados. Si estos diversos gastos en salud se adicionan, se puede concluir que su volumen no es nada despreciable y, "al contrario, coloca al país en una buena posición para ofrecer una salud más adecuada a todos los colombianos. Ello, claro está, una vez que se den cambios estructurales que permitan unificar estos dos sistemas, hoy desarticulados. En buena medida y en función de la manera como logre ponerse en ejecución, éste puede llegar a constituirse en un gran logro de la propuesta actual de reforma de seguridad social". (FEDESARROLLO, 1993: 14).

En el Cuadro No. 4.4, se presentan las cifras del gasto social según cálculos realizados directamente por la Contraloría General de la República (Informe Financiero de mayo de 1992), que difieren significativamente de las presentadas para los años 1990-1992, por FEDESARROLLO, siendo las de ésta última entidad más elevadas que las de la Contraloría, no obstante que la fuente que utiliza FEDESARROLLO es precisamente la Contraloría.<sup>4</sup>

De otra parte, al considerar el presupuesto para 1993 y compararlo con los datos de los dos años anteriores, según los cálculos de la Contraloría (Cuadro No. 4.4), la situación del gasto social total mejora significativamente debiéndose este cambio principalmente a un incremento importante en la seguridad social. Ello llevó a esta entidad (1992: 72) a concluir que "un análisis de los principales rubros del proyecto de

presupuesto para 1993 muestra que no sólo se están incumpliendo los preceptos constitucionales, sino que aún existen enormes restricciones financieras en el presupuesto nacional, que aplazarán el objetivo gubernamental de fortalecer fiscalmente lo social. Esto último, en realidad sería apenas una forma de recuperar los niveles de inversión social perdidos durante la segunda parte de la década de los ochenta".

Al analizar la composición del gasto social, se observan importantes cambios respecto a la década pasada. En efecto, si bien la seguridad social también tenía el mayor peso relativo del total del gasto (significó el 42.28% en 1988), en los primeros años de la presente década su peso es aún mayor (48.3% en 1991 y 50.6% en 1993). El sector educativo, que en los ochenta estuvo en lo relativo al gasto público, muy cercano a la seguridad social, se distancia significativamente de éste en los 90 (se ubica en el 24.4% en 1991 y en el 26.6% en 1993). El peso relativo de la salud sigue siendo bajo (16.4% en 1991 y 14.9% en 1993) al igual que lo observado en la década pasada.

Recientemente el Departamento Nacional de Planeación puso en marcha un sistema para hacer el seguimiento a la ejecución del gasto público social, sistema que ya arrojó algunos datos. La justificación expuesta por esta entidad tiene algunos elementos comunes con la conclusión de FEDESARROLLO. En efecto, dice el DNP (1993: sin página):

**Cuadro N. 4.4**  
**Gasto Social Clasificación Institucional**  
**1991 - 1993**

	Participación en el PIB			Participación en el Presupuesto			Participación en el Gasto Social		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Educación	1.6	2.0	2.2	8.0	9.6	9.2	24.4	28.7	26.6
Salud	1.1	1.1	1.2	5.4	5.4	5.2	16.4	16.2	14.9
Agua Potable y saneamiento	0.0	0.1	0.1	0.2	0.5	0.4	0.6	1.5	1.2
Cultura, Deporte y Recreación	0.1	0.1	0.1	0.4	0.4	0.3	1.2	1.1	0.9
Seguridad Social	3.2	3.2	4.2	15.8	15.4	17.5	48.3	46.1	50.6
Vivienda Social	0.6	0.4	0.5	3.0	2.1	2.0	9.1	6.3	5.9
Subtotal Gasto Social	6.6	6.8	8.2	32.8	33.3	31.5	100.0	100.0	100.0
Prog. Presup. General	20.0	20.5	23.8	100.0	100.0	100.0	---	---	---

Fuente: Contraloría General de la República. Informe Financiero, Mayo de 1992 (Cuadros 5 y 6); pp. 73 y 75.

"A pesar de la importancia que tiene la consideración del gasto público social en las tareas de planificación, el gobierno nacional no cuenta con un instrumento para identificarlo y cuantificarlo en forma continua y oportuna. Las informaciones que se han producido en el país sobre este gasto no concuerdan en la definición que se hace de él, utilizan distintas fuentes y aplican diferentes metodologías. Sobre tales bases los análisis sobre el tema han llegado a conclusiones divergentes sobre el volumen y tendencias de evolución que ha tenido en los últimos años.

Ante esta situación la UDS [Unidad de Desarrollo Social] del DNP ha iniciado una serie de actividades con el fin de definir el gasto público social y tener una percepción de su evolución reciente, con la información disponible. En este proceso se ha visto la necesidad de poner en marcha un proyecto tendiente a que, en un corto término, el gasto público social pueda captarse en forma más sistemática y oportuna".

Ahora bien, los datos que presenta Planeación Nacional y que aparecen sintetizados en el Cuadro N° 4.5, también difieren de los presentados por la Contraloría General de la República (Cuadro N° 4), no obstante que esta entidad aparece citada como fuente importante de la información. En efecto, para el sector educación los datos de Planeación son significativamente superiores a los presentados por la Contraloría; son un poco superiores para el sector salud e inferiores para la seguridad social.

**Cuadro N. 4.5**  
**Gasto Público Ejecutado del Sector Central**  
**y Entidades descentralizadas por Sectores Sociales**  
**1990 - 1993**

	Participación en el PIB				Participación por Sector			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
Educación	2.7	2.7	3.6	3.1	32.4	32.7	38.9	34.3
Salud	1.3	1.2	1.3	1.4	15.2	14.8	13.8	14.9
Seguridad Social	3.3	3.2	3.4	3.7	39.5	39.4	36.4	40.9
Cultura, Deporte y Recr.	0.1	0.04	0.1	0.1	0.8	0.5	0.9	1.0
Vivienda, Agua y San.	0.6	0.6	0.6	0.5	7.1	7.7	6.0	5.5
Trabajo, empleo y otros	0.4	0.4	0.4	0.3	5.0	4.9	4.1	3.3
<b>Total Gasto Social</b>	<b>8.3</b>	<b>8.1</b>	<b>9.3</b>	<b>9.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Participación Gasto Social en el Presupuesto	35.4	32.5	29.1	34.6				
Participación del Presupuesto en el PIB	23.4	24.9	31.9	26.1				

Nota: Ejecución Presupuestal = Gastos + Reservas.

Fuentes: Informe Contraloría de la República; Unidad de Inversiones Públicas, DNP.

Mirado en su conjunto, la participación del gasto social en el PIB, es mayor para Planeación Nacional (fluctúa entre 8.1% y 9.3%) que para la Contraloría (las fluctuaciones, según ésta, van del 6.6% en 1991 al 8.2% en 1993). Sin embargo, a pesar de que las cifras del gasto social total y por sectores, son más altas, según Planeación Nacional, todavía no alcanzan los niveles recomendados por el PNUD.

En cuanto a la composición del gasto social, las cifras que presenta Planeación Nacional también difieren de las presentadas por la Contraloría. La seguridad social tiene el mayor peso relativo (39.5% en 1990 al 40.9% en 1993) pero no tan alto como el que le asigna la Contraloría; en cambio, la educación aumenta su peso relativo (32.4% en 1990 y 34.4% en 1993) pero aún está distante de la seguridad social; finalmente, la salud tiene un peso similar, según las dos fuentes de información.

Para sintetizar lo que ha sido el comportamiento del gasto público social en los 90, puede decirse que éste ha tenido una sostenida recuperación, particularmente en el sector de la seguridad social, si se lo compara con el de finales de la década pasada, pero aún no alcanza el nivel recomendado por el PNUD para países de similar desarrollo al de Colombia. Igualmente, el nivel exhibido por el gasto social no corresponde ni a la propuesta del Plan de Desarrollo Nacional ni al mandato constitucional que lo declaró prioritario respecto a otro tipo de gasto por estar en la esencia del Estado Colombiano que fue definido como un Estado Social de Derecho.

## **V. REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL**

Esta es la reforma de política social sobre la cual pareciera existir mayor consenso en el país acerca de su necesidad y sin embargo, es la que mayor controversia ha suscitado entre los distintos actores sociales involucrados por cuanto tiene profundas implicaciones de todo orden. Tanto los analistas de la seguridad social como los del nuevo modelo de desarrollo, planteado para el caso colombiano en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994, coinciden en afirmar las estrechas interrelaciones entre este esquema social y su impacto sobre las economías abiertas.

Es así como los "defensores de la seguridad social como parte de los derechos humanos, aseguran que su propósito de dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de que el nivel y la calidad de vida no se verán significativamente menoscabadas por ninguna circunstancia económica y social, es particularmente importante en una estrategia de crecimiento que implica una reconversión productiva que afectará el status económico y social de sectores antes privilegiados" (López 1992:73). Por su parte, analistas económicos y sociales argumentan que al ampliar la cobertura de la Seguridad Social se tendrá una solidaridad que dará viabilidad política al nuevo modelo de desarrollo y siendo un instrumento generador de transferencias de largo plazo, se hace más viable lograr de una manera integrada la transformación productiva y la equidad.

Por ello, el gobierno de Gaviria desea pasar a la historia, además de gran constituyente, como el gran reformador de la seguridad social colombiana, cuyo marco de reforma fue establecido precisamente por la nueva Constitución de 1991. No obstante este firme propósito, hasta el momento han sido muchos los obstáculos que ha debido enfrentar para sacar adelante su proyecto de reforma en este campo. Para explicar dichos obstáculos es preciso entender la situación presente de la seguridad social en el país, resultado de un proceso evolutivo de la misma, para luego proceder a reseñar brevemente el debate suscitado alrededor de su reforma.

### **1. El concepto de seguridad social**

Siguiendo estrechamente en este acápite a Cecilia López (1992: 74-75), las siguientes son las características centrales de este importantísimo esquema social:

- i) La seguridad social es un derecho humano y social, por lo que no debe establecer discriminaciones entre las varias clases sociales sino buscar la solidaridad entre las mismas, la cual se logra cuando todos los individuos aportan

un porcentaje de sus ingresos para recibir un único y mismo bien y los grupos sociales de mayores ingresos subsidian a los de menores ingresos. Es el caso de los servicios de salud.

ii) La seguridad social es un instrumento que permite ahorrar al trabajador durante sus años de trabajo, de tal forma que, cuando se retire o esté cesante, asegure un flujo de fondos que le permitan mantener su capacidad de consumo. Es el caso de las pensiones de vejez y seguros de desempleo.

iii) El Estado siempre ha participado en la financiación de la seguridad social pero su participación ha sido variable. Cuando subsidia los costos del sistema, dichos subsidios hacen posible extender los servicios hacia los sectores menos favorecidos.

iv) La seguridad social de un país es costosa independientemente del esquema que se elija para su financiación. Dada la combinación de demandas de corto plazo (salud) y de largo plazo (pensiones) se requiere tanto independencia de los dos regímenes como fidelidad a los compromisos económicos adquiridos.

v) La seguridad social está estrechamente relacionada con el mercado laboral ya que, al derivar la mayor parte de sus ingresos, de las cotizaciones de trabajadores y patrones, el monto de aquellos será función directa tanto de los niveles de empleo y de los salarios en la economía como del grado de afiliación de los trabajadores y de su fidelidad al sistema.

vi) Cambios en el mercado laboral incidirán sobre el funcionamiento de la seguridad social. Es así como cambios en las condiciones demográficas que conducen a nuevas estructuras poblacionales, afectan a su vez la Población Económicamente Activa (PEA) y por tanto, la relación entre pensionados y afiliados. Igualmente, cambios al interior del mercado laboral, como mayor peso de un sector de la economía que usualmente no ha cotizado, impone ajustes para evitar mayores desequilibrios en la seguridad social.

## **2. Evolución de la seguridad social en Colombia**

En el país comienza a hablarse de seguridad social, según la concepción arriba expuesta, en 1928 cuando bajo el gobierno conservador de Miguel Abadía Méndez, se presentan varios proyectos de ley para crear los seguros de trabajo, indemnizaciones obreras, un fondo de previsión social, un instituto con estas funciones y una Caja de Seguros Sociales.

Este proceso avanza hasta culminar, en una primera fase, en 1945 con la promulgación de la Ley 6a, que establece dos regímenes diferentes de protección para los empleados privados y los públicos, creando la Caja de Previsión Social de Empleados

y Obreros Nacionales, hoy CAJANAL, pero aplazando la constitución de su equivalente para los empleados privados. Un año después, mediante la Ley 90, se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS).

Como la Ley 6 de 1945 ordenaba la creación de cajas de previsión para los empleados oficiales, se inicia una carrera desenfrenada para cumplir con este mandato dando como resultado la existencia en la actualidad, de unas 1.038 instituciones de supuesta seguridad social para el sector público, creadas la mayoría de ellas sin planeación, ni requerimientos técnicos ni administrativos y sin estudios actuariales.

Paralelamente, el ICSS se va consolidando a lo largo de sus años de existencia, desde su creación en 1946, como la gran entidad de seguridad social para el sector privado, con las siguientes características iniciales:

- i) Debía cubrir los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes de trabajo y enfermedad profesional;
- ii) La población beneficiaria era toda aquella del sector privado, nacional o extranjero, incluyendo los trabajadores a domicilio y los del servicio doméstico, y trabajadores independientes hasta un cierto tope de ingresos;
- iii) Inicia actividades cubriendo el área de la salud y paulatinamente va desarrollando el área de los seguros económicos, cuyos riesgos son asumidos finalmente en 1967.

En 1977, mediante el Decreto-Ley 1650, el Instituto es reformado y se le da una nueva organización administrativa y financiera, la cual conserva hasta el presente y es la que en la actualidad es sujeta a tantos cuestionamientos.

### **3. Situación actual de la seguridad social**

La nueva estructura y organización del ISS (que, como se anotó, dejó de ser el ICSS en 1977) así como el crecimiento desmesurado de las Cajas de Previsión no contribuyeron a solucionar aquellos problemas que ya habían aflorado para fines de la década de los setenta sino que éstos se profundizaron aún más hasta desencadenar una crisis de enormes proporciones, que es la que se vive en la actualidad. En efecto, la situación de la seguridad social en Colombia era al iniciarse el Gobierno del Presidente Gaviria, la siguiente:

- i) Una bajísima cobertura, siendo de las más bajas en América Latina: según PREALC (citado por Villamizar García-Herreros 1989:2), en 1987 la seguridad social sólo cubría el 22.7% de la población total y el 33.5% de la PEA, lo que ubicaba a Colombia en el concierto latinoamericano en los puestos decimotercero y undécimo respecto a estos dos tipos de cobertura. Para Cecilia López, en 1991 la cobertura de la seguridad social era un tanto diferente pero igualmente baja: 20.61% de la población total y 38.2% de la PEA.

ii) En términos de contribuciones a la seguridad social, Colombia ocupaba el séptimo lugar, según Mesa Lago (citado también por Villamizar García-Herreros 1989:4). En los cinco de los seis países con una mayor contribución (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), la seguridad social tiene una cobertura universal o está muy cerca a ella; en el sexto país (Bolivia), el cubrimiento es el doble. Tres países (Cuba, Panamá y Venezuela), que tenían un por ciento de contribuciones menor que Colombia, su porcentaje de cobertura era de 3 a 7 veces mayor.

iii) La población asegurada ha sido a lo largo de la historia de la seguridad social básicamente la población asalariada residente en áreas urbanas, lo cual significa que está dejando por fuera a importantes sectores poblacionales (habitantes rurales, informales).

iv) "Además del sesgo hacia la cobertura de la población asalariada del sector formal de la economía, existe una cierta concentración de los servicios en los asegurados en edad productiva (15-59 años), en algunas actividades económicas (actividades públicas, manufactura, servicios bancarios y financieros), y en los departamentos más desarrollados (Cundinamarca, Valle, Antioquía y Atlántico tienen los más altos porcentajes de cubrimiento, 12% a 24%, en contraste con 2.2% a 4.2% en Caquetá, Chocó, Sucre y Córdoba, que están entre los menos desarrollados)" (Villamizar García-Herreros 1989: 3). Esta alta concentración en ciertos sectores económicos, determinados grupos poblacionales y regiones geográficas, está mostrando que, además de la baja cobertura, la seguridad social colombiana ha sido altamente inequitativa.

a) *El Instituto de los Seguros Sociales*

Tal como se dijo antes, el ISS, gracias a la gran dinámica demostrada desde finales de los años sesenta pero de manera particular, a lo largo de los ochenta, llegó a ser la gran entidad de la seguridad social colombiana. En efecto, mientras el sector privado de ésta mostraba durante todos estos años un gran dinamismo, no ocurría lo mismo con el sector público de la misma, que vio proliferar el número de entidades a su servicio pero que perdió peso relativo al interior de todo el sistema nacional de seguridad social.

Así, mientras en 1973 los servicios del ISS cubrían potencialmente sólo el 7.1% de la población total, este porcentaje se había incrementado al 12% para 1984, y al 15.9% para 1991 mientras el sinnúmero de entidades públicas de previsión social tan sólo cubrían el 4.7% en este último año. En cuanto a la participación de afiliación, los afiliados al ISS representaban en 1991 el 72.8% mientras los afiliados a las cajas de previsión representaban el 27.2%.

No obstante este gran dinamismo y peso mayoritario institucional dentro del concierto de entidades de seguridad social, los diferentes estudios que sobre el ISS se han venido haciendo desde mediados de la década pasada, señalan diversas clases de limitaciones, deficiencias y problemas estructurales, organizativos y financieros así como valiosas potencialidades, que eventualmente podrían hacerse reales si llegaran a tomarse ciertas decisiones consideradas indispensables.

Por ejemplo Vivas *et al.* (1988: 252 y ss.) concluyen que el ISS está en capacidad de ampliar su cobertura con incrementos reducidos, en algunos casos mínimos, de sus costos de operación, mediante la afiliación al sistema de medicina familiar. Los llamados fondos especiales configuran un mecanismo muy poco utilizado hasta el momento de dicho estudio (1988), para ampliar dicha cobertura haciéndola más democrática. De otra parte, los mismos autores anotan aspectos preocupantes y claras deficiencias y llaman la atención sobre la necesidad de tomar las medidas correctivas. Es así como señalan que si el ISS intenta ampliar su cobertura a los sectores más pobres de la población mediante sistemas simplificados de servicios, "va a ser difícil contar con incrementos en las cotizaciones para financiar su operación, por lo cual se requerirá una cada vez mayor eficiencia en la prestación de los servicios" (Ibidem: 253).

Varias deficiencias fueron detectadas por Vivas *et al.* en el funcionamiento del ISS: por ejemplo, encontraron excesos de personal asistencial o administrativo en algunas seccionales (Boyacá, Quindío, Huila y Chocó); en otras seccionales (Guajira, Chocó, San Andrés, Córdoba, Sucre, Caquetá, Bolívar y Atlántico) detectaron un gasto de funcionamiento por cama hospitalaria excesivamente alto. Por ello, concluyeron que los "costos promedio de operación de las clínicas del ISS son, en general, mayores a los registrados en los hospitales del subsector oficial del SNS [Sistema Nacional de Salud]", sin que existan mecanismos de seguimiento de dichos costos, no obstante su enorme importancia. De otra parte, no hay políticas claras de contratación enmarcadas dentro de una política global de prestación de servicios de salud, por lo que hay "indicios de que el ISS tiende a contratar por residuo, utilizando los recursos que le sobran después de atender los gastos internos de funcionamiento" (Ibidem: 254).

Otro estudio, llevado a cabo por Cifuentes y Casas un año después (1989), señala otras deficiencias en el funcionamiento del ISS, a saber:

- falta de coordinación;
- inadecuados mecanismos de control y evaluación;
- pobres relaciones entre los niveles administrativo y asistencial;
- pocos estímulos para la capacitación y adiestramiento del personal asistencial;
- deficiente información para la asignación de recursos y programación de servicios;
- inexistencia de indicadores de gestión, administrativa y asistencial;
- inexistencia de mecanismos para una adecuada coordinación con las empresas y sus afiliados derecho habientes.

El estudio realizado por Suárez Melo y Pineda Hoyos (1991: 383) aporta nuevas críticas a las ya señaladas por los autores anteriores, respecto al funcionamiento del ISS:

- la información sobre las empresas que están obligadas a cotizar a la entidad, está desactualizada por lo que las cotizaciones están muy por debajo de lo real;
- la baja calidad de los servicios obliga a buscar dobles coberturas con la vinculación de los trabajadores a seguros privados y de medicina prepagada;

- se presentan demoras en la atención y es recurrente la carencia de medicamentos;
- la estructura laboral de la entidad es inoperante;
- hay dificultades para la aplicación de sanciones por lo que subsisten irregularidades (médicos que no cumplen con su horario);
- nueve sindicatos operan al interior de la institución, lo que entraba el manejo administrativo de la misma y quizá se preste a toda suerte de corruptelas.

Respecto al fondo de pensiones, el panorama era en 1990 de tal manera sombrío, que llevó a Fedesarrollo y al Instituto SER (Coyuntura Social No. 2: 86) a concluir que "de no aplicarse los correctivos adecuados de manera inmediata, se entraría en una fase crítica en la que los recursos disponibles con que cuenta esta entidad para cubrir los costos de las pensiones involucradas dentro de este servicio se agotarán irremediamente".

Al mirar este cúmulo de deficiencias, Suárez Melo y Pineda Hoyos (1991: 383) concluyen que éstas son "el resultado de la intervención desmedida e inadecuada del Estado, que se ha traducido en la burocratización de la entidad, en un sistema inapropiado para el manejo de las pensiones y en una equivocada política de inversiones, que están evidenciando la ineficacia y ineficiencia del Estado en el manejo de la entidad y al mismo tiempo están exigiendo la adopción de una nueva estructura en materia de seguridad social, que permitan dar respuestas en las próximas décadas a la población pensionada". Como alternativa plausible se plantea la privatización de buena parte de los servicios de salud y la creación de fondos privados de pensiones, que será la base de la propuesta de la reforma presentada posteriormente por el Gobierno de Gaviria.

#### *b) Las Cajas de Previsión Social*

Si los diferentes autores que han realizado estudios del ISS encontraron tantas deficiencias y limitaciones pero también, como ya se señaló, múltiples potencialidades, los análisis que igualmente se han realizado sobre las muy diversas entidades de seguridad social para el sector público, señalan que las deficiencias de éstas son quizá más protuberantes. Cecilia López, por ejemplo, indica las siguientes deficiencias del sector público de la seguridad social:

- i) absoluta falta de planeación del sistema: en efecto "su desarrollo ha dependido de decisiones de las Juntas Directivas de establecimientos oficiales, de Acuerdos de los Concejos Municipales, Ordenanzas de las Asambleas, Decretos y Leyes de la República. Este procedimiento ha llevado a una absoluta atomización de la Seguridad Social, con más de 1.038 instituciones, hasta el punto que hoy es imposible establecer cuántas Cajas de Previsión existen en Colombia" (1992: 78).
- ii) falta de respaldo financiero a este proceso de proliferación de entidades: "Todo el sector público de la Seguridad Social vive de transferencias del Estado a nivel nacional o regional, que no son ni oportunas ni suficientes teniendo que

recurrir permanentemente a los presupuestos de salud. El régimen de cotizaciones varía según cada Caja pero en general se circunscribe a los riesgos de salud; con pocas excepciones, los trabajadores no cotizan para pensiones. En resumen, como un caos financiero debe definirse la previsión social estatal" (Ibidem: 78).

#### 4. El proyecto de reforma a la seguridad social

Tantas son las deficiencias señaladas al sistema de seguridad social en el país que desde hace tiempo se habría justificado una profunda reforma estructural al mismo. De hecho, desde la iniciación del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte en 1967, se han venido introduciendo algunas tímidas modificaciones al sistema. Esta preocupación por la situación de éste y la necesidad de hacerle reformas más profundas, relacionadas con los problemas de cobertura, ineficiencia e inequidad, se hace manifiesta en los varios planes de desarrollo nacionales a partir de 1977. Pero solamente en el actual gobierno, desde sus inicios, se plantea la urgencia de una reforma radical al sistema pensional vigente, dejándose para una segunda fase, la reforma a la prestación de los servicios de salud.

##### a) *El contexto para la reforma*

Ante los planteamientos iniciales que hace el Gobierno, a través del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el debate se enciende y, tal como se señaló antes, surgen diversas propuestas alternativas, varias de las cuales adolecen de altas dosis de confusión. De esta manera, "la discusión actual sobre la Seguridad Social, mezcla aspectos administrativos con situaciones coyunturales y elementos de política social con debates sobre la privatización y rol del Estado, que tienen que ver con el modelo de apertura de la economía y de la sociedad colombiana" (López 1992: 80).

Dada esta confusión, es conveniente dejar en claro las razones que justifican y hacen imperioso un cambio profundo del sistema de Seguridad Social de Colombia:

i) Colombia, como se mostró antes, tiene una bajísima cobertura que no se compadece con su nivel de desarrollo, y que, por lo tanto, al proteger un grupo relativamente privilegiado se convierte en un esquema que aumenta las desigualdades y hace más inequitativa la sociedad como un todo.

ii) El Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) entró de un tiempo para acá en un franco proceso de debilitamiento financiero, resultado de la falta de voluntad política del país para cumplir con las reglas de juego pactadas desde la creación del mismo. Además, se produjo el mencionado cambio demográfico, de tal modo que la relación afiliados/pensionados cambió dramáticamente en pocos años (en 1971 era 168%; en 1980 descendió a 30.7%; y para 1990 se situó en 13.1%, esperándose que sea de 5.0% para el 2025). Finalmente, se otorgaron beneficios sin ningún respaldo financiero, lo cual ahondó aún más la crisis

financiera del sistema. No habiendo ahorrado el país, se generó una cuantiosa "deuda pensional" que tiene que cancelarse. Sin embargo, está por definirse quién paga esta deuda, cómo se paga y en cuánto tiempo.

iii) Un tercer gran problema tiene que ver tanto con el nivel de beneficios otorgados por los Seguros Económicos como con la calidad y oportunidad de los servicios de salud que se prestan a través de los distintos esquemas de Seguridad Social:

- Respecto a los primeros, diferentes factores han contribuido al deterioro del sistema y lo han vuelto regresivo e insostenible en el largo plazo. Cabe mencionar los siguientes: primero, la escasa o nula contribución directa de los pensionados durante su vida productiva; y segundo, los pocos requisitos exigidos para obtener este beneficio: baja edad de jubilación especialmente en el sector público, cálculo de ingresos para liquidación de la pensión sobre períodos muy cortos y de la última etapa de la vida laboral, pocas exigencias para la sustitución pensional.

- En cuanto a los servicios de salud, las siguientes son deficiencias anotadas por los analistas del sistema: 1) falta de oportunidad en la prestación de los servicios; 2) deshumanización de los mismos; 3) sobreutilización de dichos servicios por el afiliado; y 4) problemas de calidad en algunos niveles de atención.

*b) Elementos de la reforma en discusión*

Ante el descontento generalizado acerca del funcionamiento del ISS y de las múltiples cajas de previsión del sector público, el Gobierno del Presidente Gaviria certeramente otorga la máxima prioridad a la reforma parcial del ISS y para ello concentra sus esfuerzos en proponer fórmulas que permitan la superación de su crisis financiera, dejando para una segunda fase, como ya se dijo, la reforma de los servicios de salud de todo el sistema y abordando tímidamente el problema de las 1038 entidades del sector público. Ante este planteamiento parcial de la problemática, Cecilia López (1992: 83) concluye:

"Al comparar los cambios realmente necesarios para mejorar la seguridad social colombiana, con los objetivos que se buscan en las propuestas que actualmente circulan, es evidente que lejos de un cambio estructural del sistema, se está resolviendo, en el mejor de los casos y en forma parcial, un problema financiero. Según Tamburi, 'Si la reforma está enfocada solamente a solucionar el problema financiero, se conduce hacia propuestas incompletas que serán insatisfactorias después. Hay que tener en cuenta la necesidad de protección de los distintos grupos de población de forma equitativa y eficiente'".

Ante esta pobreza de la propuesta gubernamental surgen algunas propuestas alternativas que, valga la pena decirlo, no son mucho mejores que aquella a la que piensan sustituir si bien plantean la necesidad de que la reforma sea integral. Por eso

el debate sigue y ante la presión de diversos grupos políticos, el Gobierno ha accedido a introducirle algunos cambios a su propuesta original e inclusive ya se aviene a hablar de la reforma a los servicios de salud. Está, eso sí, empeñado en sacar adelante la ley que reforma la seguridad social antes de que termine su período presidencial el 7 de agosto de 1994. Sin embargo, ya se escuchan voces que cuestionan la oportunidad para sacar adelante la reforma en medio de un clima enrarecido por las varias campañas electorales. Se espera un fuerte forcejeo entre los diferentes grupos y actores sociales participantes en el debate sin que se visualice por el momento un seguro vencedor. Lo que sí parece inminente es que el país tendrá una reforma a su seguridad social tarde (quizá en la legislatura de 1994) o temprano (la presente legislatura). Lo que no es suficientemente claro en la actualidad, es qué tipo de reforma finalmente resulte de un proceso difícil de negociación.

Ahora bien, cuáles son las características centrales de la debatida propuesta gubernamental de reforma a la Seguridad Social tal como fue planteada originalmente? En primer lugar, tal como se anotó arriba, los objetivos fundamentales iniciales de la reforma eran el saneamiento financiero y la homogeneización de los costos y beneficios de la seguridad social (Contraloría General de la República 1992a: 45).

Para lograr estos objetivos, se propusieron los siguientes instrumentos:

- i) Incremento e igualdad de cotización pensional para el sector privado y para el público.
- ii) Igualdad para ambos sexos de los requisitos para acceder a la pensión de renta vitalicia inmediata: edad mínima de 65 años y 1.500 semanas de cotización.
- iii) Los pensionados pagarían la totalidad de las cotizaciones para los seguros médicos que les correspondan.
- iv) Los seguros de vejez e invalidez se cotizarían por separado.
- v) Supresión de la financiación de seguros médicos para pensionados con cargo al seguro IVM del ISS.

Para hacer viable la transición financiera al nuevo sistema, el proyecto de ley presentado por el Gobierno, sugiere las siguientes medidas a ser tomadas tan pronto fuera aprobado:

- i) La emisión de bonos pensionales por parte de la nación, las instituciones de seguridad social y las empresas que asumen el pago exclusivo de pensiones. El bono es un título que se debe emitir en el momento en que un afiliado al actual sistema decida pasarse al nuevo.
- ii) La integración de las funciones de las cajas de previsión del orden nacional en el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.
- iii) La prohibición de crear nuevas cajas de previsión.
- iv) La asunción, por la Nación, de los faltantes del ISS y de las cajas de previsión.

El Gobierno Nacional es consciente de que el cambio de sistema tiene, por lo menos, cuatro costos para las finanzas nacionales:

- un déficit operacional que es asumido por el Tesoro Público;
- los bonos pensionales y las cuotas parte a cargo;
- las garantías para cubrir las pensiones mínimas; y
- los aportes del Estado como empleador.

Los primeros cálculos oficiales del costo financiero de la reforma, realizados para sustentar el proyecto original de ley, lo sitúan en \$14.8 billones (46.5% del PIB), que corresponden a la sumatoria del déficit operacional y los bonos pensionales, con el supuesto de que se presente un traslado del 20% de los pensionados del ISS y un 10% de los empleados del sector público al nuevo régimen. Sobre estos cálculos, la Contraloría General de la República (1992a: 47) señala que "ninguna cifra sobre el costo será concluyente y certera, al menos mientras no se haya presentado un estudio actuarial para cada una de las entidades que conforman el sistema de seguridad social existente, mediante los cuales se pudieran realizar unas proyecciones más precisas del costo de transición; así, sólo quedaría indeterminado el valor de los subsidios, dada la imposibilidad de determinar la tasa de interés a la vuelta de cuarenta años. En estos términos, los argumentos a favor del proyecto que se esgrimen con cifras sin mayor sustento revelan que, de aprobarse la reforma y tal como fue planteada por el Gobierno Nacional, al país le esperaría atravesar una aventura económica en el mediano plazo".

Tal como reiteradamente se ha dicho, una vez la propuesta del gobierno fue hecha pública recibió una andanada de observaciones y críticas (entre las cuales se cuentan las dos citadas arriba de la Contraloría General de la República, que ha venido publicando diversos estudios sobre el tema, y de Cecilia López, ex-directora del ISS y profunda conocedora del tema) por parte de los más diversos actores sociales —empresarios, trabajadores, académicos investigadores, políticos—, lo que obligó al proponente Ministro de Trabajo y Seguridad Social a hacerle unas primeras modificaciones, las cuales serían seguidas por otras realizadas en el seno de las Comisiones del Congreso encargadas de estudiar el proyecto de ley antes de someterlo a consideración de las Plenarias de las dos Cámaras.

De todo este álgido debate han ido quedando claros algunos aspectos: en primer lugar, si bien puede aceptarse la creación de los fondos de pensiones, se propugna más por una reforma integral, es decir, se ataca el déficit pensional pero se reforma a la vez el componente salud del sistema de seguridad social y se busca por todos los medios la ampliación de cobertura, que es una de las grandes fallas del actual sistema.

También ha quedado claro que, sea que se creen o no los fondos y los bonos pensionales, la viabilidad futura del sistema depende de que se corrija el régimen actual de beneficios pensionales y de aportes de cotización, tanto en el sector público como en el privado. En efecto, dada la transición demográfica por la que está atravesando el país, las edades de jubilación se convierten en críticas. La propuesta original del gobierno elevaba a 65 años dicha edad para ambos sexos y a 1.500, las semanas de

cotización. Esta edad ha sido reducida a 60 años para las mujeres y 62, para los hombres (en la actualidad son 55, para las mujeres y 60, para los hombres). Sin embargo, este punto crucial aún no ha sido definido pues, especialmente los trabajadores lo siguen cuestionando. Igual sucede con las semanas de cotización porque si bien se reduce de 1.500 semanas (propuesta original) a 1.200 (propuesta ajustada), aún esta cifra significa un incremento alto ya que en la actualidad son apenas 500 semanas (10 años) de cotización.

Es igualmente claro que las cotizaciones deben elevarse ya que las actuales son de las más bajas del mundo. Habiendo consenso sobre este punto, las discrepancias surgen cuando se busca decidir entre si debe haber un primer incremento alto, tal como lo plantea el Gobierno (véase cuadro adjunto), o la tasa de cotización se eleva al principio algo menos pero continúa aumentando luego por varias décadas a niveles por encima del 20%. "El riesgo de esta opción, tal como lo señala Eduardo Lora, como ocurrió en el pasado con el ISS, es que por razones políticas o económicas de carácter coyuntural se pospongan los aumentos poniendo nuevamente en crisis financiera al sistema" ("El debate sobre las pensiones", *El Espectador*, Domingo, 15 de noviembre de 1992).

Actualmente sumados los aportes de salud y pensiones ascienden al 15% y de aprobarse la reforma pasarían al 25.5%.

El tema de la ampliación de la cobertura es uno de los más candentes en todo el debate, dada la bajísima cobertura del actual sistema. Sin embargo, la propuesta del Gobierno avanza muy poco en ofrecer alternativas de ampliación. Sin embargo, y de nuevo es Eduardo Lora el que comenta, "el sistema de capitalización individual a través de los fondos sí puede adecuarse para ofrecer seguridad pensional a los informales

<b>Los nuevos aportes a la seguridad social</b>				
<b>Seguros</b>				
<b>Aportantes*</b>	<b>En Salud**</b>		<b>En Pensiones (IVM)***</b>	
	<b>Actualmente</b>	<b>con la reforma</b>	<b>Actualmente</b>	<b>con la reforma</b>
Patrono	4.69%	8.0%	5.36%	10.0%
Trabajador	2.31	4.0	2.64	3.5
Totales	7.0	12.0	8.0	13.5

\* Los aportes los harán trabajadores y empresarios del sector público y del privado.

\*\* Con el aporte actual sólo están cobijados el trabajador y su cónyuge en caso de embarazo y el recién nacido hasta que cumpla un año. Al aumentar el aporte en 5 puntos, quedarán cubiertos el cónyuge y los hijos, que tendrán derecho a un paquete integral de servicios.

\*\*\* Invalidez, Vejez y Muerte.

siempre que se permita la creación de fondos en el sector solidario con un apoyo estatal inicial y posiblemente con condiciones especiales de aportes y beneficios para sus afiliados del sector informal. La idea es valiosa y debe ser objeto de un desarrollo detallado". (Ibidem. **El Espectador**, Domingo, 15 de noviembre de 1992).

Dos aspectos severamente cuestionados en el proyecto del Gobierno fueron subsanados a lo largo del debate: la falta de solidaridad del sistema, que es uno de los pilares de la seguridad social; y la falta de solución al caos pensional que impera en el sector público.

Respecto al primero de los dos aspectos se acordó la siguiente fórmula de solución: con la creación de un fondo de solidaridad, financiado con un punto adicional de aportes de los trabajadores de más de cuatro salarios mínimos y recursos estatales, se subsidiaría hasta en un 50% las cotizaciones del sector informal, es decir, vendedores ambulantes, mujeres jefas de hogar y campesinos pobres, para que también puedan optar por una pensión.

En Salud también se contempla un fondo de solidaridad, cuyos recursos provendrán de los excedentes que paguen el sector formal asalariado —público y privado— y por cada peso, el Gobierno coloca otro. Además, se contempla que el 5% de los recaudos del subsidio familiar se destinen a contribuir a la universalización de la seguridad social en salud. Dicha contribución se aumentará progresivamente, hasta llegar a un 12.5%.

En cuanto al caos pensional en el sector público, se busca poner coto a los muchos privilegios de los servidores públicos, relacionados con los requisitos para pensionarse. En efecto, en el sector público también empezarán a hacerse aportes del 13.5% y mediante un régimen gradual, se unificarán las edades para obtener el derecho de jubilación.

Para concluir, puede decirse que si bien el debate aún no termina (recientemente el Precandidato Liberal Ernesto Samper toreó el avispero al proponer un nuevo foro para escuchar todas las opiniones), mucho es lo que se ha avanzado desde la propuesta inicial del Gobierno en términos de clarificación, transparencia y sobretodo, integralidad de la reforma a la seguridad social. En la actualidad se avanza en la votación del extenso articulado del proyecto de ley, que pareciera será aprobado finalmente después de tantos altibajos por los que ha pasado.

## **VI. LA SALUD: POLITICAS Y SERVICIOS**

Existe un reconocimiento generalizado de que la salud al igual que la educación en una sociedad determinada, si bien son derechos y necesidades básicas de sus miembros individualmente considerados, dejaron de ser problemas exclusivos de éstos y son, en cambio, problemas sociales que atañen a toda la colectividad puesto que se relacionan con las perspectivas de desarrollo que ésta se plantee. Por eso, los indicadores con que se pretende medir la situación de la salud de la población se los relaciona estrechamente con las condiciones económicas de la misma así como con los procesos de crecimiento económico que experimente el país (Contraloría General de la República de Colombia 1991). De otra parte, en el campo asistencial ha sido preocupación creciente del Estado el formular políticas sectoriales y el ofrecer servicios para satisfacer las necesidades de la población en este campo, todo lo cual se refleja en los planes de desarrollo que se han venido formulando.

En este capítulo, con el objeto de abarcar estos aspectos, se presentan en forma apretada consideraciones sobre la concepción de salud y su estrecha relación con el crecimiento económico; luego se plantea la política sectorial del Estado colombiano, tal como se refleja en actual plan de desarrollo con una breve referencia a los anteriores; y finalmente, se hacen algunas aseveraciones sobre la calidad de los servicios tendientes a satisfacer las necesidades de salud de la población y se avanzan algunas sugerencias y recomendaciones.

### **1. Salud y crecimiento económico**

Para establecer el estado de salud, en primer lugar, de los individuos y, en segundo, de las poblaciones, comúnmente se asignan dos contenidos al concepto de salud: de una parte, el concepto limitado, según el cual, salud es identificada como "ausencia de enfermedad", y de otra, el concepto amplio, que comprende además de no estar enfermo, un estado en el que el individuo puede desarrollar su potencial como miembro de una sociedad desempeñando diversas funciones de acuerdo a sus capacidades. Particularmente el concepto amplio tiene significativas implicaciones "económicas", por cuanto la salud de una población así entendida es factor determinante de bienestar y desarrollo económico pues cuanto más sana esté una población mayor será su capacidad productiva.

El concepto "salud", bien sea en su sentido lato y/o en su sentido estricto, se relaciona estrechamente también con el de "nutrición", ya que condiciones de "desnutrición, global o crónica, moderada o severa", son causas de enfermedades y aún de muerte, de una parte, y de otra, pueden ser limitantes graves para el pleno desarrollo de las potencialidades del individuo, es decir, son limitantes para el desarrollo del capital humano. Por otra parte, programas que busquen incidir sobre estas condiciones de desnutrición se vinculan fácilmente con las políticas de seguridad alimentaria y de fomento agroindustrial, que busquen racionalizar la producción, el manejo, la comercialización y el consumo de los alimentos básicos de una población dada. En otras palabras, estos programas se relacionan con todo el sistema nacional alimentario del país.

En otra esfera de relaciones, el nexo causal entre pobreza y desnutrición y salud también ha sido reconocido de manera general: aquella se manifiesta en la desnutrición y las condiciones nutricionales revisten vital importancia a la hora de buscar un parámetro que permita definir la pobreza; por ello, para lograr efectos positivos de las políticas sociales sobre las condiciones de nutrición y salud, es necesario reducir drásticamente los niveles de pobreza absoluta. De hecho, la posibilidad de que una población tenga acceso a la alimentación básica que le permita captar los nutrientes fundamentales y alcanzar niveles de bienestar y salud, depende del ingreso real familiar, de la producción agropecuaria y de la inversión pública. Así, una determinación que reduzca el nivel de empleo, fije un incremento salarial por debajo del nivel de inflación, reduzca la inversión pública en servicios públicos domiciliarios, o afecte negativa y profundamente al sector agropecuario productor de alimentos, repercutirá negativamente sobre el nivel nutricional y sanitario de la población de menores ingresos.

Al relacionar salud, nutrición, políticas de seguridad alimentaria y de desarrollo agroindustrial y situación de pobreza, se está mostrando la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial del problema de la salud, y se están señalando las múltiples relaciones entre medidas de política macroeconómica y las condiciones de vida de determinados sectores poblacionales. Mediante este enfoque multisectorial e interdisciplinario además se pueden examinar las relaciones que la salud tiene con "la cultura" de la población objetivo, con sus pautas de alimentación y nutrición, con las prácticas populares de prevención de enfermedades y su manejo una vez se presentan, así como con los procesos de enseñanza y capacitación de profesionales y técnicos dedicados al diagnóstico y atención de "pacientes".

## **2. La política sectorial en salud contenida en el Plan de Desarrollo**

Al analizar los Planes de Desarrollo formulados en Colombia durante los últimos veinte años (los planes cuatrienales de desarrollo comenzaron a ser formulados en el país a partir de 1969), resalta el hecho de que los sucesivos gobiernos han contemplado consistentemente al sector Salud como prioritario para lograr el objetivo de mejorar la distribución del ingreso y la reducción de los niveles de pobreza. Asimismo, las

inversiones en salud han sido vistas en todos los planes como un medio para lograr mayores rendimientos de la fuerza laboral y una mayor disposición al trabajo. Sin embargo, esta similar concepción de política sectorial, presente a lo largo de los años, ha sido enmarcada en modelos de desarrollo diferentes, los cuales asignan énfasis y pesos diferentes a los varios aspectos que constituyen el sector. Al respecto, en el estudio de Vivas et al. (1993: II, 57), los autores dicen lo siguiente:

"Cada uno de los planes de desarrollo formulados desde 1969 contiene concepciones propias del problema de salud, las cuales están apoyadas en sucesivos y cada vez más refinados diagnósticos de la situación de la salud y sus factores condicionantes, así como en la orientación ideológica de las políticas globales subyacentes en cada uno de ellos. Así, mientras unos se han orientado en función de los requerimientos de la prestación de los servicios, otros lo han hecho de acuerdo con el beneficio económico esperado del mejoramiento de las condiciones de salud de la población; otros en relación con el carácter social y la equidad que el Estado busca por medio de los servicios públicos, y otros en función de la eficiente asignación de los recursos financieros del Estado."

Ahora bien, tal como se ha dicho reiteradamente, el Gobierno del Presidente Gaviria plantea un nuevo modelo de desarrollo, el cual instaura una nueva concepción del rol del Estado, que implica procesos de modernización de las estructuras públicas buscando hacerlas más eficientes a la par que se las especializa en sus funciones. Entre las funciones que el Estado se reserva mientras delega otras al sector privado o a las organizaciones de la sociedad civil, cabe mencionar las siguientes:

- i) La prestación de aquellos servicios de bienes públicos y necesidades sociales, como la administración de justicia, la defensa y seguridad nacionales, la protección del medio ambiente, que no pueden satisfacerse por el mecanismo de mercado al no podersele asignar un precio.
- ii) El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, de importancia crucial para una estrategia que intente satisfacer las demandas sociales en forma creciente y sostenida y hacer más equitativa la distribución del ingreso.
- iii) La satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres de la población, lo que significa que el Estado se reserva la prestación de servicios complementarios a la actividad económica, mediante el establecimiento de programas sociales con altos subsidios a los grupos más vulnerables, los cuales son plenamente identificados aplicando metodologías de focalización.

Otra de las grandes transformaciones del Estado Colombiano, que posteriormente consagraría la nueva Constitución, tal como también reiteradamente se ha señalado, se refiere a la descentralización. Idealmente, mediante este proceso, se pasa de un Estado centralista y concentrador de funciones a uno en el que muchas responsabilidades y funciones que antes competían al estado central son transferidas a

los municipios principalmente. Es así como estas entidades locales pasan a ser las responsables de atender las demandas de sus poblaciones en las áreas de la salud y la nutrición, la atención a la infancia, la educación, la atención a los menores en alto riesgo, los bienes públicos, e inclusive las actividades productivas de los grupos de menores ingresos, mediante la contratación de servicios de asistencia técnica, para todo lo cual las administraciones locales recibirán crecientes recursos, tal como se señaló en el capítulo sobre política social.

Teniendo como marco de referencia estas dos grandes reformas globales —nuevo rol del Estado y profundización de la descentralización—, el actual Gobierno Nacional al formular su Plan de Desarrollo Social y Económico 1990-1994, se propuso trabajar en los siguientes frentes del área de la salud, después de revisar críticamente la situación general del sector:

- 1) mejoramiento de la eficiencia;
- 2) implantación del sistema de atención prepagada;
- 3) mejoramiento y modernización de la gestión; y
- 4) reformas en la prestación de servicios de salud en las entidades de seguridad social.

Las razones justificativas para el establecimiento de estas frentes prioritarias de trabajo fueron expuestas así en dicho Plan de Desarrollo: si bien el mejoramiento de las condiciones de salud de la población colombiana ha sido continuo a lo largo de las últimas décadas, aún se presentan altibajos y rezagos en algunos aspectos, regiones y/o estratos socioeconómicos.

En efecto, este mejoramiento general se refleja en los siguientes indicadores síntesis:

-- La Esperanza de Vida pasó de 50.6 años a 68.8 en el período comprendido entre 1950 y 1990; sin embargo, para este último año, la esperanza de vida de los habitantes de la Región Pacífica era de tan sólo 58 años, y para la Región Central, de 62 años.

-- La Tasa de Mortalidad Infantil descendió drásticamente en el mismo lapso, pasando de 123.3 menores de 1 año muertos (por 1.000 nacidos vivos) a 39.6, siendo éste uno de los descensos más pronunciados alcanzados por un país en desarrollo. De nuevo, se presentan grandes diferencias regionales; es así como la tasa de mortalidad infantil del Chocó era de 150 fallecimientos de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos al finalizar la década pasada; para toda la Región Pacífica era de 58; 62 para la Región Central; y 65 en la Atlántica en tanto que en Bogotá era del 21 lo mismo que en Cali.

-- El grado de Urbanización también influye en las condiciones y estado de salud de la población, tal como se aprecia en las diferencias urbano-rurales recién mostradas. Además, los estudios sobre el Sistema de Salud, realizados al finalizar la década pasada, señalan que en las poblaciones menores de 2.500 habitantes, la Tasa de Mortalidad Infantil es más alta, y la Esperanza de Vida más baja que lo registrado para centros urbanos mayores, sin que se pueda desconocer que en las ciudades más grandes existen también numerosos grupos humanos totalmente desatendidos o insuficientemente atendidos.

-- La Tasa de Mortalidad General también mostró un descenso significativo: de 21 muertes por 1.000 habitantes en 1950 pasó a 5 en 1990.

-- La baja cobertura de los Servicios de Acueducto y Alcantarillado ha tenido graves consecuencias para la salud y la calidad de vida de la población colombiana. A mediados de la década de los ochenta la cobertura era de 57% en acueducto y de 47% en alcantarillado. Durante el último lustro se realizaron inversiones por US\$ 990 millones, con lo cual el cubrimiento se pudo ampliar a 66% para acueducto y 51% para alcantarillado. Además del bajo nivel de cobertura, sobresale la baja calidad del servicio: tan sólo el 52% de los sistemas poseen algún tipo de tratamiento.

-- Los niveles y calidad de estos servicios son muy heterogéneos para las diferentes zonas y municipios. Según el Plan de Desarrollo, "las tres grandes ciudades cuentan con una cobertura cercana al 94%, con adecuada calidad y continuidad del servicio de acueducto y del 87% en alcantarillado. En el resto de ciudades las coberturas son del 81% en acueducto y 62% en alcantarillado. La zona rural cuenta con un 24% y 8%, respectivamente" (p. 273).

Ahora bien, el mejoramiento sostenido que muestran los anteriores indicadores, no obstante las varias diferencias señaladas, se debería a dos factores distintos que habrían sido determinantes en momentos diferentes del desarrollo del país. Según Planeación Nacional, hasta la década de los setenta los progresos experimentados por Colombia en materia de salud, habrían sido determinados por los avances de la economía, que mantuvo un crecimiento constante e influyó en el mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. A partir de esa década, el progreso en este campo habría sido determinado principalmente por el fortalecimiento de las instituciones especializadas en prestar servicios de salud.

Pero paradójicamente, los posibles rezagos en el campo de la salud serían determinados por el atraso, la desorganización e ineficiencia en el funcionamiento de dichas instituciones. Algunos pocos datos permiten concluir que la crisis no se origina en una escasez de recursos sino en el mal uso de los mismos:

-- los recursos se han concentrado excesivamente en la atención curativa en los niveles superiores, más costosa y de menor cobertura;

-- los recursos humanos se concentran en las capitales departamentales, lo que genera un déficit significativo en las pequeñas poblaciones y en las áreas rurales;

-- se observa una discrepancia entre el perfil educacional de los profesionales de la salud y las necesidades de atención;

-- no hay un déficit global de camas hospitalarias y de instituciones de atención ambulatoria; lo que se presenta es una utilización desequilibrada de dicha infraestructura.

La conclusión es lógica: en lugar de crear más infraestructura y capacitar y/o entrenar más personal, lo que urge ante todo es "reorganizar sus instituciones [del sistema de salud] para atender en forma más eficiente y equitativa a la población más necesitada". Las actuales instituciones especializadas deben, pues, ser cuestionadas ante todo en el aspecto de su funcionamiento y se debe abogar, por ende, por "la modernización del aparato institucional de salud", como tarea prioritaria. En otras palabras, de las cuatro prioridades en la reforma de la salud que el actual plan de desarrollo plantea, dos se relacionan con este diagnóstico, a saber, mejoramiento de la eficiencia y modernización de la gestión.

Ahora bien, para mejorar la eficiencia se tiene previsto actuar sobre tres campos:

i) impulso y ampliación del alcance de las reformas institucionales y financieras del sistema de salud contemplados en la Ley 10 de 1990; sobre esta ley se volverá más adelante;

ii) diseño y puesta en marcha de un nuevo sistema de aseguramiento público; y

iii) desarrollo de un programa de gestión hospitalaria.

Con respecto al mejoramiento y modernización de la gestión se adelantará un programa específico en las entidades del sector, mediante

-- la reorganización administrativa y técnica;

-- la sistematización y el desarrollo de la informática;

-- la capacitación del personal; y

-- la asesoría y supervisión por niveles orgánicos y de complejidad.

En cuanto a las otras dos frentes de acción englobadas en la reforma al sistema de salud —sistema de atención prepagada y mejoramiento en la prestación de servicios de salud en las entidades de seguridad social—, se tienen previstas las siguientes acciones:

-- diseño y puesta en marcha de un sistema a través del cual se establezcan subsidios a la demanda, que favorezcan a la población de menores ingresos, cambiando los subsidios a la oferta por éstos otros;

-- extender la cobertura a la familia del trabajador beneficiario de la seguridad social, definir la responsabilidad institucional de las entidades que conforman el sistema, separar los fondos asignados a salud de aquellos destinados a los seguros económicos, descentralizar la prestación de servicios de las entidades del sistema, contratar servicios con la infraestructura disponible antes de tomar decisiones de ampliar la oferta hospitalaria.

La Ley 10 de 1990, o Ley de Descentralización de la salud, busca como ya se dijo, resolver los problemas institucionales del sector. En esta ley se ordena que el Ministerio del ramo abandone la ejecución directa de programas y se dedique a desempeñar funciones de carácter general, como son la planeación, la coordinación y la regulación del sector. La ejecución es ahora responsabilidad de los Departamentos y Municipios a los que se les transfieren responsabilidades y recursos, pudiendo ser contratada la prestación de los servicios con las recientemente creadas "Empresas Solidarias de Salud". Este papel ejecutor de los entes territoriales se ve complementado por el de verificación y control por parte de la comunidad, el cual debe ser estimulado desde las mismas esferas gubernamentales.

Esta profunda reestructuración del sector de la salud, que plantea la Ley 10 y que ha tenido un lento despegue, impone la necesidad de definir claros lineamientos de coordinación, en primer lugar, con las políticas que se definan en los programas de desarrollo infraestructural de los servicios públicos (en especial, acueducto, alcantarillado y aseo), de nutrición y de protección del medio ambiente. En segundo lugar, deben diseñarse mecanismos de complementación entre el Ministerio y los programas de Seguridad Social en Salud para evitar duplicación en la prestación de los servicios y usar más eficientemente los recursos financieros y humanos para incrementar la cobertura y calidad de los servicios.

### **3. La privatización de los servicios de salud**

Las deficiencias observadas y señaladas en los diferentes diagnósticos, en la prestación de los servicios médicos, la ineficiente asignación de los recursos y el grado de corrupción reinante en algunas de las entidades, aunadas estas consideraciones al debate sobre el rol del Estado y sus cambiantes relaciones con la sociedad civil, han conducido a que se plantee en varios círculos de la opinión pública, la urgencia de privatizar los servicios e impulsar decididamente la medicina prepagada; además, se argumenta que con la privatización se reduciría el déficit presupuestario pero se desconoce que con ello se corre el riesgo de que se disminuya la cobertura de los servicios de salud para los estratos bajos de la población y, a la vez, se mejoren aquellos para los grupos de más altos ingresos.

"En todo caso [lo anotan Vivas et al. 1993:71] cuando se tomen las decisiones pertinentes, sobre la privatización de los servicios de salud ofrecidos por la seguridad social y el sector oficial del Sistema Nacional de Salud, necesariamente el Gobierno tendrá que incluir entre sus consideraciones las todavía relativamente precarias condiciones generales de salud de la población colombiana. Aunque parezca evidente, es necesario recordar que la todavía alta prevalencia de las enfermedades infecciosas e inmunoprevenibles que se registran en el país, así como la elevada tasa de mortalidad infantil que aún se registra en muchas zonas, se debe precisamente a los bajos niveles de ingreso de la población".

Por eso, deben tenerse presente y evaluarse aspectos, como los siguientes:

- la estabilidad económica de las empresas privadas que ofrecería los seguros de salud;
- los parámetros que dichas instituciones utilizarían para aceptar o rechazar solicitudes de personas o empresas; y, principalmente,
- los criterios que, dentro de un marco de competencia como el que se establecería, acogerían esas entidades para prestar los servicios de salud.

Es indudable que de la privatización de algunos servicios se pueden esperar buenos resultados; de ahí que sea razonable introducir la subcontratación de aquellas tareas o servicios de cuya prestación se demuestre que los particulares serían más eficaces y menos costosos que el sector público. Sin embargo, la privatización no puede generalizarse indiscriminadamente a los seguros de salud pues estos servicios presentan características muy especiales y, en particular, la evaluación de los costos es muy diferente a la de otros sectores de la actividad económica, ya que tanto desde el punto de vista del paciente como de los prestadores de los servicios se tiende a incrementar la utilización y la prestación de éstos, lo que automáticamente se refleja en un incremento de los costos.

Para concluir el presente capítulo, cabe afirmar que el sector Salud está experimentando significativas transformaciones, las cuales no acaban de cuajar mostrando un panorama de incertidumbre en los próximos años. Las responsabilidades y funciones están pasando de unos actores sociales a otros: el Estado plantea deshacerse de gran parte de su responsabilidad en satisfacer las necesidades de salud de la mayoría de la población y transferirla a entes privados —la medicina prepagada está en auge pero enfrenta serias dificultades financieras— o a las empresas solidarias de salud; el Ministerio, como órgano del gobierno central, deja de ser ente ejecutor, función que aún no acaba de ser asumida por las entidades territoriales (departamentos, municipios, territorios indígenas); los recursos, que según el mandato constitucional, son prioritarios y deberían ser incrementados substancialmente, no lo son en la realidad por lo que el gasto de las familias en salud, que tradicionalmente ha sido alto (representa un elevado porcentaje de los ingresos, particularmente de las familias de más bajos recursos),

seguramente seguirá siéndolo. En medio de este conjunto de condiciones cambiantes, no hay que perder de vista que "el mejoramiento de las condiciones de salud de la población, sea éste atribuible a factores socioeconómicos o sea explicado por la disponibilidad de servicios de salud, en ambos casos, ello es el resultado de un esfuerzo social continuo y costos cuya estabilidad solamente se garantiza mediante la intervención del Estado" (Vivas 1987: 77).

## VII. POLITICA Y REFORMAS EN LA EDUCACION

El Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 señala claramente la importancia que la educación tiene para fortalecer la infraestructura social. Al respecto se lee en el mismo que

"mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación representa mayor movilidad social. Además de las virtudes económicas vinculadas con la transmisión de conocimientos básicos, el proceso educativo debe crear espíritus críticos, libres, creativos y solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, y con la participación consciente, en los procesos colectivos" (Presidencia de la República 1991: 87).

### 1. Antecedentes

El desarrollo de la educación en el país ha tenido ritmos diferentes a lo largo del presente siglo. Hasta los años cincuenta, Colombia era el país de América Latina que presentaba el mayor atraso relativo. Tal como lo anota el Plan de Desarrollo, el analfabetismo era del 43%; la cobertura de la educación primaria, del 50%; y apenas 1 de cada 130 niños colombianos llegaba a la universidad; la esperanza de educación de la población era de 1.4 años por persona, cifra que se mantuvo desde comienzos del siglo hasta promediar el mismo.

El país despierta de este letargo a finales de los años cincuenta y experimenta una enorme expansión educativa especialmente durante los años del Frente Nacional (1958-1974), siendo el país latinoamericano que mayor crecimiento de su cobertura tiene en ese período. "No sobra anotar que esta fuerte expansión educativa —que fue paralela con la expansión del gasto público en educación— estuvo asociada con la aceleración del crecimiento económico del período, y con el quiebre en las tendencias al deterioro en la distribución del ingreso que reportó la sociedad colombiana hasta finales de los años sesenta" (Presidencia de la República 1991: 90).

Infortunadamente, este apreciable ritmo de crecimiento del sector educativo declinó a partir de mediados de la década de los años setenta; en primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula fueron inferiores al 1%; en secundaria, donde las carencias son mayores, el crecimiento entre 1975 y 1984, fue de apenas el 5% y del 2% en el quinquenio siguiente; la esperanza de educación dejó prácticamente de crecer durante igual período. "En gran parte, el freno de la expansión educativa ocurrida en los últimos quince años se asocia con problemas institucionales, fruto de un esquema caracterizado por una administración centralista, niveles bajos de coordinación, deficientes canales de información y muy limitada participación de las familias y de la comunidad en general" (Ibidem: 95). Lo anterior lleva a la conclusión de que la calidad de la educación colombiana es deficiente en los diferentes niveles educativos, por lo que el crecimiento de la educación, si bien ha sido limitado, es ante todo cuantitativo, aspecto que ha limitado su contribución al aumento de la productividad total de los factores. Por ello, el Plan de Apertura Educativa, que así fue como denominó el Plan de Desarrollo a la propuesta de reforma de la Educación, se propuso recuperar el ritmo perdido de crecimiento de la educación con el fin de recoger los beneficios sociales señalados antes, que un sólido progreso educativo tiene.

## 2. La situación actual de la educación y desafíos

Al iniciarse la década de los noventa, el país presentaba el siguiente panorama en los diferentes niveles educativos:

### a) *Educación Básica*

-- De cada 100 niños en edad escolar, 16 no estaban asistiendo a la escuela, habiéndose llegado a este desarrollo educativo de manera desigual: mientras 12 niños de las capitales departamentales no estudian, la inasistencia escolar es del 22% en las zonas rurales; también muchos municipios de las dos costas así como zonas urbanas marginales presentan elevadas tasas de inasistencia.

-- Si bien en el pasado, el principal problema era el bajo acceso de los niños a la escuela, en la actualidad uno de los desafíos consiste en garantizar su permanencia en ésta; pues mientras en las zonas urbanas se ha logrado que más del 90% de los niños ingresen a primer grado, el 40% no logra permanecer cinco años en el sistema.

-- Un reciente estudio del Ministerio de Educación, el Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica (CIUP) y la Universidad de Harvard, muestra un 22.2% de repitencia para el primer grado y de 9.1% para el tercero, tasas que afectan mayormente a los sectores más deprimidos; ni con medidas de Promoción Automática se ha modificado apreciablemente esta realidad.

-- Un tercio de los cupos disponibles atiende a niños que superan la edad esperada (de 6 a 11 años para primaria), la gran mayoría de los cuales permanece en la escuela a causa de la gran repitencia.

-- Otro grave problema de la escuela primaria colombiana son los logros académicos tan bajos, que han mostrado evaluaciones realizadas por el mismo Ministerio, así como la incapacidad de aplicación para la vida, de los escasos conocimientos adquiridos.

-- Los estudios sobre calidad de la educación realizados en Colombia señalan los siguientes factores, internos al sistema escolar, asociados a las anteriores deficiencias: poca pertinencia de los currículos; insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes; poca relación entre la capacitación de los docentes y los currículos; falta de materiales y textos educativos; ausencia de aprestamiento previo de la mayor parte de los niños que ingresan al primer grado en establecimientos públicos; y carencia de instrumentos de detección y precisión de problemas (Presidencia de la República 1991: 96).

-- La participación de las comunidades en los procesos educativos y su administración, ha sido de poca trascendencia; dicha participación cobra singular importancia en los actuales momentos puesto que la descentralización de competencias a los departamentos y municipios es el gran escenario para el desarrollo educativo para lo cual, sin embargo, no se cuenta con la capacidad administrativa adecuada. En efecto, debido al rezago de la educación, la organización administrativa de la educación básica primaria venía siendo la misma desde hace 20 años cuando atendía la mitad de la población hoy cubierta, con la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros.

b) *Educación Secundaria*

-- La tasa de cobertura neta de secundaria es del 46%, diferenciada en 58% para las capitales departamentales y 36% para el resto de municipios, habiendo sido muy bajo el ritmo de crecimiento de la matrícula durante los últimos cinco años de la década pasada, tal como se anotó antes. La oferta de cupos, de otra parte, sigue siendo insuficiente constituyéndose en uno de los problemas más graves de la educación del país. Cerca del 45% del déficit de cupos se concentra en las cuatro ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla).

-- De manera similar a la primaria, en la educación secundaria se registran altas tasas de repitencia y deserción, especialmente en los grados sexto y séptimo (sólo se gradúa el 40% de los que ingresan al nivel secundario) así como es frecuente el fenómeno de la extraedad; "esta situación está relacionada con los traumas de la transición entre primaria y secundaria, causados por la actual

división entre establecimientos exclusivos para cada uno de los niveles, especialmente en el sector oficial. Dicha segmentación disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación, estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas en ambos niveles. Su impacto negativo es más notorio en la población infantil de los hogares más pobres" (Ibidem: 99-100).

-- Deficiencias de cobertura y eficiencia son agravadas con problemas de calidad, lo que se traduce en bajos logros académicos de los jóvenes, expresados en puntajes bajos de los exámenes del ICFES, requisito para ingresar a la educación superior. Como factores asociados a la baja calidad de la educación secundaria, se han detectado los siguientes: inadecuada formación de los docentes; escasos apoyos didácticos y pedagógicos; y la innecesaria dispersión de los currículos.

c) *Educación Técnica*

-- La Educación Técnica en Colombia cubre tres áreas: i) el apoyo a las aptitudes y preferencias de los estudiantes de bachillerato, en una división vocacional del conocimiento; ii) la aplicación del conocimiento a asuntos prácticos relacionados con la vida y la producción; y iii) la preparación a los desertores del sistema educativo y a los estudiantes interesados en aprender un oficio, para su inserción en el mercado laboral.

-- En 1988, había 550.000 estudiantes en este tipo de educación. La mayoría de éstos prefirió el ingreso a la educación superior. "Quienes se incorporaron directamente al mercado laboral obtuvieron ingresos aceptables en el corto plazo pero, en el mediano plazo, perdieron las posibilidades de movilidad laboral y su preparación resultó débil frente al proceso de cambio técnico, por la deficiencia de su formación general, que dificulta su actualización" (Presidencia de la República 1991: 101-102).

-- Varias limitaciones han sido observadas en esta área de la educación: además de la inconveniencia pedagógica, psicológica y social, el bachillerato diversificado, como preparación para la universidad, es costoso; se requiere una mejor complementación entre la educación formal y la educación profesional, la cual no se ha dado o ha sido ofrecida deficientemente por el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).

-- Un componente de la educación técnica es el postsecundario, que incluye la preparación para ingresar al mercado de trabajo o a la universidad. La primera, que es ofrecida a través de los institutos técnicos o tecnológicos, ha crecido a un promedio anual del 12.2% durante los últimos años, siendo superior al crecimiento de la educación superior (6.5% anual). Sin embargo, su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas.

Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad (Ibidem 102).

d) *Educación Superior*

-- En 1989 existían en Colombia 236 instituciones de educación superior, de las cuales 76 son universidades y las demás son instituciones de carácter universitario, instituciones tecnológicas y técnicas profesionales. En el conjunto de instituciones de educación superior, se ofrecieron 2.094 planes de estudio. El 70% de las instituciones de educación superior son privadas y el 30%, oficiales.

-- La matrícula de pregrado ha crecido rápidamente en el país; gracias a este crecimiento, la tasa de escolarización en educación superior se ubicó en 11.3%, similar al promedio para América Latina. La participación del sector privado representa el 58% de la oferta, participación muy superior al promedio para América Latina (35%).

-- "Por modalidades académicas, el 78% estudia en universidades, el 13% en instituciones tecnológicas y el 8% en instituciones técnicas profesionales. Por áreas del conocimiento, la matrícula se concentra en economía, administración, contaduría y afines (25%); ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (24%) y ciencias de la educación (22%)" (Ibidem 103).

-- Como problemas básicos de la educación superior se señalan los siguientes: falta de calidad académica; atomización institucional del sistema; e inequidad en la distribución de los subsidios del Estado.

-- En el nivel de postgrado, había 9.904 alumnos en 1990; el 56% de la matrícula correspondió a Especializaciones, el 44% a Maestrías en tanto que sólo había 15 alumnos matriculados en Doctorado, "la mitad de ellos en teología y la otra mitad en ciencias básicas". La oferta de Maestrías se concentra en las áreas de ingeniería, ciencias sociales y ciencias de la educación; en cambio, las Especializaciones están en las ciencias de la salud, administración y ciencias afines, e ingeniería.

-- Se observa un desarrollo rezagado de los programas orientados a la creación y adaptación del conocimiento, la investigación, los doctorados y las ciencias básicas. Lo que hay, se presenta en forma aislada, lo cual dificulta la constitución de una comunidad científica. No existe la complementación necesaria entre conocimiento, capital y trabajo ni el desarrollo institucional para lograrlo; el gasto en investigación científica es menos del 2% del gasto total de las universidades.

-- En las universidades públicas hay duplicación de recursos, gran variedad de regímenes prestacionales, y disparidades en los indicadores de calidad académica y de eficiencia administrativa y financiera; las mismas exhiben una alta

dependencia de los aportes de la Nación, los cuales han crecido continuamente sin que ello se refleje en aumentos en la cobertura o en la calidad ni contribuya a la equidad social o a la promoción de programas para la creación de una base científica y tecnológica nacional.

### 3. Metas y estrategias

Ante este diagnóstico que presenta un panorama desalentador de la educación en sus varios niveles (no obstante los innegables avances logrados con respecto a décadas pasadas), el país se fijó un conjunto de metas y estrategias, que se deberían alcanzar antes del año 2.020 si se desea convertir a Colombia en una sociedad económicamente competitiva en el concierto internacional (Urrutia 1991: 2).

De estas metas y estrategias, las tres siguientes están claramente definidas y establecidas:

#### *Cobertura del 100% del Programa Grado Cero*

Los objetivos de este programa son: facilitar la transición del niño entre el hogar y la escuela, y contribuir a disminuir la repitencia que es muy elevada en el primer año de escuela. Puesto que este es un programa que apenas está despegando, las pocas experiencias que se tienen son experiencias piloto que habrá que seguir y evaluar cuidadosamente.

La meta en cobertura (650.000 niños entre 5 y 6 años), que fue fijada para 1994 al finalizar el presente gobierno, fue reducida y se duda que inclusive ésta pueda ser alcanzada.

#### *100% de cobertura de la Educación Básica*

La nueva Constitución extendió a nueve años la obligatoriedad de la Educación Básica, lo cual hace más compleja la solución para alcanzar esta meta. En efecto, para lograr la universalización, por lo menos, de los 5 años de primaria se requiere poner en práctica eficaces estrategias de focalización de acciones en:

i) Los niños campesinos para lograr el ingreso y permanencia del 22% de éstos que en la actualidad no asisten a la escuela; para tal efecto, se proponen las siguientes acciones:

-- ampliación de 200.000 cupos para 1995 para garantizar el ingreso de todos los niños en edad escolar, mediante el mejoramiento de la eficiencia de las escuelas existentes y la construcción de escuelas adicionales (en las Costas Atlántica y Pacífica especialmente);

-- extensión del Programa "Escuela Nueva" a todas las zonas rurales del país para elevar la calidad y garantizar la primaria completa; en efecto, este novedoso Programa, desarrollado en el país, permite en cada escuela la oferta de la primaria completa, con uno o dos maestros; una metodología activa con estrategias de educación personalizada que posibilita el avance de los niños a su propio ritmo; una promoción flexible, eliminando el concepto de repitencia; la adaptación del calendario escolar a las actividades económicas del campo; y la estrecha participación de la comunidad en la vida de la escuela;

-- diseño de estrategias administrativas para responder al déficit de profesores (convenios con los Municipios dentro del proceso de descentralización de la educación básica y secundaria) e incentivos para la permanencia de aquellos (seguros de salud y acceso a programas de vivienda de interés social).

ii) Los niños pobres de las ciudades para lograr el ingreso y permanencia del 12% de éstos que en la actualidad tampoco asisten a la escuela; acciones propuestas:

-- desarrollo de proyectos con los municipios y ONGs para aumentar la oferta de cupos;

-- diseño de programas remediales para los niños en extraedad y/o que no han ingresado a la escuela.

iii) Los niños indígenas mediante el fomento de programas de etnoeducación, lo que significa:

-- capacitación de profesores de la comunidad;

-- producción de textos en lengua vernácula;

-- dotación de escuelas en zonas indígenas;

-- búsqueda de autonomía administrativa y operativa por parte de la comunidad indígena.

iv) Aquellos niños discapacitados cuyas familias carecen de recursos económicos. Acciones propuestas:

-- desarrollo de metodologías personalizadas para los niños con problemas de aprendizaje.

#### *Cobertura del 95% en bachillerato completo*

Para incrementar de manera tan significativa, tal como se propone en esta meta, la cobertura en secundaria se requieren en el sector urbano las siguientes acciones:

-- creación de nuevos cupos en los colegios ya existentes;

-- líneas de fomento para apertura de nuevos colegios por parte de los municipios y de la educación privada;

-- reorientación del servicio social universitario en la carrera de pedagogía a fin de que sus estudiantes sean profesores de secundaria por un semestre.

El problema de la universalización, tanto en el nivel primario como en el secundario, tiene dos facetas: la del ingreso universal y la de la retención una vez el niño ingresa al sistema escolar. Ahora bien, la baja retención que todavía presenta el sistema colombiano se debe, entre otros factores, a su ineficiencia que lleva a una elevada expulsión de niños del mismo. Al respecto, varias investigaciones pueden plantearse y realizarse, tendientes a:

i) Identificar los factores que determinan la deserción y una vez identificados éstos, diseñar proyectos pilotos que demuestren el beneficio/costo de los sistemas remediales que se propongan.

ii) Analizar la eficiencia relativa entre sistemas privados y públicos de administración, y entre diferentes grados de autonomía administrativa.

iii) Analizar la eficiencia y calidad de escuelas y colegios públicos con diferentes sistemas de administración y diferentes grados de autonomía y diseñar proyectos piloto de cambio institucional para validar posibles hipótesis resultantes de las investigaciones. Es decir, es necesario definir qué tipo de esquema institucional y grado de autonomía local o por escuela/colegio son los que crean más incentivos a la eficiencia.

iv) Estudiar y experimentar con diferentes sistemas de distribución de becas, que aseguren la eficiencia pero también la equidad ya que las becas no pueden darse exclusivamente con base en el desempeño académico pues ello significaría una discriminación contra los más pobres. "El problema de política pública es entonces diseñar sistemas administrativos y políticamente viables que hagan posible concentrar el dinero público en darle acceso a educación de alta calidad a los pobres" (Urrutia 1991: 9-10).

La definición y establecimiento de otras metas y estrategias, en cambio, requiere aún considerable investigación:

1) Niveles de cobertura de educación técnica superior (carreras cortas) versus carreras completas

Se requieren estudios detallados de demanda y rentabilidad comparativa entre uno y otro tipo de educación superior.

2) Cobertura de educación universitaria de postgrado

La creación de los postgrados, en vista de que Colombia exhibe un rezago apreciable en este nivel, también requiere estudios de demanda y rentabilidad para definir el grado de subsidio necesario para su provisión. De igual manera, hay que comparar costos y beneficios de programas de postgrado en el país versus entrenamiento en el exterior (Urrutia 1991: 3).

3) Entrenamiento para jóvenes que no terminan la educación secundaria y características de esos programas

Se requieren, por ejemplo, investigaciones sobre las causas de dicho abandono para poder plantear esquemas efectivos de entrenamiento, vinculados a programas de información que hagan posible su ubicación en el mercado laboral. Ahora bien, este entrenamiento específico ¿se debe hacer en entidades educativas o dentro de la empresa? Si dentro de la empresa, ¿qué grado de participación debe tener ésta en el diseño de los programas y qué incentivos se les puede dar para lograr su mayor participación?

4) Calidad de la educación

i) Si bien en el país se ha hecho poca investigación sobre la calidad de la educación, los escasos estudios que se han hecho sobre el desempeño académico de los niños en la escuela primaria, muestran una situación por demás preocupante. Por ello, se ha propuesto la evaluación periódica del logro académico a través del Sistema de Evaluación (SABER) y la difusión de sus resultados. De otra parte, se debería focalizar la asistencia técnica en las regiones de peores desempeños.

ii) Un campo fecundo de investigación en materia de calidad tiene que ver con la profundización del análisis, para traducirlo luego en propuestas concretas de acción, de los factores relacionados con la calidad de la educación básica, tales como:

-- ¿Qué efecto tiene el número de horas de escuela o de estudio sobre el desempeño en exámenes? Acción: propender por la eliminación de la doble jornada.

-- ¿Cuál es la relación entre desempeño académico y existencia de textos y materiales? Acción: dotación de textos para los alumnos y guías para los profesores priorizando la enseñanza del español y de las matemáticas.

-- ¿Cuál es la relación entre costos de la educación y calidad?

-- ¿Qué características de los profesores están relacionadas con la calidad en el desempeño académico? Acción: articulación de la formación de profesores en un sistema de educación por ciclos que integre la formación en las normales, las facultades de educación, la capacitación y el perfeccionamiento posteriores.

-- ¿Cuál es el impacto sobre el desempeño académico posterior, de los programas de nutrición en el preescolar y en la escuela primaria? Acción: suplir las deficiencias nutricionales y de salud de los niños de más bajos ingresos, tal como se viene haciendo a través de los restaurantes escolares, programa que debe ser reforzado.

iii) Respecto a la calidad de la educación secundaria, los exámenes del ICFES con los bachilleres, sugieren que en la última década no ha habido cambios serios en la calidad de dicha educación pero no se sabe a ciencia cierta si esa calidad es alta o baja.

iv) Una manera de medir calidad, con cobertura nacional, sería comparar el desempeño en ciertos exámenes hechos en otros países (Corea, Tailandia, Japón, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, etc.) con el desempeño de estudiantes colombianos

en los mismos exámenes, lo cual permitiría comparar la calidad de la educación colombiana con la de países industrializados y/o países en desarrollo que han logrado altos niveles de competitividad.

v) Tampoco se tienen buenos datos sobre diferencias regionales o diferencias entre establecimientos públicos y privados en términos de calidad, que puedan estar contribuyendo al posible aumento en la "brecha educativa". Al respecto, Urrutia (1991: 7) señala que en Antioquía (e igual situación puede estarse presentando en otras regiones), los exámenes del ICFES han empeorado en los colegios malos y mejorado en los buenos; por otra parte, la casi totalidad de los mejores colegios son privados; ahora bien, si no se mejora la calidad de los colegios públicos, esta fuente de desigualdad social aumentaría su peso en el futuro, lo cual tendría graves consecuencias ya que "el aumento en la cobertura de la educación ha sido uno de los principales determinantes en la mejoría de la distribución del ingreso en Colombia".

vi) Finalmente, el Estado debe proveer información a los padres de familia y los estudiantes sobre la calidad de los establecimientos, lo que lleva al establecimiento de exámenes oficiales y la difusión de sus resultados: "Eso es fundamental en un esquema en que la escuela privada es importante, para así facilitar la racionalización de las decisiones de escogencia de los ciudadanos. En el caso de sistemas escolares públicos, los datos de los exámenes sirven como 'management tool' para determinar la calidad de los administradores.

#### 4. Conclusión

En medio del cúmulo de transformaciones y reformas que se están produciendo en Colombia, es fundamental que el sistema educativo aumente su nivel de excelencia académica, para lo cual es necesario someterlo a su vez a una profunda reforma. Sin duda alguna, ésta debe empezar por la Educación Básica, que es la pieza fundamental de todo desarrollo posterior.

Ahora bien, se adelantan en la actualidad acciones encaminadas a aumentar la cobertura en todos los niveles, a promover la inversión en infraestructura física y en dotación, a facilitar el acceso de los sectores más pobres de la población a la educación mediante el subsidio a la demanda (becas a estudiantes pobres, como elemento significativo de financiación focalizada), pero estos medios necesarios no son suficientes para crear una cultura de la investigación y la creatividad. Con estas cuantiosas inversiones aún no se garantiza la calidad de la educación de los estudiantes colombianos, que muestra grandes deficiencias. Para mejorar ésta, juegan papel importante diferentes factores, entre los cuales, la pedagogía y, por lo tanto, un cuerpo de profesores altamente calificados, con vocación de enseñanza y plenos de compromiso con su misión, tienen uno de los mayores pesos relativos. Pero además de la capacidad de los profesores, se requiere un progreso de orden psicológico, cognoscitivo y afectivo

por parte de los estudiantes hacia la ciencia, el cual se debe reflejar en su agilidad, desde muy temprana edad, para leer, escribir y plantear y resolver problemas técnicos y científicos. El trecho por recorrer es aún largo; se confía en que ya se hayan dado los primeros pasos y se avance con firmeza por la senda segura.

### Notas

1 Para Eduardo Sarmiento, uno de los aspectos interesantes de la apertura colombiana ha sido su gradualidad. No obstante esta gradualidad, este autor señala que los pronósticos de los diseñadores de aquella no se han cumplido pues la concepción fundamental según la cual "la competencia inducía a las empresas a capitalizarse y modernizarse no se ha consolidado". Y por lo tanto, su conclusión evaluativa es negativa:

"El balance de la apertura no podría ser menos contraproducente para el desarrollo. En primer lugar, conduce a un déficit creciente de la balanza de pagos que no será fácil de sostener en una economía sin acceso al crédito externo y a la inversión extranjera. En la práctica significa una mayor dependencia del narcotráfico y los capitales golondrina. Adicionalmente, propicia un desarrollo industrial apoyado en actividades de bajo valor agregado y corporaciones de gran tamaño que se caracterizan por la baja absorción de mano de obra. Las oportunidades de empleo urbano se reducen a la informalidad, la construcción y el sector público. Algo similar ocurre en materia tecnológica. Las empresas especializadas en ensamblaje y comercialización no generan mayores aprendizajes ni facilitan la absorción tecnológica. Por último, constituye un mecanismo diabólico de inequidad. Acentúa la marginalidad urbana y profundiza la pobreza agrícola que son probablemente los principales factores de la mala distribución del ingreso" (1993:12).

El mismo autor se pregunta sobre dónde están las deficiencias específicas de la apertura colombiana y su respuesta es la siguiente:

- a. El proceso se inició sin una preparación previa que asegurara el aumento de la productividad y por ende, los avances que se logren están condicionados a un deterioro del salario real.
- b. La política macroeconómica ha interferido seriamente en el buen desempeño de la Apertura. Es así como inicialmente determinó una monumental restricción del crédito que dejó a las empresas sin ninguna posibilidad de reestructuración y modernización. Posteriormente, en conjunto con la liberación cambiaria, precipitó una monumental ampliación de la oferta monetaria que neutralizó en buena parte el efecto arancelario sobre las exportaciones.

c. Tal vez la falla más grande residió en el intento de imponer una apertura indiscriminada en una economía cuyos sectores se enfrentan en condiciones externas muy diferentes. Ni siquiera se reparó en que existieran las condiciones de mercado que inspiraron la política. Tampoco se advirtió que las ventajas en materia tecnológica están en aquellos países que tienen una mayor tradición de investigación y de aprendizaje.

Sin embargo, las cifras referidas a algunos de los aspectos destacados por Eduardo Sarmiento indicarían que, como en todo proceso de cambio profundo, hay ganadores y perdedores, y que las victorias o derrotas no son absolutas sino que pueden adquirir el carácter de coyunturales.

2 Ver **El Espectador**, Semana Económica, 11/7/1993.

3 Véase **El Espectador**, Semana Económica, 4/4/1993 y 11/7/1993.

4 Esta discrepancia de las dos publicaciones no tiene una explicación aparente, pues los cálculos de la Contraloría no tienen las precisiones metodológicas que sí tienen los de FEDESARROLLO.

## BIBLIOGRAFIA

- BASURTO, Paolo y Rachelle Hertenberg, (1992), "Evolución de la cooperación internacional", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp. 207-229.
- BUENAVENTURA, Nicolás, (1991), Notas a propósito del trabajo "Distribución del ingreso", Santafé de Bogotá, marzo.
- CARDENAS SANTAMARIA, Jorge Hernán, (1993). "La modernización del Estado. El desarrollo del artículo 20 transitorio", en Contraloría General de la República de Colombia, Política Colombiana, Volumen III, N° 1:19-28.
- CASTAÑEDA, Tarcisio, (1992), "Descentralización de los servicios sociales: riesgos y oportunidades", Ponencia presentada en el Seminario sobre descentralización, organizado por el Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, octubre.
- CIFUENTES NOYES, Ariel y José Vicente CASAS DIAZ, (1989), "Evaluación del Sistema de Medicina Familiar en el ISS", Consultoría contratada con UNICEF-FES-DNP, Santafé de Bogotá, 4 de septiembre.
- CONSEJERIA PRESIDENCIAL PARA LA POLITICA SOCIAL, (1993), El gasto público social: consideraciones conceptuales económicas y jurídicas, Santafé de Bogotá, mayo. (Versión preliminar para discusión.)
- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, (1991), "Salud y crecimiento económico: Las condiciones de salud también cuentan", en Contraloría General de la República, Informe Financiero, Santafé de Bogotá, noviembre, pp. 13-23.
- , (1991a), "Nutrición y crecimiento económico: El estado global de nutrición debe mejorar", en Contraloría General de la República de Colombia, Informe Financiero, Santafé de Bogotá, diciembre, pp. 11-19.
- , (1992), Política colombiana. Reestructuración del Estado y apertura, Volumen II, Número 2.
- , (1992a), "La reforma a la seguridad social en Colombia: ¿una aventura económica?" en Contraloría General de la República de Colombia, Informe Financiero, Santafé de Bogotá, agosto, pp. 45-62.

- , (1993), Política colombiana. Artículo 20 transitorio: la modernización del Estado, Volumen III, N° 3.
- , (1993), Economía colombiana: 2 años de apertura, enero-febrero, No. 241.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, (1992), "Capital humano y política social", Revista Planeación y desarrollo, Volumen XXIII, N° 2, septiembre.
- FEDESARROLLO, (1990), Revista Coyuntura social, N° 1, diciembre.
- , (1991), Revista Coyuntura social, N° 2, mayo.
- , (1992), "Gasto social y crecimiento", Revista Coyuntura social, Santafé de Bogotá, Fedesarrollo-Instituto SER, N° 6.
- GARCIA PACHECO, Jorge, (1992), "La protección de la infancia y los programas sociales", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp. 121-137.
- HEREDI BENITEZ, Rodolfo (ed.), (1990), Población y Desarrollo, Santafé de Bogotá, Corporación Centro Regional de Población (CCRP)/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)/Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- JARAMILLO, Hernán y Elsy BONILLA, (1991), "La situación socioeconómica de Colombia durante la década de los ochenta y perspectivas para los noventa", Documento presentado a UNICEF, Santafé de Bogotá, mayo.
- JUNGUITO BONNET, Roberto, (1993), "Perspectivas 1993: menos inflación y más crecimiento", en Contraloría General de la República de Colombia, Revista Economía Colombiana "2 Años de Apertura", enero-febrero, 241:43-47.
- LECHNER, Norbert, (1992), "El debate sobre Estado y mercado", en Revista Foro, Santafé de Bogotá, septiembre, N° 18: 69-70.
- LOPEZ MONTAÑO, Cecilia, Juan Carlos RAMÍREZ y Jaime VOLMAR, (1991), "La reforma de la seguridad social: algunas de sus implicaciones macroeconómicas", en 1er. Congreso Nacional del Ahorro, Memorias, Santafé de Bogotá.
- LOPEZ MONTAÑO, Cecilia y Carlos Alberto RODRÍGUEZ, (1992), "Seguridad social: ¿una reforma para pagar la deuda social?", en Contraloría General de la República de Colombia, Política colombiana. Reforma del Estado y apertura, Santafé de Bogotá, 71-88.

- MENEGUZZO, Marco, (1992), "Project Management Interinstitucional y cooperación para el desarrollo en el Sector Salud", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o Conflicto?, pp.175-206.
- MOJICA MARTINEZ, Claudia, (1992), "Las reformas de 1968 y la década de los ochenta: entre la intervención y el neoliberalismo", en Contraloría General de la República de Colombia, Política colombiana. Reforma del Estado y apertura.
- MONTENEGRO, Armando, (1991), "Bases del Plan de Desarrollo", Ponencia presentada en el Foro Programas Socio-Laborales y Modernización Económica, Santafé de Bogotá, marzo.
- MURILLO CASTAÑO, Gabriel y Juan Carlos RUIZ VASQUEZ, (1992), "Redefinición del Estado y modelo neoliberal en América Latina", en Contraloría General de la República de Colombia, Política colombiana. Reestructuración del Estado y apertura.
- NUÑEZ, Nelly, (1992), "La dimensión de la deuda social: metodología y escenarios en el Perú", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp. 63-87.
- ORJUELA ESCOBAR, Luis Javier, (1992), "La nueva configuración del Estado colombiano en los 90", en Contraloría General de la República de Colombia, Política colombiana. Reestructuración del Estado y apertura.
- PIO, Alessandro (ed.), (1992), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, Milán, Instituto di Studi Latino-Americani dell'Università Bocconi- EGEA.
- , (1992), "Introducción: la interacción entre el desarrollo económico y social: un marco para el análisis", en Alessandro Pio (ed), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp. 1-15.
- , (1992), "Diseño de los programas sociales bajo condiciones de Economía de ajuste", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp. 91-120.
- PREALC-OIT, (1990), "Colombia: la deuda social en los 80", Informe de la Misión PREALC-OIT, Bogotá, 2 tomos.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, Departamento Nacional de Planeación, (1991), La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994. Santafé de Bogotá.
- RAMIREZ, Juan Carlos, (1990), "El gasto público social del gobierno central", en FEDESARROLLO/Instituto SER, Coyuntura Social, No° 2, Santafé de Bogotá, mayo, 159-170.

- REIMERS, Fernando, (1992), "¿Tiene Jomtien relevancia en América Latina? Los ajustes a la educación cuando se ajusta la economía", en Alessandro Pio (ed.), Ajuste económico y desarrollo social: ¿complementariedad o conflicto?, pp.139-173.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. CONSEJERIA SOCIAL, (1992), Fondo de solidaridad y emergencia social, en Revista Planeación y desarrollo (Capital Humano y Política Social), Vol. XXIII, N° 2, 255-288.
- RESTREPO FORERO, Gabriel Alberto, (1992), "La prioridad social: propuestas y realizaciones", Consultoría realizada para la Unidad de Desarrollo Social del DNP y la Consejería Social, con apoyo de UNICEF, Santafé de Bogotá.
- RESTREPO, Juan Camilo, (1992), Hacienda Pública, Santafé de Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ROJAS, Fernando, (1993), "La descentralización de Gaviria: descentralización y desorden institucional", en Contraloría General de la República de Colombia, Revista Economía Colombiana. "2 Años de Apertura", enero-febrero, 241:63-68.
- ROJAS RUIZ, Humberto, (1991), "La seguridad social y los servicios de salud en Colombia", Documento preparado para el Taller sobre Políticas Sociales, Santafé de Bogotá, CIID-FEDESARROLLO, 1 y 2 de agosto.
- SANCHEZ DAVID, Rubén (con la colaboración de Yolanda Marín), (1992), "Redefinición del Estado y privatización del sector público", en Contraloría General de la República de Colombia, Política colombiana. Reestructuración del Estado y apertura.
- SARMIENTO ANZOLA, Libardo, (1991), "Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia 1972-1990", en Fresneda, Oscar, Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia, Santafé de Bogotá, PNUD, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
- SARMIENTO ANZOLA, Libardo y Alvaro Zerda Sarmiento, (1993), "Ajuste estructural, desarrollo económico y social. Dos años de revolución pacífica", en Contraloría General de la República de Colombia, Revista Economía Colombiana. "2 Años de Apertura", enero-febrero, 241:16-42.
- SARMIENTO PALACIO, Eduardo, (1993), "Tres años de apertura", en Contraloría General de la República de Colombia, Revista Economía colombiana. 2 Años de Apertura, enero-febrero, 241:6-15.
- STEWART, Frances, (1992), "La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe", UNICEF, Argentina, Documento de Trabajo N° 13, 61 pp.

- SUAREZ MELO, Mario y Saúl PINEDA HOYOS, (1991), "Eficiencia del Estado y privatización", Colombia Siglo XXI, Santafé de Bogotá, Tomo I, 369-412.
- UNIDAD DE DESARROLLO TERRITORIAL-DNP, (1992), "La descentralización: competencias y recursos", Revista Planeación y desarrollo (Capital Humano y Política Social), Vol. XXIII, N° 2, 177-219.
- URRUTIA MONTOYA, Miguel, (1990), "Población y gasto social", en Rodolfo Heredia Benítez (ed.), Población y desarrollo, Santafé de Bogotá, Corporación Centro Regional de Población (CCRP)/Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)/ Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 49-58.
- , (1991), "Acceso, calidad y equidad en la política educativa", Documento preparado para el Taller sobre Políticas Sociales, Santafé de Bogotá, CIID-FEDESARROLLO, 1 y 2 de agosto.
- VIDAL PERDOMO, Jaime, (1993), "¿Modernización del Estado? ¿Privatizaciones? ¿Reforma administrativa?", en Contraloría General de la República de Colombia, Política Colombiana, Volumen III, N° 1, 5-12.
- VILLAMIZAR GARCIA-HERREROS, María Eugenia, (1989), "Formas alternativas de Seguridad Social", Informe de Consultoría presentado al DNP y auspiciado por UNICEF, Santafé de Bogotá, mayo.
- VIVAS REYNA, Jorge, (1987), "Recesión, ajuste económico y política de salud", Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO/UNICEF/DNP.
- VIVAS REYNA, Jorge et al., (1988), "El Sistema Nacional de Salud", Santafé de Bogotá, FEDESARROLLO y Organización Panamericana de la Salud.
- VIVAS REYNA, Jorge, Luis Fernando MEDINA e Isidro HERNÁNDEZ, (1992), "Estado, crecimiento económico y equidad", Santafé de Bogotá, en prensa.
- VOLMAR, Jaime, (1992), "La seguridad social en Colombia. Situación actual y perspectivas", Santafé de Bogotá, inédito.