

UN PLAN DE DESARROLLO HUMANO DE LARGO PLAZO PARA COLOMBIA

Versión Preliminar para Discusión

Santafé de Bogotá, marzo de 1992

UN PLAN DE DESARROLLO HUMANO DE LARGO PLAZO PARA COLOMBIA

Versión Preliminar para Discusión

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 la Oficina 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.

Santafé de Bogotá, marzo de 1992

UN PLAN DE DESARROLLO HUMANO DE LARGO PLAZO PARA COLOMBIA

RESUMEN EJECUTIVO

El país ha mejorado significativamente sus índices de desarrollo humano durante las últimas tres décadas. En la actualidad ocupa la posición 61 entre 160 países considerados por las Naciones Unidas en este tipo de comparaciones. Sin embargo, en la última década se detuvo este proceso de mejoramiento debido, especialmente, a los altos índices de violencia. El gasto público prioritario dirigido al desarrollo humano también se estancó, llegando apenas al 2.8% del PIB, nivel muy inferior al 5% propuesto por el Programa de Naciones Unidas.

Colombia enfrenta el reto de mejorar a ritmos acelerados las condiciones vitales de su población para alcanzar niveles de desarrollo humano acordes con su situación y posibilidades económicas. Los objetivos sociales y económicos no solamente son compatibles entre sí, sino que pueden y deben reforzarse mutuamente.

El futuro presenta un panorama rico en posibilidades que deben saber aprovecharse. Para ello es preciso canalizar adecuadamente los esfuerzos del desarrollo hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El nuevo marco constitucional del país abre espacios institucionales, legales y económicos para lograr un adecuado desarrollo social y humano en Colombia. Las formulaciones de la Constitución pueden convertirse en realidad.

El actual Plan de Desarrollo del gobierno nacional propone impulsar el desarrollo social valiéndose para ello de estrategias de focalización de recursos para apoyar a los más pobres, búsqueda de eficiencia mediante la asignación de adecuados roles económicos al mercado y al sector privado, y descentralización de las responsabilidades del gasto y la participación comunitaria en la gestión pública.

En este informe, con un horizonte de largo plazo que llega hasta el año 2020, se formulan un conjunto de políticas de desarrollo humano y se analiza su interacción con los indicadores económicos y sociales futuros. En educación se fijan como prioridades la universalización de la educación básica, la orientación de la educación superior hacia el desarrollo científico y tecnológico, y la ampliación sustancial de los servicios de cultura, recreación y deporte.

En relación con la salud, se establece como objetivo ofrecer a toda la población pobre un servicio subsidiado de atención básica y fortalecer, por parte del Estado, las acciones en prevención, lucha contra las enfermedades tropicales e investigación. Los servicios y seguros de salud serán separados totalmente en su administración y manejo de la seguridad social de carácter pensional. En materia pensional se propone la creación de un régimen único para los empleados públicos y los afiliados al ISS en la actualidad, con edades de jubilación 5 años mayores que las actuales y tasas uniformes y estables de cotización dentro de un sistema de capitalización individual.

En agua potable y saneamiento básico se fijan metas de aumento acelerado de la cobertura y de reasignación del gasto hacia la recolección de basuras y la reposición de equipo. En el esquema institucional propuesto los usuarios y el sector privado participarán en el funcionamiento de los sistemas, en tanto que el sector público concentrará sus esfuerzos en los programas de inversión, en especial en las ciudades medianas y pequeñas.

Aparte de los objetivos fijados para el largo plazo, de forma inmediata se precisa el establecimiento de una red de protección social para los grupos más vulnerables económicamente y la ejecución de un programa de reestructuración del sector de las fuerzas armadas y de la justicia. En esta materia debe mantenerse el espíritu de disminuir la alta tasa de violencia “no negociable” que tiene el país, mediante el fortalecimiento de la policía y la reorientación de los gastos del ejército y la armada a este objetivo, y mediante un apoyo presupuestal y financiero continuo al sistema judicial. La solución de los problemas de violencia de carácter estructural requieren continuar con la política de negociaciones y con los programas de erradicación de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El presente informe enfatiza la relación entre economía y sector social y la necesidad de complementar las políticas actuales de apertura y privatización con una estrategia de desarrollo social, como ha sido planteado por el Plan de Desarrollo. En ausencia de políticas sociales, las políticas de reestructuración económica pueden generar efectos regresivos en materia laboral y social en el corto plazo.

En el horizonte de 30 años que se plantea este estudio, la política de desarrollo humano propuesta, en interacción con un manejo prudente de la política macroeconómico que mantenga los equilibrios fiscales y externos, puede contribuir a acelerar el crecimiento económico, como resultado de los aumentos en la productividad laboral asociados a los más altos niveles de educación, nutrición y salud.

Los recursos fiscales para asegurar la continuidad de la política propuesta deben provenir de ingresos corrientes, tales como el IVA o las rentas derivadas de las ventas domésticas de gasolina, y como el resultado de mejoras en la asignación y eficiencia de los gastos corrientes del sector público. Por razones de estabilidad macroeconómica y para evitar que los gastos sociales queden sujetos a cambios en las condiciones fiscales y externas de la economía, no se recomienda acudir a fuentes de financiamiento interno o externo para llevar a cabo la estrategia. El aumento de algunas cargas tributarias y la eliminación de subsidios como el actualmente tiene la gasolina no son contrarios al objetivo de mejorar los indicadores sociales y la distribución del ingreso y antes bien pueden contribuir a asignar en forma más eficiente y progresiva los recursos públicos y privados.

INDICE

PRESENTACION	1
I. INTRODUCCION	2
A. Principios generales	2
B. Indice de Desarrollo Humano en Colombia	3
C. Gasto Social y Gasto en Desarrollo Humano	4
II. ECONOMIA Y DESARROLLO SOCIAL EN COLOMBIA	7
A. El contexto macroeconómico actual	7
B. Necesidad de una estrategia de desarrollo humano	10
C. Efectos económicos y sociales de una estrategia de desarrollo humano	14
D. Formas complementarias de financiamiento de la estrategia propuesta	17
III. METAS SECTORIALES EN MATERIA DE INVERSION EN CAPITAL HUMANO	19
A. Políticas sectoriales de largo plazo	20
1. Educación	20
2. Salud	25
3. Seguridad social	31
4. Agua potable y Saneamiento básico	34
B. Políticas sectoriales con énfasis en el corto plazo	39
1. Red de Protección Social a Hogares en condiciones de pobreza	39
2. Situación nutricional	42
3. Algunas consideraciones sobre la violencia en Colombia	44
IV. RESULTADOS FINALES	46
A. El futuro del desarrollo humano	46
B. Macroeconomía y gasto social	51

UN PLAN DE DESARROLLO HUMANO DE LARGO PLAZO PARA COLOMBIA

Versión Preliminar para Discusión

PRESENTACION

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 las políticas de desarrollo humano, 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 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 deseados 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 desarrollo humano.

La segunda sección se ocupa del nuevo marco macroeconómico del país y de los posibles desarrollos 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.

En la tercera sección se presentan las políticas sectoriales que en su articulación con las políticas macroeconómicas constituyen la política de desarrollo humano. Esta sección se ocupa, por una parte, 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 2020. De otra parte, esta sección se ocupa también de discutir la situación de diversos indicadores que, en el corto plazo, influyen en el desarrollo humano. Ellas tocan los aspectos de la nutrición, apoyo a grupos vulnerables, violencia y seguridad ciudadana. Se indican las acciones que en estos campos se deberían emprender pero, dado su carácter coyuntural, su cuantificación no se incluye en las estimaciones del modelo macroeconómico de la sección anterior.

Finalmente, en la cuarta sección, se muestra el impacto financiero agregado de las políticas sectoriales de largo plazo propuestas, el que, sorprendentemente, no es muy elevado. Similarmente se muestra su efecto redistributivo 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. INTRODUCCION

A. Principios generales

Debe ser objetivo de la política económica y social de Colombia ampliar las oportunidades de cada individuo en la sociedad para que pueda llevar una vida digna dentro de un ambiente de libertad y seguridad personal.

El logro de este objetivo requiere, sin duda, que la economía crezca a un alto ritmo para que los aumentos en productividad e ingresos mejoren el bienestar material de todas las familias. Requiere también de una serie de políticas que garanticen a todos los individuos, especialmente a los más pobres, las oportunidades para tener una vida productiva que les haga posible cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, y gozar de los derechos humanos garantizados por la Constitución.

Se han identificado una serie de acciones que constituyen condición necesaria para el bienestar social, y que se sintetizan en forma acertada en el concepto del desarrollo humano, propuesto por el Programa de las Naciones Unidas: “El objetivo básico del desarrollo humano es ampliar las oportunidades de los individuos para hacer que el desarrollo sea más democrático y participativo. Una de ellas es el acceso al ingreso y al empleo, a la educación y a la salud, y a un entorno físico limpio y seguro. A cada individuo debe dársele también la oportunidad de participar a fondo en las decisiones comunitarias y de disfrutar de la libertad humana, económica y política¹”. Estas son acciones mínimas que todo Estado debe acometer para promover el bienestar de sus ciudadanos.

El objetivo del desarrollo económico es el desarrollo humano. Al mismo tiempo, los estudios sobre las causas del desarrollo económico parecen demostrar que el desarrollo humano es uno de los principales determinantes de las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre naciones. En su último informe sobre la economía mundial², el Banco Mundial, al revisar las enseñanzas de los procesos de desarrollo económico en los últimos 40 años, concluye que “invertir en las personas crea los cimientos más sólidos para el desarrollo”.

El informe del Banco concluye que los países que más han crecido en la postguerra son aquéllos que han dejado que los mercados asignen los recursos en la economía, pero al mismo tiempo sostiene que los mercados en los países en desarrollo tienden a no proveerle a los individuos, sobre todo a los más pobres, niveles adecuados de educación, servicios de salud, nutrición, y servicios de planeación familiar.

En este documento se plantea un plan de acción pública de largo plazo, que mira al año 2020, coherente con las posibilidades de desarrollo económico del país, que garantiza los niveles de inversión en desarrollo humano que requiere Colombia para su desarrollo. Las acciones públicas que se recomiendan son aquellas que por su naturaleza deben ser desarrolladas directamente por el Estado, o que garantizan las inversiones en desarrollo humano—inversiones en los sectores de educación, salud, seguridad social, agua potable y saneamiento básico, protección a los grupos más vulnerables y nutrición—. Estas inversiones no podrían ser provistas en cantidades suficientes en forma autónoma por los mercados privados, pero eso no implica descartar el rol que pueden jugar dichos mercados para contribuir a lograr esos objetivos.

¹ PNUD, Desarrollo Humano: informe 1991,p.31.

² Banco Mundial, Informe anual de actividades, 1991.

La filosofía del plan aquí propuesto es fortalecer la acción estatal en sus aspectos de dirección y orientación, limitando su injerencia a aquellos campos en los que obligatoriamente deba actuar, por ley o por conveniencia, como es el caso de su presencia e impulso a los núcleos vitales para el desarrollo, o a participar en campos en los que los mercados privados producen niveles inadecuados de inversión en desarrollo humano. En todos los casos se propende por que la actividad estatal tenga más y mejores niveles de calidad y eficiencia.

Pero, además, es preciso que la acción del Estado tenga viabilidad sin impedir la actividad privada a través de impuestos o regulaciones excesivas. Niveles de impuestos muy altos desestimulan el trabajo, las actividades de riesgo, y la eficiencia. De ahí que el gasto público deba ser limitado y concentrado en áreas de estricta prioridad social. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, la inversión en capital humano debe ser la prioridad en el gasto público, pues es el tipo de gasto público que mejor complementa los mercados y más propicia el bienestar humano.

Esos principios sugieren que los gastos sociales, identificados como inversión en capital humano, deben representar una alta proporción del gasto público total. Adicionalmente, sugieren que el gasto público social debe garantizar la igualdad de oportunidades y los niveles de educación y salud que requiere una economía moderna de mercado. La carga tributaria debe ser suficiente para garantizar niveles de gasto público social compatibles con esos objetivos.

El informe del PNUD recomienda que los países se fijen metas concretas en el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano, siendo este índice el porcentaje del ingreso nacional asignado a preocupaciones de prioridad humana. La adecuación de este índice depende de la relación entre gasto público y PIB, del porcentaje de gasto social dentro del gasto público y del grado de focalización de ese gasto social se focalice en los programas de prioridad para el desarrollo humano. Es decir, la posibilidad de tener niveles adecuados de inversión en desarrollo humano depende de la prioridad y la eficiencia del gasto social del gobierno, y de la capacidad del gobierno para movilizar cuantías adecuadas y no inflacionarias de recursos para un gasto público que complemente bien la actividad privada.

El Plan aquí propuesto fija una serie de metas en materia de gasto social con una carga tributaria congruente con el funcionamiento eficiente de una economía de mercado. Esas metas de gasto social suponen una redistribución en el interior del gasto público y unos volúmenes de inversión viables, cuya sola presentación sugiere importantes reflexiones a quienes de una u otra forma están ligados a la fijación de políticas y asignación del gasto. El momento en que se hace esta reflexión es particularmente propicio por cuanto el país vive, en la actualidad, importantes cambios en su política social, la cual, por cierto, empieza a alcanzar la dimensión que merece.

B. Índice de Desarrollo Humano en Colombia

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)³ 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.

³ 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.

El Informe también calcula la evolución del IDH en diferentes países entre 1970 y 1985. Colombia pasa de un IDH de 0.617 a uno de 0.781 en 15 años. 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 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.

C. Gasto Social y Gasto en Desarrollo Humano

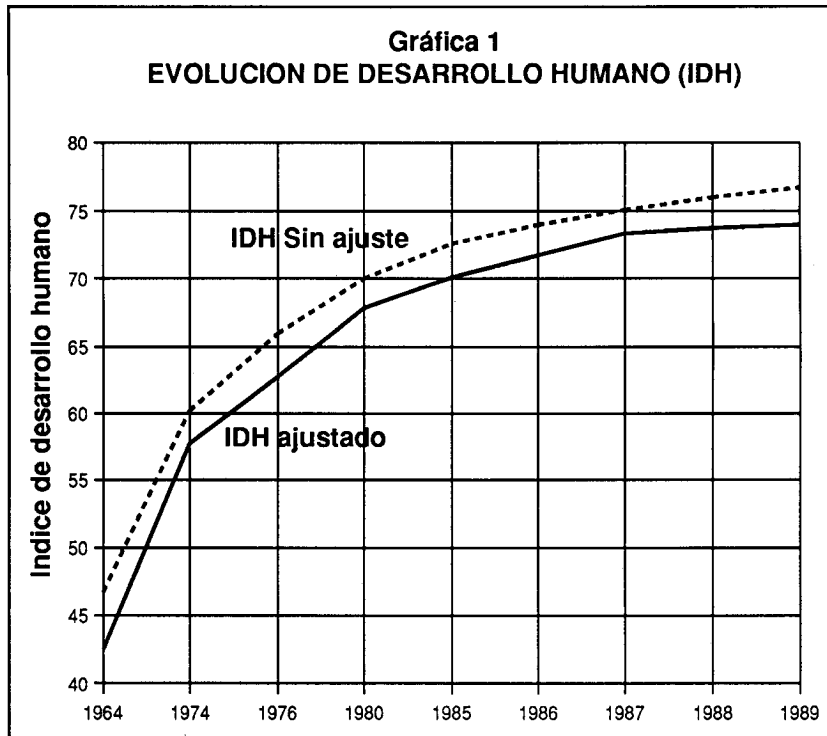
El informe del PNUD propone utilizar los índices de gasto público, de asignación social, y de gastos en proyectos de desarrollo humano, como instrumentos de planeación de la inversión en desarrollo humano. El tamaño de estos índices determina en buena parte la capacidad de una sociedad para lograr niveles 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 Estados 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%⁴. Aunque ese informe no tiene este importante dato para Colombia, estimativos adelantados por Fedesarrollo dan una relación de solo 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)⁵. Así mismo, el gasto prioritario en desarrollo humano, como proporción

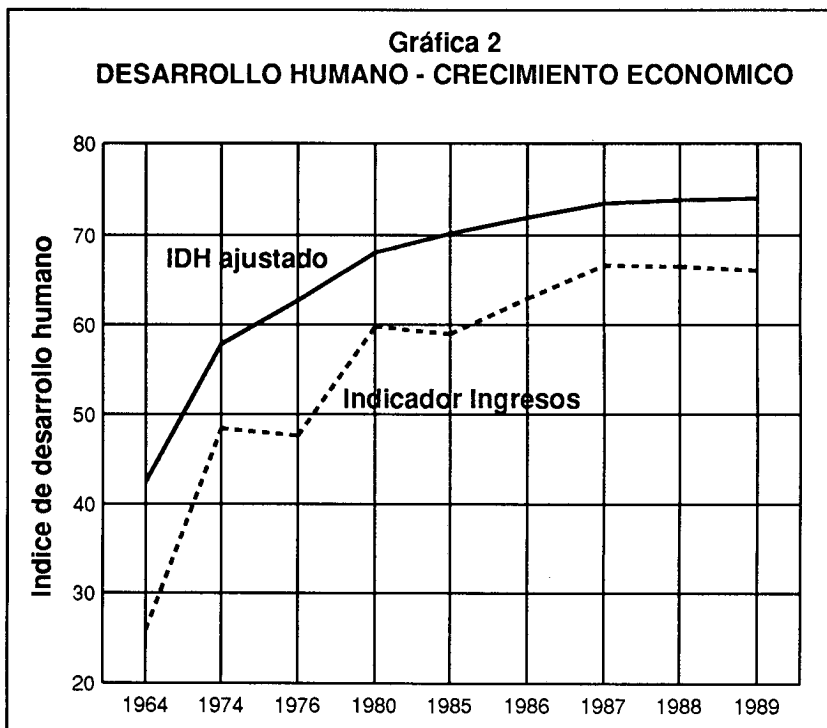
⁴ Ibid, Tablas 23 y 44.

⁵ 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, FEDESARROLLO/SER, Bogotá, 1990).



IDH sin ajuste: se promedian los indicadores de ingreso (medio por el PIB per-cápita, ajustado con el poder adquisitivo real), longevidad (esperanza de vida al nacer) y logro educativo (ponderación entre tasa de alfabetismo -que tiene un peso de 67%- y de los años de escolaridad -con un peso del 33%-).

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



IDH ajustado: corresponde al mismo índice utilizado en la gráfica anterior.

Indicador Ingresos: PIB-per-cápita, ajustado por ingresos (factor de corrección $1 - \text{Gini}$) y convertido a una escala de 1 a 100 con base en valores máximos y mínimos sugeridos por el informe de desarrollo humano, PNUD-1991.



IDH-Fedesarrollo: resulta de promediar los siguientes aspectos: ingreso per-cápita, índice de distribución -del ingreso (medido por 1-coeficiente Gini), índice de salud (que es el promedio ponderado de (100-Mortalidad infantil, Esperanza de vida y consumo diario de calorías), índice educativo (promedio entre cobertura de la primaria y secundaria y años de escolaridad de la población), y violencia (100-Tasa de homicidios por cada 10.000 habitantes).

Cuadro 1
INDICADORES DE GASTO PUBLICO
COLOMBIA 1990

	PNUD 1/	FEDESARROLLO 2/	OPTIMOS PNUD
Ingresos Tributarios/PIB (%)	-	14.3	-
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

Fuente: 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.

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, si se tiene en cuenta la violencia, o 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. ECONOMIA Y DESARROLLO SOCIAL EN COLOMBIA

A. El contexto macroeconómico actual

En el contexto latinoamericano Colombia se ha caracterizado por su estabilidad macroeconómica. El país no ha registrado tasas de crecimiento negativo en los últimos 40 años, sus ritmos de inflación se han mantenido estables alrededor del 20-30% durante las últimas dos décadas, no ha experimentado crisis cambiarias desde 1967 ni renegoció su deuda externa durante la crisis de los ochentas. Desde 1985, cuando se emprendió un severo programa de ajuste para eliminar los desequilibrios macroeconómicos, el déficit del sector público no ha sobrepasado el 2% del PIB y la cuenta corriente con el exterior se ha mantenido virtualmente en equilibrio.

Esta tradición de estabilidad ha sido esencial para el mejoramiento 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. Con el fin de facilitar el comercio internacional se eliminaron las restricciones a las importaciones y se simplificó el manejo administrativo del comercio exterior. Se levantaron los controles cambiarios a una diversidad de transacciones y se autorizó la tenencia de divisas provenientes de esas transacciones. Se eliminaron prácticamente en su totalidad las restricciones a la inversión extranjera y se otorgaron garantías para su funcionamiento. En materia laboral, se modificó el régimen de prestaciones sociales para desmontar la doble retroactividad de las cesantías, se eliminó la “acción de reintegro” que propiciaba el despido de los trabajadores al acercarse a los 10 años de antigüedad en las empresas 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 descentralización 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 PNUD⁶.

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

⁶ 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.

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 informe 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.

En estrecha conexión con la observación anterior, cabe también señalar otra diferencia sustancial con el Plan. Debido nuevamente a su horizonte temporal, el Plan no analiza alternativas de financiamiento alternativo 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.

Para el horizonte del presente trabajo esta presunción sería inaceptable, ya que no es posible prever cuáles serán las condiciones de desempeño del sector externo y el ahorro total de la economía hasta el año 2020. Por consiguiente, 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.

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.

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.

a) 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 administra-

ciones 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.

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

		Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inver.	Largo Plazo con cambio en Inver.
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 (cobrimiento)	76.6		-10.5	-2.7
Nivel educativo urbano (cobrimiento)	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.

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 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.

b) 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 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

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

	Corto Plazo		Largo Plazo			
	Sin cobrar iva	cobrando iva	sin cambio en Inversión	sin cambio en Inver. cobrando	con cambio en Invers. sin cobrar iva	con cambio en Inver. cobrando iva
			sin cobrar iva	iva	iva	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
Indic. Sociales y Eficiencia (%) 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
Cons. alimentos rural (calorías)	80		0.7	1.0	1.3	0.7
Cons. alimentos urbano (calorías)	151		0.7	-2.8	-0.7	-2.1
Nivel educativo rural (cubri.)	76.6		0.5	-5.4	-2.0	-4.0
Nivel educativo urbano (cubri.)	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.

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.

C. 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 mejoramiento 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 16), 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 particular las contempladas en la red de protección social a los grupos vulnerables y las que haya que emprender en el campo de la justicia y seguridad, con miras a rebajar, en el corto plazo, los índices de violencia.

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

Cuadro 4
RESULTADOS DE SIMULACION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO HUMANO
(Promedios anuales)

	Corto Plazo		Largo Plazo			
	Sin cobrar iva	cobrando iva	sin cambio en Inver.	sin cambio en Inver.	con cambio en Inver.	con cambio en Inver.
			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
Indic. Sociales y Eficiencia (%) 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
Cons. alimentos rural (calorías)	80		-0.1	-0.1	0.0	-0.1
Cons. alimentos urbano (calorías)	151		1.5	0.9	0.3	0.9
Nivel educativo rural (cubri.)	76.6		10.3	9.4	1.0	9.1
Nivel educativo urbano (cubri.)	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.

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.

D. 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 gasolina⁷. 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 IVA⁸. 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 pronunciadas⁹). Esto no justifica, sin embargo, el manteni-

⁷ 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, 1992.

⁸ 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.

⁹ 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.

miento 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 bajos 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 INVERSION 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 rurales¹⁰.

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 sus costos. Para mayor detalle y justificación de ellas se recomienda acudir a los informes sectoriales que les sirven de apoyo. La sección se divide en dos partes: una primera que 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

¹⁰ PNUD, Desarrollo Humano: informe de 1991, Bogotá, 1991. p.115.

ejercicios de simulación presentados en la sección anterior. En la segunda, se presentan un conjunto de políticas de carácter coyuntural, referidas en particular con 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.

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.

Política educativa

La política de educación constituye la principal estrategia de desarrollo humano del país pues no sólo prepara a la población para el trabajo en una sociedad moderna, sino también para la vida en sociedad. La calidad de la vida del ciudadano va a depender estrechamente de su educación y la de sus conciudadanos.

En efecto, 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 -que interviene en forma crucial en el modelo presentado en la sección II de este informe- 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.

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. A este sector se le asigna una especial importancia en concordancia con lo que propone el actual plan de desarrollo y sus cada vez más sentidas necesidades.

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)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Primaria	177.0	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	98.1	203.9	242.2	287.7	341.7	405.8	482.0
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 EDUCACION (1)	547.0*	962.0	1333.0	1582.0	1851.0	2136.0	2435.0	2765.0
Atención al menor	113.0	113.0	181.0	198.0	231.0	254.0	278.0	307.0
PIB	20,654.0	24,530.8	29,134.9	34,603.3	41,097.8	48,811.3	57,972.5	68,853.1
Partic. educación en el PIB	2.6	3.9	4.6	4.6	4.5	4.4	4.2	4.0
Proyec. histórica del gasto(2)	547.0	745.0	904.0	1,084.0	1,300.0	1,561.0	1,876.0	2,258.0
Diferencia [(1) - (2)]	0.0	217.0	429.0	498.0	552.0	575.0	559.0	507.0

* No corresponde a la suma sectorial.

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

Cuadro 5A
PRESUPUESTO EDUCACION
Escenario crecimiento del PIB 6%
(miles de millones de pesos constantes 1990)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Primaria	177.0	297.9	370.6	477.1	577.4	709.2	856.4	1032.3
Secundaria	137.0	345.3	571.6	722.7	913.5	1,134.0	1,420.7	1,763.7
Superior	96.0	270.8	328.3	398.6	485.6	591.9	722.8	882.9
Ciencia y tecnología	39.2	110.6	258.9	346.5	463.7	620.5	830.4	1111.3
Educación adultos	0.5	2.8	18.5	49.5	99.4	177.3	237.3	317.5
Cultura y deportes	5.7	13.8	37.0	74.2	132.5	177.3	237.3	317.5
TOTAL SECTOR EDUC. (1)	547.0*	1041.0	1585.0	2069.0	2672.0	3410.0	4305.0	5425.0
Atención al menor	113.0	123.0	211.0	257.0	330.0	398.0	480.0	584.0
PIB	20654.0	27640.2	36988.8	49499.3	66241.3	88645.8	118628.0	158751.0
Partic. educación en el PIB	2.6	3.8	4.3	4.2	4.0	3.8	3.6	3.4
Proyec. histórica del gasto(2)	547.0	842.0	1142.0	1547.0	2098.0	2849.0	3875.0	5277.0
Diferencia [(1) - (2)]	0.0	199.0	443.0	522.0	574.0	561.0	430.0	148.0

* No corresponde a la suma sectorial.

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 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 educacional. 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

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

	Año 1990		Año 2020	
	Gasto Unitario	Participación	Gasto Unitario	Participación
EDUCACION BASICA (9 Años)	59,273	57.6	149844	43.0
ULTIMOS GRADOS SECUNDARIA	98,800	7.7	283332	11.0
EDUCACION SUPERIOR	509,020	26.7	1845695	19.9
CIENCIA Y TECNOLOGIA				
Fomento investigación universitaria		3.4		16.6
Apoyo investigadores		1.2		
ADULTOS		0.8		4.8
CULTURA Y DEPORTES		1.4		4.8
TOTAL		100.0		100.0

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

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

	Año 1990		Año 2020	
	Gasto Unitario	Participación	Gasto Unitario	Participación
EDUCACION BASICA (9 Años)	59,273	57.6	243,288	42.0
ULTIMOS GRADOS SECUNDARIA (1)	98,800	7.7	496,860	10.9
Apoyo y sostenimiento de estudiantes				
EDUCACION SUPERIOR	509,020	26.7	2751,160	16.8
Fondo-becas				
CIENCIA Y TECNOLOGIA				
Fomento investigación universitaria		3.4		19.3
Apoyo investigadores		1.2		
ADULTOS		0.8		5.5
CULTURA Y DEPORTES		1.4		5.5
TOTAL		100		100.0

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

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.

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.

En general, se considera que la salud es un bien esencial, de manera que su demanda no varía con cambios en el precio. Esta conclusión es parcialmente cierta, pues los estudios de demanda por

servicios médicos en Estados Unidos han estimado una elasticidad precio baja (-0.36)¹¹. Es decir, un aumento de 10% en el precio disminuye la demanda por servicios médicos en 3.6%. Aunque la elasticidad precio es baja, la elasticidad calculada implica que la demanda por servicios crece mucho cuando la consulta es gratis. Lo que es muy especial del sector salud es que el aumento en la oferta de servicios médicos está relacionado con aumentos en los precios de las consultas y las cirugías. Así mismo, estudios del National Bureau of Economic Research, por Fuchs y Grossman han demostrado que la variación en el número de médicos per-cápita, de gastos en servicios médicos y otros insumos en salud en diferentes regiones de Estados Unidos tienen muy poca influencia sobre las tasas de mortalidad. Los estudios que utilizan la variable médicos/per cápita como determinante de tasas de mortalidad por edad para un grupo de países desarrollados tampoco encuentran correlaciones significativas¹².

Todos estos resultados 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 salud¹³.

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 tiene incentivos para controlar costos.

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,

¹¹ Fush y Grossman, p.192.

¹² Ibid, p. 189.

¹³ Alan Maynard (1983) p. 29 y Fuchs (1986) p.276.

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 precóz 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.

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 asegurar que no haya un exceso de demanda. Como ya se comentó, 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 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.

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.

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

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

COSTO ANUAL POR FAMILIA	COSTO TOTAL	COSTO DEL SUBSIDIO	COSTO PAGADO POR LAS FAMILIAS
servicios de consultas, medios diagnósticos y medicamentos	58,651	44,558	14,093
atención de parto normal	3,109	3,109	0
hospitalización de baja complejidad	20,343	15,455	4,888
servicios de prevención y educación en salud	12,800	12,800	0
de los servicios de atención básica	94,903	75,922	18,981
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.

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)

	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
DOTACION Y MANTENIMIENTO	5,237	5,898	6,741	7,415	8,012	8,612	12,422	13,497
INVESTIGACION	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 HISTORICO 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
DOTACION Y MANTENIMIENTO	5,237	6,374	7,856	9,292	10,823	12,070	19,247	30,179
INVESTIGACION	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 HISTORICO 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.

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 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 investigación.

La solidaridad de que habla la Constitución se lograría autorizando diferentes esquemas de salud prepagada, buscando mecanismos de redistribución regional y por grupos de población, y asegurándole a los pobres acceso a la salud con cargo a los impuestos progresivos que pagan los ciudadanos. Sin embargo, si el legislador desea extender el sistema forzoso de salud prepagada del ISS a una mayor proporción de la población, se podría hacer, pero haciendo reformas de fondo en los sistemas de gestión y control de costos en ese sistema. No debe olvidarse que los seguros generales de salud crean ineficiencias al facilitar que tanto los proveedores como los usuarios puedan ignorar el factor de costo en sus decisiones, factor que obligatoriamente debe buscar ser contrarrestado.

También sería importante que aun como un sólo seguro obligatorio, el usuario pudiera escoger entre diferentes proveedores de servicios de salud. Esto crearía incentivos para que los seguros fueran más eficientes. Por ejemplo, los sistemas con médicos asignados y con sistemas efectivos de control de costos tendrían primas menores y serían preferidos. La variedad también garantizaría la eficiencia al ajustarse a las necesidades del usuario. En todo caso, el seguro de salud del ISS no debería recibir ningún aporte estatal, pues la primera responsabilidad del Estado es garantizarle la salud a quienes no la pueden pagar. Por eso el Plan de Salud no incluye gastos bajo este esquema¹⁴.

Las Cajas de Compensación establecerían diferentes sistemas de salud prepagada para quienes no serían elegibles al sistema nacional de salud, y que varias entidades privadas y sin ánimo de lucro también propondrían planes para la población elegible al sistema nacional de salud. El ISS se mantendría como una opción voluntaria de seguro de salud.

¹⁴ 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 ninguna 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.

La organización de los Servicios

La experiencia internacional sugiere que la relación médico paciente es fundamental para el logro de la buena salud y la satisfacción de los individuos con el sistema. Por lo tanto, a todo nivel se le debe asignar a cada persona un médico general, y éste es quien debe remitir al paciente a los especialistas cuando sea necesario. Para incentivar al médico a dedicar tiempo a la salud preventiva, el sistema nacional de salud, pero también los sistemas de seguro de salud, deben pagarle al médico por persona asignada, y no por consulta.

El sistema nacional de salud también debería pagarle a los hospitales una suma fija por cada tipo de tratamiento, para así incentivarlos a minimizar los costos por paciente. Dichos pagos deberían ser iguales para hospitales públicos y privados.

Para lograr la eficiencia de los hospitales públicos, estos deben ser autónomos, aunque pueden compartir ciertos servicios de gestión o de insumos. Los hospitales deben tener autonomía para gastar libremente los ingresos que reciben del público y de los Departamentos por situado fiscal. Los recursos de funcionamiento provenientes de los departamentos y municipios deben estar relacionados con el costo y el número de intervenciones efectuadas. Los gastos de inversión se harán según estudios de necesidad y demanda.

Parecería lógico que los servicios de primer nivel (hospitales locales y puestos de salud) sean manejados a nivel municipal, y que los hospitales de segundo y tercer nivel sean manejados a nivel regional o departamental, pero con mucha autonomía a nivel de cada hospital.

En los hospitales públicos y privados el Estado pagaría los costos de los servicios prestados a las personas elegibles al Servicio Nacional de Salud, y los hospitales cobrarían tarifas que cubran costos al resto de los usuarios. La ley no forzará a ningún hospital a cobrar tarifas diferenciales para otorgar subsidios cruzados.

3. Seguridad social

En la sección anterior se discutió la organización propuesta para los servicios de salud y el papel del Estado y las entidades privadas en dicha organización. 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 salud¹⁵.

Objetivos

Los objetivos de la seguridad social en materia pensional son:

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

¹⁵ 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.

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

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 también 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.

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.

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.

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 particular-

Cuadro 10
PROYECCIONES 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	0.00	1.32	1.32	0.55
1994	0.91	0.12	0.78	0.00	0.00	1.33	1.33	0.55
1995	0.90	0.12	0.78	0.00	0.00	1.34	1.34	0.56
2000	0.70	0.08	0.62	0.37	0.03	1.37	1.00	0.35
2005	0.48	0.05	0.42	0.38	-	-	-	-
2010	0.27	0.03	0.24	0.37	-	-	-	-
2015	0.10	0.02	0.08	0.42	-	-	-	-
2020	0.02	0.00	0.02	0.36	-	-	-	-

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.

mente cierto en las pequeñas ciudades y centros rurales, en donde no se dan los rendimientos a escala de las grandes metropolis.

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 habitantes¹⁶. 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.

Aunque en materia de recolección de basuras son también válidas las consideraciones anteriores, la inversión que ellas requieren, excluyendo la reposición, no es significativa. La operación y la reposición, son las actividades más costosas, lo que hace necesario buscar sistemas de recolección que minimicen costos de funcionamiento. La experiencia internacional ha mostrado que la privatización de la recolección de basuras, en las grandes ciudades, ahorra costos en sumas cercanas a 40%¹⁷. También se ha demostrado que los costos se pueden reducir si las tarifas promueven la separación de la basura y el reciclaje de desechos de vidrio, papel y metales.

En materia de agua y servicios sanitarios no es necesario prever niveles de gasto público cuantiosos, sobre todo si se les compara con los asignados a otros sectores como el de la educación. Sin embargo, los beneficios de esta inversión son enormes. Lo importante es desarrollar esquemas de incentivos de prestación de los servicios y tarifas que promuevan la eficiencia y no discriminen contra nuevos usuarios o usuarios pobres.

Los subsidios estatales se hacen necesarios sólo en pequeños y medianos acueductos en localidades en que la mayoría de las familias tienen bajos ingresos. En esos casos el gobierno tendrá que subsidiar, como ya se dijo, parte de los costos de construcción de los sistemas. 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).

Cuando se compara la estimación de la inversión proyectada con los recursos destinados en la actualidad a aguas y alcantarillado, se observa que se requiere un incremento importante, en especial para los primeros años: en 1995 los recursos históricos deben 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Miguel Urrutia (1991), "Lineamientos para una política de privatización" Fedesarrollo.

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

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
POBLACION MAYOR DE 800.000							
Costos de Inversión	75	81	97	101	90	68	69
Costos de Funcionamiento	67	79	90	103	115	127	134
POBLACION ENTRE 100.000 Y 800.000							
Costos de Inversión	42	51	63	62	54	40	40
Costos de Funcionamiento	29	39	47	57	65	73	77
POBLACION ENTRE 30.000 Y 100.000							
Costos de Inversión	13	15	19	18	15	11	11
Costos de Funcionamiento	7	10	13	16	19	21	22
POBLACION ENTRE 12.000 Y 30.000							
Costos de Inversión	9	15	11	12	5	8	4
Costos de Funcionamiento	6	8	11	13	14	15	15
POBLACION MENOR DE 12.000							
Costos de Inversión	87	118	130	136	71	75	27
Costos de Funcionamiento	22	42	66	92	116	124	135
INVERSION TERRITORIAL	135	161	239	247	214	179	150
INVERSION NACIONAL	91	118	82	82	21	23	27
TOTAL RECURSOS NACIONALES 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

Inversión territorial: Es la diferencia entre las necesidades y lo aportado por la nación.

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

Cuadro 12
PROYECCIONES DE COBERTURAS POR SERVICIO Y GRUPO DE CIUDADES

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
GRUPO N°1: CABEC > 800.000 Habitantes								
Población (Millones)	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: 800.000 > CABEC. > 100.000 Habitantes								
Población (Millones)	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: 100.000 > CABEC > 30.000 Habitantes								
Población (Millones)	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: 30.000 > CABEC. > 12.000 Habitantes								
Población (Millones)	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: 12.000 > CABEC. + RURAL Habitantes								
Población (Millones)	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.

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

De otra parte, el manejo de la contaminación también tendrá un efecto importante sobre la salud de los colombianos. El supuesto que se hace en este informe es que la manera de evitar la contaminación es establecer pagos, regulaciones y multas a quienes contaminan, y que por lo tanto el problema del medio ambiente no requerirá recursos presupuestales generales de importancia.

Se deben establecer sistemas de monitoreo de la calidad del agua y del aire financiados por tarifas sobre los contaminadores y tarifas y multas sobre acciones que contaminan. También se deben establecer acciones forzosas que disminuyan la contaminación. Por ejemplo, todo nuevo automotor debe tener características que minimicen su acción contaminante.

Esta filosofía haría innecesario dedicar recursos tributarios al tema de contaminación y, por el contrario, representaría una buena fuente para financiar la inversión social adicional, como por ejemplo la que debe realizarse en acueductos y alcantarillados. Requeriría, al contrario, políticas claras de tarifas, multas y regulaciones para evitar el deterioro del medio ambiente¹⁸.

B. Políticas sectoriales con énfasis en el corto plazo

1. Red de Protección Social a Hogares en condiciones de pobreza

En toda sociedad subsisten grupos, diferentes a los que conforman la población objetivo de cada uno de los programas sectoriales, que no están en capacidad de generar los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades de bienes y servicios básicos. Estos grupos son particularmente vulnerables a los cambios operados en la actividad económica (los desempleados, por ejemplo) o no pueden participar en el mercado de trabajo, como es el caso de algunas personas inválidas. El tamaño de algunos de los grupos con insuficiencia de ingresos puede verse incrementado en procesos de reforma estructural de las economías. En estas circunstancias, el Estado debe prever medidas para atender los problemas sufridos por los segmentos de la población que, por distintas causas, no participan en el

¹⁸ La vigilancia y mantenimiento de bosques naturales, parques, y reservas ecológicas sí requiere recursos públicos.

mercado laboral. Con este fin, se propone implantar una red de protección social para subsanar en forma temporal la carencia o el bajo nivel de ingresos de algunos hogares.

Se identifica como población objetivo de la red a los desempleados pobres, con edades entre 18 y 65 años, las madres jefes de hogares con ingresos insuficientes y con hijos menores de seis años, los incapacitados o inválidos jefes de hogares pobres, y las personas mayores de 65 años, jefes de hogar, no pensionados y sin empleo.

Aunque los cuatro grupos que conforman la población objetivo tienen en común el hecho de que no participan en el mercado laboral, uno de ellos, el de los desempleados, puede aumentar su oferta de trabajo, mientras los otros tres no cuentan con esta posibilidad. Se propone, por lo tanto, establecer programas, financiados con ingresos públicos y con eventuales donaciones, que tengan en cuenta este rasgo distintivo. Para los desocupados la red de protección social contempla un programa de empleo mínimo, el cual ofrece un ingreso temporal a cambio de trabajo en proyectos intensivos en el uso de mano de obra y de evidente utilidad social.

Para las madres jefes de hogares pobres se propone otorgarles un ingreso hasta que sus hijos menores alcancen la edad de ingreso a la educación primaria. Para los incapacitados e inválidos se presenta un programa con características similares a los seguros por invalidez, previstos en la sección de seguridad social. Este programa dependería, sin embargo, de los aportes anuales del Estado, aportes que deben ser suficientes para cubrir a todos los incapacitados e inválidos jefes de hogares pobres, no cubiertos por otros seguros. La propuesta para el grupo conformado por los jefes de hogar pobre mayores de 65 años no cubiertos por la seguridad social es similar a la anterior, y consistiría, como en el caso del seguro de jubilación, de una pensión por un monto cercano al valor de la línea de pobreza, bien sea en forma permanente o temporal.

Conviene anotar que el ingreso ofrecido por todos los programas debe tener como límite el valor de la línea de pobreza por persona jefe de hogar directamente beneficiaria de la red de protección social, o su equivalente por hogar en caso de se otorgue una asignación adicional por dependientes relevantes, con un doble propósito. En primer lugar, asegurar la menor interferencia en el funcionamiento del mercado de trabajo, ya que si se impusiera un ingreso más alto se crearían incentivos para que personas ya ocupadas abandonen sus puestos de trabajo para incorporarse al programa de empleo. Y, en segundo lugar, permitir que la población objetivo obtenga un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas, puesto que si el beneficio otorgado fuera sustancialmente inferior al valor de la línea de pobreza no se lograrían efectos significativos en términos de la reducción de la pobreza que se expresa en la carencia o insuficiencia de ingresos.

En el cuadro 13 se presentan los costos de poner en marcha estos programas. Estos costos se presentan tan sólo para un año base, 1990. No se adelantan proyecciones pues de una parte se quiere significar la temporalidad del programa -probablemente éste sólo sea necesario en los primeros años- y porque hacia el futuro buena parte de esta población quedará adecuadamente protegida por los otros programas de seguridad y desarrollo social.

Se observa cómo la mayor inversión habría que destinarla a las madres jefes de hogar con hijos menores de seis años, población que de todas formas, en el mediano y largo plazo, se quiere proteger adecuadamente con programas estructurales, tales como los de atención al menor y nutrición. Probablemente el rubro para los desocupados pobres sea el único que en el mediano plazo no pueda eliminarse (los otros dos deben quedar previstos en un Fondo amplio de seguridad social). Este último

Cuadro 13
RED ESPECIAL DE PROTECCION SOCIAL POBLACION OBJETIVO Y COSTOS
Estimación para 1990

	Personas Pobres	LP */ Persona	Costos Mensuales	Costos Anuales	Costos Anuales Como % de	
			Millon. \$	Millon.\$	PIB	Ingresos Crrtes. Sec. Público Consolidados
<u>Elegibles</u>						
Desocupados	94,500	1	3,086	37,036	0,18	0.93
Mujeres jefes de hogar	103,750	1	3,388	40,662	0.20	1.02
Personas de 65 años y más jefes de hogar	87,500	1	2,858	34,293	0.17	0.86
Inválidos jefes de hogar	15,700	1	513	6,153	0.03	0.15
SUBTOTAL	301,450	1	9,845	118,144	0.57	2.97
<u>Dependientes relevantes</u>						
Personas de 65 años y más no jefes de hogar	107,250	0.7	2,452	29,423	0.14	0.74
Niños menores de 7 años en hogares con jefatura femenina	103,751	0.7	2,372	28,463	0.14	0.72
Inválidos no jefes de hogar	30,000	0.7	686	8,230	0.04	0.21
SUBTOTAL	241,000.8	0.7	5,510	66,117	0.32	1.66
TOTALES	542,450.8		15,355	184,261	0.89	4.6

*/ Línea de Pobreza per-cápita mensual.

Valor LP per-cápita mensual pesos corrientes de 1990=\$32660.0

Fuente: Rodríguez, J.A. "Bases para la creación de una red de protección social a hogares en condiciones de pobreza" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

representa, por sí solo, el 0.93% de los ingresos totales -consolidado Nación, entidades territoriales y descentralizadas- o lo que es lo mismo el 0.17% del PIB, lo que lo convierte en un programa viable. Además, debe reconocerse su importancia por cuanto el trabajo de apoyo a los proyectos sociales que ellos podrían brindar resulta altamente valioso.

Por el contrario, el conjunto de los programas que integran la red de protección social tiene costos bastante elevados, que representan el 0.56% del PIB. Ellos colocan a la red al mismo nivel de gastos que el programa de salud, el cual se considera más prioritario. Así las cosas, no es claro que el esfuerzo fiscal adicional que se propone (ver secciones posteriores), pueda permitir la puesta en marcha del conjunto de estas acciones.

De otra parte, debe observarse que la organización institucional para la realización de este programa presenta algunas dificultades importantes. En efecto, su carácter multidisciplinario y el hecho de no ubicarse en un único ministerio, obligan a que deba pensarse en un ente central con capacidad de convocatoria para que se responsabilice del proyecto.

La red de protección social debe tener, asimismo, un carácter descentralizado en su ejecución. Los municipios, en la medida en que conocen sus propias necesidades, deben participar en forma amplia en la ejecución de los programas. Dadas las características de la red, se requiere que existan buenos instrumentos de seguimiento y control que impidan tanto su desbordamiento financiero como que pierda el carácter de apoyo a los grupos vulnerables descritos. Se sugiere, de una parte, que los municipios cofinancien los proyectos, lo cual asegura una mayor responsabilidad en la asignación del gasto, y, de otra, que se evalúe, mediante muestreos periódicos, el funcionamiento de los programas a nivel municipal.

2. Situación nutricional

El estado nutricional, sea por déficit o por exceso, y su expresión medible para individuos o grupos de población se relaciona directamente con los niveles de ingreso, educación, saneamiento y, en general, de acceso a los bienes y servicios. Es sobre todo un indicador de impacto que sirve para observar algunas consecuencias del desarrollo económico y social, así como para la identificación de grupos que por una u otra razón están marginados en la sociedad.

El deterioro del estado nutricional debe prevenirse por acciones específicas de cada sector para modificar los factores que lo determinan y que por lo general están ligados a la pobreza y a la marginalización. La prevención tanto de la malnutrición infantil, o “malnutrición clásica”, como de la malnutrición del adulto joven, o “malnutrición moderna”, requiere acciones encaminadas a disminuir las desigualdades sociales.

Una vez que se detecta el deterioro del estado nutricional por déficit, la recuperación requiere un tratamiento en el cual el medicamento es alimentario o dietético. El tratamiento del deterioro nutricional por exceso requiere tratamientos de un alto costo. Intentar prevenir la malnutrición únicamente con intervenciones alimentarias ignorando los otros factores, ha demostrado ser ineficiente y no tiene base epidemiológica que lo sustente.

Los gobiernos que han hecho énfasis en el desarrollo con un objetivo social o aquellos que lo fundamentan en la equidad han logrado obtener cambios muy significantes en el estado nutricional de sus poblaciones, en tanto que los gobiernos que han focalizado su atención en proyectos alimentarios han obtenido pocos efectos.

Aunque Colombia ha logrado buenos índices de desarrollo nutricional en sus últimas décadas, estos índices esconden, en el fondo, disparidades regionales importantes. Hay ciertas regiones con alta prevalencia de daño en la población infantil y otras con daño en los adultos jóvenes. Los signos de transición se empiezan a manifestar en los promedios: se observa como las enfermedades cardiovasculares y el cáncer se han convertido en el factor con más peso en la estructura de mortalidad y como se encuentran distribuciones de peso hacia la obesidad en la población preescolar y escolar que coincide con déficit en la talla.

El desafío para el país en las dos décadas venideras puede basarse en dos estrategias: corregir en forma acelerada los déficit de infraestructura y de servicios de las áreas o poblaciones más necesitadas; y crear las condiciones políticas y de convicción en la población para la prevención de la malnutrición en el futuro. Esto último corresponde, ni más ni menos, a la puesta en marcha de un plan de desarrollo humano, tal como el que se ha venido formulando en este informe.

No está de más destacar la importancia que tiene la prevención, en especial en la población infantil, por ejemplo en el establecimiento de hábitos alimentarios y de vida saludable. Así los sectores de educación y salud, como el de agricultura — con la producción de los alimentos necesarios para una dieta mínima—, están relacionados con el desarrollo de la nutrición en el largo plazo.

En el campo puramente nutricional hay que hacer diferencia entre las acciones de apoyo a los grupos marginales donde las enfermedades infecciosas y parasitarias junto con dietas de baja densidad calórica están produciendo indicadores de consecuencias similares a los de los países más retrasados. El apoyo a este grupo es transitorio y basado posiblemente en subsidios o ayudas directas. Es por ello que esta sección quedó incluida en el grupo de acciones “coyunturales”. De lo contrario, la nutrición debe entenderse como un fenómeno al que hay que atacar estructuralmente y con acciones de mediano y largo plazo.

El conjunto de las acciones coyunturales en nutrición debe articularse con las que se propongan en la red de protección a los grupos más vulnerables quienes, ciertamente, son los que presentan las mayores falencias en nutrición. Dada la estrategia adoptada en la red, el tipo de ayuda que se le daría a estos grupos es de tipo financiero y se espera que con ello, estos hogares mejoren sus niveles de consumo alimentario. No se prevé, en la red, la entrega directa de alimentos y, como se dijo, este tipo de acciones debe ser cuidadosamente estudiado. Dentro de este grupo se encuentran acciones tales como la suplementación alimentaria, las comidas escolares y las mezclas vegetales. Pero su puesta en ejecución debe ser analizada muy especialmente y sólo debe adelantarse en casos muy especiales de riesgo.

El segundo grupo de acciones, que tiene el carácter de mediano y largo plazo, apunta a la prevención de condiciones y enfermedades asociadas a la dieta que están también condicionados por bajos ingresos. El apoyo en este caso se dirige a crear el conocimiento del resultado de acciones propias en la salud individual y colectiva; el fomento de estilos de vida saludables incluyendo la dieta; y políticas de salud, educación y producción que refuercen y faciliten los cambios en hábitos y conductas.

En este grupo debe destacarse la importancia de “Los Hogares Infantiles”, los que son un elemento invaluable en aquellos lugares donde la participación femenina en la fuerza de trabajo es muy elevada. Su objetivo fundamental no es nutricional sino de creación de lugares apropiados de cuidado diario y estímulo temprano para los niños. Pero su impacto e importancia debe ser relevado, mas aún cuando en este informe, por razones de alcance, el grupo poblacional de 0 a 6 años no quedó cubierto. Este grupo, sobra decirlo, ocupa lugar importante en toda política de desarrollo humano. En la actualidad, éste no está debidamente cubierto y tan sólo puede destacarse el papel que tienen al respecto los hogares infantiles. El impulso y el alcance de estos hogares está en función de la cobertura que se le quiera dar a la población de 0 a 6 años, la que ciertamente con el tiempo debe irse gradual y significativamente aumentado. Es de destacar que en las previsiones macro-económicas sí se incluyó un rubro sobre nutrición y este básicamente corresponde a las proyecciones históricas del presupuesto del Instituto de Bienestar Familiar.

Finalmente, los proyectos de complementación alimentaria están siendo cada vez más utilizados como un mecanismo de redistribución del ingreso y se justifica analizar su eficiencia en comparación con ayudas en dinero y subsidio, o como medio de pago por actividades que permitan el desarrollo de servicios e infraestructura.

3. Algunas consideraciones sobre la violencia en Colombia

La violencia no es un fenómeno nuevo en Colombia. Se ha hablado de diferentes épocas en las cuales se acrecienta en el país la ola de violencia, tal y como ha sucedido en los últimos años. Como constatación de ello basta observar los altos índices que presenta el país en sus últimos años (cuadro 14). Ello preocupa y obliga a que cualquier investigación que aborde comprensivamente el análisis del sector social, como el presente informe, se ocupe, así sea tangencialmente, del tema.

La violencia, sus causas, interpretaciones e impactos, adquieren una dimensión propia que si bien se relaciona estrechamente con los comportamientos de los sectores sociales, resulta casi que imposible discernir y limitar las causalidades en uno u otro sentido. La violencia alcanza un ámbito superior, que trasciende los límites de los sectores sociales, y es por sobre todo una consecuencia de una enorme variedad de factores, políticos, económicos, sociales y sociológicos.

Pero su presencia, como ya se vió, afecta indiscutiblemente la calidad de vida y particularmente los índices de desarrollo humano. Por ello resulta válido que aquí se aventuren algunas de sus caracterizaciones y relaciones con los sectores sociales.

En primer término hay que distinguir entre los diferentes tipos de violencia. Para ello resulta conveniente acudir a la caracterización adoptada por Camacho¹⁹ en la cual las violencias se pueden agrupar entre las negociables y las no negociables. Las primeras se relacionan con aquellas en las cuales los generadores de violencia son identificables, están organizados y obran fundamentalmente por razones políticas, ideológicas u otras. Eso es lo que permite, si así se desea, que se puedan adelantar

Cuadro 14
COLOMBIA: EVOLUCION DE LA CRIMINALIDAD

Año	Población Total	HOMICIDIOS		DELITOS	SECUESTROS	
		Número *	Tasa por 10.000 hab.	Número	Tasa por 10.000 hab.	
1985	29.879,330	12,899	4,31	77064	25,79	286
1986	30.459,098	15,672	5,14	83685	27,47	180
1987	31.058,145	17,419	5,60	89827	28,92	259
1988	31.677,178	21,100	6,66	97079	30,91	709
1989	32.316,933	23,312	7,21	90409	28,08	781
1990	33.191,377	24,267	7,31	86153	25,95	1,282
1991**	33.250,570	21,111		67155		1,389

* Excluye homicidios en accidentes de tránsito.

** Enero-Septiembre

Fuente: Camacho, A. "Tendencias de la violencia en Colombia y Algunas sugerencias de Política" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

¹⁹ Ver documento la violencia en Colombia, elaborado para este informe por Alvaro Camacho.

negociaciones “políticas” -que a veces pueden incluso ser de principios- con los causantes de la violencia, tendientes a reducirla. Este tipo de violencia es coyuntural y, para el caso del país, es la que tiene menor peso en las estadísticas de homicidios, ya que fluctúa entre el 6 y el 18% entre 1988 y el primer semestre de 1991. Sin embargo, en términos de destrucción de infraestructura física, los costos de los atentados guerrilleros representaron en el primer semestre de 1991 0.89% del PIB. Por ello resulta frente a la opinión pública y al Estado como la más visible e inquietante.

En el otro grupo, el de las violencias “no negociables”, se reúnen entre otros los homicidios que se producen como consecuencia de la operación del narcotráfico, las violaciones de derechos humanos y la violencia callejera, y se expresa en las lesiones personales, los secuestros y otros delitos contra la vida y la integridad personal. Es la mayoritaria y también la de mayor dificultad para ser combatida dada su multicausalidad.

Con todo, se puede asegurar que un mayor énfasis en los programas de reinserción de guerrilleros en la vida civil, un mejor control y limitación en el porte de armas y un mayor control en el uso del alcohol, deben ser dos medidas que pueden permitir, en el corto plazo, una importante disminución en su magnitud. Esto para no hablar de los impactos positivos de largo plazo que puede generar la posibilidad real que tengan todos para alcanzar, sin distinción, los bienes y servicios, y que es la que a lo largo de este documento se ha venido esbozando. En particular, es evidente que, en el largo plazo, obra muy positivamente el hecho de que todos puedan alcanzar una satisfactoria educación, que fomente la expansión de la democracia, el espíritu social y la sana recreación.

Complementariamente, no puede desestimarse la importancia que tiene el hecho de lograr eliminar la impunidad. En efecto, la falta de un adecuado castigo es una forma clara de fomentar los diferentes tipos de violencia. Ello tiene implicaciones importantes sobre el sistema judicial, el que debe ser reforzado y mejorado. En este terreno se debe aspirar a que las asignaciones presupuestales no estén en el futuro próximo por debajo del 15% del presupuesto nacional, tal como lo estiman los estudios elaborados por los organismos especializados de la rama. Estas asignaciones adquieren vital importancia a raíz de los cambios en la organización judicial del país, que incluyen la creación de nuevos entes como la Fiscalía General de la República y la Defensoría del Pueblo. Este sistema debe ser el único que tenga la posibilidad de juzgar a las personas y de decidir su suerte, siempre con la referencia de las leyes.

Una nueva política de seguridad tiene también consecuencias, y de diversa índole, sobre las fuerzas militares. De una parte, es claro que el tamaño de la policía, encargada de velar por la seguridad ciudadana, resulta insuficiente, tal y como lo constatan el bajo número de policías por habitante, cuando se les compara con los estándares internacionales. De otra parte, y esto es quizá lo más importante, se debe cambiar la mentalidad y el papel que debe guiar al policía. Se debe rescatar su papel de defensor de la seguridad ciudadana, que agrupa a todos los ciudadanos por igual, y que se preocupa ante todo por conservar la vida humana. Para lograr avances en este campo es preciso someter a una fuerte reeducación al personal y brindarle mejores condiciones para su trabajo: mejores salarios, dotación y elementos operacionales. Pero adicionalmente se hace necesario buscar una mayor participación ciudadana en los planes locales de seguridad, de modo que un problema que afecta a toda la comunidad no quede exclusivamente en manos de los organismos armados.

Esto último tiene que ver con la peligrosa concepción que se ha venido desarrollando últimamente en el país y según la cual el valor de la vida humana ha caído tanto que parece banal recordar que ella no puede en ningún caso equipararse con nada, y menos aún con bienes materiales o

cualquier tipo de ideología. Este valor es el mismo así se trate de personas que estén, en ese momento, por fuera de la ley o que no estén siendo productivas a la sociedad.

En cuanto a las fuerzas militares, no se ve que ellas deban aumentar su pie de fuerza, salvo que, como ya se mencionó, la violencia “negociable” adquiera límites insospechados e incontrolables. Esta parece ser una tendencia contraria a la que, por momentos, empieza a vislumbrarse en la actualidad, lo que les asignaría un papel diferente a estas fuerzas.

Finalmente, y como punto de referencia, se presenta en el cuadro 15 el marco presupuestal de los sectores de la defensa, seguridad y fuerzas militares. Las cifras allí contenidas están basadas en medidas como la reducción del tamaño de la Fuerza Aérea y la Armada, la eliminación de megaproyectos y los incrementos salariales en el conjunto de la Fuerza Pública.

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.

Cuadro 15
SECTOR DEFENSA
RESUPUESTO DE INVERSION Y GASTOS
(millones de pesos de 1990)

Año	GASTO FUERZAS MILITARES		GASTO POLICIA NACIONAL		TOTAL Gasto Fuerza Pública	% Gasto Total/ PIB **
	Funcionamiento	Inversión	Funcionamiento	Inversión		
1990	166911	89283	158584	2692	417470	2,02
1991	209683	61553	191806	7095	470137	1,73
1992 *	286203	147438	297878	19014	750533	2,15
1993 *	359184	185034	393962	25118	963298	2,23
1994 *	445388	229442	502593	32080	1209503	2,37
1995 *	547825	282213	630189	40225	1500452	2,49

* Proyecciones

** El PIB proyectado con escenario de crecimiento del 3.5%.

Fuente: Ospina, J. "Bases para el plan estratégico de desarrollo de las fuerzas armadas, 1991-1995, Informe Final" (mimeografo). Bogotá, 19 de julio/91.

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. Ese esfuerzo implica aumentar la participación del gasto social al 10.2% del PIB, es decir casi tres puntos por encima de su actual participación (cuadro 16). Esto no sorprende por cuanto ya se han propuesto esfuerzos similares, como los del actual plan de desarrollo económico y social en donde, si bien el horizonte temporal es diferente, se observa claramente la necesidad de fortalecer la inversión social.

En el cuadro 16 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 programas 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 escenario, 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 17). Estos direccionamientos son para todo el sector social, al cual se le ha querido dar aquí un carácter integral, que a su vez tienen sus efectos sobre el conjunto de los recursos públicos. 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 especla, 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 (el aumento en la participación del gasto social es consecuencia fundamentalmente del incremento en los gastos prioritarios).

Para alcanzar estos objetivos no debe olvidarse que el objetivo es, en primer término, cubrir a toda la población pobre o vulnerable, como es el caso de los seguros de salud integral subsidiados o de

Cuadro 16
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
EDUCACION	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
NUTRICION (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	1,500	1,942	2,357	4,889
GASTO TOTAL	4,850	5,850	7,100	14,728	4,850	5,850	7,100	14,728
PIB	20,654	24,531	29,135	57,972	20,654	24,531	29,135	57,972
GASTO SOCIAL/TOTAL	0.309	0.375	0.418	0.361	0.309	0.332	0.332	0.332
GASTO SOCIAL/PIB	0.073	0.089	0.102	0.092	0.073	0.079	0.081	0.084

SUPUESTOS: El SENA, la nutrición y la seguridad social se proyectaron de acuerdo 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.

Cuadro 16A
GASTO SOCIAL
Escenario crecimiento del PIB 6%
(miles de millones de pesos de 1990=100)

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
EDUCACION	547	1041	1585	4305	547	842	1142	3875
SALUD	133	257	499	1010	133	256	347	1178
ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	58	111	142	49	58	79	107	362
SEGURIDAD SOCIAL (P)	625	851	1154	3918	625	851	1154	3918
NUTRICION (P)	82	87	117	399	82	87	117	399
SENA(P)	55	80	108	367	55	80	108	367
GASTO SOCIAL	1,500	2,427	3,606	10,047	1,500	2,194	2,975	10,098
GASTO TOTAL	4,850	6,608	8,963	30,423	4,850	6,608	8,963	30,423
PIB	20,654	27,640	36,989	118,628	20,654	27,640	36,989	118,628
GASTO SOCIAL/TOTAL	0.309	0.367	0.402	0.330	0.309	0.332	0.332	0.332
GASTO SOCIAL/PIB	0.073	0.088	0.097	0.085	0.073	0.079	0.080	0.085

SUPUESTOS: El SENA, la nutrición y la seguridad social se proyectaron de acuerdo 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. Informe para el PNUD.

Cuadro 17
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	0.235	0.238	0.244	0.254	0.235	0.238	0.244	0.254
GASTO SOCIAL/ TOTAL	0.309	0.378	0.422	0.366	0.309	0.332	0.332	0.332
GASTO PRIORITARIO/SOCIAL	0.357	0.461	0.485	0.407	0.358	0.395	0.395	0.395
GASTO PRIORITARIO/PIB	0.026	0.042	0.050	0.038	0.026	0.031	0.032	0.033

SUPUESTOS: En gasto prioritario se incluyen educación primaria y secundaria, salud integral para los pobres, nutrición (proyectada históricamente), y agua, alcantarillado y basuras.

Fuente: Cuadros anteriores.

Cuadro 17A
PROPORCION DE GASTO EN DESARROLLO HUMANO
Escenario crecimiento del PIB 6%

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
GASTO TOTAL/PIB	0.235	0.239	0.242	0.256	0.235	0.239	0.242	0.256
GASTO SOCIAL/ TOTAL	0.309	0.367	0.402	0.330	0.309	0.332	0.332	0.332
GASTO PRIORITARIO/SOCIAL	0.357	0.452	0.472	0.513	0.392	0.395	0.395	0.395
GASTO PRIORITARIO/PIB	0.026	0.040	0.046	0.043	0.028	0.031	0.032	0.034

SUPUESTOS: En gasto prioritario se incluyen educación primaria y secundaria, salud integral para los pobres, nutrición (proyectada históricamente), y agua, alcantarillado y basuras.

Fuente: Cuadros anteriores.

los subsidios para la inversión en acueductos y alcantarillado de las ciudades pequeñas o zonas rurales. En segundo término, es onjetivo 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.

La tradición de estabilidad y buen manejo macroeconómico ha permitido al país un mejoramiento gradual de sus indicadores económicos y sociales. Sin embargo, el crecimiento económico reciente ha sido insatisfactorio para continuar elevando esos indicadores a los ritmos pasados. De ahí que el actual gobierno haya decidido reorientar la estrategia de desarrollo económico mediante un conjunto de reformas orientadas a eliminar las distorsiones y rigideces existentes en los mercados de factores, abrir la economía al resto del mundo y reestructurar el sector público, todo con miras a elevar la productividad y lograr altas tasas de crecimiento en el mediano plazo.

Las reformas en curso producirán, sin embargo, efectos adversos sobre la actividad económica, el empleo y los niveles de ingreso en el corto plazo (retomar cuadros 2 y 3). En el largo plazo, los efectos finales dependerán de la estabilidad del manejo macroeconómico, de que pueda evitarse la aparición de desequilibrios fiscales y externos y lograrse una respuesta vigorosa de la inversión privada y un rápido reacomodamiento de las actividades productivas a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía. Este tipo de reformas han producido resultados muy diversos sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza en unos países y otros, dependiendo además de las rigideces iniciales y el funcionamiento de las economías. Mientras que en los países del sudeste asiático no fue preciso complementar esas reformas con programas sociales compensatorios, en Chile fue esencial llevar a cabo programas focalizados de gasto social y de fortalecimiento de las instituciones de apoyo a los pobres para moderar los efectos adversos de las reformas.

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 dependerá 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 (retomar cuadro 4). 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 y nutrición. Específicamente 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.

El programa de desarrollo social propuesto propiciará un mejoramiento apreciable en los indicadores sociales -parte baja del cuadro 4-, que no se lograrían 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 propuestos. 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 (cuadro 1) 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.

Por estas razones, en la coyuntura actual deben preverse programas temporales de apoyo que reduzcan los costos sociales y laborales que puedan producir las políticas de apertura, reestructuración industrial y modernización del aparato estatal. 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.

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 dicretamente 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.

ANEXO
INFORMES DE CONSULTORIA DEL PROYECTO

- Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia, Eduardo Lora y Juan Mauricio Ramírez, Fedesarrollo.
- Una política para el sector salud en Colombia, Miguel Urrutia y Catalina Gutiérrez, Fedesarrollo.
- Reformas a la seguridad social en Colombia, Miguel Urrutia, Fedesarrollo.
- La educación en Colombia: una visión de largo plazo, Carlos Gerardo Molina, Fedesarrollo.
- Una política para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, Hernando Gómez Buendía, Instituto de Estudios Liberales.
- Sector de agua potable y saneamiento, Hidroestudios-Unicef.
- Bases para la creación de una red especial de protección social a hogares en condiciones de pobreza, Jorge Armando Rodríguez, Fedesarrollo.
- Tendencias de la violencia en Colombia y algunas sugerencias de política, Alvaro Camacho, Fedesarrollo.
- El estado nutricional y las metas del desarrollo para el año 2021, Alberto Pradilla-Unicef.
- Proyecciones de ingresos y gastos consolidados, Miguel Urrutia y Cristina Fernández, Fedesarrollo.
- Metodología para la proyección inercial de pobreza en Colombia, Patricia Morales, Fedesarrollo.