

Propuestas de política social

Nota del editor

Resulta de sumo interés y actualidad la encuesta que, sobre la política social, realizó El Tiempo a los candidatos presidenciales, en la medida en que de ella se desprenden las orientaciones y estrategias de política social del próximo gobierno. Adicionalmente, estas propuestas se constituyen en documentos valiosos para ahondar en el debate técnico que necesariamente acompaña la fijación de esas políticas.

Por lo pronto, es reconfortante ver el gran compromiso que muestran estos tres candidatos con el desarrollo social, siendo más los puntos coincidentes que los discordantes. Falta ver ahora

si, como generalmente ocurre, una cosa son las propuestas del candidato y, otra bien diferente, las prioridades del mandatario. O si por el contrario, se logran proveer los instrumentos viables y realistas para darle ejecución a concepciones con amplio contenido social

A continuación transcribimos el formulario, las respuestas textuales de los candidatos y el comentario que, en su momento, hizo Fedesarrollo sobre dichas respuestas.

Vale la pena aclarar que todas las respuestas fueron, dados el medio para el que se prepararon, limitadas a un espacio restringido y, con una solicitud expresa de utilizar un lenguaje sencillo.

Encuesta

Cuál es el papel que jugará la política social dentro del conjunto de sus políticas de gobierno?. Qué hará el ejecutivo para vincular al Sector Privado y a la Ciudadanía en el desarrollo social?

Respuestas de:

Antonio Navarro Wolff

La política social ha sido históricamente un complemento de la política económica, un mecanismo de repartir una parte de la riqueza para lograr la aceptación de un orden injusto.

Como lo demuestran entre otros los países asiáticos de rápido crecimiento, el equilibrio social es un componente absolutamente indispensable para tener una opción real de desarrollo.

Ese equilibrio social es entonces estratégico, como lo son la paz y la limpieza y eficiencia del Estado. Son los tres cambios históricos que Colombia necesita si quiere tener futuro. Además, una sociedad tan desequilibrada como la nuestra, es siempre inestable. Lo social está en la base de la violencia y la inseguridad tan persistentes de nuestra historia.

Tanto el sector público como el privado deben aceptar la necesidad de un PLAN SOCIAL DE EMERGENCIA, PSE, como un propósito nacional impostergable, para lo cual conformaremos una COMISION DEL PLAN SOCIAL, mixta, y promoveremos la PLANEACION PARTICIPATIVA desde el nivel municipal.

Respuestas de:**Andrés Pastrana Arango**

Para mí la política social es un elemento ineludible y esencial del desarrollo, toda vez que garantiza que el accionar económico no pierda su razón de ser: una mejor calidad de vida para todos. Mi programa de gobierno contiene una política social fuerte, que supera el papel subsidiario y de beneficencia que muchos le han querido dar, hace más equitativa la distribución de los resultados del crecimiento, da acceso a toda la población a las oportunidades abiertas al país y genera nuevas oportunidades. Como lo he reiterado en varias ocasiones, el desarrollo debe partir de la gente y llegar a ella.

Para esto yo convocaré a todos los recursos humanos y físicos disponibles. Buscaré la participación activa del sector privado y la ciudadanía en la financiación, la ejecución, la gestión y el control de la política social. La financiación continuará siendo principalmente pública, aunque se deben buscar mecanismos para atraer recursos privados. Para ello he hecho un cuidadoso estudio para eliminar obstáculos de carácter legal y financiero que limitan este tipo de participación. De otra parte, la ejecución del gasto público social se diversificará permitiendo una mayor participación de entidades particulares (organizaciones de base, de usuarios, empresas solidarias, cooperativas, empresas privadas con ánimo de lucro, etc.) en la planificación y administración de recursos públicos y en la prestación de servicios. La información será un elemento fundamental de la participación de la comunidad en el control y gestión de entidades encargadas del desarrollo social, incluyendo desde los colegios hasta las

Respuestas de:**Ernesto Samper Pizano**

En mi gobierno la política social dejará de ser la hermana cenicienta de la política económica. Volcaré el esfuerzo del Estado hacia una política social audaz, moderna y eficiente integrada a la política económica, para orientarlas a la generación de empleos productivos; la superación de la pobreza que afecta a la mitad de las familias colombianas y a formar un nuevo ciudadano más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político. En mi gobierno la gente estará en primer lugar.

Pregunta

En orden de prioridades, cuáles son las tres principales áreas sociales en que trabaja su gobierno? Qué metas tiene para el sector urbano y rural?

Antonio Navarro

El PSE tiene como propósito la atención integral y universal a las comunidades pobres para pagar la deuda social a través de programas de a) satisfacción de las necesidades básicas; b) generación de empleo y elevación del ingreso; y c) democratización de la propiedad.

Algunas de las metas son las siguientes:

Lograr una cobertura de agua potable para el 90% de la población y de alcantarillado para el 75%, mediante la inversión de dos billones de pesos.

Cubrir el 80% de atención extramural y relaciones entre medicina formal e informal.

Duplicar los cupos de secundaria y de carreras técnicas intermedias y profesionales, así como mejorar sustancialmente la calidad del proceso educativo, mediante el incremento del presupuesto de la educación pública del 3.2 actual al 5.2% del PIB. Ello significa un incremento de 900.000 millones de pesos. Asignar 600.000 subsidios diferenciales de vivienda, dando prioridad a los estratos más pobres.

Asignar por lo menos 1.000.000 de hectáreas para los campesinos en programas de desarrollo agropecuario integral.

Andrés Pastrana

empresas de servicios públicos. Hay que reevaluar el concepto que la participación se da exclusivamente a través de un representante en una junta directiva o de la representación en la rama legislativa.

Mis prioridades son: *i) Educación:* Mi programa establece un programa integral en materia educativa que empieza por la educación básica primaria y secundaria y que tiene como meta principal dar educación de calidad a todos los menores de 15 años en el sector urbano y rural, y convertir al colegio y al sistema educativo en pivote del desarrollo comunitario y de la solución de los principales problemas sociales que aquejan a nuestra sociedad. *ii) Salud:* Agua potable y saneamiento básico: La meta es asegurar que con los nuevos recursos disponibles a partir de la reforma a la seguridad social sea una realidad la cobertura universal de un sistema de salud de calidad. Para ello será vital superar problemas de gestión. Desde el punto de vista social, de salud pública y ambiental, es un imperativo lograr una cobertura total de los servicios de acueducto y alcantarillado para finales de siglo. Mi programa establece un plan concreto para lograrlo. Para 1998 esta meta se cumplirá en un 90% en agua potable y 80% en alcantarillado, con un 100% de calidad, lo cual exige un esfuerzo considerable de recursos públicos y privados, la participación de la comunidad y el desarrollo de tecnologías apropiadas en las zonas rurales de nuestro país. *ii) Desarrollo campesino.* La pobreza rural requiere una respuesta productiva que repercutirá favorablemente sobre toda la economía y sobre la consecución de la paz en el país.

Ernesto Samper

Las áreas prioritarias serán, además de las que se derivan de obligaciones constitucionales de ampliación de la cobertura social, la política de empleo productivo; la mejora en la calidad de la educación, empezando por los maestros; la ampliación en la cobertura de la seguridad social universalizando la salud con énfasis en los más pobres; un ambicioso programa de vivienda de interés social; una política destinada a pagar la deuda social que se tiene con la mujer en Colombia y un fuerte apoyo social al sector rural. En el próximo gobierno llegará el tiempo de la gente.

Pregunta

Cuál será la estrategia en la política Económica que servirá como base para desarrollar los programas sociales? Cuál será el monto y la distribución del gasto Público Social?

Antonio Navarro

Solucionar el desequilibrio social es imposible en un plazo breve, pero empezaremos con energía una estrategia de mediano plazo. Ella, por supuesto, está asociada a los ritmos del crecimiento económico, a la eficiencia en el recaudo tributario, al monto de los recursos petroleros y a la eficiencia en el logro de otros objetivos como la paz y el mejoramiento del Estado. Para lograr las metas, el PSE incrementará la inversión social como lo muestra el cuadro siguiente:

PROGRAMAS	BENEFICIARIOS	% DEL PIB
Nutrición	1.100.000 niños	0.7
Educación		
Básica	6.000.000 niños y jóvenes	1.6
Salud	14.200.000 personas	2.9
Vivienda	600.000 viviendas	2.5
Subsidio de		
Reentrenamiento		
laboral	1.690.000 personas	1.5
Programas de		
educación		
técnica, superior,		
ciencia y tecnología		0.6
Porcentaje del PIB		
adicional para política social		9.8

Andrés Pastrana

Mi estrategia económica está basada en el crecimiento sostenido, la inversión productiva y la búsqueda de una mayor competitividad de nuestros productos. Papel central cumple en este objetivo la educación y los conocimientos, el cual es el principal puente entre la política social y económica y el soporte esencial de mi programa de desarrollo económico y social. Mi programa de gobierno parte de un enfoque integrado en que el crecimiento y la equidad son ambos objetivos tanto de la política económica como de la social. Esto implica, de una parte, que escoge muy cuidadosamente aquellas políticas económicas que no sólo favorecen el crecimiento y la estabilidad económica, sino también una mejor distribución del ingreso y mayor generación de empleo y, por otra, que la política social no sólo se preocupa por la equidad, sino también por los efectos que ésta tiene sobre la eficiencia y la productividad. Estoy seguro de que cualquier estrategia social que pase por alto el crecimiento económico y los imperativos de la racionalidad y la eficiencia económica, acabará fracasando, y que, además de una injusticia, es un colosal error estratégico desaprovechar el potencial de una sociedad armónica, educada y saludable en la cual todos los colombianos puedan hacer un aporte productivo.

b. Estudios recientes muestran que el gasto público social representa cerca de la mitad de los ingresos de las familias más pobres. Por ello yo me preocuparé por aumentar el monto de los recursos destinados al gasto social. De los niveles actuales cercanos al 8.2% del PIB en 1992 deberá pasar a un 10% en 1996 y al 12% en 1998. La inversión en educación pasará a niveles cercanos

Ernesto Samper

La política económica tendrá objetivos de eficiencia y equidad. Elevaremos la participación de la inversión social hasta el 15% del PIB y financiaremos ese aumento con los recursos de los nuevos hallazgos petroleros y una reorientación del gasto público. El desarrollo económico obtenido con la internacionalización no se puede quedar en pocas manos, debe llegar a todos los colombianos.

Pregunta

Antonio Navarro

Ante la ineficiencia de los instrumentos para el desarrollo de los programas sociales, cuáles cambios específicos va usted a introducir en las instituciones, las leyes y las prácticas de la Política Social?

Crearemos un Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social y eliminaremos el actual Ministerio de Desarrollo, hoy un híbrido sin funciones claras. El nuevo Ministerio coordinará las diferentes instituciones ejecutoras del sector.

Así mismo, se crearán centros especializados en la formación de gerentes sociales y expertos en política social.

Andrés Pastrana

al 4.2% del PIB, en salud (incluyendo el gasto en salud del sistema de seguridad social) a 3.5%, en seguridad social a 3.2% y en vivienda, agua potable y alcantarillado a 1.3%. Sin embargo, bajo las condiciones de ineficiencia que han prevalecido en el sector social, por más que logremos alcanzar los niveles de países de mayor desarrollo, nunca serán suficientes los recursos para enfrentar el reto de la pobreza. Por ello mi preocupación además del nivel del gasto público, está en la eficiencia y eficacia del mismo. Durante mi gobierno me esforzaré por que todos los recursos destinados al área social efectivamente se ejecuten, se canalicen principalmente al rubro de inversión y terminen favoreciendo a los sectores más necesitados de la población.

Mi propósito es dar al sector social el status que requiere y revolucionar la manera de hacer política social en este país. Para ello: i) Nombraré al frente de los ministerios e institutos del área social a las personas más capaces y preparadas para enfrentar el reto del progreso social; ii) Daré un manejo integral y articulado a la política social, coordinando las acciones de las diferentes entidades del área social y centrando la dirección del proceso en el Ministerio de Educación. En el mediano plazo, todo deberá converger en la creación de un sistema de política social a cuya cabeza estará el Ministerio Social, con viceministerios fuertes en los diferentes sectores y áreas; iii) Crearé un nuevo modelo de prestación de servicios públicos; iv) Haré un análisis cuidadoso del presupuesto nacional para priorizarlo; v) Revisaré la descentralización para acelerarla, clarificando funciones y desarro-

Ernesto Samper

Haré un cambio en la gestión de lo social, dedicando a esta área los mejores equipos y extendiendo la revolución tecnológica, la gerencia moderna, los criterios de eficiencia y condiciones de competencia en el área social. Convocaremos a la iniciativa privada y solidaria a colaborar en estas tareas. Vamos a salir del «asistencialismo» social. La política social en el próximo gobierno será eficiente en beneficio de la gente.

Pregunta

El número de pobres ha crecido notablemente en los últimos años. Con qué programa específico combatirá este problema?

Millones de Colombianos carecen de servicios públicos (agua, luz, alcantarillado). Cómo va ampliar la cobertura?

Antonio Navarro

El PSE incluye acciones específicas y prioritarias para los pobres de la ciudad y el campo. El cuadro anterior describe las más relevantes de estas acciones.

En agua y alcantarillado ya se describieron las metas. En electrificación, proponemos la extensión de la interconexión nacional a la Costa del Pacífico y las regiones del Oriente del país

Andrés Pastrana

lizando la participación de base, vi) Diseñaré una política social focalizada que permita que el gasto social llegue a quienes más lo necesitan.

Las políticas y estrategias para superar la pobreza deben formar parte de una concepción integral del proceso de desarrollo, que integra tanto aspectos económicos como sociales. Para atacar las raíces estructurales de la pobreza sentaré las bases para que la economía colombiana crezca a tasas superiores al 8%, aumentaré el empleo bien remunerado, recuperaré el sector agrícola, promoveré el desarrollo campesino, generaré un nuevo modelo de prestación de servicios que asegure una adecuada y equitativa satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, y concentraré esfuerzos a través de la política de la familia y la educación en las zonas más deprimidas de nuestras grandes ciudades. De otra parte, para aliviar la situación inmediata de los más pobres, desarrollaré de manera coordinada con las diversas entidades involucradas un sistema de transferencias que permita enfrentar integralmente las necesidades básicas insatisfechas de estos colombianos. Esto implica un enfoque integrado que articule los mecanismos de subsidios a las tarifas de los servicios públicos; subsidios del sistema de seguridad social en el área pensional y de salud; subsidios a la vivienda, subsidios a la educación; y subsidios temporales a los productores agrícolas.

La ampliación de la cobertura de los servicios básicos requiere de la estructuración de un nuevo modelo de prestación de servicios que tiene los siguientes pilares fundamentales: i) La fijación

Ernesto Samper

El 46% de las familias colombianas reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza y por ello para mejorar esta situación es indispensable ante todo mejorar sus condiciones de empleo e ingreso. El programa para generar un millón y medio de nuevos empleos será el arma que utilizaremos para combatir la pobreza. Además, los programas de educación, salud y vivienda estarán dirigidos específicamente a los sectores débiles para satisfacer sus necesidades básicas.

Estimularé una mayor participación de capitales y el desarrollo de empresas públicas más autónomas y eficientes, bajo regulación adecuada, para ampliar la cobertura y mejorar

Pregunta

Los candidatos han hecho explícitas las metas en términos de cobertura para la educación. No obstante, los estudios de evaluación detectan severos problemas de deserción, repetición, baja capacitación de los maestros, deficiencia en la infraestructura, baja calidad, etc. Qué hará para enfrentar este problema?

Antonio Navarro

que carecen de ella, como el pie de monte de la cordillera oriental. Subsidiaremos los hogares pobres en las tarifas.

En educación el problema de la calidad es crítico, especialmente en la educación pública primaria y secundaria y en la educación privada tecnológica postsecundaria.

Para la primera, un porcentaje de los dos puntos del PIB propuestos como aumento presupuestal se invertirá en mejoramiento de la dotación de escuelas y colegios, haciendo énfasis en computación, ayudas pedagógicas y laboratorios. Asimismo, se mejorará la formación de los profesores y los maestros y se entregarán complementos alimenticios a los niños de bajos recursos.

Capítulo especial merece la doble jornada que, aunque ha permitido ampliar la cobertura, es la responsable de nuevos problemas, como el tiempo libre de los jóvenes y la disminución de la duración de la jornada escolar con la consiguiente baja de calidad. Debe hacerse un esfuerzo significativo para ir la eliminando,

Andrés Pastrana

de criterios para la generación de un ambiente propicio para incentivar la participación privada y comunitaria en la gestión y prestación de servicios y promover los proyectos público-privados. ii) El desarrollo de una sólida capacidad regulatoria del Estado que impida el traslado de ineficiencias a los usuarios y que evite las prácticas monopólicas. iii) La despolitización de las estructuras gerenciales de las Empresas estatales y la fijación de metas de largo plazo. iv) Una política clara con relación a los subsidios para la población más pobre tal como está consignado en la Ley que cursa en el Congreso.

Mi política educativa es integral: ataca la escasa cobertura, la baja calidad y la ineficiencia del sistema actual; considera las necesidades cambiantes de los mercados de trabajo y especialmente sus efectos sobre la estructura familiar; busca superar las debilidades del esquema institucional del país, integrando a la familia y a la sociedad al proceso educativo; prepara a la población para vivir en una sociedad libre y descentralizada y para el uso de la nueva tecnología; y enfrenta de manera articulada los problemas que aquejan a la sociedad y a la familia colombiana, tales como las drogas, la violencia, el mal uso del tiempo libre, la pobreza cultural, la desintegración familiar y el deterioro de la vida comunitaria. De esta política hacen parte medidas tendientes a mejorar la calidad y eficiencia de la educación, y que tiene que ver con la capacitación, reentrenamiento y selección de los maestros, el fortalecimiento y la autonomía de los centros educativos, un programa para mejorar la infraestructura física de los colegios y

Ernesto Samper

la calidad de los servicios públicos. Se mantendrán subsidios focalizados por los consumos básicos de los más pobres. En mi gobierno la privatización no será ni panacea ni tabú.

Centraremos los esfuerzos en capacitar los maestros, profesionalizar sus condiciones de trabajo y conseguir que la sociedad valore apropiadamente su labor. Asimismo, haremos a las comunidades y padres de familia partícipes más efectivos del proceso educativo y el manejo de las escuelas, lo que facilitará mejorar la calidad, reducir la deserción y erradicar el trabajo infantil. Vamos a actualizar el concepto fundamental de educación pública para la democracia y a trabajar por la formación desde las aulas escolares de un nuevo ciudadano.

Pregunta

Doce millones de colombianos no tienen acceso al Sistema de Salud. Cómo ampliar la cobertura asegurando la calidad? Qué resultados esperar?

Antonio Navarro

reconociendo a los docentes incrementos salariales. La calidad de la educación postsecundaria, especialmente la nocturna, requiere un cuidadoso control del Estado. El SENA, debe despolitizarse.

La salud estará cubierta con servicios ambientales y servicios personales. Para los primeros, agua, alcantarillado, saneamiento y mejoramiento de vivienda, ya describimos las metas. Para los segundos, haremos énfasis en un esquema de primario extramural, que incluya no solamente personal institucional sino también a parteras, boticarios, médicos tradicionales indígenas y especialmente las amas de casa, jefes de salud de los hogares.

En servicios personales, se hace énfasis en subsidios para los más pobres y en descentralización de la oferta.

Andrés Pastrana

aumentar el tiempo que pasan los niños en los colegios, más información a la ciudadanía acerca de los colegios y escuelas, un mayor y mejor suministro de materiales y recursos de soporte al proceso educativo y la consolidación de un sistema de evaluación educativa. Además, me he propuesto convertir a los colegios en el centro de nuestra política de desarrollo familiar y comunitario. Colombia requiere una nueva educación que vaya más allá de los textos escolares y sea la base de la convivencia democrática. Durante los próximos cuatro años surgirá en las zonas más desprotegidas de nuestras poblaciones un nuevo concepto de colegio, donde pueda estimularse la sana utilización del tiempo libre y se eduque también a los padres que así lo requieran para desarrollar su activa participación en la formación de sus hijos.

Desde la perspectiva financiera, el país presenta un nivel de gasto público y privado en salud que debería ser suficiente para alcanzar la universalización de los servicios a costos razonables. La cobertura del 100% es una meta perfectamente factible. Los cálculos demuestran que con el aumento de los niveles de cotización de cerca del 50%, con el incremento en la asignación de recursos nacionales a las regiones, potenciado por el aumento de los ingresos corrientes provenientes de Cusiana/Cupiagua, y algunos aportes nacionales para programas especiales, la financiación del sector quedaría asegurada en el mediano plazo. Por ello la principal restricción que enfrenta la reforma del sector salud y el logro de las metas de

Ernesto Samper

Desarrollaremos los instrumentos de la nueva ley de seguridad social, garantizando los recursos necesarios para que en 1995 el 100% de los pobres tengan acceso a los servicios de salud. Estimularemos la creación y fortalecimiento de instituciones de salud, con un sistema efectivo de control de calidad. Ampliaremos el paquete básico para los pobres, de modo que se iguale en corto tiempo al de los cotizantes. No aceptaré el concepto de una salud pobre para los más pobres.

Pregunta

Antonio Navarro

Propondría cambios a la ley de reforma de la seguridad social?, Cuáles?, Cómo la reglamentaría?

No fuimos amigos de la filosofía de esa ley, y creemos que deben hacerse reformas. Su principal problema es la ampliación de la cobertura a los trabajadores no formales, más de la mitad de la fuerza de trabajo. Ni el sistema privado de salud ni el de pensiones, puede cumplir con los objetivos de ampliar la cobertura para ellos. Se requiere una reforma de fondo al período de transición de diez años que establece esa ley.

Andrés Pastrana

universalización no es la falta de normas o recursos, sino el desarrollo de la oferta privada y la calidad institucional pública, ya sea como normadora y vigilante o como ejecutora, más cuando se contemplan incrementos financieros importantes y la reforma de las responsabilidades institucionales. Es nuestro propósito, entonces, iniciar un programa de desarrollo institucional y de la capacidad humana y física disponible para asegurar que se de una correcta asignación de los recursos que realicen departamentos y municipios; que se garantice la organización institucional; y se cree la capacidad para responder a los retos planteados. La reforma a la seguridad social fracasará si el país no reglamenta los mecanismos e instituciones creadas y no genera la infraestructura de atención médica adecuada.

No creo que exista en el mundo un sistema de seguridad social que sea perfecto. Tampoco creo que el desarrollo económico y social se de por ley o decreto. Qué tanto se acerca un país a la perfección depende de la capacidad de desarrollar las alternativas existentes y adecuarlas a su realidad. Por ello el país debe dejar de pensar en como reformar sus leyes antes de intentar implementarlas. la ley 100 ha sido fruto de un intenso y prolongado debate y contiene instrumentos valiosos que deben ser desarrollados para aumentar la cobertura, mejorar la eficiencia y hacer más solidario el sistema. Entre muchos otros, me preocuparé por la incorporación real de entidades del sector social solidario en la administración del sistema; garantizaré la efectividad de los mecanismos para la democratización accionarias de las

Ernesto Samper

Debemos asegurarnos que con la reforma a la seguridad social se logre la ampliación de la cobertura. Se tienen que hacer entonces esfuerzos importantes en sectores como el de las madres cabezas de familia para que ellas puedan contar con seguridad social. De la misma manera es importante que el principio de la solidaridad funcione, pues no se puede concebir un sistema de seguridad social en el que no se proteja a los sectores más débiles de la sociedad. La ley debe tener una reglamentación apropiada.

Pregunta

Antonio Navarro

Cómo enfrentará la ineficiencia del sistema de subsidio a la vivienda de interés social?

Deben simplificarse los trámites para la asignación de los subsidios del Estado, con el nuevo Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social; debe participar mucho más activamente en la asesoría a los usuarios de los subsidios, los cuales serán diferenciales, para que sean mayores para los más pobres.

Si cree que vale la pena destacar otra variable a la que dará atención en el sector social, le agradeceríamos mencionarla.

Mencionamos cinco variables más:

a) Cercanía entre el poder y la población. Es indispensable recuperar la confianza ciudadana en el gobierno. La Planeación Participativa es un instrumento indispensable.

Andrés Pastrana

entidades administradoras de pensiones; fortaleceré el sistema de subsidios para la ampliación de la cobertura de los sectores más desprotegidos de la sociedad (sector informal y rural, principalmente); buscaré el acercamiento del tema pensional al ciudadano común; garantizaré los requisitos mínimos para que ambos sistemas del régimen pensional puedan competir en igualdad de condiciones; adelantaré una ambiciosa campaña informativa para que los ciudadanos conozcan los pros y los contras de cada alternativa existente; y estaré pendiente de la creación de un sistema de pensiones y de salud que sea operativamente eficiente.

Reforzaremos los mecanismos para focalizar aún más el subsidio y dirigirlo hacia los sectores más necesitados. Ello implica mayor interacción con los municipios, mecanismos para ampliar la oferta de tierra urbana, y generar un esquema de garantías. Para que haya mayor eficiencia en el cobro, se deben involucrar otras instituciones como las mismas CAV y las cooperativas en el proceso de pago.

Quiero por último resaltar que mi programa de gobierno además de incorporar la dimensión social del desarrollo, da un papel fundamental a la política ambiental sin la cual se estarían negando a las generaciones futuras la oportunidad de beneficiarse de las reformas

Ernesto Samper

El problema de la ineficiencia está relacionado con la falta de recursos y ante esta situación se han inventado trabas administrativas para manejar la escasez y no se han comprometido a refinanciar el programa. El Plan de Vivienda de Interés Social de mi gobierno será cofinanciado con los municipios y departamentos a partir de un compromiso nacional de financiar dos partes con la apropiación de los recursos del IVA al cemento y un aporte equivalente del presupuesto nacional, la tercera parte correspondería a los entes regionales.

Para nivelar sectores específicos desarrollaremos planes concretos para las mujeres cabezas de familia, la niñez, la tercera edad y los discapacitados.

Antonio Navarro

b) Predicar con el ejemplo. El gobierno debe ser austero.

c) Aplicaremos un subsidio temporal al desempleo de hogares pobres, articulado a los programas de capacitación y reentrenamiento laboral.

d) La política social debe asociarse a la democratización de la propiedad, en la agricultura, en la industria con la participación de los trabajadores en la propiedad de las empresas y en general con la democratización accionaria.

e) La recreación, el deporte y la cultura, especialmente para sectores jóvenes, es otra necesidad de extrema urgencia.

Andrés Pastrana

que hoy propongo. El adecuado aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del medio ambiente ocupan un lugar central dentro del compromiso por consolidar un proceso de desarrollo acelerado y sostenible para Colombia. Desarrollo sostenible quiere decir oportunidad para que las próximas generaciones gocen también de los frutos del mayor crecimiento de hoy.

Comentario de Fedesarrollo

El alcance de las propuestas

En las propuestas de los tres candidatos ocupa un papel prioritario la política social.

Antonio Navarro formula un ambicioso Plan Social de Emergencia con el cual buscará el equilibrio social, como uno de los tres componentes estratégicos del desarrollo. Andrés Pastrana plantea una política social fuerte, como elemento esencial del desarrollo, que haga uso de todos los recursos disponibles. Ernesto Samper propone volcar el esfuerzo del estado hacia una política social audaz, moderna y eficiente, integrada con la política económica.

Es positivo que las propuestas de los tres candidatos se basen en políticas de bienestar y no en medidas asistencialistas. La diferencia está en que las políticas de bienestar se fijan como población objetivo a toda la sociedad, aun cuando le den prioridad en los programas a los grupos pobres. En cambio, las políticas asistencialistas se restringen a los grupos en situación crítica y a unos pocos objetivos mínimos.

Al menos en el planteamiento, los candidatos esperan lograr una fuerte articulación entre la política social y la económica. Sin embargo, ninguno precisa aún la forma concreta de esa articulación. En particular, no están claramente definidas las formas de financiamiento de los

ambiciosos programas de gasto social ni se discuten las implicaciones que acarrearían estos programas en el manejo macroeconómico.

En todos los candidatos hay una mezcla de elementos comunes, aunque con énfasis diferentes: vincular la política social con el equilibrio económico, buscar una mayor equidad en el acceso a los servicios sociales, mejorar la eficiencia y calidad en la entrega de los servicios sociales, y fomentar la descentralización y la participación de la comunidad. En la práctica, la forma como se privilegien cada uno de estos elementos definirá la política social.

Los tres candidatos aspiran a continuar modificando el rol del Estado con el fin de que se concentre en sus funciones de dirección, orientación, regulación y financiación. Disminuye el papel de ejecutor, puesto que se espera una participación más activa de las comunidades.

La privatización no tiene un papel central en ninguna de las propuestas, aunque Pastrana y Samper sí la consideran como opción para la prestación de buena parte de los servicios sociales.

Es de destacar que la distribución de ingresos no figura como un objetivo directo de política social en ninguno de los tres candidatos. Claro que habrá una mejor distribución de los beneficios del desarrollo en la medida en que se amplíe y democratice la oferta de los bienes sociales.

Pero es necesario además que los candidatos acudana otros mecanismos, como los tributarios, que fomenten la solidaridad y la re-distribución.

Los instrumentos

El instrumento más visible de la política social es el gasto social. En esta materia se observan diferencias importantes: Navarro propone que se eleve hasta el 19% del PIB, Samper hasta el 15%, y Pastrana hasta el 10% en 1996 y al 12% en 1998. Cabe señalar que los niveles recientes de gasto social (definido en forma restringida) están alrededor del 8.5% del PIB, que aún es bajo para estándares internacionales. El reto que se proponen es muy grande desde el punto de vista macroeconómico, toda vez que nunca el país ha logrado que el gasto social supere sostenidamente el 10% del PIB. Suponer que Cusiana permitirá enormes aumentos es contrario a la cautela que sugiere la experiencia de otras bonanzas. Sólo Navarro plantea mejorar la eficiencia en los recaudos tributarios, pero sus aspiraciones de gasto son sustancialmente más ambiciosas que las de los otros candidatos.

Fedesarrollo considera recomendable un nivel de gasto social del orden del 10.5% del PIB para cubrir las necesidades prioritarias en educación, salud, seguridad social y vivienda, y suponiendo niveles de gestión y eficiencia en los sectores sociales muy superiores a los actuales. Adicionalmente, habrá que prever alrededor de 1.5% del PIB para responder a las nuevas exigencias de la reforma de la seguridad social y de los pasivos que por este concepto el Estado deberá asumir en el corto plazo.

Todos los candidatos proponen mejorar la eficiencia en la asignación del gasto social, pero no desarrollan los instrumentos para alcanzarlo. Sorprende que ninguno de los candidatos incorpore en sus propuestas elementos del nuevo escenario en el que tendrá que ejecutarse el

gasto social a raíz del proceso de descentralización regional. La descentralización limitará la capacidad de maniobra del sector central. Además exigirá diseñar mecanismos para transferir responsabilidades de gasto de acuerdo con las prioridades y con las posibilidades de ejecución de las regiones.

También exigirá fortalecer la capacidad institucional de las regiones y acercar la comunidad a la toma de decisiones y a la ejecución de los programas, asunto que sólo es destacado por Navarro.

Si todas estas limitaciones no se tienen en cuenta para diseñar la política social, los efectos pueden ser adversos sobre la eficiencia y sobre la capacidad redistributiva del gasto.

Para el aumento de la eficiencia de la administración, Samper y Pastrana proponen cambios profundos en la gestión de la política social, empezando por mejores equipos de dirección (aunque no se enfatiza la necesidad de dar estabilidad a esos equipos).

Esto se requiere, pero deben profundizarse sus implicaciones institucionales en los diferentes niveles. A nivel central, las instituciones se encuentran bastante debilitadas técnicamente, y su fortalecimiento parece esencial; al nivel de las entidades de prestación de servicios falta proveerles las condiciones mínimas para una adecuada gestión, asegurando particularmente su autonomía administrativa y sus responsabilidades.

En Pastrana está presente el deseo de despolitizar las instituciones públicas y de desarrollar un nuevo modelo de prestación de

servicios públicos. Le asigna también prioridad a la información como mecanismo para asegurar una mejor ejecución, lo cual es encomiable. Navarro le concede importancia a la formación de gerentes sociales y expertos en política social. Propone, también, la creación de un Ministerio de Bienestar y Desarrollo Social. Samper busca más autonomía para las empresas públicas.

Es notorio que los candidatos no presten mayor atención a los instrumentos de política social que ha desarrollado el actual gobierno. Tan sólo Samper destaca el mecanismo de cofinanciación municipal en la vivienda social; los subsidios a la demanda solo son mencionados en relación con la política de vivienda.

No es clara la posición de los candidatos frente a los múltiples cambios institucionales recientes. Probablemente, más que nuevos cambios, lo que se necesita es sostenibilidad y fortalecimiento técnico en las instituciones existentes.

Las prioridades sectoriales

El conjunto de prioridades sectoriales no difiere entre los candidatos, aunque sí el ordenamiento asignado a ellas. El empleo es el eje para Samper, la educación para Pastrana y la satisfacción de las necesidades básicas para Navarro.

El ordenamiento de prioridades se aprecia a continuación:

Samper
 Empleo
 Calidad educación
 Cobertura seguridad social

Pastrana

Educación

Salud

Desarrollo campesino

Navarro

Satisfacción necesidades básicas

Generación de empleos

Democratización de la propiedad

En términos sectoriales, hay más coincidencias que diferencias. Ello es un buen punto de partida para orientar los esfuerzos en las áreas sociales:

i) necesidad de mejorar la calidad y la cobertura de la educación básica. Para ello coinciden en mejorar el status de los docentes y en el cambio de la organización educativa.

ii) en salud se enfatiza en la necesidad de ampliar la cobertura para los más pobres. Samper buscará hacerlo sin caer en una salud pobre para los pobres. Navarro y Pastrana enfatizan, además, la ampliación de la cobertura de agua y alcantarillado.

iii) en seguridad social, si bien todos destacan la importancia de la Ley 100, Samper y Navarro tienen algunas reservas sobre su orientación.

Los tres destacan la necesidad de llegarle con más determinación al sector informal.

En Navarro es clara la necesidad de cerrar la brecha entre grupos de población; en Pastrana está presente la necesidad de equiparar los regímenes público y privado; en Samper, de acelerar esa igualación.

iv) en vivienda, todos proponen focalizar hacia los pobres los subsidios públicos, asignar más recursos y simplificar los trámites para la asignación de créditos y subsidios.

v) en cuanto a los servicios públicos se propone reforzar el efecto redistributivo de las tarifas.

Hay algunas propuestas diferentes entre los candidatos. Pastrana destaca la política ambiental; Samper las políticas para grupos vulnerables, como las mujeres y los niños; y Navarro la democratización de la propiedad, la creación de un subsidio temporal al desempleo y un mayor énfasis en la recreación, el deporte y la cultura. Todos los casos muestran preocupación por el desarrollo rural y campesino, pero sus propuestas son aún bastante vagas. Navarro habla sin embargo de un millón de hectáreas para los pobres.