

Un plan de desarrollo humano de largo plazo para Colombia*

Molina, C. G., Lora, E. y Urrutia, M.

En este informe se exponen los objetivos y las metas que debe tener una política de desarrollo humano de largo plazo. Se presenta un horizonte integral hacia el cual deben dirigirse dichas políticas, ocupándose de sus problemas centrales - en particular el cubrimiento satisfactorio de la población más necesitada-, sin pretender resolver los importantes problemas operativos que pueden presentarse durante su puesta en marcha. De una manera transparente se muestra que esas metas, una vez cuantificadas presupuestalmente, son viables a la luz del desarrollo y las políticas macroeconómicas del país, que por sí solas serían insuficientes para alcanzar los niveles de desarrollo humano.

El documento tiene cuatro secciones; en la primera, se presentan los objetivos generales que debe perseguir la política de desarrollo humano y que le dan marco a las acciones de cada uno de los

subsectores sociales. A manera de diagnóstico y de ubicación general, se presentan la evolución y los índices de desarrollo humano (IDH), de gasto social y de prioridad en el desarrollo humano.

La segunda sección se ocupa del nuevo marco macroeconómico del país y de los posibles desarrollo futuros del sector social, bajo distintos escenarios de política. Se encuentra que, sin una adecuada política social, el patrón de desarrollo económico previsto será insuficiente para mejorar los indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, la interacción de la política económica con una política adecuada en el frente social puede propiciar el mejoramiento de ambos aspectos del desarrollo. Esta interacción se evalúa con la ayuda de modelos económicos formales en esta sección y a partir de la cuantificación de las necesidades de gasto resultantes de los objetivos y metas sectoriales que se desarrollan en la siguiente sección.

* Este documento fue preparado por FEDESARROLLO bajo la dirección de Miguel Urrutia, Eduardo Lora y Carlos Gerardo Molina y refleja los principales resultados de los informes de consultoría elaborados en la primera etapa del proyecto del PNUD "Plan de Desarrollo Humano para Colombia: Una Visión de Largo Plazo", en los cuales participaron, además de los directores del proyecto Juan Mauricio Ramírez, Hernando Gómez Buendía, Hidroestudios - Unicef, Jorge Armando Rodríguez, Alvaro Camacho, Alberto Pradilla, Catalina Gutiérrez, Cristina Fernández y Patricia Morales. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de los funcionarios de Naciones Unidas, en particular de Inge Kaul, Directora del informe sobre Desarrollo Humano, y de Michael Hopkins, consultor de Naciones Unidas e interventor del proyecto. También agradecen la cooperación técnica que en todo momento recibieron de las directivas y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación.

En la tercera parte se presentan las políticas sectoriales que en su articulación con las políticas macroeconómicas constituyen la política de desarrollo humano. Esta sección se ocupa de la visión de largo plazo, que incluye la presentación de los objetivos y las metas que deben alcanzarse en los sectores de educación, desarrollo científico y tecnológico, salud, seguridad social, agua potable y saneamiento básico en el año 2.020. Cabe anotar que pese a la importancia de diseñar programas coyunturales dirigidos a aliviar las condiciones de vida de grupos de la población que serán golpeados en el corto plazo, por los procesos de apertura y modernización de la economía, el análisis de ello se excluye de este documento, más concentrado en la problemática del largo plazo.

Finalmente, la cuarta sección se ocupa del impacto financiero agregado de las políticas sectoriales de largo plazo propuestas, el que, sorprendentemente, no es muy elevado. Similarmente, se muestra un efecto distributivo sobre el gasto público. Se resumen también algunas de las medidas que deben ser adelantadas para asegurarle su viabilidad, en términos económicos e institucionales.

I. Situación de desarrollo humano en Colombia

A. Índice de desarrollo humano

El Informe de Desarrollo Humano para 1991, elaborado por el PNUD, coloca a Colombia en el grupo de países con desarrollo humano medio, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ de 0.754, similar al de Brasil y Cuba, pero bastante

inferior al de la República de Corea, Malasia, Chile o Costa Rica. Este índice ubica a Colombia en la posición 61 entre 160 países.

Con respecto a la evolución del IDH entre 1970 y 1985, Colombia pasa de un IDH de 0.617 a uno de 0.781. Este crecimiento ha sido importante y corresponde al lugar 25 dentro de un total de 110 países estudiados.

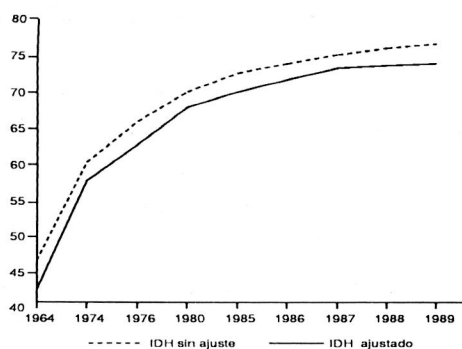
El Informe también discute indicadores adicionales de bienestar. Bajo el supuesto de que el bienestar es mayor en una sociedad igualitaria que en una desigual, ajusta los datos de PIB per cápita con un índice de concentración del ingreso (el índice de Gini). También discute un índice de libertad. En ambos casos la inclusión de estos ajustes deteriora significativamente el índice colombiano.

En efecto, la inclusión de una corrección por concentración del ingreso implica la caída del IDH en cerca de dos puntos, según los cálculos efectuados por Fedesarrollo (Gráfica 1). De otra parte, es clara la correlación entre las tendencias de crecimiento económico (obtenido a partir del PIB que se ajusta con el coeficiente Gini de distribución de ingreso) y el IDH, también ajustado por distribución de ingreso (Gráfica 2). No es entonces vano insistir en la doble causalidad que existe entre desarrollo humano y crecimiento económico.

La corrección por violencia, medida por el número de homicidios por 100.000 habitantes, cambia la dinámica de crecimiento del IDH. En efecto, cambiando la metodología para el cálculo del IDH -siendo el cambio principal la introducción del efecto por violencia-, se observa que éste, para

¹ El índice de desarrollo humano (IDH) es un índice compuesto de indicadores que miden la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización adulta, la escolaridad promedio y el PIB per cápita, pero valorando este último con mayor peso hasta tanto no se alcance un nivel de línea de pobreza definida internacionalmente.

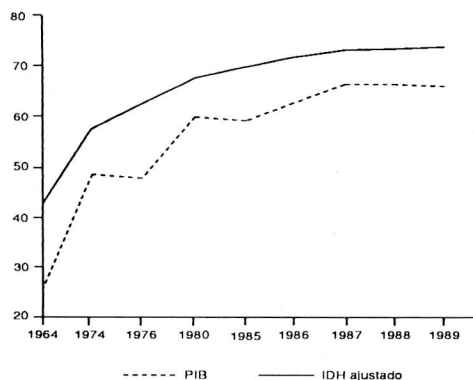
Gráfica 1
EVOLUCION DEL DESARROLLO HUMANO (IDH)



IDH sin ajuste: se promedian los indicadores de ingreso per cápita real, longevidad, tasa de alfabetismo y los años de escolaridad.

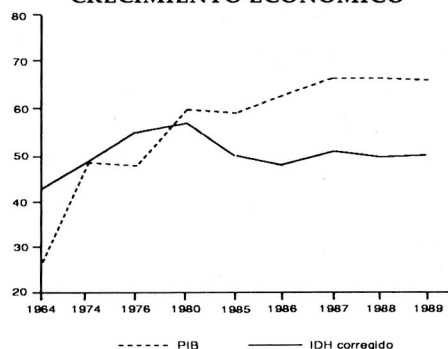
IDH ajustado: los mismo indicadores anteriores pero el de ingreso se corrige según distribución del ingreso (El factor de ajuste es $(1 - \text{coeficiente Gini})$).

Gráfica 2
D. HUMANO Y CRECIMIENTO ECONOMICO



la década de los ochenta, en vez de continuar mejorando, se ha estancado (Gráfica 3). El efecto negativo de la violencia sobre el bienestar es más fuerte que el avance propiciado por los otros indicadores sociales.

Gráfica 3
IDH CORREGIDO CON VIOLENCIA Y CRECIMIENTO ECONOMICO



IDH-Fedesarrollo: resulta de promediar los siguientes aspectos: ingreso pre-cápita, índice de distribución del ingreso, índice de salud, índice educativo y violencia.

B. Gasto social y Gasto en Desarrollo Humano

El informe del PNUD propone utilizar los índices de gasto público, de asignación social, y de gastos en proyectos de desarrollo humano, como instrumentos de planeación de la inversión en desarrollo humano. El tamaño de estos índices determina en buena parte la capacidad de una sociedad para lograr niveles adecuados de inversión en capital humano. Así, por ejemplo, es difícil proveer las oportunidades necesarias a todos los jóvenes en materia de educación si el gobierno mantiene, para esta actividad, su gasto en el 2.6% del PIB. En Costa Rica se gasta el 4.5%, en Japón el 6.5% y en Estado Unidos el 6.8%.

Si los mercados no proveen cantidades adecuadas de inversión en capital humano e infraestructura social, Entonces el Estado debe tener proporciones de gasto público suficientemente altas para garantizar estas inversiones, que son necesarias para alcanzar un buen nivel de desarrollo humano. Según el Informe del PNUD, los impuestos como proporción del PIB en 1988 en los

países en desarrollo con alto desarrollo humano fueron 17.1%, y en los países industrializados 23.2%². Aunque ese informe no tiene este importante dato para Colombia, estimativos adelantados por Fedesarrollo dan una relación de sólo 14.3% entre todos los ingresos tributarios y el PIB, proporción muy inferior, por ejemplo, al 24.1% de Venezuela.

Los índices de gasto público parecen bajos en Colombia. Se observa que la proporción del gasto social en el gasto público total, 30.9%, es sensiblemente más baja que la que sugieren los óptimos fijados por el PNUD (Cuadro 1)³. Así mismo, el gasto prioritario en desarrollo humano, como proporción del gasto social, 39.1%, resulta muy inferior a los óptimos (50%). En cuanto al gasto total, su proporción frente al PIB no es baja. Sin embargo, debe anotarse que ese gasto incluye el pago por deuda, la que representa ella sola cerca de 4 puntos del PIB.

El estancamiento en la evolución del desarrollo humano en Colombia, cuando se tiene en cuenta la violencia, así como su nivel aún intermedio en el contexto internacional, sugieren la necesidad de fortalecer las acciones de desarrollo humano. Ello es posible, pues desde la perspectiva internacional es evidente que existe margen para aumentar la carga tributaria. Los recursos tributarios adicionales, al igual que los derivados de una redistribución y una mayor eficiencia en el gasto público deben fortalecer al sector social mediante la adopción de programas de gasto focalizado.

II. Economía y desarrollo social en Colombia

A. El contexto macroeconómico actual

La tradición de estabilidad macroeconómica en Colombia ha sido esencial para el mejoramiento

Cuadro 1
COLOMBIA 1990

	PNUD ¹	FEDESARROLLO ²	OPTIMOS PNUD
Ingresos Tributarios/PIB (%)	-	19.3	-
Gasto Total/PIB (%)	15	23.5	25
Gasto Social/Gasto total (%)	40	30.9	40
Gasto Prioritario/Gasto Social (%)	36	39.1	50
Gasto Prioritario/PIB (%)	2.1	2.8	5.0

¹ PNUD, Desarrollo humano: Informe 1991. Datos para 1988.

² En Ingresos se incluyen tanto los ingresos nacionales, como los departamentales y municipales. En los gastos se incluye pago por deuda, que representa cerca de 4 puntos del PIB.

³ Ibid, Tablas 23 y 44.

³ Esta cifra puede resultar ligeramente menor pues, para un año anterior Fedesarrollo había calculado que esta participación era de 32%, pero incluyendo el gasto en vivienda que representa el 2.8% del gasto público (ver *Coyuntura Social* No.1 y No.2,) y los indicadores de gasto social en esta.

continuo del ingreso per-cápita y de diversos indicadores sociales, pero el ritmo de este progreso ha sido mucho más débil en la última década. El actual gobierno ha considerado que ello es fruto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido desde los años treinta en el país, y en consecuencia ha decidido dar un giro radical a la estrategia de desarrollo económico para aumentar la inserción del país en la economía mundial y propiciar una aceleración de la productividad y el crecimiento económico, que en los últimos diez años alcanzó un promedio de sólo 3.4% anual.

En desarrollo de la nueva estrategia, a fines de 1990, el Congreso aprobó un conjunto muy ambicioso de reformas propuestas por el nuevo gobierno, tendientes a facilitar el comercio internacional y la modernización del aparato productivo colombiano. En materia laboral, se modificó el régimen de prestaciones sociales para desmontar la doble retroactividad de las cesantías, se eliminó la "acción de reintegro" y se tomaron otras medidas tendientes a facilitar la contratación y movilidad laboral. En otras materias, el legislativo aprobó diversas reformas al sistema financiero, al régimen tributario y a los sistemas de operación portuaria.

Durante 1991 estas reformas fueron reglamentadas y se profundizó además el proceso de reducción de aranceles que en forma autónoma había iniciado el ejecutivo el año anterior. Se inició también un proceso de reestructuración del sector público con miras a definir competencias, reducir plantas de personal y apoyar el proceso de descen-

tralización fiscal y administrativa. En octubre el gobierno dió a conocer su Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica", integrando las reformas ya iniciadas y fijando cuatro prioridades de la acción estatal para el período 1990-1994:

- a) El fortalecimiento de la llamada "infraestructura social", mediante un mayor gasto social en educación, salud y nutrición, vivienda social y agua potable y alcantarillado, todo con miras a reducir las condiciones estructurales de la pobreza.
- b) La ampliación y recuperación de la infraestructura física en carreteras, ferrocarriles y tierras agrícolas.
- c) El apoyo al desarrollo científico y tecnológico.
- d) La protección del medio ambiente.

El Plan de Desarrollo concede una gran importancia al desarrollo humano como componente esencial del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El Plan busca combinar la creación de nuevas oportunidades por efecto de las reformas económicas con el aumento de las capacidades de los grupos más pobres para aprovecharlas. En este enfoque se apoya en las conclusiones a que han llegado recientemente el Banco Mundial y el PNUD⁴.

El gobierno considera que la reorientación de la estrategia de desarrollo permitirá elevar rápidamente las tasas de crecimiento económico del

4 Banco Mundial, *La Pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Oxford University Press, 1990; Banco Mundial, *El Desafío del Desarrollo Económico: Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Oxford University Press, 1991; PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1990 y 1991, Oxford University Press, traducido al español por Tercer Mundo Editores.

2% actual al 4% en 1992 y a tasas alrededor del 6% a partir de 1994 y hasta el fin de siglo. El gobierno calcula que para 1994 el número de pobres se reducirá en 3.1 millones de personas, de los cuales 2.5 millones corresponderán a los efectos directos de los programas de vivienda social, universalización de la educación primaria y ampliación de la cobertura, de acueductos y alcantarillados. Al final del cuatrienio la pobreza por necesidades básicas insatisfechas bajaría así en un 24.5%, pasando de 12.8 millones a 9.7 millones de personas.

La estrategia que se propone en el presente documento apunta a objetivos similares a los del Plan del actual gobierno, aunque más ambiciosos debido a que su horizonte se sitúa en el año 2020. Las diferencias de horizonte afectan no solamente las metas propuestas, sino también el énfasis asignado a los diferentes objetivos. Así, por ejemplo, en educación se le da un peso mayor a la educación de adultos y a las áreas de cultura, recreación y deportes, que, con el paso del tiempo, tenderán a adquirir una importancia creciente.

Debido al mayor horizonte de tiempo, las metas de cobertura aquí propuestas son sustancialmente mayores, como en el caso de los servicios de agua y saneamiento básico. Hay también diferencias puntuales entre el Plan de Desarrollo y el aquí propuesto en el tratamiento que se le da a los subsidios alimentarios -que aquí reciben un menor énfasis-, y en la atención que se le otorga a la población de 0 a 6 años, que en una estrategia de largo plazo es objeto de un programa de cubrimiento total, y con menor énfasis en la escolaridad. Estas diferencias aparecen en los desarrollos sectoriales presentados en este documento y en los informes que le sirven de apoyo.

Existen, además, algunas diferencias de énfasis que merecen ser destacadas. El Plan de Desarrollo otorga un rol más definido al funcionamiento de los mercados que el aquí propuesto. Esta diferencia no refleja necesariamente orientaciones contrapuestas, y debe interpretarse más bien como un resultado de la definición más precisa que hay en el Plan de los programas contemplados y sus mecanismos de ejecución.

Más esencial es la diferencia en relación con el rol asignado a los niveles de demanda agregada y, en particular, a la evolución del ingreso de las familias, como determinantes del éxito o fracaso de las estrategias propuestas. Según la concepción del Plan de Desarrollo, el crecimiento económico puede estimularse fortaleciendo la inversión en capital humano y aprovechando las externalidades que pueden generar las exportaciones y diversos tipos de inversiones en infraestructura física. La productividad del capital humano, sin embargo, es independiente del ritmo al que crezca la economía y, más específicamente, de la forma como se comporten los ingresos de los distintos grupos económicos de la población. La inversión en capital humano resulta así igualmente productiva, cualquiera que sea el desempeño económico global y cualquiera que sea el efecto de la nueva estrategia de desarrollo sobre la distribución del ingreso.

En contraste, el presente artículo concede una importancia explícita al comportamiento del ingreso de las familias como determinante de su productividad y, por lo tanto, de la rentabilidad de las inversiones que se hagan para ampliar y mejorar el capital humano.

Esta diferencia no constituye en realidad una crítica al Plan de Desarrollo, porque la interacción

señalada no tiene una importancia crucial en un horizonte de tiempo reducido, como son los cuatro años del Plan, ya que los frutos de las inversiones en capital humano difícilmente pueden verse en tan breve período. Sin embargo, para el período que considera el presente documento, esa interacción es esencial, ya que la productividad de las inversiones que se hagan desde ahora en la educación y la salud de los jóvenes serán más o menos productivas en el futuro según sea el desempeño que tenga la economía en las décadas que vienen, ya que de ello dependerán las condiciones de vida de los jóvenes durante su vida educativa y las oportunidades de aprovechar su formación durante su vida laboral. Este razonamiento es igualmente aplicable a otras inversiones en desarrollo humano, dependiendo de su período de maduración.

Cabe señalar otra diferencia sustancial con el Plan. El Plan no analiza alternativas de financiamiento de los programas sociales de gasto. El Plan contempla una reforma tributaria inicial y una estrategia complementaria de financiamiento con recursos de crédito externo. Se supone, implícitamente, que el sector externo de la economía y la disponibilidad de ahorros totales se encuentran inicialmente en una situación holgada que permite acomodar la estrategia de financiamiento propuesta.

En este documento se analiza en forma expresa la necesidad de mantener mediante estrategias alternativas unos equilibrios iniciales dados en las cuentas fiscales y externas. Puesto que esos mecanismos alternativos pueden implicar cambios en las tendencias de crecimiento del ingreso de las familias, se tiene además en cuenta su efecto sobre la productividad del capital humano, reforzándose así la importancia de la interacción

entre desarrollo económico y desarrollo social señalada en los párrafos anteriores.

En línea con las predicciones del Plan de Desarrollo, para fines de proyección y de fijación de metas, en este documento se adopta como escenario de crecimiento alto de largo plazo la tasa del 6% anual, que con una tasa de crecimiento poblacional supuesta del 1.7% anual permitiría doblar el ingreso per-cápita promedio en un plazo de 48 años. La tasa alternativa de crecimiento moderado que se adopta en este documento es 3.5%, que corresponde muy de cerca a la tasa promedio de la última década y que, con la misma tasa de crecimiento poblacional, sólo permitiría duplicar el ingreso per-cápita en el término de 114 años. No se adopta aquí como tasa de crecimiento moderado el 2.3% que supone el Plan de Desarrollo en su escenario inercial, porque no corresponde a las tendencias pasadas ni reflejaría acertadamente las posibilidades actuales de crecimiento futuro del país.

B. Necesidad de una estrategia de desarrollo humano

Un proceso de ajuste estructural, como el iniciado en Colombia, puede tener efectos adversos o favorables sobre la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza, dependiendo de un conjunto de circunstancias:

- a) La posibilidad de llevar a cabo las reformas dentro de un ambiente macroeconómico estable, libre de desequilibrios fiscales o externos.
- b) La capacidad de la política económica para inducir una respuesta positiva de la inversión privada.

- c) El grado y velocidad de respuesta de los mercados laborales a las nuevas señales de precios de la economía, y
- d) La rápida obtención de ganancias de eficiencia en los sectores productivos más directamente vinculados con las medidas.

El problema central es que ninguna de estas condiciones está garantizada por las reformas económicas básicas, como son la apertura al comercio exterior o la privatización y reorganización del aparato estatal. Se requieren políticas específicas que permitan lograr y mantener estas condiciones a través del tiempo. Si esto no se logra, se ve seriamente comprometida la capacidad de crecer en forma sostenida en el largo plazo y de promover eficazmente el desarrollo social. A su vez, si la política económica no se acompaña de una adecuada política social, pueden aparecer efectos adversos sobre la generación del empleo, el aumento de la pobreza y la indigencia (en especial en el corto plazo) y en la distribución del ingreso.

Para evaluar estos efectos en cada caso específico se requiere detallar las condiciones de funcionamiento de la economía y los posibles escenarios de respuesta de las políticas económicas y de la inversión privada frente a esos cambios y frente a la eventual aparición de desequilibrios económicos. Se requiere además establecer la vinculación entre las variables macroeconómicas y sectoriales y la generación de ingresos de los distintos grupos sociales, por un lado, y la relación entre estos grupos de variables y la satisfacción de las necesidades básicas de educación, salud y alimentación, por otro.

C. Los modelos

Con ese objetivo, se construyó un conjunto de modelos de equilibrio general aplicados a la economía colombiana. Aunque la especificación detallada de este tipo de modelos es tema de especialistas, para los fines de este informe es importante destacar sus aspectos centrales de funcionamiento, para ver de qué manera representan las interconexiones entre el desarrollo económico y el desarrollo humano.

Los modelos construidos distinguen el funcionamiento de la economía en el corto y en el largo plazo. Esta distinción es esencial, porque, como acabamos de señalar, las reformas estructurales que son benéficas en el largo plazo por su efecto sobre la productividad y la eficiencia, pueden tener sin embargo efectos adversos de corto plazo, debido a la existencia de rigideces en el funcionamiento de los mercados y a la capacidad de respuesta de los agentes económicos a las nuevas señales.

El modelo de corto plazo incorpora por consiguiente las rigideces de funcionamiento de la economía colombiana, como las remuneraciones laborales relativamente inflexibles en el segmento asalariado estable de las ciudades, aunque no entre los trabajadores del campo ni en los segmentos informales de empleo de las ciudades. No obstante, el modelo reconoce que, en Colombia, el mercado laboral se caracteriza por una gran movilidad entre ocupaciones de tipo informal y, en menor medida, entre éstas y el empleo estable, dependiendo de los ingresos relativos y la aparición de oportunidades de trabajo, pero con posibilidad de que haya desempleo. En el modelo de corto plazo la productividad de los trabajadores formales está dada por las condiciones de producción existentes en cada sector, en

tanto que la productividad de los trabajadores informales está determinada en algunos sectores (servicios personales y pequeños comercios) por la oferta de brazos, bajo el supuesto de que hay muy pocas limitaciones a la entrada de nuevos trabajadores. En el corto plazo las productividades laborales no dependen de las políticas de gasto social ni de los cambios que puedan ocurrir en la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores. En el modelo de corto plazo pueden aparecer desajustes fiscales y/o de cuenta corriente con el exterior, dependiendo de las políticas económicas que se sigan.

En el modelo de largo plazo se remueven las rigideces que limitan la movilidad del capital y se permite que haya una mayor movilidad laboral entre los segmentos del mercado urbano y entre el campo y la ciudad. Únicamente hay posibilidad de desempleo friccional, que se supone constante. Las remuneraciones laborales son ahora flexibles y dependen de la productividad de los trabajadores y las condiciones de funcionamiento de los sectores. Las productividades laborales en el campo y la ciudad dependen en el largo plazo de indicadores de mejoramiento de los niveles de ingreso, salud, educación y consumo de alimentos. Estos indicadores dependen no sólo de las políticas de gasto público en estas áreas sino también de las condiciones mismas de ingreso y consumo de alimentos, a través de un sistema de determinación simultánea de variables económicas y sociales. En el modelo de largo plazo existe la opción de que haya desajustes macroeconómicos fiscales o externos, que es útil considerar para fines de comparación con las opciones más realistas de funcionamiento del modelo en que estos desajustes deben desaparecer mediante cambios en los montos de inversión o tributación.

D. Los resultados

La aplicación de estos modelos al análisis de los efectos de las políticas de reestructuración económica adoptadas en Colombia pone de presente la necesidad de que sean complementadas, tanto en el corto como en el largo plazo, por una estrategia de desarrollo humano. A continuación se discuten los efectos de una política de privatización y de la política de reducción de aranceles.

1. Posibles efectos de una política de privatización

El gobierno colombiano ha anunciado que la privatización será parte de su estrategia de reestructuración económica, pero aún no ha dado a conocer un programa definido y completo que permita evaluar con precisión los efectos de esa política. Por consiguiente, sólo puede hacerse una evaluación hipotética basada en supuestos adoptados únicamente para fines ilustrativos. Para el efecto, se supone que una proporción (fijada arbitrariamente en 25%) de la provisión de los servicios de las administraciones públicas pasa a manos del sector privado y que tal reestructuración permite aumentar en un porcentaje igual la eficiencia de todas las actividades de la administración pública.

Esta privatización hipotética trae como efecto una disminución del PIB y del ingreso de todos los grupos sociales en forma apreciable en el corto plazo, puesto que reduce la ocupación, aumenta los niveles de desempleo y la informalidad, y como consecuencia de este conjunto de cambios en la situación laboral, disminuye las remuneraciones laborales (Cuadro 2). Los grupos sociales más afectados por la privatización no son, sin embargo, los pobres, sino los estratos urbanos

más altos, que participan en mayor proporción del empleo público. Como lo advierten la experiencia y la teoría, en el largo plazo los efectos de la privatización dependen crucialmente de la respuesta de la inversión privada. Si la inversión privada no reacciona para aprovechar las mejoras de productividad y el abaratamiento de algunos recursos, la privatización se traduce en un fortalecimiento del sector externo y de las finanzas

públicas, pero a costa de una reducción de los ingresos reales de todos los grupos urbanos y de una disminución del empleo moderno en el sector urbano de la economía.

Como consecuencia, los indicadores sociales sufren un deterioro apreciable: la caída de ingresos trae consigo un menor consumo de alimentos, una menor participación y rendimiento escolar y

Cuadro 2
RESULTADOS DE SIMULACION DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA: PRIVATIZACION
(Por una sola vez)

	Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión
PIB y demanda (variaciones %)			
PIB	-3.9	-0.5	1.4
Consumo privado	-7.0	-4.9	-2.7
Consumo gobierno	-	-	-
Inversión total	-		14.3
Exportaciones	1.3	6.1	2.7
Importaciones	-3.5	-13.4	1.1
Ocupación (variaciones %)			
Rural	-0.1	2.6	1.2
Estable	-16.3	-3.1	-2.6
Indep moderno	-14.2		
Tradicional	1.3		
Desempleados	42.6	0.1	0.8
Ingreso real (variaciones %)			
Rural	-4.9	8.7	4.5
Decil 1	-4.6	-6.7	-1.1
Decil 5	-5.7	-7.2	-2.3
Decil 10	-8.3	-7.5	-5.2
Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %) Base			
Esperanza vida rural (años)	61	-4.5	-1.3
Esperanza vida urbana (años)	71	-7.4	-3.0
Consumo alimentos rural (calorías)	80	4.2	2.4
Consumo alimentos urbano (calorías)	151	-7.8	-3.1
Nivel educativo rural (cubrimiento)	76.6	-10.5	-2.7
Nivel educativo urbano (cubrimiento)	92.7	-10.6	-2.8
Productividad trabajo rural	-	-2.7	-0.5
Productividad trabajo urbano	-	-0.4	-1.8

Fuente: Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.

una caída en la expectativa de vida. El empeoramiento de los indicadores sociales acarrea una caída en la productividad laboral, tanto en el campo como en la ciudad, de forma que las ganancias de eficiencia en el sector público resultan contrarrestadas en fin de cuentas con pérdidas de productividad en el resto de la economía, sin ganancias netas para la economía en su conjunto. Una respuesta favorable de la inversión privada puede moderar los resultados sociales desfavorables y producir efectos netos positivos desde un punto de vista económico. Si la inversión privada responde, el PIB podrá aumentar en el largo plazo y tenderá a producirse una redistribución favorable del ingreso de los estratos urbanos más altos hacia las familias rurales. Sin embargo, aún contando con esta respuesta de la inversión privada, únicamente puede esperarse algún mejoramiento en las condiciones nutricionales en el campo. El resto de indicadores sociales registraría deterioro, especialmente en las ciudades y de todas formas habrá una reducción en el empleo de carácter estable en las ciudades.

2. La política de desgravación arancelaria

Entre diciembre de 1989 y septiembre de 1990 la tasa promedio de aranceles nominales (incluyendo la sobretasa a las importaciones) se redujo de 43.7% a 13.4%. A continuación se discuten los efectos de esta política (teniendo en cuenta que las tasas efectivas de recaudo no corresponden a las nominales debido a la existencia de exenciones y otras razones).

Por sí sola, la reducción de aranceles estimula el crecimiento, disminuye ligeramente el desempleo, y eleva los ingresos reales de todos los grupos sociales tanto en el corto como en el largo plazo (Cuadro 3). Sin embargo, como veremos en

seguida, estos efectos desaparecen cuando se tiene en cuenta que la reducción de aranceles tiene que ser compensada desde el punto de vista fiscal con ingresos tributarios de otras fuentes y que, en el largo plazo, puede ser necesario reducir además la inversión agregada de la economía para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos.

En Colombia, las reducciones de aranceles han sido compensadas ya parcialmente con aumentos en el impuesto al valor agregado introducidos en 1991 y, quizás nuevamente en 1992. Una política de compensación fiscal basada en este instrumento, contrarresta completamente los efectos expansivos de corto plazo de la reducción de aranceles, y da origen a una caída del PIB. Como consecuencia, la situación laboral se empeora, pues disminuyen los puestos de trabajo estable e independientes modernos y aumenta el desempleo. En el largo plazo también se aprecia un efecto adverso sobre la actividad económica agregada, aunque en magnitud inferior al corto plazo. (Este efecto negativo sobre el PIB en el largo plazo puede sin embargo moderarse e incluso desaparecer por aumentos en la productividad multifactorial asociados al crecimiento de las exportaciones, los cuales no son considerados en el modelo).

Cuando se tiene en cuenta el aumento en el IVA, la caída de ingresos afecta por igual a todos los grupos de ingreso urbano, y con mayor fuerza a las familias rurales. En el largo plazo, en cambio, las familias rurales resultan siendo las beneficiarias de las medidas, a costa de todos los grupos de ingreso urbano. Considerando que el promedio de los ingresos rurales es menor que el urbano, se produce en fin de cuentas un efecto redistributivo del ingreso. Sin embargo, aparte del mayor consumo de alimentos por parte de las poblaciones

Cuadro 3
RESULTADOS DE SIMULACION DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA: REDUCCION DE ARANCELES
 (Por una sola vez)

	Corto Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inversión sin cobrar iva	Largo Plazo sin cambio en Inversión cobrando iva	Largo Plazo con cambio en Inversión sin cobrar iva	Largo Plazo con cambio en Inversión cobrando iva
	Sin cobrar iva	cobrando iva				
PIB y demanda (variaciones %)						
PIB	0.4	-2.0	0.3	-0.9	-0.2	-0.6
Consumo privado	1.5	-2.6	1.5	-2.2	0.7	-1.8
Consumo gobierno						
Inversión total					-3.9	-2.3
Exportaciones	0.3	0.4	0.2	1.4	1.1	0.8
Importaciones	5.6	2.8	5.8	-2.6	0.5	0.3
Ocupación (variaciones %)						
Rural	0.0	0.0	0.0	0.8	0.4	0.6
Estable	0.1	-3.3			-0.1	
Indep.moderno	0.2	-3.4	-0.0	-0.3	-0.2	-0.2
Tradicional	-0.0	-0.0	0.0	-0.4		-0.3
Desempleados	-0.5	9.8				
Ingreso real (variaciones %)						
Rural	2.6	-3.2	1.8	-2.1	2.8	1.4
Decil 1	1.2	-2.3	1.5	-3.9	-0.3	-2.9
Decil 5	1.3	-2.5	1.5	-3.7	-0.1	-2.9
Decil 10	1.3	-2.5	1.4	-2.6	0.3	-2.1
Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %)						
	Base					
Esperanza vida rural (años)	61		0.2	-2.5	-0.8	-2.0
Esperanza vida urbana (años)	71		0.1	-3.4	-1.4	-2.5
Consumo alimentos rural (calorías)	80		0.7	1.0	1.3	0.7
Consumo alimentos urbano (calorías)	151		0.7	-2.8	-0.7	-2.1
Nivel educativo rural (cobrimiento)	76.6		0.5	-5.4	-2.0	-4.0
Nivel educativo urbano (cobrimiento)	92.7		0.4	-5.4	-2.0	-4.1
Productividad trabajo rural	-		0.5	-1.9	-0.3	-1.5
Productividad trabajo urbano	-		0.3	-1.7	-0.4	-1.2

Fuente: Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.

rurales, no se registran mejorías en los demás indicadores sociales.

Aun sin tener en cuenta que es necesario aumentar el IVA, en el largo plazo la reducción de aranceles podría de todas formas tener un efecto negativo sobre el PIB si es preciso reducir la inversión privada para mantener sin cambio la situación de la cuenta corriente de la balanza de pagos (aparte de las pérdidas adicionales de productividad que podrían producirse por la menor inversión). Los deciles más pobres de las ciudades serían los perjudicados, cediendo ingreso a favor especialmente de las familias rurales. En estas condiciones, el único de los indicadores sociales considerados que registraría alguna mejoría por efecto de la política analizada sería el consumo de alimentos en el campo.

E. Efectos económicos y sociales de una estrategia de desarrollo humano

Los análisis anteriores muestran, en definitiva, que las políticas de reestructuración tendrán efectos recesivos que afectarán el empleo y los ingresos laborales en el corto plazo, aun cuando bajo ciertas condiciones producirán aumentos de producción y eficiencia en el largo plazo. Las políticas de reestructuración no tenderán a empeorar la distribución del ingreso en el corto ni en el largo plazo. Es posible, más bien, que induzcan una redistribución progresiva, consistente con el aumento de la movilidad laboral y con la elevación de los ingresos rurales. Sin embargo, ello será insuficiente para producir mejoramiento alguno en los indicadores sociales.

Así las cosas, es preciso complementar las reformas económicas estructurales con una estrategia de desarrollo humano para lograr un mejo-

ramiento apreciable de los indicadores sociales en el largo plazo, y para evitar su posible deterioro en el corto plazo. Como veremos, una estrategia de esta naturaleza puede además generar posibilidades adicionales de crecimiento, reforzando así los efectos favorables de las reformas estructurales en el largo plazo.

La estrategia que se modela a continuación recoge, desde la perspectiva presupuestal, los principales elementos de la estrategia de desarrollo humano, la que está justificada y desarrollada en la próxima sección. Sus resultados se muestran en el Cuadro 4.

De acuerdo con las metas y las necesidades de gasto que se sustentan en el resto de este documento (que se resumen más adelante en el Cuadro 13), la estrategia consiste en un programa continuado desde el presente hasta el año 2020 para aumentar anualmente en 4.5% el gasto corriente y en 3.3% el gasto de inversión fija del gobierno en programas sociales de educación, salud, agua y alcantarillado, seguridad social y nutrición (las participaciones actuales de estos gastos en el PIB son 6.27% para los gastos considerados corrientes y 0.47% para los de inversión fija).

Específicamente, de acuerdo con el plan propuesto en este documento, en educación se considera un aumento anual del gasto de 3.1% y en salud se supone que el índice de disponibilidad de servicios se elevará en 0.95% por año. Las proyecciones financieras para seguridad social y nutrición siguen la tendencia histórica. En la estrategia no se incluyen las acciones coyunturales.

En el corto plazo, la adopción de la estrategia, sin acudir a nuevos esfuerzos fiscales, puede ace-

Cuadro 4
RESULTADOS DE SIMULACION DE LA ESTRATEGIA SOCIAL
 (Promedios anuales)

	Corto Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión
	Sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva
PIB y demanda (variaciones %)						
PIB	0.6	0.2	0.7	0.5	0.1	0.4
Consumo privado	0.6	-0.0	1.0	0.4	0.3	0.3
Consumo gobierno	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
Inversión total	0.1	0.1	0.1	0.1	-1.9	-0.4
Exportaciones	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	0.1
Importaciones	0.8	0.4	2.1	0.9	0.1	0.1
Ocupación (variaciones %)						
Rural	-0.0	-0.0	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1
Estable	1.4	0.8				
Indep.moderno	1.3	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2
Tradicional	-0.1	-0.1		0.0	-0.1	-0.0
Desempleados	-3.8	-2.1	0.1			
Ingreso real (variaciones %)						
Rural	0.7	-0.2	-0.7	-0.6	-0.1	-0.5
Decil 1	0.4	-0.1	1.5	0.6	0.1	0.3
Decil 5	0.5	-0.1	1.5	0.6	0.2	0.3
Decil 10	0.7	0.1	1.3	0.7	0.4	0.5
Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %) Base						
Esperanza vida rural (años)	61		0.5	0.2	0.2	0.0
Esperanza vida urbana (años)	71		0.1	0.4	0.4	0.3
Consumo alimentos rural (calorías)	80		-0.1	-0.1	0.0	-0.1
Consumo alimentos urbano (calorías)	151		1.5	0.9	0.3	0.9
Nivel educativo rural (cobrimiento)	76.6		10.3	9.4	1.0	9.1
Nivel educativo urbano (cobrimiento)	92.7		10.4	9.4	1.9	9.1
Productividad trabajo rural	-		1.6	1.1	0.0	0.9
Productividad trabajo urbano	-		1.7	1.4	0.0	1.2

Fuente: Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.

lerar el crecimiento en 0.6% anual, con crecimientos semejantes en el consumo privado y los ingresos reales de las familias rurales y urbanas, haciendo así menos severos los costos de corto plazo de las reformas estructurales de la economía (cuadro 4). También en el corto plazo, la estrategia propuesta puede elevar los niveles de empleo estable e independiente moderno, contribuyendo así a reducir el desempleo. Sin embargo, estos efectos de corto plazo sólo pueden mantenerse dejando sin cambio los actuales niveles de tributación. Cuando se tienen en cuenta aumentos del IVA para cubrir los mayores gastos prácticamente no se produce ningún cambio de importancia en los ingresos reales por grupos de ingreso ni en los resultados macroeconómicos, aun cuando sí puede tener lugar algún mejoramiento de la situación laboral.

A primera vista, por lo tanto, puede parecer conveniente iniciar la estrategia de desarrollo humano mediante una ampliación del déficit fiscal con acceso a recursos de financiamiento interno y externo. Sin embargo, esta opción en realidad no tiene posibilidad práctica, dado que no existe margen de gasto fiscal en Colombia porque el gobierno está abocado de inmediato a cubrir los faltantes de la reforma arancelaria analizada arriba y, además, las mayores necesidades de recursos impuestos por la descentralización fiscal que aprobó recientemente la Constitución. La utilización de financiamiento interno y externo para cubrir el déficit no haría más que agravar los problemas macroeconómicos actuales, consistentes en una acumulación excesiva de reservas internacionales, presiones monetarias y elevadas tasas de interés internas. Además, el no considerar de antemano una estrategia tributaria explícita para financiar el gasto social pondría en grave riesgo su viabilidad, ante

la presión para realizar otros gastos públicos ya comprometidos.

En el largo plazo, si el mayor déficit fiscal no desplazara finalmente la inversión privada, la estrategia de desarrollo humano sin ajustes tributarios adicionales aceleraría el crecimiento en promedio en 0.7% anual y los ingresos urbanos en 1.5% anual. Sin embargo, esta es una posibilidad inexistente en el largo plazo, porque la disponibilidad de ahorros externos finalmente se vería limitada obligando a reducir la inversión. Al tener en cuenta esta restricción macroeconómica de largo plazo, la estrategia de desarrollo humano sin ajustes tributarios simplemente aceleraría el crecimiento en 0.1% anual, con el agravante de que tendería a concentrar los aumentos de ingreso en los estratos urbanos más altos. En estas condiciones, la productividad del trabajo no registraría cambio alguno como resultado de la estrategia de desarrollo social, aunque habría mejoras muy ligeras en todos los indicadores sociales a través del tiempo.

Debido a las limitaciones dentro de las cuales debe operar la economía en el largo plazo, la estrategia de desarrollo humano tendría efectos mucho más favorables si se tiene en cuenta en forma explícita la necesidad de asegurarle financiamiento fiscal mediante aumentos de impuestos. Para el efecto se supone que se eleva el IVA puesto que, como ya se vió, es la alternativa más viable en la actualidad. Más adelante se consideran sin embargo otras alternativas de financiamiento tributario que pueden complementar parcialmente el aumento del IVA.

Se estima que, considerando el ajuste tributario, la estrategia propuesta aceleraría el crecimiento anual promedio en 0.4 ó 0.5% durante los

treinta años considerados, sin dar origen a ningún desequilibrio macroeconómico externo ni fiscal y sin generar presiones de precios. La estrategia propuesta no tendría efectos de redistribución progresiva del ingreso, y según lo indican nuestros resultados tendería más bien a generar pérdidas de ingreso real entre las familias rurales. En forma consistente con la experiencia internacional, la estrategia propuesta no estaría en capacidad de inducir cambios radicales en la distribución del ingreso, los cuales dependerán esencialmente del patrón de desarrollo que se adopte y de los esfuerzos que se hagan para mejorar la productividad agrícola, consolidar el desarrollo exportador y propiciar la movilidad laboral, entre otros factores.

Los beneficios de la estrategia propuesta deben verse entonces en su estímulo favorable al crecimiento económico y, sobre todo, en su impacto sobre los indicadores sociales, especialmente en las ciudades, donde actualmente se concentra el mayor número de pobres del país. El consumo per-cápita de alimentos urbano podría aumentar 32% por encima de sus tendencias actuales, la expectativa de vida entre 2 y 3 años por encima y la productividad del trabajo urbano 43% por encima. En el campo, según los resultados del modelo la estrategia no contribuiría a elevar el consumo per-cápita de alimentos ni la expectativa de vida, aunque sí produciría un aumento del orden del 30% en la productividad de los trabajadores rurales.

El modelo sólo considera las interacciones básicas entre las estrategias de gasto social y estas variables, y deja de lado elementos difíciles de formalizar matemáticamente pero que igualmente inciden sobre los indicadores sociales. La justificación y discusión más detallada de las políticas

propuestas para cada uno de los sectores sociales, al igual que la presentación de los elementos que quedan por fuera del modelo, es el objetivo de la sección III. Sin embargo, antes de entrar en esa discusión conviene explorar otras posibilidades de financiamiento de la estrategia propuesta, diferentes a los aumentos del IVA.

F. Formas complementarias de financiamiento de la estrategia propuesta

Como hemos visto, es esencial asegurar recursos tributarios u otros recursos corrientes para cubrir los mayores gastos de la estrategia propuesta. Si su ejecución se apoyara en financiamiento sería totalmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas. Además, como hemos visto, aunque llegara a ejecutarse sin interrupción con base en financiamiento, sus efectos sociales y económicos podrían verse severamente reducidos si la inversión resulta desplazada como único recurso final para mantener los equilibrios macroeconómicos.

La carga impositiva total en Colombia llega al 14.3% del PIB, según el estimativo para 1991. El gobierno nacional recauda la mayor parte de estos ingresos (10.3% del PIB, que corresponde a un 5% proveniente de impuestos directos y un 5.3% de gravámenes indirectos, incluyendo el IVA, que genera el 3.1%). La carga impositiva es baja según patrones internacionales, lo cual es indicativo de que existe margen para elevaciones futuras. La reducida carga tributaria del país se debe, ante todo, a los bajos niveles de efectividad de las tasas fijadas legalmente. Los principales impuestos incluyen el impuesto a la renta personal y de las empresas, con tasas máximas del 30% (más la sobretasa temporal o "impuesto de guerra" fijado en 1991); el impuesto al valor agregado

IVA, cuya tasa básica fue elevada del 10 al 12% en 1991; y los aranceles a las importaciones que, como ya se mencionó, fueron objeto de severas reducciones entre 1989 y 1991.

Como resultado de diversas reformas adelantadas desde 1983, el sistema tributario actual tiene una estructura homogénea y moderna, libre de las distorsiones que tenía con anterioridad. En estas condiciones, y dados los nuevos patrones de integración a los flujos de comercio internacional, la principal fuente de aumento de los recaudos tributarios es necesariamente el impuesto al valor agregado, como ha sido supuesto en los análisis anteriores.

Sin embargo, existen otras fuentes de fortalecimiento de las finanzas públicas, que conviene señalar a continuación. En primer lugar, se cuenta con un amplio margen para aumentar los ingresos corrientes provenientes de la venta interna de derivados del petróleo, en particular la gasolina⁵. El precio de venta de este producto, que es fijado por el gobierno, es en la actualidad el cuarto más bajo del mundo, después de Arabia Saudita, Ecuador y Venezuela. Aun así, los impuestos indirectos que genera su venta corresponden actualmente al 0.7% del PIB.

Se calcula que un aumento del 20% en los precios internos de la gasolina y otros combustibles derivados del petróleo podría elevar en 0.4% del PIB las rentas del sector público, tanto a través de mayores impuestos indirectos como de mayores rentas para

Ecopetrol. Por consiguiente, hay un margen muy amplio para obtener recursos fiscales elevando los precios de los combustibles, objetivo que además es deseable por razones de eficiencia económica, ya que los precios actuales no reflejan los costos de oportunidad de estos productos.

Los aumentos de precios de la gasolina suelen enfrentar resistencia por sus posibles efectos sobre la inflación y por su impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Cuando el gobierno utiliza los recursos que genera el aumento de la gasolina para financiar gastos adicionales, como sería el caso en la estrategia que aquí se propone, tiene lugar efectivamente un aumento del índice de precios al consumidor, y en cuantía mayor que el que ocurriría si los mismos recursos se recaudan a través de aumentos en la tasa general del IVA⁶. Esto significa, naturalmente, que las elevaciones del precio de la gasolina deben hacerse en forma gradual en la medida en que lo permita la situación macroeconómica general y las tendencias de la inflación. Esta restricción no limita sin embargo su viabilidad para los fines de esta estrategia, ya que en ella se supone que los aumentos en el gasto deben ocurrir en forma gradual a través de las próximas décadas.

En relación con el impacto regresivo de los aumentos de precios de los combustibles, la evidencia indica que, efectivamente, los estratos urbanos más bajos resultan más afectados que los altos (aunque las diferencias no resultan muy pronunciadas⁷). Esto no justifica, sin embargo, el

5 La argumentación que sigue se basa en Lora, E. y Perry, G., "Estrategias de manejo de los precios de los hidrocarburos en el corto y el largo plazo", informe de investigación FEDESARROLLO, 1992.

6 Estos cálculos provienen de aplicar un modelo semejante al aquí utilizado para los análisis de corto plazo, pero en el cual se desagregan diversos tipos de combustibles para analizar en detalle los efectos intersectoriales de las políticas de precios de los hidrocarburos.

7 En el estudio citado se calcula que el aumento del 20% en el precio de los combustibles reduce en 1.6% el ingreso real del decil más bajo y en 0.5% el del decil más alto cuando el gobierno gasta en su totalidad los recaudos adicionales.

mantenimiento de subsidios generalizados a los precios de los hidrocarburos ya que, no obstante estos resultados, tales subsidios son totalmente regresivos. La razón es, sencillamente, que el grueso del consumo directo e indirecto de hidrocarburos lo realizan las clases altas, aunque represente para ellas un porcentaje menor de su gasto total. En efecto, el decil de ingreso urbano más alto consume el 40% de los productos refinados del petróleo destinado a las familias urbanas. En contraste, los cinco deciles urbanos más pobres —la mitad de la población urbana— consumen en total apenas el 18.5%. Visto de otra forma, el consumo por hogar de productos refinados del petróleo en el decil más rico es aproximadamente 11 veces el de las clases bajas (hasta el decil 5).

Por consiguiente, la eliminación del subsidio generalizado puede generar recursos adicionales al Estado, que pueden servir para financiar con creces subsidios directos focalizados en las clases de ingreso más bajas con el objeto de compensarlas por la pérdida sufrida por el aumento en los precios de los hidrocarburos. Si la política de desmonte de los subsidios de los precios de los hidrocarburos forma parte de una estrategia global de subsidios directos focalizados y de gastos en vivienda, salud y educación para las clases bajas, como aquí se propone, sus efectos regresivos quedan compensados con creces. Con todo, conviene mencionar que, en comparación con los ajustes de precios de los hidrocarburos, los aumentos en las tasas del IVA son preferibles desde el punto de vista distributivo, ya que afectan en forma más homogénea a todos los estratos de ingreso urbano.

Finalmente, el gobierno debe persistir en su política actual de introducir mejoras de eficiencia

en la administración de los recaudos directos e indirectos, con miras a mejorar su efectividad en el corto y en el mediano plazo. Los esfuerzos realizados en los últimos años han sido muy eficaces para elevar los recaudos efectivos. El gobierno también debe ampliar sus esfuerzos recientes para aumentar la eficiencia del gasto, reduciendo el número de entidades y las plantas de personal redundante y poniendo coto a fuentes potenciales de desequilibrios fiscales futuros, como es el caso de los actuales regímenes pensionales del sector público.

III. Metas sectoriales en materia de inversión en capital humano

El PNUD y el Banco Mundial definen las áreas prioritarias de inversión en capital humano como la educación básica, la atención primaria y la extensión de los sistemas básicos de suministro de agua potable a los sectores pobres tanto de las ciudades como de las zonas rurales⁸.

El plan de desarrollo humano aquí esbozado plantea unas metas en materia de gasto público en desarrollo humano para Colombia, coherentes con las políticas y posibilidades macroeconómicas—cuya interdependencia se vió en la sección anterior—, y un período de tres décadas para lograrlas. Se definen prioridades en materia de gasto social, y se proponen esquemas institucionales y financieros para llevar esos servicios a la población y generar los recursos públicos no inflacionarios que permitan proveer el nivel de servicios propuestos.

A continuación se describen, de manera esquemática, las políticas sociales recomendadas para cada sector y se da una cuantificación de

8 PNUD, Desarrollo Humano: informe de 1991, Bogotá, 1991. p.115.

sus costos. Para mayor detalle y justificación de ellas se recomienda acudir a los informes sectoriales que les sirven de apoyo⁹. Esta sección se ocupa de las políticas de largo plazo, en particular de las de educación, salud, seguridad social y agua potable y saneamiento básico. La estimación de sus costos es el insumo de los ejercicios de simulación presentados en la sección anterior.

A. Políticas sectoriales de largo plazo

1. Educación

En educación se fijan las siguientes metas de cobertura que deben alcanzarse en el año 2020:

1. El 100% de los niños deben terminar 9 años de educación. El Estado ofrecerá la totalidad de los cupos de la primaria y dos terceras partes de los grados 6 a 9 (porcentaje que cubre satisfactoriamente la población pobre).

2. El 95% de los jóvenes deben terminar bachillerato completo. El Estado ofrecerá la mitad de los cupos para los grados 10 y 11.

3. La cobertura de la educación superior debe ser, según estándares internacionales, de 2.200 alumnos por cada 100.000 habitantes. La mitad de estos cupos será ofrecida por el Estado. De su oferta, la tercera parte será por becas, que cubren satisfactoriamente la población pobre, y la restante por créditos.

4. Para apoyar suficientemente la investigación y el desarrollo tecnológico, se destinará a este subsector al menos el 0.7% del PIB, a través del sector educación. Este porcentaje se asigna, de nuevo, según estándares internacionales mínimos. Estos deben complementarse tanto con recursos estatales asignados a otros sectores, como con recursos privados.

5. La educación de adultos se fortalecerá de modo que ella ofrezca alternativas de capacitación y desarrollo para *toda* la población mayor de 25 años. Ello se traduce en una asignación del 0.2% del PIB.

6. Similarmente los sectores de la cultura, deportes y recreación serán fortalecidos, hasta que su presupuesto signifique el 0.2% del PIB.

La política de educación constituye la principal estrategia de desarrollo humano del país. Desde la perspectiva económica, son enormes las implicaciones que tiene el nivel educativo sobre el desarrollo de la sociedad. Basta observar cómo dentro del conjunto de circunstancias que afectan directamente el desarrollo y la distribución del ingreso están la productividad y “la rápida obtención de ganancias de eficiencia en los sectores productivos más directamente vinculados con las medidas económicas” (ver sección anterior). Similarmente, desde la perspectiva social se ha visto como la educación básica es elemento vital en la reducción, por ejemplo, de los índices de violencia o de desnutrición.

⁹ Entre los documentos que dieron origen a este artículo, excluidos de la presente publicación, se encuentran análisis de un conjunto de políticas de carácter coyuntural, referidas en particular a las red de protección social, la violencia y la nutrición. Los costos de estas políticas no fueron incluidas en los ejercicios de la sección anterior, debido a su carácter coyuntural. El principal de los programas propuestos en esta dirección consiste en ofrecer alternativas de empleo mínimo a los desempleados pobres, en proyectos de interés social intensivos en mano de obra. El costo de este programa ha sido calculado en el 0.17% del PIB.

De ahí las metas aquí señaladas, en especial en materia de educación básica. La necesidad de un cubrimiento total en este nivel es reconocida por la nueva Constitución del país. De conformidad, deben impulsarse los programas de universalización de la educación primaria y de aumento de cobertura de la secundaria que han sido propuestos por el actual Plan de Desarrollo.

La meta propuesta en educación superior dimensiona el esfuerzo que el Estado debe adelantar, y su relación con el sector privado. Reserva al primero la necesidad de concentrar sus esfuerzos a un núcleo que sea suficiente para promover adecuadamente el desarrollo del país y que se caracteriza por una educación de alta calidad, investigativa y con promoción social, y con un vínculo muy estrecho con el desarrollo científico y tecnológico.

Quizá lo más sorprendente es el peso dado a los sectores tradicionalmente olvidados, el de adultos y los de la cultura, la recreación y los deportes. El énfasis en el primero encuentra su justificación no sólo en el hecho de que la transición demográfica convierte a la población de más de 25 años en un grupo con un peso cada vez mayor, sino porque es claro que sus necesidades de actualización e interacción por fuera de los sistemas educativos formales, son cada vez mayores. Así mismo, la complementareidad entre la educación formal y los procesos culturales, deportivos y recreativos, resulta cada vez más indisoluble.

Aunque tradicionalmente no se considera responsabilidad del sector educativo, debe incluirse también como parte del programa en esta área la meta de largo plazo de cubrir al menos la mitad de la población entre 0 y 6 años, con

recursos estatales. En efecto, los procesos educativos pueden verse seriamente afectados cuando esta población, y en especial la más vulnerable, no es socializada y alimentada adecuadamente. Así mismo, las necesidades laborales obligarán cada vez más a que los padres deban ausentarse del hogar para ir a trabajar y por tanto se debe proveer adecuados sistemas de atención a los niños.

La filosofía de todos los programas propuestos es que el Estado debe garantizarle a toda la población el acceso a la educación, la cultura y el deporte, pero la acción de las entidades educadoras o culturales puede estar a cargo de empresas privadas, asociativas, cooperativas, o sin ánimo de lucro. Las familias de ingresos medios y altos deben sufragar los costos de educación y cultura directamente, excepto en el caso de la educación primaria que será gratuita para todos. El Estado garantizará el acceso a estos servicios a través de establecimientos públicos, y a través de sistemas de becas para asistencia a establecimientos privados o sin ánimo de lucro.

En el Cuadro 5 se presentan las proyecciones, hasta el 2020, de los gastos estatales para la prestación de estos servicios. Es de observar cómo las participaciones de estos gastos en el PIB aumentan, fundamentalmente en los primeros años, llegando a presentar el 4.6% del PIB en la primera década del Siglo XXI. Sin embargo, las comparaciones internacionales muestran que aún siendo así, la proporción de ese gasto en el PIB sigue siendo baja y viable. En efecto, esta proporción es del 3.5% para el promedio de los países con índices de desarrollo humano medio y muy inferior a los de países desarrollados (6.0%), quienes justamente han apoyado sus desarrollos en una buena formación del hombre y la mujer.

Cuadro 5
PRESUPUESTO EDUCACION
Escenario crecimiento del PIB 3.5%
(miles de millones de pesos constantes 1990=100)

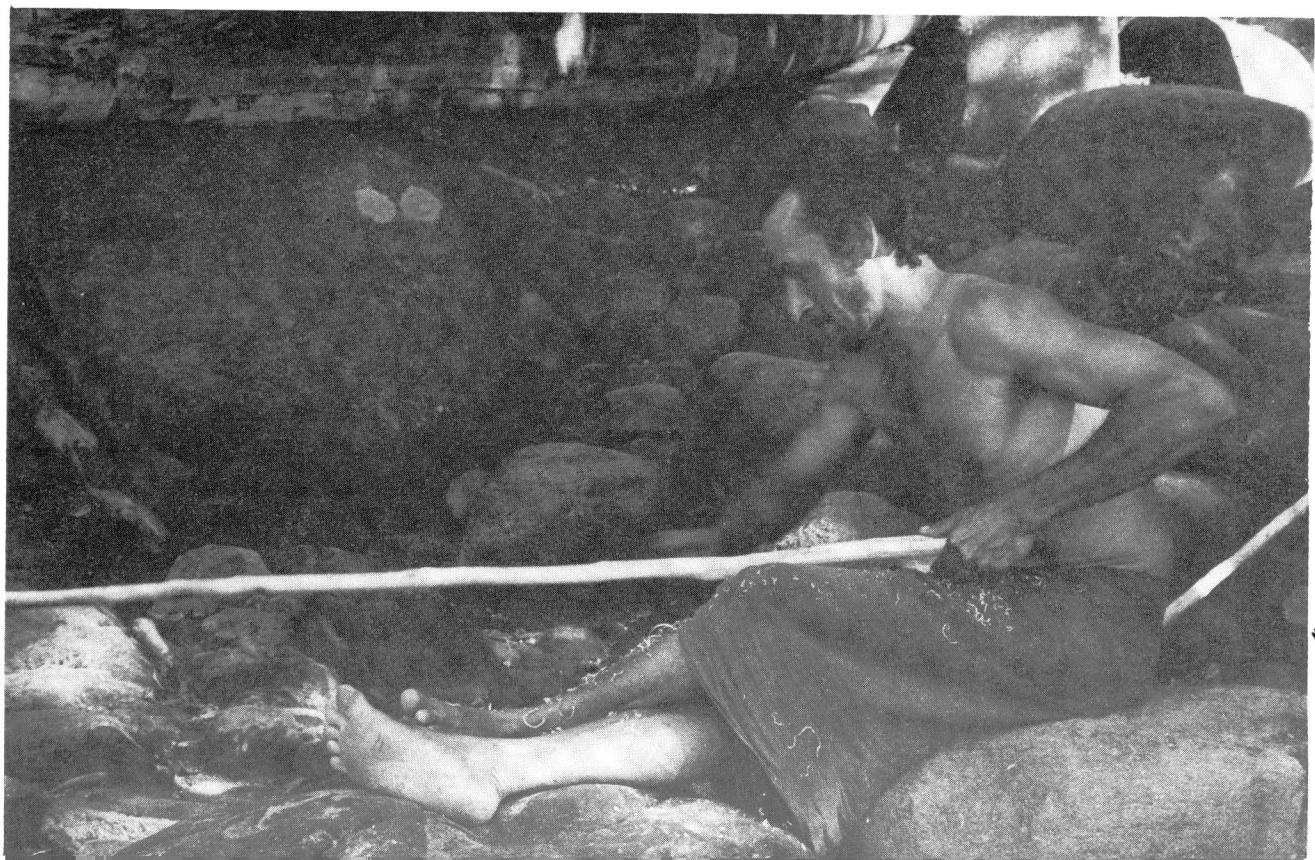
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Primaria	177	275.2	312.8	368.4	406.9	455.5	501.2	550.1
Secundaria	137.0	316.4	477.6	548.6	631.0	712.3	811.1	914.4
Superior	96.0	257.7	295.1	336.2	381.8	431.1	484.9	542.9
Ciencia y tecnología	39.2	241.0	930.6	1.779.9	3.404.6	6.512.3	12.456.7	23.826.9
Educación adultos	0.5	2.5	14.6	34.6	61.6	97.6	115.9	137.7
Cultura y deportes	5.7	12.3	29.1	51.9	82.2	97.6	115.9	137.7
TOTAL SECTOR EDUCACION (1)	547	962	1333	1582	1851	2136	2435	2765
Atención al menor	113	113	181	198	231	254	278	307
PIB	20654	24530.81	29134.94	34603.25	41097.8	48811.28	57972.46	68853.11
Participación educación en el PIB	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04
Proyección histórica del gasto(2)	547	745	904	1.084	1.300	1.561	1.876	2.258
Diferencia [(1) - (2)]	0	217	429	498	552	575	559	507

Fuente: Molina, C.G. "La Educación colombiana: una visión de largo plazo" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

En el Cuadro 6 se observa cómo la estructura de gastos del sector educación empieza a modificarse, positivamente, al darle mayor peso a sectores tales como la cultura, deportes, adultos y la ciencia y tecnología. La participación de la primaria disminuye sobre todo debido a un uso más eficiente de los recursos. Ello está fundamentado en el supuesto de que la asignación financiera, que se dará directamente a los municipios, se hará con base en las necesidades educativas -número de alumnos matriculados, correctos valores de salario promedio para los docente y adecuada relación alumnos por profesor -. Esta forma de asignación se convierte en uno de los objetivos por alcanzar. De otra parte, la secundaria aumenta su participación puesto que la población objetivo se incrementa sustancialmente, en especial por el aumento de la cobertura en las zonas rurales.

Debe observarse que los costos unitarios de la educación sufren transformaciones importantes entre 1.990 y el 2.020, producto de los aumentos que se proponen para los salarios de los docentes y también del mayor impulso que se le quiere dar a la inversión educativa, las que son condición necesaria para impulsar la calidad de la educación. Es interesante anotar que la elevación los salarios se hace con base en el crecimiento real de la economía, visto a través del PIB per-cápita. Aumentos mayores resultarían imposibles de financiar, dado su efecto acumulativo a través del tiempo.

Cuando se comparan dichos costos con las proyecciones históricas del gasto público destinado al sector, se encuentran diferencias importantes, en especial para los primeros años. Para 1.995



Cuadro 6
GASTOS UNITARIOS Y ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCACION
Escenario crecimiento del PIB 3.5%
(pesos constantes de 1990)

	COLOMBIA (1990)		COLOMBIA (2020)	
	Gasto Unitario	Participación	Gasto Unitario	Participación
Educación básica (9 Años)	59.273	57.60	149.844	43.02
Ultimos grados secundaria	98.800	7.70	283.332	10.96
Educación superior	509.020	26.70	1.845.695	19.88
Ciencia y tecnología				
Fomento investigación universitaria		3.40		16.64
Apoyo investigadores		1.20		
Adultos		0.80		4.75
Becas				
Cultura y deportes		1.40		
TOTAL		100.00		100.00

Fuente: Molina, C.G. "La educación colombiana: una visión de largo plazo" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

habría que aumentar en un 30% la proyección histórica del gasto en ese año (que es superior al aumento propuesto por el plan de desarrollo). Allí se propone un aumento del 7% del gasto para 1994 respecto a su proyección histórica —ver Gráfico 12 del capítulo sobre infraestructura social del Plan de Desarrollo—, y para el 2.000 el aumento sería del 47%. Los gastos adicionales empiezan a hacerse menos intensos para la segunda década del siglo XXI, en la medida de que ya no existen exigencias adicionales en cobertura.

Así las cosas, el gasto previsto para el 2.020 excede tan sólo en un 30% al gasto proyectado históricamente. Esto a pesar de los aumentos salariales mencionados y de los significativos esfuerzos por aumentar la inversión del sector, dos

de las estrategias para elevar la calidad del servicio ofrecido.

En efecto, para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria se hace necesario aumentar más que proporcionalmente el gasto público en materiales de enseñanza y textos, y se deben establecer jornadas escolares que copen buena parte del día de los jóvenes. A nivel internacional se ha demostrado que el número de horas de escuela por día y el acceso generalizado a textos y materiales están claramente relacionados con la calidad del desempeño académico de los estudiantes.

La calidad de la educación pública y privada se controlará a través de exámenes nacionales aplicados en todos los establecimientos educativos en

varias etapas de la trayectoria educacio-nal. Este mecanismo también lo propone el plan de desarrollo para el nivel superior. Los resultados de esos exámenes servirán para medir la calidad de la educación impartida y como indicador de gestión para los miembros de la comunidad que participan en la administración de las entidades públicas. También como orientación para los jóvenes y padres de familia que tienen que escoger el establecimiento al cual asistir.

De otra parte, se requiere también llevar a cabo reformas institucionales que garanticen una mayor eficiencia. Las principales recomendaciones apuntan a la descentralización hacia los municipios y a la creación de una autonomía administrativa y de manejo de recursos financieros a nivel de las unidades operativas locales. Los ingresos nacionales se deben distribuir en los municipios, a través de los departamentos, según el tamaño de la población escolar cubierta. Los municipios distribuirán, a su vez, sus recursos a sus establecimientos educativos en función de la población atendida y de indicadores de gestión. Estos establecimientos tendrán autonomía administrativa y presupuestal. La comunidad, y las juntas de padres de familia, tendrán una participación activa en esa administración.

La educación primaria, secundaria y preescolar se debe manejar a nivel municipal, mientras que la educación post-secundaria se debería manejar a nivel departamental o regional.

2. Salud

El sector salud persigue las siguientes metas:

1. Debe existir acceso generalizado a la salud básica. El Estado proveerá a la población pobre un

paquete subsidiado de atención integral en salud, en el cual la salud del nivel primario tiene la mayor importancia. La población no pobre financiará, fundamentalmente a través de seguros de salud o salud prepagada, sus servicios de salud. Para obtenerlos podrá acudir tanto a la infraestructura oficial como a la privada.

2. Todo ciudadano debe poder acceder a los sistemas de salud secundaria y terciaria, a costos compatibles con su nivel de ingreso, siempre y cuando dichos servicios extiendan significativamente la expectativa de vida del individuo.

3. El Estado proveerá todos los servicios de salud que prevengan las enfermedades contagiosas y que controlen las enfermedades tropicales.

4. Se dará especial énfasis a la salud preventiva, a la investigación y a la educación en salud. A estas últimas actividades se les proveerá, por parte del Estado, un presupuesto acorde a los estándares internacionales.

a. Plan de salud

La Constitución de 1991 establece (Artículo 49) que la atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y le garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. También ordena al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

A nivel internacional se reconoce la dificultad de garantizar la eficiencia con sistemas de salud en que los usuarios no tienen que tomar en cuenta

los costos, y donde los médicos y hospitales pueden trasladar todo costo a los organismos aseguradores. La eliminación de consideraciones de eficiencia para los proveedores de servicios y para los usuarios ha llevado a una explosión en los costos de salud que comienzan a afectar la competitividad de algunas economías. El origen de la ineficiencia no se encuentra necesariamente en el carácter estatal de los servicios de salud, sino en la existencia de sistemas de seguro de salud que fomenten el uso de los servicios médicos sin tener en cuenta sus costos.

Estudios realizados en varios países apuntan a la conclusión de que una vez que las familias llegan a tener niveles de ingreso suficientes para tener una nutrición adecuada y acceso a agua potable y servicios de salud básicos, la salud depende mucho más del estilo de vida que de la intensidad de uso de los servicios de salud. En estilo de vida se incluyen factores como la dieta, el ejercicio, el no abuso de cigarrillos, alcohol, y drogas, y la actitud hacia la prevención de accidentes. También es importante el conocimiento de las personas de cómo cuidar su salud¹⁰.

La conclusión de que el fácil acceso a los servicios de salud sólo mejora los indicadores de salud de las personas pobres, y que el mayor impacto sobre las tasas de mortalidad lo produce la educación en salud y los servicios preventivos, define la estrategia aquí propuesta para garantizar el derecho a la salud establecido por la Constitución. Las modalidades de la intervención del Estado en salud también toman en cuenta las ineficiencias inherentes a los seguros generales de salud, en los que ni pacientes ni proveedores de servicios tienen incentivos para controlar costos.

b. Garantía de acceso a los servicios de salud

El problema del acceso a los servicios de salud esenciales se limita a las familias pobres, pues las familias de ingresos medios y altos están en capacidad de pagar sus propios servicios de salud. La excepción son las enfermedades catastróficas, cuya atención pagada resultaría absorbiendo una alta proporción de los ingresos aún en el caso de familias acomodadas. Para este tipo de enfermedades, con alto riesgo, sí debe constituirse un mecanismo adecuado de seguros.

Se propone, entonces, limitar la acción del Estado al subsidio de los gastos de salud de las familias por debajo de la línea de pobreza. Toda familia pobre tendría entonces el derecho a solicitar una tarjeta del servicio nacional de salud para cada uno de sus miembros, y esa tarjeta le garantizaría una serie de servicios gratuitos, y otro grupo de servicios subsidiados. El servicio de salud investigaría la situación de pobreza de la familia, tomando en cuenta sus ingresos y calidad de vivienda, y le daría la tarjeta a quien califique. Las familias con tarjeta del servicio nacional de salud tendrían acceso a los servicios incluidos en el Cuadro 7.

Se observa que la salud preventiva y la educación para la salud son completamente gratis. Estos son los servicios que tienen beneficios externos al individuo, o sea que la comunidad como un todo se beneficia de que todo el mundo tenga acceso sin límite a esos servicios. El resto de los servicios de salud, exceptuando los gastos de parto normal y del segundo y tercer nivel de atención que están cubiertos casi en su totalidad, tienen un pago de 20% a 25% del costo, para

10 Alan Maynard (1983) p. 29 y Fuchs (1986) p.276.

asegurar que no haya un exceso de demanda. Según estudios la elasticidad precio por los servicios médicos es del orden de -0.36, así que cuando las consultas o las drogas tienen un costo, disminuirá el uso excesivo e indiscriminado de los servicios.

Como sólo se cobra una pequeña proporción del costo, dicho cobro no debería ser un problema

Cuadro 7
SERVICIOS DE SALUD GARANTIZADOS A LAS FAMILIAS POBRES

ATENCION BASICA	proporción del costo subsidiado (%)
A. Rehabilitación y curación	
I. Atención directa	
1. Consultas:	
a) Consulta médica general	75
b) Consulta odontológica	75
c) Consulta médica delegada	75
2. Hospitalización	
a) Parto normal	100
b) Hospitalización de baja complejidad	75
3. Primeros auxilios y urgencias básicas	75
II. Medicamentos esenciales genéricos	75
III. Medios diagnósticos:	
1. Radiología simple	75
2. Laboratorio	75
B. Prevención y Educación en Salud	
I. Vacunación infantil y embarazada	100
II. Planificación familiar y educación sexual	100
III. Control del desarrollo y del crecimiento infantil	100
IV. Control de parto y detección de riesgo prenatal	100
V. Diagnóstico precoz de cáncer en seno y utero	100
VI. Odontología preventiva	100
VII. Examen de agudeza visual y auditiva	100
SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE ATENCION	
A. Servicios de hospitalización y cirugía siempre y cuando el paciente sea referido por el primer nivel	80
B. Cuidados intensivos	80
C. Tratamiento de enfermedades crónicas	80

Fuente: Urrutia-Gutiérrez: "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

para nadie. Hoy en día las familias pobres gastan mucho en salud y drogas, pero de manera ineficiente por no tener fácil acceso al sector formal de la salud.

En resumen, se propone limitar el gasto público a la garantía de acceso a la salud de la población pobre, y a los servicios de prevención, investigación y educación en salud. Esto incluiría los equipos de salud extramurales, que consisten en que cierto personal de salud se desplace a trabajar en la comunidad para realizar actividades de prevención, detección de riesgo y fomento de la salud.

c. Resultados

El Cuadro 8 resume los costos de prestar los servicios especificados en el paquete integral previsto para la población pobre. Es de anotar que este paquete tiene un costo de \$94.900 por familia, bastante mayor al sugerido por Planeación Nacional, \$56.000, en su último documento Conpes sobre salud. También resulta superior a los costos unitarios que se obtendrían de los recursos destinados por el ISS a salud, divididos por el número de personas atendidas (su costo unitario individual es de \$35.000). Ello deja ver que el costo de este paquete es más que suficiente para cubrir adecuadamente las necesidades en salud de una familia de estratos bajos.

El Cuadro 9 presenta las proyecciones de los costos de adelantar los programas centrales propuestos para el sector, que son los de atención básica a la población pobre, programas especiales -la mayoría dedicados a la lucha contra enfermedades tropicales y contagiosas-, de dotación de hospitales y de investigación y educación en salud.

Cuadro 8
COSTOS DE LOS PAQUETES DE SERVICIOS DE ATENCION EN SALUD
 (pesos de 1991)

	Costo Total	Costo del Subsidio	Costo pagado por las familias
Costo anual por familia de los servicios de consultas, medios diagnósticos y medicamentos	58.651	44.558	14.093
Costo anual por familia de la atención de parto normal	3.109	3.109	0
Costo anual por familia de la hospitalización de baja complejidad	20.343	15.455	4.888
Costo anual por familia de los servicios de prevención y educación en salud	12.800	12.800	0
Costo total anual por familia de los servicios de atención básica	94.903	75.922	18.981
Costo total anual por familia de los servicios de atención en el segundo y tercer nivel	36.204	28.963	7.241
Costo total por familia de los tres niveles	131.107	104.886	26.221
Costo total por persona de los tres niveles	25.213	20.170	5.043

Fuente: Urrutia, Gutiérrez: "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

Es de anotar que estos gastos resultan inferiores a los que actualmente realiza el sector público de la salud, al menos para los primeros cinco años. La diferencia proviene del hecho de que en estas proyecciones los gastos en salud se focalizan exclusivamente en la población pobre -a la que se cubre con un paquete integral de mayor envergadura que el actual-, y que la previsión del gasto se hace en función del número de personas por atender y no del requerimiento actual de funcionamiento de los hospitales, el cual tiene

en muchos casos serios problemas de ineficiencia. También al hecho de que no se prevén recursos para la construcción de nuevos hospitales -aunque sí se prevean importantes recursos para la dotación de los existentes-, la que no se considera necesaria sino hasta después del 2020.

Esta proyección del gasto se aumenta significativamente en los años subsiguientes, como consecuencia del aumento propuesto en

Cuadro 9

PROYECCION DEL COSTO TOTAL DE BRINDAR SALUD A LA POBLACION POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA

Escenario de crecimiento promedio del PIB: 3.5% anual

(millones de pesos constantes 1990=100)

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Salud integral a familias pobres	32.662	187.572	368.310	413.675	456.240	496.679	534.167	566.518
Programas especiales	10.622	16.811	18.741	20.000	20.909	21.625	21.108	21.319
Dotación y mantenimiento	5.237	5.898	6.741	7.415	8.012	8.612	12.422	13.497
Investigación	22.720	26.984	33.213	39.448	46.852	55.644	66.089	78.492
TOTAL	71.242	237.265	427.006	480.538	532.013	582.560	633.787	679.825
Gasto histórico proyectado	186.000	225.251	274.504	329.433	395.863	476.306	573.827	692.184

Escenario de crecimiento promedio del PIB: 6% anual

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Salud integral a familias pobres	32.662	202.784	429.743	519.417	618.013	723.030	831.458	936.490
Programas especiales	10.622	17.142	19.575	21.493	23.341	25.156	23.838	24.960
Dotación y mantenimiento	5.237	6.374	7.856	9.292	10.823	12.070	19.247	30.179
Investigación	22.720	30.404	42.168	56.429	75.515	101.056	135.236	180.976
TOTAL	71.242	256.703	499.342	606.631	727.692	861.313	1.009.779	1.172.605
Gasto histórico proyectado	186.000	254.567	346.171	470.076	639.242	870.523	1.187.271	1.621.757

Nota: El gasto de 1990 es un gasto hipotético y no corresponde al gasto realmente efectuado en este año en dichos programas

Fuente: Urrutia, Gutiérrez. "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

cobertura. Así, para el año 2000, habría que incrementar en un 45% los gastos previstos, pero luego, para la segunda década del siglo XXI la proyección histórica de los gastos vuelve a equipararse con las necesidades estimadas por el Proyecto.

Las proyecciones sugieren, entonces, que los actuales niveles de gasto público en salud, excluyendo los gastos de la seguridad social y los recursos adicionales y temporales para aumentar la cobertura, serían suficientes para financiarle servicios adecuados a todas las familias pobres. Sólo se hace necesario aumentar el presupuesto de salud para financiar adecuadamente en algunos años la investigación¹¹.

3. Seguridad social

En esta sección se analiza la organización de los seguros económicos, en particular los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, bajo el presupuesto que deben operar en forma independiente de los seguros de salud¹².

a. Objetivos

Los objetivos de la seguridad social en materia pensional son:

1. Establecer un sistema único de pensiones para todos los individuos trabajadores, cualquie-

ra que sea su sector de actividad y su nivel de ingreso. A este sistema único de pensiones estarán en libertad de entrar todos los trabajadores, pero será obligatorio para los asalariados de los sectores público y privado.

2. Fijar condiciones estables y explícitas de cotización que sean iguales para todos los trabajadores y que aseguren la viabilidad financiera del sistema de forma indefinida en el largo plazo. El éxito financiero del nuevo sistema será decisivo para que los trabajadores informales gradualmente se acojan a él en forma voluntaria. Para ello se requiere además que se establezcan incentivos a la fidelidad en el sistema y mecanismos que flexibilicen las exigencias de cotización para los trabajadores informales.

3. Asegurar una pensión mínima a todos los trabajadores siempre y cuando efectúen sus aportes con la regularidad y durante el número de años que sea establecido.

4. Garantizar además pensiones de invalidez para quienes sufran reducciones severas de su capacidad laboral y pensiones de sobrevivencia para los cónyuges de pensionados fallecidos.

5. Con el fin de hacer viable la transición del sistema actual al aquí propuesto, reconocer a través de bonos de jubilación respaldados por el gobierno el valor actuarial debida-

11 En este momento se trabaja en diferentes direcciones que permitirían aclarar el mecanismo para asegurar la cobertura total de los servicios básicos de salud. Es de destacar la rápida evolución que ha tenido el país en este campo en los últimos dos meses pues ha pasado de un estado en donde no existía claridad alguna sobre qué estrategia de seguridad en salud debía seguirse-incluso sin conciencia en la necesidad de ella-, a uno en que se vislumbran distintas propuestas, no necesariamente opuestas, y que entienden, al fin, la necesidad de entregarle al país una seguridad social en salud universal y equitativa.

12 Esta sección se basa en el documento técnico sobre el tema elaborado por Miguel Urrutia como parte del proyecto y en el informe de investigación sobre la "Viabilidad macroeconómica y financiera del sistema de un sistema de pensiones privado", de enero de 1992, preparado por Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff como parte de un programa de investigación sobre aspectos financieros de la apertura económica.

mente calculado de las pensiones futuras a que podrían acceder los trabajadores actuales.

b. Organización institucional

Todo el sistema pensional operará a través de una red de fondos de pensiones administrados por el sector privado y regulado y controlado por el gobierno, con base en un principio de capitalización individual. La base de las pensiones de los individuos será, estrictamente, el monto del capital acumulado a lo largo de su vida laboral, incluyendo sus rendimientos financieros en condiciones de mercado. La afiliación a este sistema deberá ser inmediata y obligatoria para todos los trabajadores asalariados y patronos laboralmente activos que están afiliados actualmente al ISS. Para todos los demás trabajadores, tanto del sector público como del privado, la afiliación al nuevo sistema será voluntaria.

Los empleados del sector público estarán incentivados a afiliarse al sistema privado una vez se unifiquen sus condiciones pensionales con las del sector privado. Puesto que esta unificación podría tomar algún tiempo hasta que se logre totalmente, puede ser conveniente, además, incorporar en las remuneraciones de los trabajadores del sector público el aporte adecuado correspondiente al régimen de pensiones de su entidad y permitir que escojan voluntariamente el régimen al cual desean pertenecer. La incorporación al salario del aporte verdadero a la seguridad social permitirá que su costo sea explícito y transparente tanto para el trabajador como para la entidad pública. Esta modificación no implica erogación adicional para el sector público porque la misma cuantía adicional sería descontada tam-

bién por completo por la misma entidad, excepto, por supuesto, para aquellos trabajadores del sector público que decidan afiliarse al sistema privado. En este caso sus aportes al sistema privado se calcularían sobre el salario total ajustado, que sería pagado en su totalidad por la entidad. Para trasladarse al sistema privado, los trabajadores públicos recibirían además los bonos de jubilación correspondientes a los derechos adquiridos en sus propias entidades, que servirían como base del capital para sus futuras pensiones en los fondos. El reconocimiento de las deudas por parte de las entidades y en favor de los funcionarios públicos facilitaría el desmonte de los regímenes excesivamente generosos del sector público y su unificación con un régimen privado, y evitaría por consiguiente continuar incurriendo en gravosas deudas públicas adicionales con el paso del tiempo.

La escogencia del fondo de pensiones en que deseen hacerse los aportes pensionales será decisión individual de los trabajadores, habrá libertad de traspaso de unos fondos a otros y las comisiones de manejo de los fondos de los trabajadores serán establecidas por libre competencia entre los fondos.

La tasa de cotizaciones en los fondos de pensiones privados será única y fija, en un nivel que debe establecerse entre 9 y 13%, según las perspectivas futuras sobre diversas variables macroeconómicas y laborales. Al llegar al final de su vida laboral, el afiliado o su cónyuge y/o hijos menores tendrán derecho a una renta fija vitalicia y/o a un flujo de ingresos programados, de acuerdo con su capital acumulado, la expectativa de vida individual y la de su grupo familiar y la rentabilidad esperada futura del capital disponible.

El desmonte del sistema pensional del ISS tendría lugar en forma gradual a través del tiempo, hasta completarse hacia el año 2020. Quienes no cuentan con las edades de jubilación actuales, se trasladarían de inmediato al nuevo sistema, y el ISS les reconocería también bonos de jubilación por aquella parte de sus derechos de pensión futura correspondiente a las nuevas condiciones de jubilación. Nuevamente, estos bonos formarían parte del capital para sus futuras pensiones. El valor de los bonos estará indexado y reconocerá una tasa fija de interés real hasta cuando se cumpla la edad de jubilación del beneficiario. En ese momento serán entregados a los fondos, los cuales los cobrarán al gobierno.

Por su parte, el gobierno podrá financiar estos pagos con la colocación de papeles de deuda pública de largo plazo entre los mismos fondos de pensiones, evitando así que haya desembolsos netos que dificultarían el manejo fiscal y monetario.

Quienes ya cuentan con la edad de jubilación, continuarán afiliados al ISS, entidad que pagará sus pensiones actuales y futuras, incluso en el caso de quienes están ya en ese grupo de edad pero no se han jubilado. Para pagar esas pensiones el ISS dispondrá de sus reservas actuales, sus rendimientos y los aportes que deberá hacerle el Estado. No habrá contribuciones de los trabajadores activos para pagar estas pensiones.

c. Condiciones de jubilación

Para que el sistema propuesto pueda ser viable financieramente de manera indefinida es preciso hacer más estrictas las condiciones actuales de jubilación. En particular, deben elevarse en 5 años las edades actuales de retiro, que son 55 años para

las mujeres y 60 para los hombres. Como ya se mencionó, la tasa de cotización uniforme para todos los afiliados puede fijarse en algún nivel entre el 9 y el 13%. Este rango es compatible con una tasa de interés real de largo plazo entre 4 y 5 años, dadas las condiciones actuales de longevidad de la población, para lograr una pensión vitalicia equivalente al 75% del ingreso promedio durante la vida laboral del trabajador, suponiendo que la vida laboral se inicia a los 25 años y que se cotiza en promedio 10 meses por año hasta alcanzar la edad de jubilación. La tasa de cotización estimada incluye el costo de la pensión para los cónyuges sobrevivientes de los pensionados, pero no incluye el riesgo de invalidez ni la comisión de administración, que deben ser determinadas en forma competitiva por las administradoras de los fondos de pensiones.

Para que el sistema sea viable y pueda darse solidaridad a los trabajadores de más bajos ingresos es preciso elevar las exigencias para acceder a una pensión mínima. Debido a la fuerte concentración de los salarios individuales alrededor del salario mínimo en el caso colombiano, las exigencias para acceder a una pensión mínima deben corresponder a supuestos financieramente viables en el largo plazo. Para acceder a una pensión mínima efectiva equivalente al 75% del salario mínimo deben exigirse al menos 350 meses de cotización con base en un salario igual o superior al mínimo (este número de meses es equivalente a 29 años y dos meses de cotizaciones continuas, o a 35 años si se cotizan 10 meses al año en promedio). De esta manera, el sistema podrá garantizar solidaridad para los trabajadores de bajos ingresos en el evento de que las condiciones de rentabilidad de sus aportes caigan por debajo de la tasa requerida para asegurarles la pensión.

d. Resultados

El desmonte gradual del ISS a través del mecanismo explicado dará lugar a un déficit efectivo porque dejarán de percibirse las cotizaciones de los afiliados actuales, en tanto que seguirán cubriéndose las pensiones de quienes ya tienen las edades de jubilación. Como se observa en el Cuadro 10, este déficit será inicialmente del orden del 0.8% del PIB, para descender rápidamente en las primeras décadas del próximo siglo. En adición, a más tardar en el año 1998, suponiendo que la jubilación a los 65 años aplique de inmediato sin ningún régimen de transición, deberán empezar a pagarse los bonos de jubilación que se emitan en reconocimiento de los derechos de los afiliados actuales. Los egresos por este concepto fluctuarán alrededor del 0.4% del PIB cada año, incluso después del año 2020.

Estos costos de la reforma propuesta para el sistema pensional no han sido incluidos

dentro de los cálculos del costo global de la estrategia de desarrollo social. La razón es, sencillamente, que los recursos faltantes podrán ser obtenidos a través de mecanismos de financiamiento de los nuevos fondos de pensiones. Estos fondos generarán ahorros disponibles que estarán entre 1 y 1.3% del PIB en los años restantes de este siglo, que son los más críticos. Estos ahorros podrán destinarse en parte a cubrir las necesidades totales de financiamiento del sistema pensional del ISS y las erogaciones causadas por los bonos de jubilación. Como se trata de ahorros adicionales, inexistentes previamente, el conjunto de la reforma pensional no generará ningún desequilibrio macroeconómico. Conviene señalar sin embargo que estos cálculos no incluyen los costos adicionales por el pago de los bonos de jubilación para aquellos funcionarios que opten por pasarse al sistema pensional privado.

Cuadro 10
PROYECTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
(% del PIB)

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES				FONDOS DE PENSIONES			
Pensiones de mayores actuales (1)	Ingresos con reservas actuales (2)	Déficit Efectivo (3) = (2)-(1)	Pago de Bonos de Jubilación (4)	Pensiones (5)	Ingresos por cotización (6)	Ahorro disponible (7) = (6)-(5)	Ahorro neto nuevo del sistema (7)-(3)-(4)
1993	0.91	0.13	0.77	0.00	1.32	1.32	0.55
1994	0.91	0.12	0.78	0.00	1.33	1.33	0.55
1995	0.90	0.12	0.78	0.00	1.34	1.34	0.56
2000	0.70	0.08	0.62	0.03	1.37	1.00	0.35
2005	0.48	0.05	0.42	-	-	-	-
2010	0.27	0.03	0.24	-	-	-	-
2015	0.10	0.02	0.08	-	-	-	-
2020	0.02	0.00	0.02	-	-	-	-

Fuente: Lora, E., Zuleta, H. y Helmsdorff, L., "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado", FEDESARROLLO, enero 1992. Alternativa con tasa de interés del 5% y jubilación a los 65 años.

4. Agua potable y Saneamiento básico

Los índices de salud en Colombia van a mejorar rápidamente sólo si se puede garantizar el acceso al agua potable y si se generalizan los servicios de alcantarillado en áreas donde estos son necesarios para mantener condiciones sanitarias adecuadas. La generalización del acceso a agua potable también mejora significativamente la calidad de vida de mujeres y niños, quienes en las zonas deprimidas o en las rurales son los encargados, en general, de obtener el agua para el hogar. Los acueductos aumentan el tiempo efectivo dedicado por los niños al estudio y el de las mujeres dedicado a labores generadoras de ingreso o de bienestar para la familia. Es por ello que, entre otras muchas razones, se buscará garantizar el acceso a agua potable y servicios sanitarios a toda la población, a precios congruentes con la capacidad de gasto en estos servicios de las familias.

En las áreas urbanas es importante establecer tarifas de agua y alcantarillado cuyo costo no las haga prohibitivas para las familias pobres. En general los sistemas de acueducto y alcantarillado urbanos, si se manejan eficientemente, pueden tener costos marginales lo suficientemente bajos para no excluir a los grupos de bajos ingresos del servicio. Se puede afirmar que la totalidad de los costos de operación de estos sistemas puede ser cubierta con un buen sistema de tarifas, que subsidie a los pobres y que un ningún caso resulte imposible de asumir por los distintos grupos de la población.

El sistema de tarifas, sin embargo, debe excluir los altos costos fijos de inversión por ampliación

e incorporación al sistema de nueva población. Estos costos de inversión y conexión, al ser elevados, sí pueden dificultar el acceso de quienes tienen bajos niveles de ingreso. Ello es particularmente cierto en las pequeñas ciudades y centros rurales, en donde no se dan los rendimientos a escala de las grandes metrópolis.

En este orden de ideas se propone que el Estado participe de la financiación de las grandes obras de infraestructura que aumenten la cobertura de agua potable y de alcantarillado, dejando que sea el sistema de tarifas quien cubra los gastos de operación. Según el tamaño de las ciudades, el apoyo a la inversión financiada con recursos públicos cambiará. Así, para las grandes ciudades éste no superará el 10% cuando la inversión se adelante antes de 1995. Por el contrario será del 90% para los municipios o zonas rurales con menos de 12.000 habitantes¹³. Se observa que estas participaciones son cambiantes con el tiempo. Se espera que en un futuro las inversiones puedan inclusive financiarse con el sistema tarifario, sin llegar a afectar a la población que se incorpora al sistema.

En el Cuadro 11 se presenta el posible costo de este programa. Se observará que la inversión que no puede financiarse con tarifas empieza a ser decreciente, en pesos constantes, a partir del año 2.005. Los recursos nacionales son definitivamente decrecientes y lo empiezan a hacer mucho antes, desde el 2.000. La inversión más elevada debe realizarse en los primeros diez años del período considerado, debido en buena parte a que es en ellos cuando se obtienen los mayores incrementos de cobertura (Cuadro 12).

13 Para una tipología de las ciudades y del apoyo nacional y regional dado a la inversión en infraestructura, referirse al documento Hidroestudios/Unicef/PNUD/91. También observar la parte baja del cuadro 11.

Cuando se compara la estimación de la inversión proyectada con los recursos destinados en la actualidad a aguas y alcantarilla-

do, se observa que se requiere un incremento importante, en especial para los primeros años: en 1995 los recursos históricos deben

Cuadro 11
ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y BASURAS NECESIDADES DE RECURSOS NACIONALES Y TERRITORIALES POR INVERSIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN PESOS CONSTANTES
(miles de millones de pesos de 1990=100)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población mayor de 800.000 hab.							
Costos de inversión	75	81	97	101	90	68	69
Costos de funcionamiento	67	79	90	103	115	127	134
Población entre 100.000 y 800.000 hab.							
Costos de inversión	42	51	63	62	54	40	40
Costos de funcionamiento	29	39	47	57	65	73	77
Población entre 30.000 y 100.000 hab.							
Costos de inversión	13	15	19	18	15	11	11
Costos de funcionamiento	7	10	13	16	19	21	22
Población entre 12.000 y 30.000 hab.							
Costos de inversión	9	15	11	12	5	8	4
Costos de funcionamiento	6	8	11	13	14	15	15
Población menor de 12.000 hab.							
Costos de inversión	87	118	130	136	71	75	27
Costos de funcionamiento	22	42	66	92	116	124	135
Inversión territorial	135	161	239	247	214	179	150
Inversión nacional	91	118	82	82	21	23	27
Total recursos naturales y territoriales							
No financiados con tarifas(1)	111	142	117	119	53	49	50
Funcionamiento territorial	130	178	227	281	329	359	384

Supuestos Inversión Nacional:

10% de los requerimientos del grupo entre 800.000 y 100.000 habitantes hasta el año 1995

30% de los requerimientos del grupo entre 100.000 y 30.000 habitantes hasta el año 2000

50% de los requerimientos del grupo entre 12.000 y 30.000 habitantes hasta el año 2005

90% de los requerimientos del grupo con población menor de 12.000 habitantes hasta el año 2000

60% de los requerimientos del mismo grupo anterior desde el año 2000 hasta el año 2010

30% de los requerimientos del mismo grupo anterior desde el año 2010 hasta el año 2020

10% de los requerimientos del mismo grupo anterior a partir del año 2020

Supuestos Inversión territorial: Corresponden a la diferencia entre las necesidades y lo aportado por la nación.

Supuesto Funcionamiento territorial: Los recursos de funcionamiento deben provenir en su totalidad del nivel territorial.

(1) Corresponde a la suma de recursos de inversión nacional más el 15% de los territoriales

Fuente: Estudios "Programa de largo plazo de desarrollo humano en Colombia. Sector de agua potable y saneamiento básico". UNICEF/PNUD/1991.

aumentarse en un 60% y para el 2000 en un 68%. Todo ello producto del aumento previsto en cobertura. Por el contrario, a partir de ese año la proyección histórica supera a las previsiones pues no se requerirán nuevas y grandes inversiones y porque se prevé además una mayor disciplina y la existencia más marcada de economías de escala que permitan aumentar el financiamiento de la inversión territorial y de los gastos de operación. Con todo, la inversión en aguas y alcantarillado continua moviéndose en rangos viables.

En efecto, los recursos nacionales promedios anuales para el quinquenio 1.990-1.995 representarían el 2.1% de los ingresos totales de la Nación o el 0.4% del PIB. Esta participación supone un incremento frente a los recursos actualmente destinados a este sector, cercana al 50%. Si se incluyen los recursos territoriales no financiados con tarifas (en las grandes ciudades es posible financiar la totalidad de estos recursos territoriales, no así en las ciudades medianas y pequeñas. En el acumulado de las ciudades el recurso territorial que se puede financiar con tarifas es el 85%), su partici-

Cuadro 12
PROYECCIONES DE COBERTURAS POR SERVICIO Y GRUPO DE CIUDADES

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Grupo N°1 Pob: Cabec > 800.000 (Millones hab.)	9.82	11.24	12.40	13.80	15.00	16.30	17.30	18.60
Cobertura Acueducto (%)	95	97	98	98	99	99	99	99
Cobertura Alcantarillado (%)	76	80	85	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	1	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	90	95	97	98	98	98	98	98
Grupo N°2 800 > Pob: Cabec. > 100 (Millones hab.)	5.65	6.50	7.10	8.00	8.64	9.43	10.00	10.76
Cobertura Acueducto (%)	70	80	85	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	54	70	80	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	70	80	90	95	97	98	98	98
Grupo N°3 100 > Pob. Cabec > 30 (Millones hab.)	1.60	1.85	2.04	2.27	2.47	2.69	2.85	3.07
Cobertura Acueducto (%)	62	70	80	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	48	80	80	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	40	160	80	90	95	97	98	98
Grupo N°4 30 < Pob. Cabec. > 12.0 (Millones hab.)	2.22	2.55	2.81	3.14	3.40	3.70	3.94	4.24
Cobertura Acueducto (%)	55	70	80	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	35	50	75	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	25	40	60	80	90	95	98	98
Grupo N°5 12 > Pob. Cabec. + Rural (Millones hab.)	13.60	14.07	15.00	15.30	16.20	16.50	17.50	17.60
Cobertura Acueducto (%)	25	45	60	80	90	95	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	13	30	50	70	90	95	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	25	40	60	80	90	95	98	98

Fuente: Hidroestudios "Programa de largo plazo de desarrollo humano en Colombia. Sector de agua potable y saneamiento básico". UNICEF/PNUD/1991.

pación promedio en el mencionado quinquenio se eleva al 2.5% de los ingresos totales anuales de la Nación y al 0.46% del PIB. Como sea, el nivel de esta inversión es todavía razonable y, dadas sus implicaciones en la salud y la calidad de vida, en ningún caso deben ser escatimadas.

Debe observarse que en los costos presentados en el Cuadro 11 se incluyen no sólo los de acueducto y alcantarillado, sino también los de tratamiento de aguas negras, los de basura y los de reposición. Ciertamente la inclusión de estos rubros, por demás necesaria, incrementa los costos unitarios actuales. En efecto, y de manera gruesa, estos rubros pueden significar alrededor de la tercera parte de los costos totales. Se destaca, por ejemplo, el alto costo que tiene el tratamiento de las aguas negras en las grandes ciudades y el relativamente bajo costo que significa la recolección de basuras.

En el plano institucional debe recuperarse un organismo de nivel central que fije las directrices, la asistencia técnica y la capacitación, para que se puedan desarrollar convenientemente los programas de acueducto y alcantarillado. La administración de éstos quedará, como lo sugiere la Constitución, en manos de los municipios, siempre que ellos tengan la capacidad técnica para adelantarla. En su defecto, deberá ser una entidad de carácter regional la que los administre, temporalmente, hasta cuando logre capacitarse adecuadamente al municipio para ello. En las grandes ciudades es posible delegar la recolección de basuras al sector privado. Así mismo, pueden explorarse para el tratamiento de aguas, nuevas modalidades, como la de B.O.T. ("build, operate and transfer") en la cual los inversionistas operan por unos años la planta hasta recuperar parte de su inversión y hasta haber transferido el conoci-

miento de la operación a las autoridades municipales, para luego sí transferirla a los municipios.

IV. Resultados finales

A. El futuro del desarrollo humano

La Constitución le impuso un reto enorme a los colombianos en materia de desarrollo humano y social. No sólo hay urgencia de rescatar y acelerar el crecimiento de los índices sociales, de modo que el desarrollo humano de nuestro país esté a tono con los niveles internacionales y con los que le permite su desarrollo económico, sino que también se requiere empezar a orientar los esfuerzos estatales de modo que en el mediano plazo se logren las coberturas universales exigidas por la Constitución en lo que se relaciona con la prestación de los servicios sociales básicos.

En este informe se logra mostrar, quizás sorprendentemente, que para alcanzar las metas ambiciosas de desarrollo humano y social que exige el siglo XXI, no se requieren esfuerzos fiscales e institucionales imposibles de alcanzar. Al contrario, con un adecuado direccionamiento de los programas y esfuerzos públicos, con una ejecución eficaz y una clara decisión política, que se traduzca en verdaderos apoyos financieros, se tendrían al alcance las metas de cobertura y calidad del sector social previstas para el siglo XXI.

En efecto, el esfuerzo financiero que hay que hacer para alcanzar las metas sociales previstas resulta significativo sólo en los primeros años del período considerado, por cuanto en ellos se requiere recuperar el atraso ancestral de algunos sectores, en particular en la cobertura de la educación secundaria, de los alcantarillados y del agua potable en las ciudades menores.

En el Cuadro 13 se observa cómo la participación en el PIB del sector social aumenta de manera importante en los primeros años, para luego decrecer a un 9.2% para el año 2.020. Para los inicios de la segunda década del siglo XXI se opera un decrecimiento en la participación del gasto social puesto que ya no hay que adelantar grandes esfuerzos de inversión en ampliación de cobertura y porque la población pobre, cuya atención es el objetivo primordial de muchos de los progra-

mas propuestos, empieza a decrecer.

Las diferencias entre los gastos históricos y el gasto social proyectado, que no incluyen los programas temporales de protección social ni los gastos de administración de algunos programas, deja ver que en 1995 habría que aumentar la participación del gasto social en el PIB en un 1.6%, y para el año 2.000 en un 2.9%, para el escenario de crecimiento del PIB del 3.5%. Para el otro escena-

Cuadro 13
GASTO SOCIAL
Escenario crecimiento del PIB 3.5%
(miles de millones de pesos de 1990=100)

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
Educación	547	962	1333	2435	547	745	904	1876
Salud	133	237	427	634	133	226	275	570
Acueducto y Alcantarillado	58	111	142	49	58	70	84	175
Seguridad Social (p)	625	753	914	1897	625	753	914	1897
Nutrición (p)	82	77	93	193	82	77	93	193
SENA(p)	55	71	86	178	55	71	86	178
Gasto social	1.500	2.195	2.969	5.322	1500	1942	2357	4889
Gasto total	4.850	5.850	7.100	14.728	4850	5850	7100	14728
PIB	20.654	24.531	29.135	57.972	20654	24531	29135	57972
Gasto social/total	0.31	0.38	0.42	0.36	0.31	0.33	0.33	0.33
Gasto social/PIB	0.07	0.09	0.10	0.09	0.07	0.08	0.08	0.08
Optimo								
Gasto social/total	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4

NOTA. la nutrición y la seguridad social se proyectaron de acuerdo con su tendencia histórica.

El gasto total se proyecta con una tasa de crecimiento igual a la de los ingresos. No se incluye vivienda dentro del gasto social (representa cerca del 0.5% del PIB).

Fuente: Cuadros anteriores.

rio, los aumentos requeridos son inferiores. Es por ello que se afirma que los esfuerzos adicionales están al alcance, y que basta encontrar una correcta estrategia de financiamiento para ellos, como se sugiere más adelante.

Se observa también el peso que adquiere la educación, que se convierte en el pivote del desarrollo social, tal y como lo sugiere la experiencia internacional, y cómo la salud, dada la focalización de recursos hacia los pobres, resulta incluso con un presupuesto menor al sugerido por las proyecciones históricas. Dentro de los gastos sociales no prioritarios, se destaca el peso que alcanza la seguridad social, que debe ser reestructurada totalmente.

A su vez, la aplicación del plan propuesto tiene importantes y positivas consecuencias sobre los indicadores de gasto en desarrollo humano, propuestos por el PNUD (Cuadro 14). En efecto, el gasto en desarrollo humano, bajo los

supuestos de esta investigación, empieza a acercarse a los óptimos y a ofrecer un panorama de desarrollo mucho más acorde a las exigencias del siglo XXI. No en vano hay que insistir en una reestructuración de los gastos públicos con énfasis en el sector social y, en especial, en los gastos prioritarios en desarrollo humano, tal como han sido identificados en este informe.

En efecto, si se mira la evolución hasta el año 2.000, el gasto prioritario pasa del 2.8% al 4.9%, prácticamente el nivel óptimo sugerido por el PNUD. Este incremento es posible por la reorientación propuesta del gasto, según la cual se acrecientan decididamente los gastos prioritarios para el desarrollo humano, que pasan del 39% al 48%, y se mantienen relativamente constantes los otros gastos sociales.

Para alcanzar estos objetivos no debe olvidarse que el objetivo es, en primer término, cubrir a toda

Cuadro 14
PROPORCION DE GASTO EN DESARROLLO HUMANO
Escenario crecimiento del PIB 3.5%

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
Gasto total/PIB	0.23	0.24	0.24	0.25	0.23	0.24	0.24	0.25
Gasto social/total	0.31	0.38	0.42	0.37	0.31	0.33	0.33	0.33
Gasto prioritario/social	0.36	0.46	0.48	0.41	0.36	0.39	0.39	0.39
Gasto prioritario/PIB	0.03	0.04	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03

NOTA: En Gasto prioritario se incluyen educación primaria y secundaria, salud integral para los pobres, nutrición (proyectada históricamente), y agua, alcantarillado y basuras. En la proyección histórica de salud y educación se supone que se continua gastando la misma proporción de educación primaria y bachillerato y de salud en atención primaria.

Fuente: Cuadros anteriores.

la población pobre o vulnerable, como es el caso de los seguros de salud integral subsidiados o de los subsidios para la inversión en acueductos y alcantarillado de las ciudades pequeñas o zonas rurales. En segundo término, es objetivo de este plan asegurar la oferta de los servicios públicos que ofrezcan las mayores externalidades y beneficios para el conjunto de la población, como es el caso de la educación básica e incluso del desarrollo científico y tecnológico. En tercer término, se establece la posibilidad para que los servicios sean ofrecidos tanto por el sector público como por el privado, buscando que exista en todos los casos un incremento de la eficiencia y que la asignación de los recursos se haga con base en necesidades claras y con niveles satisfactorios de calidad.

B. Macroeconomía y gasto social

El desarrollo social y el desarrollo económico se encuentran estrechamente vinculados a través de mecanismos de causalidad en una y otra dirección. Este informe se ha preocupado por mostrar cuáles son las consecuencias sobre el sector social de las actuales medidas económicas y cuál el papel que pueden jugar las políticas sociales dentro de una estrategia de desarrollo económico de largo plazo.

En Colombia, aunque las políticas de reestructuración tendrán efectos recesivos que afectarán el empleo y los ingresos laborales en el corto plazo, no tenderán a empeorar la distribución del ingreso en el corto ni en el largo plazo. Es posible más bien que induzcan una redistribución progresiva, consistente con el aumento de la movilidad laboral y con la elevación de los ingresos rurales. Sin embargo, dichas políticas de reestructuración serán insuficientes para producir un mejoramiento sustancial en los indicadores sociales.

En el largo plazo, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres y la reducción de los niveles de pobreza dependerán de los ritmos de crecimiento económico que se logren. Con un crecimiento del PIB del 3.5% -y sin introducir medidas específicas para el mejoramiento de la pobreza-, el número de pobres por ingresos no podrá reducirse en el futuro. En el año 2020 habría en Colombia cerca de un millón más de personas pobres. Con un crecimiento del 6%, el número de pobres podría reducirse en 0.7 millones. Así mismo, los patrones de distribución del ingreso en el futuro dependerán ante todo de la estrategia de desarrollo que adopte el país.

La estrategia propuesta contribuirá a acelerar y sostener un mayor crecimiento económico en el largo plazo, haciendo posible la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello supone la adopción de un paquete de programas en materia social, en los términos presentados en este informe. La cuantificación financiera de las metas sociales propuestas supone aumentar anualmente en 4.5% el gasto corriente y en 3.3% el gasto de inversión fija del gobierno en programas sociales de educación, salud, agua y alcantarillado.

El programa de desarrollo social propuesto propiciará un mejoramiento apreciable en los indicadores sociales, que no se lograría de otra forma. La interacción entre el desarrollo social y la productividad del trabajo hará posible además que el crecimiento económico reciba un impulso adicional durante el horizonte del análisis.

Para que el programa propuesto tenga éxito y sea adelantado con continuidad, es esencial asegurar recursos tributarios u otros recursos corrientes para cubrir los mayores gastos propues-

tos. Si su ejecución se apoyara en financiamiento sería totalmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas y sus efectos sociales y económicos podrían verse severamente reducidos porque terminaría por desplazar a la inversión privada.

La carga impositiva total, que en la actualidad llega apenas al 14.3% del PIB, es baja para el nivel de desarrollo del país. El sistema tributario actual tiene una estructura homogénea y moderna, libre de las distorsiones que tenía con anterioridad. En estas condiciones, y dados los nuevos patrones de integración a los flujos de comercio internacional, la principal fuente de aumento de los recaudos tributarios debe ser necesariamente el impuesto al valor agregado, cuyos recuados representan en la actualidad el 3.1% (con una tasa general del 12%, de la cual están exentos los bienes de consumo básico).

Sin embargo, existen otras fuentes de fortalecimiento de las finanzas públicas, en particular el precio interno de la gasolina, que actualmente es uno de los más bajos del mundo, y por cuyo conducto se generan ingresos fiscales equivalentes al 0.7% del PIB. Un aumento del 20% en los precios internos de la gasolina y otros combustibles derivados del petróleo podría elevar en 0.4% del PIB estos ingresos, lo cual indica que se cuenta con un amplio margen de financiamiento por este canal. Además, el alza en el precio de la gasolina es deseable por razones de eficiencia económica y porque el grueso del subsidio que actualmente se otorga a este producto es recibido por el decil de más altos ingresos, al cual se destina el 40% del consumo urbano de los productos refinados del petróleo.

La eliminación de este subsidio puede generar recursos adicionales al Estado, que pueden servir

para financiar gastos directos focalizados en las clases de ingreso más bajas con el objeto de compensarlas por la pérdida sufrida por el aumento en los precios de los hidrocarburos. Si la política de desmonte de los subsidios de los precios de los hidrocarburos forma parte de una estrategia global de subsidios directos focalizados y de gastos en vivienda, salud y educación para las clases bajas, como la propuesta en este informe, sus efectos regresivos quedan compensados con creces.

El gobierno debe persistir además en su política actual de introducir mejoras de eficiencia en la administración de los recaudos directos e indirectos, con miras a mejorar su efectividad en el corto y en el mediano plazo. Los esfuerzos realizados en los últimos años han sido muy eficaces para elevar los recaudos efectivos. El gobierno también debe ampliar sus esfuerzos recientes para aumentar la eficiencia del gasto, reduciendo el número de entidades y las plantas de personal redundante y poniendo coto a fuentes potenciales de desequilibrios fiscales futuros, como es el caso de los actuales regímenes pensionales del sector público. En materia de reorganización del gasto, deben continuar haciéndose esfuerzos para su reasignación prioritaria hacia las áreas de interés social. Debe recordarse que tan sólo el 30.9% del gasto público se destina al sector social y de éste tan sólo el 39.1% es de prioridad en el desarrollo humano. Es por ello que es deseable que se haga un estudio sobre el uso del gasto público, que permita indicar directrices para la reasignación del gasto.

Es importante señalar, finalmente, que los mayores esfuerzos tributarios y fiscales que aquí se recomiendan, no exigen un aumento *permanente* en las cargas impositivas. Las necesidades de gasto adicional estimadas en este estudio implican un crecimiento promedio anual del 4.5% en el

gasto corriente y del 3.3% en el gasto en inversión social del gobierno, para un total del 4.4% de crecimiento promedio anual en todo el gasto social. Por consiguiente, si la economía crece en promedio durante todo el período a una tasa por lo menos igual a ese 4.4%, las cargas impositivas tendrán que elevarse durante los períodos de crecimiento inferior a esta cifra, pero podrán reducirse proporcionalmente en los períodos de mayor crecimiento. Los mecanismos de financiamiento existentes deben manejarse para evitar que el gasto social sea vulnerable a los ciclos de crecimiento económico, a los cuales es especialmente sensible el desarrollo humano, no sólo en el corto sino en largo plazo.

Los programas y estrategias propuestas exigirán grandes esfuerzos de organización institucional entre las entidades públicas y privadas del sector social. El Plan de Desarrollo ha fijado de manera acertada los criterios generales que deben guiar la reorganización del aparato estatal, incluyendo a las entidades del sector social. Dentro de estos criterios, ocupa un papel central la descentralización de la gestión pública con miras a comprometer a los municipios y a las comunidades en la administración, ejecución, e incluso en el financiamiento de los programas. Con base en ese criterio, los entes centrales del gobierno deben quedar liberados de estas responsabilidades para que puedan ocuparse exclusivamente de la dirección y orientación de los programas. También el control debe transferirse a las

comunidades, ya que únicamente ellas pueden mantener supervisar eficazmente los servicios que reciben.

La asignación de los recursos destinados a los municipios y comunidades deberá reflejar en forma estrecha las necesidades y los esfuerzos de las comunidades para satisfacerlas. Para ello es preciso contar con indicadores claros y transparentes en los distintos aspectos del desarrollo humano a nivel local que reflejen la situación de las necesidades y las acciones emprendidas y ejecutadas en cada caso para ampliar la cobertura de los diferentes servicios sociales y mejorar su calidad y oportunidad. Por ejemplo, la asignación de recursos destinados a la educación debe reflejar el tamaño de la población atendida y no las tendencias pasadas del gasto. Debe reflejar también, los esfuerzos realizados para mejorar los niveles educativos, los cuales deben ser medidos en forma regular a través de controles de calidad y de rendimiento. Dentro de estos nuevos criterios de organización el sector privado puede jugar directamente un rol creciente como proveedor de los servicios en competencia entre sí y con las entidades del sector público. En todas las áreas del gasto social, los recursos estatales deberán dirigirse no a mantener las entidades existentes, sino a propiciar la participación de la comunidad y el mejoramiento de la gestión y a subsidiar a los más pobres en forma directa para que tengan acceso a esos servicios en las mismas condiciones que el resto de la población.