
LA POLÍTICA SOCIAL EN EL PLAN DE DESARROLLO

Consuelo Corredor Martínez

Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Económicas,
Universidad Nacional de Colombia

Ponencia presentada en el Foro "Contexto Macroeconómico y Plan de Desarrollo", 8 de abril de 1999, Bogotá. Agradezco la colaboración de la economista Magda Rivera en la realización de este trabajo.

Resumen

Corredor, Consuelo. "La política social en el plan de desarrollo *Cambio para construir la paz*", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, páginas 103-124

La tesis central de este artículo es que el actual Plan de Desarrollo mantiene —en forma equivocada— la dicotomía entre política económica y política social, y que esta última continúa atrapada en una visión de complementariedad que lleva a persistir en el asistencialismo y a subestimar la complejidad de los factores estructurales y coyunturales que están en la raíz de la violencia y la pobreza, dos problemas que el Plan considera centrales.

Abstract

Corredor, Consuelo. "Social policy in the Development Plan *Change to Build Peace*", *Cuadernos de Economía*, v. XVIII, n. 30, Bogotá, 1999, pages 103-124

The central thesis of this article is that the current Development Plan maintains —mistakenly— the dichotomy between economic policy and social policy, and that the latter continues to be trapped in a vision of complementarity which leads to the persistence of assistentialism and to underestimating the complexity of the structural and conjunctural factors which are at the root of violence and poverty, two problems which the Plan considers central.

Desde la década pasada se ha implementado un modelo de desarrollo que privilegia al mercado sobre el Estado, que promueve la inserción internacional a costa de una enorme fragmentación social y que posterga la solución real de los graves problemas de desigualdad y de pobreza con el supuesto de que la libre competencia da lugar a una mayor justicia social. El tiempo ha transcurrido y es evidente que las grandes cuestiones del desarrollo relacionadas con la democracia real, la construcción de ciudadanía, la erradicación de la pobreza y la paz cierta y duradera no han sido resueltas. Esto se debe a que el actual modelo de desarrollo busca ante todo relanzar el proceso de acumulación de capital mediante cuatro estrategias concretas: reforma del papel y el tamaño del Estado, liberación económica, flexibilización del mercado de trabajo y apertura de la economía. Ello conduce a un paquete de política económica que en ningún momento se interroga sobre los costos sociales que conlleva su implementación.

Los beneficios sociales se confían al transcurso del tiempo, de ahí que su aparente resultado sea secuencial: antepone el crecimiento económico y pospone o coloca en lugar subsidiario a la política social pues impera la creencia de que el crecimiento económico por sí mismo lleva a un mayor desarrollo y a la equidad social. Esto se puede apreciar, por ejemplo en el planteamiento del Banco Mundial que reconoce que tanto la estabilización de corto plazo con su recomendación de ajustes presupuestales, como la aplicación de las políticas de liberalismo económico interno, pueden incrementar de manera transitoria las desigualdades sociales y la pobreza, las cuales serán superadas como subproducto de la recuperación del crecimiento por el libre funcionamiento del mercado: "El buen

funcionamiento de los mercados engendra en forma usual y natural una mayor justicia social".¹

Pero incluso en esta visión estrecha, lo que no previeron el Banco ni los gobiernos que han seguido sus orientaciones es que la espera podía prolongarse demasiado y hacerse crónica, debido a que el crecimiento ha resultado más difícil de lo esperado, porque los ajustes de los diferentes mercados y sus interacciones no han sido tan automáticos como postula la teoría, y el retorno al equilibrio en una senda de crecimiento de largo plazo aún no se avizora, afectada por los movimientos contrapuestos de las múltiples variables nacionales e internacionales que han revelado la vulnerabilidad de las economías, agravada por las tensiones e implicaciones sociales y políticas que el modelo desconoce.

Lo anterior se hace evidente en la difícil situación socioeconómica en la que se debaten importantes sectores de la población. En 1998, el 26.6 por ciento de la población ocupada devengaba el salario mínimo y el 36.3 por ciento ganaba entre uno y dos salarios mínimos, y el 73 por ciento de la población ocupada no ganaba más de tres salarios mínimos (cuadro 1). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo se duplicó entre 1994 y 1998 al pasar de 7.6 por ciento a 15.7 por ciento (cuadro 2), mientras que la evolución del empleo por posición ocupacional en los años 90 (cuadros 3 y 4) demuestra que la mayor absorción de la fuerza laboral se presentó en las actividades informales. Es así como el 98 por ciento de los ocupados en la categoría Trabajador Familiar sin Remuneración, el 89 por ciento de la categoría por Cuenta Propia y el 83 por ciento de los ocupados en la categoría Patrones o Empleadores, corresponden a este sector que en conjunto absorbe el 55 por ciento de la mano de obra ocupada. Igualmente alarmante es el fenómeno del subempleo, que desde 1995 viene creciendo de manera acelerada, pasando de tasas del 11 por ciento de la población adulta a valores cercanos al 20 por ciento en 1998. Estos mecanismos de subsistencia de la fuerza laboral amortiguan el crecimiento del desempleo abierto y adquieren un carácter estructural en el mercado laboral colombiano [Fedesarrollo 1998, 20-21].

La mano de obra de los sectores pobres suele ser de baja calificación, por lo cual sus niveles de remuneración están por debajo del salario mínimo o, en el mejor de los casos, son iguales a éste. De hecho, estos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades y cualquier reducción de los salarios nominales o reales disminuye en forma considerable su capacidad adquisitiva, lo que les impone estrategias inmediatas para enfrenar esta situación.²

1 Banco Mundial, citado en Valier [1994, 43].

2 Los estudios de Moser [1996] muestran que cuando el ingreso disminuye, los hogares minimizan de inmediato el gasto en tres frentes, lo que implica desmejora

CUADRO 1
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN INGRESO MENSUAL
Total siete áreas metropolitanas, junio 1996-1998
Porcentaje

	1996	1997	1998
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0
Hasta 1 salario mínimo	32.0	22.1	25.5
Más de 1 a 2	32.1	32.8	35.3
Más de 2 a 3	20.7	12.3	10.3
Más de 3 a 4	4.9	3.7	4.3
Más de 4 a 5	3.3	3.3	3.5
Más de 5 a 6	1.7	2.4	1.3
Más de 6	5.3	4.9	5.4
No informan	18.5	14.4	ND.

Nota: Las cifras absolutas de la población ocupada en junio de los tres años son, en su orden, 1996: 5'440.824; 1997: 5'560.661; 1998: 5'735.574.

Fuente: DNP-Umacro.

La reducción de los ingresos familiares se ha tratado de compensar con el aumento de las tasas globales de participación laboral, con un alto componente de oferta de trabajo femenino y juvenil en condiciones precarias, que acentúan la doble jornada de la mujer para garantizar la formación y reproducción de la fuerza de trabajo y el mismo trabajo infantil aún no erradicado. A pesar de esta precariedad, constituyen contribuciones del hogar a la sobrevivencia y sostenibilidad del mercado.

La población económicamente activa ha aumentado notoriamente en Colombia en los dos últimos años (cuadro 2), no sólo por el crecimiento vegetativo y migratorio de la población sino también por el desplazamiento masivo de la población inactiva a la categoría de los económicamente activos, junto a la incorporación de la fuerza laboral 'secundaria' conformada por mujeres y jóvenes, que está creciendo muy rápidamente. La tasa de participación femenina pasó del 46.7 por ciento en 1991 a 53.2 por ciento en 1998. La mayor inserción ocupacional de la mujer en el mercado laboral, que pasó de 39.8 por ciento en 1991 a 42.9 por ciento en

en su calidad de vida: reducen el gasto total, cambian los hábitos alimenticios por sustitutos de menor costo y generalmente de menor contenido nutricional y reducen las compras de bienes no esenciales.

1998, se ha presentado en los sectores transporte, construcción, servicios, comercio e industria en su orden (cuadro 5). Por su parte, los jóvenes son los más afectados por el subempleo, con niveles del 22 por ciento en 1998, y los más vulnerables son quienes cursaron el bachillerato, en una proporción del 51 por ciento (gráfica 1).

CUADRO 2
TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO
Siete áreas metropolitanas
Porcentaje

Año	TGP	TO	TD
1992	59.5	54.1	9.1
1993	60.3	55.6	7.8
1994	59.9	54.5	7.6
1995	59.4	54.2	8.7
1996	59.1	52.0	11.9
1997	59.9	52.6	12.1
1998	61.0	51.8	15.7

TGP: Tasa global de participación = Población económicamente activa/población en edad de trabajar.

TO: Tasa de ocupación = Población ocupada/población económicamente activa.

TD: Tasa de desempleo = Población desempleada/población económicamente activa.

Fuente: Fedesarrollo [1998]; Dane, Encuesta Nacional de Hogares.

Los sectores pobres han sido particularmente afectados porque su principal activo es su mano de obra. La búsqueda de metas macroeconómicas orientadas a la estabilización, con sus consiguientes efectos recesivos, tienen un impacto inmediato sobre la generación de empleo y los niveles de ingresos. Igualmente la prédica del equilibrio fiscal reduce en forma importante la inversión social dada la inflexibilidad del presupuesto público.

La reducción del gasto público, ante la rigidez de los gastos de funcionamiento y el imperativo del pago del servicio de la deuda, recae más en los rubros que tocan con la cuestión social, en particular con la infraestructura social: educación, salud, vivienda y servicios públicos. Así los cambios en el monto y composición del gasto público afectan más a los pobres que a los no pobres.

CUADRO 3
 CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
 Siete áreas metropolitanas, junio 1992-1998

	Participación	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Contrib. ^b 97-98	Contrib. ^c 91-98	Tasas de crecimiento Promedio anual		
		5.4	2.3	1.6	3.8	-0.8	2.2	3.1	3.1	1.5	2.5	91/94	95/98
Total		5.4	2.3	1.6	3.8	-0.8	2.2	3.1			3.1	1.5	2.5
Industria	20.0	4.6	2.2	1.8	0.4	-2.3	-7.6	5.2	33.0	5.0	2.9	-1.7	0.5
Construcción	6.0	17.1	6.6	17.5	5.8	-12.5	-4.7	0.2	1.0	9.0	13.6	-5.8	3.8
Comercio	25.0	10.2	-0.9	0.3	6.0	-4.1	2.4	2.1	17.0	22.0	3.1	0.1	2.5
Transporte	-0.4	17.8	1.6	4.0	2.9	-2.5	13.4	29.0	13.0	6.0	6.0	-4.4	5.0
Serv. Financieros	9.0	5.6	-4.1	17.0	10.2	2.6	19.2	-10.8	-34.0	16.0	5.8	2.9	5.2
Serv.com.soc y per	30.0	1.0	2.7	-3.3	2.3	3.9	5.8	7.8	72.0	34.0	0.1	5.8	2.8
Otros ^a	2.0	3.0	2.5	-12.6	-2.8	15.4	11.2	-19.8	-15.0	-1.0	-2.7	1.0	-1.1

^a Otros: electricidad, gas y agua, minería y agricultura.

^b Contribución al crecimiento total del empleo entre junio de 1997 y 1998.

^c Contribución al crecimiento total del empleo entre junio de 1991 y 1998.

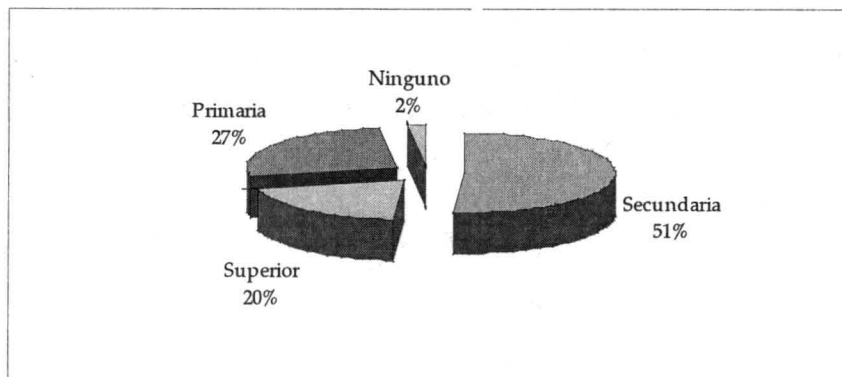
Fuente: Fedesarrollo [1998]; cálculos de Fedesarrollo con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares.

CUADRO 4
TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO ANUAL Y POR PERIODOS SEGÚN POSICIÓN OCUPACIONAL
Siete áreas metropolitanas, junio 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Participación (a)	Tasas de crecimiento Promedio anual		
									91/94	95/98	91/98
Total	5.4	2.3	1.6	3.8	-0.8	2.2	3.1	100.0	3.1	1.5	2.5
Obrero o empleado particular	7.2	4.1	2.3	3.0	1.4	-3.8	0.6	51.6	4.5	-0.6	2.1
Obrero o empleado del gov.	-9.7	-7.5	3.9	-1.4	3.8	-4.6	14.5	8.7	-4.6	4.3	-0.4
Empleado doméstico	4.4	1.4	-15.8	-1.7	-8.4	13.4	8.5	4.4	-3.7	4.0	-0.2
Trabajador por cuenta propia	-5.9	17.5	-6.6	18.4	-8.8	21.5	-4.9	27.3	1.1	1.8	3.7
Patrón o empleador	58.9	-34.6	57.3	-32.8	26.6	-25.8	57.5	6.5	17.8	13.9	7.2
Trab. familiar sin remuneración	93.1	-34.1	-13.4	25.1	-32.5	43.5	25	1.6	3.3	6.8	7.7
Total hombres	4.0	2.2	2.3	2.6	-0.03	-1.5	1.4	100	2.8	-0.2	1.5
Total mujeres	7.5	2.5	0.5	5.4	-1.6	7.5	5.5	100	3.5	3.7	3.8

(a) Participación de cada sector en el empleo total.
Fuente: Fedesarrollo [1998].

GRÁFICA 1
POBLACIÓN SUBEMPLEADA POR NIVEL EDUCATIVO
Junio 1998



Fuentes: DNP - Umacro.

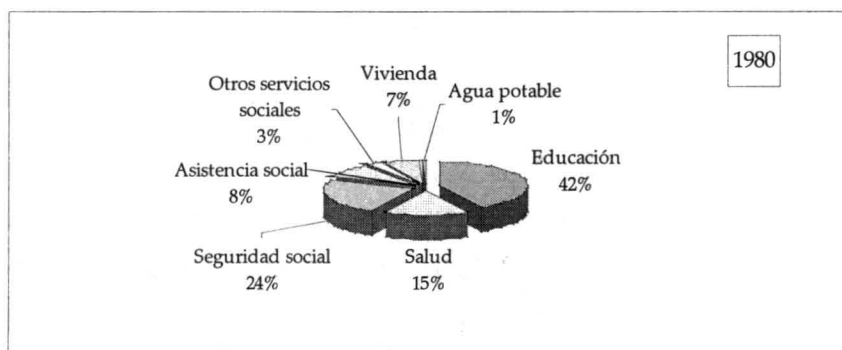
CUADRO 5
CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD
Sexo femenino
Siete áreas metropolitanas, junio

	Tasas de crecimiento Porcentaje promedio anual		
	91/94	95/98	91/98
<i>Total</i>	-3.5	3.7	3.8
Industria	4.3	-0.8	1.7
Construcción	8.4	2.6	8.7
Comercio	3.8	1.8	3.9
Transporte	14.4	9.6	11.4
Servicios financieros	7.1	4.0	6.0
Servicios com., soc. y per	1.5	7.2	4.0
Otros	5.4	8.5	3.7

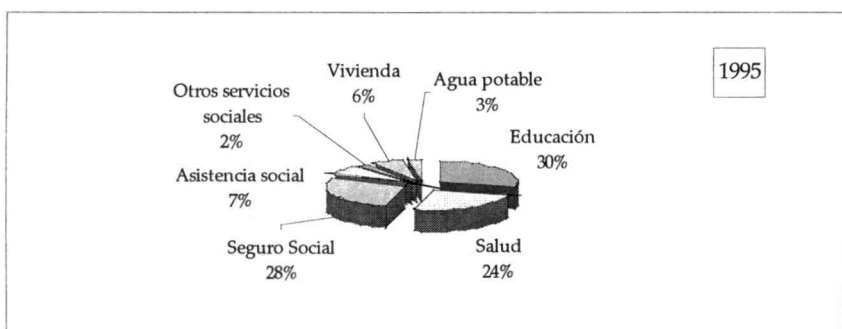
Fuente: cálculos con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares.

Las cifras (cuadro 6) muestran que el gasto público social como proporción del Pib pasó de 7.6 por ciento en 1980 a 13.3 por ciento en 1997 debido a las normas establecidas en la Constitución de 1991 y al pago de pensiones causadas en el pasado y a la nivelación salarial de los docentes, que estaban rezagados. El gasto en educación pasó de 3.2 por ciento del Pib en 1980 a 4.5 por ciento del Pib en 1997; sin embargo, su participación en el gasto público social se redujo del 42 por ciento al 30 por ciento en ese mismo período (gráfica 2).

GRÁFICA 2
PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL



Fuente: Fesdesarrollo [1998]



Fuente: Fesdesarrollo [1998].

Entre tanto el gasto público en salud creció al pasar del 1.2 por ciento del Pib en 1980 a 3.7 por ciento en 1997 (cuadro 7). También creció como proporción del gasto público social desde el 17 por ciento en 1980 hasta el 24 por ciento en 1997.

CUADRO 6
GASTO PÚBLICO SOCIAL Y GASTO PÚBLICO TOTAL
Porcentaje del Pib y porcentaje

	Gasto público Social	Gasto público Total	Participación GPS/GPT
1980	7.6	27.9	27.2
1981	8.0	24.5	32.7
1982	8.1	24.9	32.4
1983	8.2	25.0	32.7
1984	8.2	24.9	32.8
1985	8.0	24.3	33.0
1986	7.7	29.2	26.5
1987	7.7	26.0	29.7
1988	7.9	26.1	30.1
1989	9.9	29.7	33.5
1990	8.0	26.9	29.9
1991	8.0	27.3	29.4
1992	9.4	30.7	30.6
1993	10.0	28.3	35.4
1994	11.6	32.1	36.3
1995	14.3	33.4	42.8
1996	15.3	37.2	41.2
1997	13.3	43.5	35.2

Fuente: Fedesarrollo [1998].

Dicho crecimiento se explica en buena medida por la reforma en salud contenida en la Ley 100 de 1993 aplicada desde 1994 y por reagrupaciones de gastos entre sectores; por ejemplo los gastos del Seguro Social correspondientes a enfermedad general y maternidad se contabilizaban hasta 1993 como gastos en seguridad social y desde entonces se contabilizan como rubros del sector salud, la nivelación salarial del sector público que benefició a 100.000 empleados de la salud entre 1994 y 1996 [Fedesarrollo 1998, 57]. Pese a estos avances el sistema de la salud en Colombia adolece de una profunda crisis que ha comenzado a revelarse en

el cierre de hospitales públicos y en el agotamiento de las existencias de los insumos más básicos y aun en el retraso de los salarios. El principal objetivo de la reforma de la salud fue el de dar cobertura universal; sin embargo de una población aproximada de cuarenta millones de habitantes, el Instituto de los Seguros Sociales (principal entidad pública) cubre a 8.5 millones de personas, la red pública 6.5 millones y el sector privado a 3 millones, es decir que en Colombia más de la mitad de sus ciudadanos no tienen cubierto los riesgos sobre la salud.

CUADRO 7
GASTO SOCIAL POR SECTORES
Porcentaje del Pib

Sector	1980-1986	1987-1990	1991-1994	1995-1997
Educación	3.5	3.2	3.7	4.4
Salud	1.3	1.3	1.8	3.6
Seguridad social	2.1	2.8	3.1	4.1
Asistencia social	0.5	0.5	0.5	1.1
Otros servicios	0.2	0.3	0.3	0.4
Vivienda	0.4	0.4	0.4	1.0
Agua potable	0.1	0.1	0.3	0.4
<i>Total</i>	<i>8.0</i>	<i>8.5</i>	<i>10.0</i>	<i>14.9</i>

Fuente: Fesdesarrollo [1998].

Por lo anterior, no es de extrañar que en la última década el 54 por ciento de la población nacional esté por debajo de la Línea de Pobreza (LP) (cuadro 8). El fenómeno es más agudo en el sector rural: mientras el 42 por ciento de la población urbana es pobre, el 70 por ciento de la población rural se halla en situación de pobreza, de modo que en 1995 por cada cien pobres urbanos hay ciento sesenta y siete pobres rurales, una tasa que crece desde 1991 a un ritmo de 11 por ciento por año [Misión Social 1998, 140, cuadro 6.5]. En el reciente *Informe de Desarrollo Humano para Colombia* (1998) se señala que en 1995 dos de cada diez colombianos perciben ingresos inferiores a la Línea de Indigencia (LI), lo que equivale a que cerca de siete millones carecen del ingreso suficiente para cubrir una canasta básica de alimentos. Entre tanto, la pobreza medida por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) muestra una mejoría al pasar de 30 por ciento en 1991 a 24 por ciento en 1995 [Dane 1996]. Aunque el índice sigue siendo alto, su descenso se debe principalmente a los efectos de la política de

construcción de vivienda de interés social, pues como se sabe tres de los componentes del índice se refieren a condiciones de la vivienda.

También se presentan problemas del lado de la política económica, ya que ésta afecta no sólo las actividades económicas sino además a los agentes productores y consumidores. En el caso que nos ocupa, especial atención merecen la política monetaria, en la que es de gran importancia lo que ocurra con las tasas de interés y la inflación, la política cambiaria y la política fiscal.

CUADRO 8
MEDIDAS DE POBREZA

	1978	1988	1991	1992	1993	1994	1995
Línea de pobreza	0.581	0.540	0.563	0.546	0.549	0.532	0.538
Brecha de ingresos	0.484	0.462	0.442	0.457	0.445	0.439	0.434
Necesidades básicas insatisfechas	nd.	nd.	0.300	nd.	0.260	0.240	0.240
Gini total nacional	0.542	0.554	0.554	0.564	0.584	0.569	0.556

Fuente: Cálculos de la Misión Social con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares; Dane, *Boletín de Estadística* 520, julio de 1996.

El fenómeno de la inflación, en tanto se expresa como un aumento en el nivel general de precios, afecta en forma negativa principalmente a los perceptores de rentas fijas y a quienes no poseen activos fijos, ni activos financieros con rentabilidad real positiva, que suelen ser las mismas personas. En el primer caso sus ingresos se ajustan una vez al año mientras los precios aumentan a lo largo del mismo, con lo cual se da una pérdida continua en su ingreso real, y en ambos casos se reduce su capacidad adquisitiva, sin que tengan mecanismos de compensación. Particular atención merece el comportamiento de los precios de los alimentos, pues estos tienen una gran participación dentro del gasto de los hogares pobres. En Colombia la inflación es bastante inercial, rondando durante largo tiempo el 20 por ciento y uno de los países con alta inflación precedido sólo por Ecuador, Venezuela y México en América Latina. Los dos últimos años son los únicos en que la meta de inflación fijada por el Banco de la República se ha cumplido y ello principalmente por la caída de la demanda interna desde 1995, acompañada de una disminución acelerada del ahorro privado y de la recesión general de la economía que retrocedió al nivel insospechado de un crecimiento del Pib de tan sólo 0.2 por ciento en 1998 [Misión Social 1998, 34].

CUADRO 9
PARTICIPACIÓN DE CADA SECTOR EN EL GASTO SOCIAL TOTAL

Año	Educación	Salud	Seguridad social	Asistencia social	Otros servicios sociales	Vivienda	Agua potable saneamiento
1980	42.2	15.4	24.3	8.3	2.9	6.5	0.5
1981	41.4	15.4	28.7	8.8	2.2	2.8	0.7
1982	44.0	14.9	24.8	7.5	2.4	5.8	0.6
1983	44.7	15.2	25.3	7.1	2.5	4.3	0.9
1984	45.3	13.3	25.1	6.5	2.4	5.6	1.7
1985	44.0	17.2	26.4	4.0	2.7	3.3	2.5
1986	42.8	16.8	27.2	4.0	2.7	5.7	0.8
1987	42.6	16.7	27.1	4.2	2.6	5.0	1.9
1988	40.6	17.7	27.7	5.0	3.4	3.8	1.8
1989	38.8	13.2	30.2	6.3	3.2	4.3	4.0
1990	43.0	11.7	29.7	5.9	2.8	4.1	2.7
1991	37.9	17.6	30.1	5.5	3.2	3.6	2.1
1992	31.5	21.7	31.8	5.0	3.7	3.7	2.6
1993	30.5	22.4	26.7	7.7	3.3	6.7	2.7
1994	28.5	24.3	27.6	7.4	2.6	6.9	2.7
1995	29.4	24.4	27.7	7.4	2.1	6.1	2.9

Fuente: Fedesarrollo [1998].

El comportamiento de las tasas de interés tiene efectos económicos y sociales de gran importancia pues los sectores pobres también están atravesados por el mercado del crédito, ya sea para pequeñas actividades productivas, para consumo o para adquisición de vivienda. Los elevados tipos de interés encarecen los recursos de crédito con lo cual se succiona el escaso excedente generado, o impide la consecución de fuentes de financiamiento para la adquisición de bienes necesarios, incluida la vivienda. Además hay una relación estrecha entre tasas de interés y el comportamiento del empleo y de la inversión y de ello se da cuenta en el caso colombiano donde el crecimiento desbordado de las tasas de interés dieron al traste con el crecimiento económico y dispararon las tasas de desempleo desde 1993.

Una gran atención merece la política fiscal, pues ella es la que traza las directrices de los ingresos y gastos del Estado. Por el lado de los ingresos, la principal fuente de financiación del Estado son los impuestos, los cuales son principalmente de dos tipos: directos e indirectos. Los impuestos directos gravan el patrimonio y el ingreso de las personas. Los impuestos indirectos gravan la actividad económica y el consumo.

Una estructura impositiva que tenga propósitos de equidad debe ser progresiva. Es decir, que los que tengan más, paguen más y así lograr un efecto redistributivo en favor de los sectores más desprotegidos. En Colombia, la estructura impositiva es altamente regresiva. Los impuestos directos tienen una progresividad débil y la mayor participación de los impuestos indirectos afecta indiscriminadamente el consumo, con lo cual los pobres terminan pagando un mayor porcentaje de su ingreso en forma de impuestos que los que tienen mayores niveles de ingreso. Los impuestos indirectos son claramente regresivos. De esta forma el Estado se muestra débil para redistribuir el ingreso vía impuestos.

Por su parte, el gasto público tiene como uno de sus objetivos fundamentales financiar la provisión de bienes y servicios que por su naturaleza y características no son de interés para la iniciativa privada. Son los llamados bienes públicos, cuyo consumo es colectivo. Se trata principalmente de las obras de infraestructura, de los servicios domiciliarios (agua, luz alcantarillado) y de los gastos en defensa, seguridad y justicia. Igualmente los bienes que por sus externalidades, sus beneficios van más allá de quien directamente los consume, como es el caso de los bienes meritorios, cuya satisfacción no debe depender del crecimiento económico y de los cuales nadie debe ser privado, como es el caso de la salud y la educación.

El Estado, a través del gasto público es una de las principales fuentes de inversión, empleo y generación de ingresos, que estimulan la demanda agregada cuando su actividad se orienta a la producción de estos bienes y

servicios. No menos importantes son las transferencias para proveer recursos para la producción de bienes y servicios (el caso de las transferencias municipales) o para el consumo directo (subsidios a la demanda).

Por ello, el gasto público puede ser uno de los instrumentos más valiosos para redistribuir el ingreso en favor de los sectores más pobres. De ahí la atención que merecen su monto, destino y eficiencia. El propósito de reducir el déficit fiscal a ultranza, en un escenario recesivo, ahonda la crisis ya sea por la vía de reducir el gasto público y/o por la vía de aumentar impuestos. En uno y otro caso se reduce la inversión, se aumenta el desempleo y se disminuye el ingreso real.

Las restricciones impuestas en el contexto actual, hacen de la estabilidad macroeconómica un imperativo. El déficit fiscal es censurado por sus efectos desestabilizadores y por tanto se impone una reducción del gasto público, acompañado de argumentos en favor de la reducción del Estado y el mayor protagonismo de la iniciativa privada. Esta reducción del gasto público afecta de manera importante a la población pobre. Por un lado restringe las posibilidades de inversión pública, y por tanto de generación de empleo e ingresos. Por otra, debilita las posibilidades en materia de gasto social, con lo cual los gastos en salud, educación y vivienda se ven seriamente recortados, dada la inflexibilidad de los otros componentes del gasto (los gastos de funcionamiento y de servicio de la deuda).

Otro factor que amenaza la situación de la población vulnerable es la volatilidad macroeconómica causada por las turbulencias externas que afectan los términos de intercambio y los flujos de capital, o por la propia volatilidad de las políticas económicas internas, o por las interacciones que se producen entre condiciones externas y políticas internas. Aunque tienen efectos generales sobre la sociedad, afectan de modo particular a los sectores pobres. Diversos estudios realizados por Hausmann y Gavin muestran que los pobres están menos preparados para manejar turbulencias económicas adversas. Ellos sufren consecuencias difícilmente recuperables en cuanto a desmejoramiento del ingreso y deserción escolar. Una turbulencia transitoria puede representar, para muchas familias pobres, que sus hijos pasen el resto de sus vidas expuestos a trabajos no calificados y mal remunerados con lo cual también se perpetua la brecha de ingresos, agravada además porque la variabilidad del Pib real ha mostrado un efecto bastante negativo sobre la distribución del ingreso, ya que las economías más volátiles han resultado ser las menos igualitarias. Del mismo modo, la volatilidad macroeconómica tiene un impacto fuerte sobre las tasas de pobreza, aun en los casos en que tanto la tasa de crecimiento del producto como los logros educativos han permanecido constantes. Si se consideran en conjunto estos factores, el efecto negativo sobre la pobreza es todavía mayor [Hausmann y Gavin 1996, 33-37].

LA PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL EN EL PLAN DE DESARROLLO

Del diagnóstico anterior resulta claro el carácter estructural de los problemas que afectan de manera especial a los sectores más pobres y vulnerables, cuya situación se deteriora aún más por la política económica seguida y por la volatilidad a la que está expuesta la economía en el escenario de la globalización actual.

Frente a esta compleja situación sería de esperar que el Plan de Desarrollo *Cambio para construir la paz*, tuviese una visión integral de los factores estructurales y coyunturales que están en la raíz de la violencia y la pobreza —dos problemas aceptados en el Plan como centrales— y que por consiguiente exigiría superar la dicotomía entre la política económica y la política social.

Infelizmente, esta dicotomía persiste en el Plan y no hay cambio en el enfoque de la Política Social, componente insustituible de una estrategia de desarrollo, aún más imperativo en la búsqueda de una paz duradera.

La visión que se mantiene de la política social es la de complementariedad, que tiene ante todo un carácter compensatorio y una dimensión de corto plazo y cuyo objetivo es atender prioritariamente a quienes se consideran excluidos del mercado de trabajo o de los servicios sociales. En este caso la política social se subordina a los programas de ajuste y de estabilización macroeconómica, con la confianza de que de su éxito derivará el desarrollo social futuro. El criterio que guía esta política es la eficiencia a través de la reasignación del gasto público en los grupos más desfavorecidos, mediante la focalización de programas puntuales a los cuales los beneficiarios acceden principalmente por la vía de subsidios, con lo cual se aduce brindarles la libertad de elección por servicios públicos o privados los cuales deben competir en igualdad de condiciones. Esto significa una renuncia al carácter universal en la prestación de los servicios sociales, porque se aduce escasez e injusticia al dar un tratamiento igual.

Esta visión de complementariedad que se aprecia a lo largo del plan se puede explicar fundamentalmente por cuatro razones:

1. En primer lugar la ausencia de una visión integral para abordar la complejidad del desarrollo y la paz, que lleva a colocarla como una de las cuatro estrategias formuladas, en lugar de ser el objetivo del plan hacia el cual se orientarían y contribuirían las demás estrategias, políticas y programas, como son: 1. "Adecuar nuestras estructuras políticas y de gobierno, con el propósito de cohesionar y consolidar la democracia"; 2. Fortalecer el tejido social; 3. Reactivación de la producción. Estas tres estrategias son componentes fundamentales de una estrategia de desarrollo orientada a la construcción de una

paz duradera. La problemática del desarrollo compromete todos los ámbitos de la vida nacional, en particular lo económico, social y político.

2. Un segundo problema es la notoria ambigüedad entre el reconocimiento que se hace en el plan de la insostenibilidad del modelo, y la pretensión, no de reformularlo, como sería la consecuencia lógica, sino de ajustarlo y profundizarlo.

En el plan se considera que los dos problemas centrales que enfrenta el país son el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio. El primero manifestó en la violencia y la pobreza y el segundo por la insostenibilidad del modelo.

Se destaca como preocupación central la pérdida de la estabilidad macroeconómica que ha llevado a un bajo crecimiento y a un alto desempleo, con lo cual "el resultado ha sido un modelo de desarrollo pobremente definido, parcialmente realizado e insostenible. El modelo de desarrollo social adoptado por el Estado, el asistencialista, terminó por demostrar su incapacidad para promover la equidad y la cohesión social". (pág. 6) En forma continua se insiste en la insostenibilidad del modelo actual y por ello se propone "un nuevo modelo para la paz" (pág. 8).

A pesar de ese diagnóstico el plan considera que la apertura fue una reforma incompleta y que el camino debe ser profundizarla orientando la producción hacia las exportaciones. Pero la pregunta es, ¿acaso la apertura no es el pilar del modelo de internacionalización? ¿y la apertura implementada no ha sido hacia adentro, favoreciendo principalmente la acumulación financiera especulativa en detrimento de la inversión real? Basta con ver el índice de desempleo, el desbalance de la cuenta corriente y la crisis del sector financiero. Si ello es así, y el modelo es insostenible por los nocivos efectos ya enunciados, entonces ¿por qué el remedio va a ser su ajuste y la profundización de las llamadas reformas estructurales?

Aún más, si se reconoce que la inequidad en los noventa aumentó y que ello fue inducido por la apertura a través de la mayor demanda relativa por trabajo calificado. Pero que en opinión del plan ello se explica por la ausencia de "unas políticas sociales complementarias adecuadamente diseñadas, que repriman los mecanismos de exclusión, (pues) el nuevo modelo basado en la apertura, aunque amplió las oportunidades económicas, no cambió la forma como ellas se distribuyen entre la población" (pág. 17).

Pero la distribución de las oportunidades es un problema estructural para el cual no son suficientes las "políticas sociales complementarias". Si así se enfoca, el riesgo del asistencialismo es inminente.

Lo que se requiere son políticas integrales que atiendan a objetivos sociales y económicos, evaluando sus costos y estableciendo prioridades, de tal suerte que el balance entre beneficios y costos oriente el diseño y toma de decisiones en materia de políticas públicas. No se puede persistir en la dicotomía entre política económica y política social.

3. Un tercer problema que tiene la visión propuesta es entender el problema de la pobreza como un problema de exclusión, y por consiguiente lo que hay que hacer es incluir esos grupos poblacionales, sin cuestionar las propias dinámicas económicas, sociales y políticas y por tanto sin encarar los factores estructurales de los cuales se deriva el problema. En otras palabras, se considera que los que están incluidos están bien y el problema es cómo incluir a los demás.

Este enfoque es el más propicio para el asistencialismo, y es lo que se aprecia en las propuestas del plan, a pesar de señalar esa intervención social como equivocada.

Si la equidad es el principio rector de la estrategia de desarrollo, obligaría a centrar la atención en los grupos más vulnerables de la población, superando la visión asistencialista que conduce a subsidiar la pobreza y en el mejor de los casos a aliviarla.

Como bien lo caracteriza Eduardo Bustelo, "el asistencialismo es una política destinada a construir una relación social de dominación para generar una cultura política de dependencia de los 'asistidos' hacia el Estado, de los políticos y/o de la 'generosidad' de los ricos... es una política social que ignora la idea de derechos sociales y evade la construcción de ciudadanía... En el presente, la mayoría de las acciones sociales implementadas en América Latina para 'contener' la pobreza parecieran ser masivos programas de caridad administrados desde el Estado. Programas que se concentran en luchar contra los 'efectos' de la pobreza y no en sus 'causas' verdaderas" [Bustelo 1999].

Para que las políticas públicas superen el asistencialismo es necesario redefinir el problema de la pobreza (a la manera de A. Sen), entendiéndolo como un problema social de capacidades y derechos, que se expresa en un círculo vicioso: se es pobre en tanto se carece de unas dotaciones iniciales mínimas, con lo cual las capacidades son muy bajas y las personas no pueden ejercer sus derechos; a la vez, la ausencia del ejercicio de los derechos les impide potenciar sus capacidades, perpetuándose así la situación de pobreza.

En el plan se persiste en políticas de transferencia de recursos, por la vía principalmente de subsidios, en especial para educación, salud y nutrición. Al señalar la acumulación de capital humano, como uno de los componentes centrales de la estrategia de desarrollo, el énfasis se pone en el acceso, en la cobertura, y no en la calidad de esos servicios, en crear las condiciones para acceder a ellos autónoma-

mente y en el entorno para aprovechar individual y socialmente esas capacidades. Especial atención merece el caso de la educación, que si bien se reconoce como fundamental en especial en los niños y en los jóvenes, el propósito se centra en el acceso y no en la calidad y pertinencia, y menos en el costo de oportunidad que significa para las familias pobres dedicar el tiempo de sus hijos a ir a la escuela. Aun con cupos en las escuelas, ¿cómo garantizar la permanencia? Las carencias en salud y nutrición son determinantes, pero no menos las condiciones económicas que les permitan prescindir de sus precarias contribuciones a la generación de ingresos y de ayuda en las tareas domésticas.

*Por ello es fundamental cambiar la visión de la pobreza como un problema de exclusión y en su lugar entenderlo como un problema de inserción precaria en las dinámicas económica, social y política que les impiden apropiarse de los frutos generados por el progreso social.*³ Los sectores pobres y vulnerables sí están insertos y atravesados por todos los mercados y presos de las relaciones sociales y políticas; son aportantes importantes ya sea como consumidores o en producciones modestas, pero que carecen de las capacidades para unos desempeños adecuados que los discriminan a la hora de valorar sus aportes y de beneficiarse de los resultados obtenidos. Para cambiar esta forma de inserción precaria se requieren políticas integrales que en el orden macroeconómico deben hacer explícitos los objetivos económicos y sociales, así como los costos económicos y sociales para que con base en este balance y en la fijación de prioridades se tomen las decisiones más convenientes en aras del interés general. Por ejemplo, las medidas de ajuste fiscal que llevan a una restricción del gasto, en especial en inversión, afectan de manera diferentes a los grupos sociales y sectores económicos. En materia de lucha contra la pobreza, dada la complejidad e interdependencia de factores comprometidos, se deben trazar políticas y programas que apunten a modificar los entornos de las comunidades identificadas como más vulnerables. Los programas basados en subsidios para acceder individual o familiarmente a algunos servicios, sólo alivian transitoriamente una carencia, pero no logran modificaciones sustanciales en materia de oportunidades que les permitan cualificar y poner en acción sus capacidades para participar con reciprocidad en el desarrollo local y nacional. Por eso es importante insistir en la idea de desarrollo planteada por Amartya Sen, que de lo que se trata es de “expandir las capacidades de la gente”, lo cual compromete no sólo el acceso sino y principalmente las realizaciones, o en otros términos el ejercicio efectivo de los derechos.

Mientras la pobreza se siga viendo solamente como un problema moral, de desvalidos o de caridad, y no se mire la otra cara de la

3 Esta tesis ha sido desarrollada en distintos escritos; ver, en especial, Corredor [1999b, 1999d].

moneda, como es la concentración del poder y de la riqueza, los remedios serán paliativos. Es imperativo entender que es un problema de garantía para el ejercicio de los derechos que como ciudadanos están consignados constitucionalmente y por tanto con carácter universal y de obligatorio cumplimiento.

4. Por último, un problema es la timidez para reconocer como raíces de las distintas formas de violencia los profundos desequilibrios sociales y regionales y el lastre histórico de la privatización de lo público. Si bien es importante la redefinición enunciada de las regiones y provincias “para que no sean entendidas únicamente como unidades político-administrativas, sino también como sujetos del proceso de crecimiento y desarrollo económico y social” (pág. 24), ello puede ser pura retórica si no se diseñan estrategias regionales ambiciosas en las cuales a partir de sus especificidades y potencialidades, así como de acuerdo a su área de influencia, se promuevan verdaderos polos de desarrollo integral que atiendan a la satisfacción de necesidades locales, nacionales y de competencia internacional. Esta debería ser la orientación del llamado Plan Colombia. La referencia y propósitos explícitos al potencial de la ‘Región Caribe’, de hecho muy genérica espacial y socialmente, tiene más un sabor de juego político que de una rigurosa definición y planeación para el desarrollo. Baste con dar una mirada a los indicadores de pobreza y violencia para encontrar la dramática situación que viven muchas más regiones y provincias colombianas, como es por ejemplo, el caso de la costa pacífica, de la que incluso ignoramos sus potencialidades.

Apelando a la misma conceptualización del desarrollo propuesta en el plan, se trataría de alianzas estratégicas para promover el capital natural, físico, humano y social en asentamientos humanos claramente definidos por sus características, identidad e historia compartida.

Y aquí se impone una última reflexión, en torno a la Equidad. El alcance del objetivo de desarrollo y paz hace imperativa la equidad como principio rector de las acciones públicas y privadas, y ese principio no se construye sin un proyecto ético que aúne compromisos, voluntades y recursos, proyecto que no se hace explícito en el plan. En ausencia de la equidad como propósito nacional, será muy difícil alcanzar la “universalización de las oportunidades en los campos económico y de participación en la vida social” (pág. 29). No se puede continuar subestimando, como lo hace el plan, la imperiosa necesidad de una estrategia redistributiva, en un país como el nuestro, donde el excedente no es cuantioso de cara a las necesidades, y donde la inequidad y la desigualdad social y regional es alarmante y caldo de cultivo para la rebelión y las prácticas violentas y delincuenciales. El abismo entre el 20 por ciento más rico de la población y el 20 por ciento más pobre (veinte veces), traza un escenario de inequidad en el que la justicia social está en entredicho. Por eso

sorprende que en la estrategia de desarrollo y paz la justicia se trate meramente desde el punto de vista de los procesos judiciales y la seguridad como el solo monopolio de las armas por parte del Estado. Si bien esas son reglas del juego que se deben establecer y acatar, quizás la justicia por la que más se clama, es la justicia social y la seguridad por un futuro más próspero.

El llamado final, entonces, es asumir con firmeza la construcción de una paz duradera, basada en una reformulación de la estrategia de desarrollo, y que se asuma el compromiso de enfrentar los problemas de violencia y pobreza mediante la construcción de escenarios con mayor equidad y justicia social, que ofrezcan mejores alternativas de integración y de sentido de pertenencia a un proyecto societal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bustelo, E. 1999. "Pobreza moral", Corredor [1999a].
- Corredor, C., editora. 1999a. *Pobreza y desigualdad*, Facultad de Ciencias Económicas-Cinep-Colciencias-GTZ, abril, Santa Fe de Bogotá.
- Corredor, C. 1999b. "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual", Corredor [1999a].
- Corredor, C., editora. 1999c. *Equidad y política social en Colombia*, Seminario Pobreza y Política Social en Colombia, Antropos, Santa Fe de Bogotá.
- Corredor, C. 1999d. "¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de política", Corredor [1999c].
- Dane. 1996. *Boletín de Estadística* 520, julio, Santa Fe de Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 1999. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 - Cambio para construir la paz*, DNP, febrero, Bogotá.
- Fedesarrollo. 1998. *Coyuntura Social* 19, noviembre, Santa Fe de Bogotá.
- Hausman, R. y Gavin, M, 1996, "Hacia la estabilidad y el crecimiento en una región vulnerable a las turbulencias: el reto para América Latina", *Hacia la estabilidad y el crecimiento en América Latina*.
- Misión Social. 1998. *Informe de Desarrollo Humano para Colombia*, DNP, PNUD, Santa Fe de Bogotá.
- Moser, C. 1996. *Confronting Crisis*. Banco Mundial, Chile, marzo.
- Valier, J. 1994. "Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados", *Cuadernos de Economía* 21, segundo semestre de 1994.