

Política social y gasto público en los noventa ¿Qué tan significativos son los cambios?

Libardo Sarmiento Anzola¹

Este artículo examina los cambios recientes en la orientación de la política y los programas sociales en Colombia y su representación en el gasto público. El análisis se realiza en el contexto de las transformaciones de los modelos de desarrollo en América Latina. El objetivo es dar respuesta a la pregunta ¿qué tan significativas son las transformaciones promovidas por la nueva política social en el marco del Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” y la nueva Constitución Política de Colombia?.

I. Contexto global

La aplicación mecánica de paquetes estándar de medidas económicas y sociales viene transformando los modelos tradicionales de desarrollo en América Latina.

El paquete de medidas en el campo económico

busca generar un proceso de estabilización en el corto y el mediano plazo y de ajuste estructural en el largo plazo. De estas hacen parte la apertura comercial, la mayor libertad cambiaria, la austeridad fiscal, la desgravación arancelaria y el levantamiento de las trabas al flujo de bienes y servicios hacia adentro y afuera, la restricción en la política monetaria, la abolición de toda clase de subsidios y de control de precios, la flexibilización de los mercados laborales, el fortalecimiento de todas las instituciones propias del mercado, la privatización de las empresas estatales y una mayor reticencia a la regulación de la actividad económica por parte del Estado.

El sector social no es ajeno a estas transformaciones. En el marco de la nueva concepción del desarrollo, el problema básico de la economía política vuelve a girar alrededor de la pregunta ¿hasta qué punto conviene dejar que sea el mercado el que organiza y distribuye los recursos de la

¹ Director Adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a su autor y no reflejan, necesariamente, los conceptos o políticas de la entidad para la cual trabaja. Este documento fue elaborado originalmente para la revista *Coyuntura Social*, con la colaboración de Patricia Cortés.

sociedad, y hasta qué punto tal función la cumple mejor el Gobierno?²

Se reconoce que “la dinámica de la distribución relativa entre las dos posibilidades va a depender de la eficiencia y/o ventajas comparativas de cada una de ellas y de las circunstancias o de las etapas de desarrollo en que se encuentra una determinada sociedad”³.

La tendencia dominante, sin detenerse a reflexionar en estos problemas, traslada la racionalidad económica a la esfera de lo social. Este cambio tiene como pretexto el olvido o descuido de la eficiencia que ha caracterizado la “rentabilidad de los gastos de carácter social”. Por tanto, “la modernización del Estado equivale a hacer eficiente al Estado”. En resumen, según los argumentos utilizados, en un contexto moderno, el de la desintervención gubernamental, las ganancias potenciales de eficiencia se presentan si se da un alto margen para que algunos principios característicos del mercado, como la competencia, tengan un papel importante⁴.

Dentro de esta lógica economicista, las políticas sociales se vienen reformulando. Con el nombre de “ingeniería social” se diseñó un paquete de medidas que reestructuran las instituciones del sector social, el esquema de su financiamiento, la privatización de los bienes y servicios sociales que éste garantizaba a la comunidad y la racionalidad operativa de la acción estatal.

El paquete de medidas introduce en el sector social los principios económicos de privatización,

iniciativa privada, competencia, y regulación mercantil. Esta racionalidad implica el desmonte de los organismos ejecutores de la política social, el traslado de funciones, recursos y competencias del nivel central hacia las entidades locales y la promoción de la prestación de los servicios básicos por parte del sector privado. Igualmente, se aplican nuevas estrategias e instrumentos como los de focalización del gasto social hacia los sectores de menores ingresos, la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios, la creación de fondos y programas “paraestatales” por fuera de las instituciones tradicionales y el retorno a la concepción asistencialista del gasto social.

La aplicación de esta racionalidad económica en el diseño de la política social sin mayor reflexión sobre sus efectos genera externalidades negativas tanto en lo social como en lo político, lo que tiene como resultado paradójico una menor eficiencia en el desempeño global de la sociedad. Las mayores ganancias a nivel privado, se acompañan del rompimiento del tejido social, del aumento en las brechas sociales, del incremento en la violencia, de la inestabilidad laboral y de la deslegitimación del Estado. Lo que es racional para el individuo no lo es necesariamente para la sociedad como un todo.

La desestructuración y fragmentación de la sociedad no se manifiestan solamente en la ampliación y profundización de las desigual-

2 Irman Robert, (1987), citado por Wiesner Eduardo, “Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal”, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. 1992, página 48.

3 Loc. Cit.

4 Ibid, Introducción y Capítulo 1.

dades entre grupos e individuos. Estas aparecen sobre todo en la pérdida de valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria y a los lazos de solidaridad. Cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos que, si bien históricamente han sido económica y socialmente diferenciados, en algún momento mantuvieron cierta identidad con símbolos comunitarios y nacionales. Esto es, en el cambio en la concepción del desarrollo se promueve la atomización de la sociedad, donde la individualización y los intereses privados son la única característica general.

La esfera de lo económico está regulada por una racionalidad instrumental que fundamenta la acción con arreglo a fines, y sobre una lógica de optimizar beneficios privados y minimizar costos. La esfera de lo social se construye a partir de lazos de solidaridad, en la cooperación, en la equidad y la justicia, en la identidad colectiva, en el consenso y en el reconocimiento de la pluralidad, en el ejercicio de la racionalidad dialogante y en la legitimación de las instituciones y las normas que regulan la sociedad. Es absurdo, en consecuencia, trasladar mecánicamente las exigencias del orden mercantil a las lógicas que sustentan la cultura y la sociedad. Esto no significa, de ninguna manera, que en la prestación de los bienes o servicios sociales no pueda incluirse la aplicación de los principios que rigen la actividad económica.

II. La crisis institucional del sector social

Los derechos sociales son una conquista del siglo

XX. En el siglo XIX, la acción social es discrecional y estigmatizante. Las acciones del Estado tienden a reducir la miseria entre los considerados "pobres merecedores", es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos). En este período predomina la concepción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes.

En una segunda etapa, a principios del presente siglo, el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados. Ello fortaleció las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores.

A partir de la segunda guerra mundial, las prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo y la mayor equidad en la distribución de las cargas que impuso la guerra propiciaron el florecimiento de ideas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios en el diseño de las políticas sociales⁵. Como lo señala recientemente Habermas, el compromiso del Estado de Bienestar se ha establecido en las estructuras mismas de la sociedad, y forma ahora la base desde la cual cualquier política social tiene que arrancar⁶.

Estas tres etapas del desarrollo social han ocurrido tardíamente en América Latina. No obstante, la última no alcanzó a cristalizarse, lo que explica la exclusión de un importante sector de la población de la política social. Al Estado le queda una gran tarea respecto a su responsabilidad en la satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas y en garantizar la equidad y la justicia

5 E. Bustelo y E. Isuani. El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Políticas Sociales en América Latina; en revista *Comercio Exterior*. México, volumen 42, número 5, mayo 1992, página 428.

6 Habermas, J. "Qué significa hoy el socialismo? Las Revoluciones de Recuperación y la Necesidad de un Nuevo Pensamiento"; en *Fin de Siglo*. Centro Editorial Universidad del Valle, Cali, No. 4, Julio-Octubre de 1992. Página 15.

social. Como es reconocido, la viabilidad democrática sólo es posible a partir del reconocimiento de los derechos sociales básicos.

Este recuento es central en la reflexión respecto al grado de participación del Gobierno o del mercado en la provisión de los bienes y servicios sociales esenciales. Como se señaló anteriormente, la dinámica de la distribución relativa entre las dos posibilidades va a depender de la eficiencia y/o ventajas comparativas de cada una de ellas y de las circunstancias o de las etapas de desarrollo en que se encuentra una determinada sociedad.

De hecho, los países latinoamericanos han presentado históricamente profundas diferencias en su interior. La herencia que ellos habían recibido eran de desigualdad e injusticia, lo que llevó a que, desde los años veinte, se diera una corriente reformista que se expresaba bajo la forma de políticas de redistribución del ingreso y de combate a la miseria. Independientemente del resultado de éstas, ellas marcaron la pauta de la intervención estatal hasta los años setenta, en el marco de los modelos de desarrollo.

Este proceso significó que, desde la sociedad civil, se ha visto al Estado como el elemento activo hacia el cual se debía recurrir para el logro de los intereses de cada uno de los sectores que la conforman. Como resultado final se encontró un Estado que además de cumplir las funciones de control, regulación y arbitraje, tenía la de organización de la sociedad. Al asumir un papel tan activo en la sociedad, éste era visto como el centro al cual debía plantearse todos los requerimientos y demandas.

De esta manera, a lo largo del siglo veinte se construyó en los países de América Latina un sistema institucional y de prestación de servicios sociales, en la

concepción de un Estado Benefactor. Con la crisis económica que se registra en la región desde finales de los años setenta y los cambios en los paradigmas del desarrollo se hicieron evidentes una serie de problemas estructurales de las instituciones del sector social: i) exclusión de un importante sector de la población más pobre de los beneficios de la política social y de los sistemas de seguridad social; ii) falta de equidad en la distribución del gasto social entre los principales beneficiarios, en términos sociales, étnicos y geográficos; iii) excesiva burocratización y centralismo; iv) fragmentación institucional y falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias que intervienen en la prestación de los servicios; v) altos gastos operacionales; vi) inestabilidad en los flujos financieros, lo cual hace imposible el desarrollo de políticas de mediano y largo plazo; y, vii) debilidad o deterioro de las instituciones.

Con base en estos elementos se recortó aún más el financiamiento, de por sí exiguo y residual, de estas instituciones sociales. Ello agravó los problemas de eficiencia del sector social. El círculo vicioso de desfinanciamiento de las instituciones sociales - mayor ineficiencia - mayores recortes, dió argumentos para el desmonte de estas instituciones, la privatización de los servicios sociales y la implementación de nuevas estrategias e instrumentos de política social.

A esta política contribuyeron, igualmente, los graves problemas ocasionados por el manejo politiquero de las instituciones, la corrupción administrativa y las presiones desmedidas de los sindicatos por alzas salariales des-

contextualizadas de la realidad financiera del sector social que absorbieron la totalidad presupuestal en gastos de nómina, dejando en cero la inversión social y los gastos básicos de la actividad.

Con estos cambios, el Estado comenzó a establecer una distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político, en su estímulo al desarrollo social y en la regulación de la economía. Por ello, cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de decisiones. Este hecho ha agudizado la fragilidad de la democracia de la región, pero igualmente ha favorecido el fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto ésta comienza a desarrollar formas autónomas de solución a sus problemas. En su conjunto, esto conforma una situación en la que la característica más sobresaliente es la despolitización de la sociedad.

Como se ha reconocido, esta situación ha determinado el surgimiento de dos nuevas situaciones: "por un lado, las políticas estatales han mostrado un andar errático que se origina en la ausencia de un referente concreto y de una constante interlocución con la sociedad; por otro lado, ésta ha optado por buscar soluciones propias a sus problemas, sin que ello signifique necesariamente que se ha eliminado la presión sobre el Estado⁷.

Actualmente no se puede esperar que la superación de los problemas de la sociedad sea un asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde allí. Tampoco ésta es tarea aislada de la sociedad civil y de sus componentes. Es un movimiento conjunto, democrático, participativo y de concertación, que debe darse en

una constante interacción entre el Estado y la sociedad civil.

III. Aplicación de nuevas estrategias en la lucha contra la pobreza

Dentro de las transformaciones a la política social se han desarrollado nuevas estrategias e instrumentos de intervención del Gobierno. Sobresalen la creación de los denominados fondos de emergencia social y la restricción del Estado a medidas focalizadas de asistencia a los más pobres.

El primer fondo que se creó tuvo lugar en Bolivia. En efecto, en 1986, el gobierno de Bolivia presentó en París su estrategia económica y social al grupo consultivo del Banco Mundial. Como parte integrante de la Nueva Política Económica - NPE- se encontró la creación del Fondo Social de Emergencia, cuyo objetivo principal era desarrollar, durante tres años, "un Plan Social de Emergencia para paliar el costo social del ajuste, concentrando sus esfuerzos en la distribución de ingresos a través de la generación de empleo y la prestación de servicios (asistencia social)"⁸.

La experiencia de Bolivia sirvió de base para establecer una gran variedad de fondos de inversión social en numerosos países de América Latina y el Caribe. Para principios de los noventa existían fondos en México, las naciones centroamericanas, Haití, Venezuela, Guyana, Chile, Bolivia y Brasil.

Los fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social se crearon inicialmente como acciones de emergencia, temporales, y financiados

7 Simón Pachano. "Las Políticas Sociales ante la Crisis". Quito, 1988 (policopiado).

8 Presidencia de la República, Fondo Social de Emergencia. Seminario de Evaluación. Bolivia, 1990, pág 14.

fuera del presupuesto normal de las instituciones del sector. Estos se montaron como una instancia que opera en paralelo, esto es, con autonomía política y financiera de la administración de los sectores sociales. Se establecieron como entidades "paraestatales", con independencia de la estructura burocrática y dependiendo de manera directa de la máxima autoridad política⁹.

Más tarde los fondos se asociaron explícitamente a la reforma de los sectores sociales. "Se estableció una línea de acción doble: por un lado, lograr la convergencia de los distintos esfuerzos del sector público en los sectores de mayor vulnerabilidad; por otro, asignar recursos frescos, mediante los fondos, para financiar programas (tanto públicos como no gubernamentales) destinados a los pobres estructurales y a los nuevos pobres afectados por el ajuste económico"¹⁰.

Actualmente tres funciones caracterizan a estos fondos: una de orden asistencial, para atender necesidades urgentes de los grupos más vulnerables; la segunda de orden promocional, estimula la capacidad organizativa de los pobres; y la tercera, de carácter demostrativo, busca generar modelos de intervención más eficaces, que luego influyan en la reformulación de la oferta estatal de servicios sociales. La primera función es de corto plazo, mientras que las dos últimas implican un horizonte de mediano y largo plazo.

Otra estrategia clave en la reforma de la política social es la "focalización" del gasto público. La mayoría de los documentos de organismos internacionales

indican que el proceso de ajuste se debe acompañar de mayor focalización. "El principio de focalización toma mayor validez como respuesta pragmática a una situación de escasez aguda de recursos fiscales. De hecho, la focalización empezó a estar de moda en la década de los setenta y ochenta cuando se iniciaron programas de ajuste económico y también programas de ajuste estructural"¹¹.

La focalización se define como "la decisión política de un gobierno de concentrar los esfuerzos fiscales en procurar financiar la provisión de productos sociales (en salud, educación, pensiones, alimentación y nutrición, vivienda) de la población que el gobierno considera más pobre del país y que es incapaz en un plazo razonable de tiempo de hacerlo por sus propios medios"¹².

La evaluación de estas reformas a la política social lleva relativamente poco tiempo. El "Seminario de Evaluación del Fondo Social de Emergencia" de Bolivia, en Agosto de 1989, bajo el auspicio del PNUD y el Banco Mundial constituyó la primera evaluación. Entre sus principales conclusiones se tienen:

- En captación de recursos el Fondo obtuvo grandes logros, en términos de montos y diversidad de organismos y agencias financiadoras. En el período 1986-1989 captó 197 millones de dólares: 48% de donación, 37% de crédito blando y 15% de aporte del Gobierno.

9 E. Bustelo y E. Isuani. El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina; en revista *Comercio Exterior*. México, Vol. 42, núm. 5, mayo de 1992, pág. 429.

10 *Ibid*, pág. 430.

11 Tarsicio Castañeda. "Focalización de subsidios a la extrema pobreza"; en: *Memorias, Seminario Nivel y Calidad de Vida*. DANE, Santafé de Bogotá, 1992, pág. 153.

12. *Loc. Cit.*

- Respecto a las obras realizadas las conclusiones son ambivalentes. De una parte, se ejecutó un gran número de obras en todo el territorio nacional beneficiando a diversos sectores económicos y sociales. De otra parte, no se llegó a los grupos de pobreza extrema. Según la evaluación, "ésto se ha visto obstaculizado por la escasa disponibilidad de medios materiales y de recursos humanos necesarios para presentar proyectos en esos estratos y también por tratarse muchas veces de áreas geográficas de muy difícil acceso".

- Con relación al empleo generado, un objetivo inicial del Fondo buscaba crear empleo temporal, constituyéndose en un paliativo de corto plazo. A partir de las acciones del Fondo se mantuvo un promedio de 20 mil personas/mes trabajando que "en parte, significó una reducción leve en las tasas de desempleo. Muchos de estos trabajadores no eran desempleados, pero sí lograron mejorar su ingreso mensual".

Las principales limitaciones o debilidades se registraron en tres campos: i) en la desarticulación de la política social que generó el fondo; ii) en el alcance de la población objetivo; y, iii) en la generación de ingresos.

i) "Los proyectos del FSE no formaron parte de un paquete coherente de políticas sociales. El FSE respondía a la demanda, por su carácter de emergencia, y no a una política social global que priorice las necesidades. Como consecuencia, se tienen obras que no responden a una planificación y, por tanto, no se ha podido garantizar la continuidad de las mismas. En estos casos, las obras quedaron

como simples construcciones, sin proporcionar el beneficio que se esperaba, por la ausencia de instituciones u organizaciones con capacidad de hacer uso de ellas o de implementar los servicios complementarios".

ii) En relación con la población objetivo, "resultó muy difícil llegar a los grupos en extrema pobreza, debido a la falta de capacidad de ejecución de proyectos y a restricciones de los financiadores. En este caso, se llegó a los pobres, pero no a los indigentes".

iii) Los ingresos generados por los proyectos del Fondo estuvieron siempre por debajo del mínimo establecido. "Se trata de que el salario ofrecido sea menor al del mercado para evitar el traslado de personas ocupadas a proyectos del FSE"¹³.

Una segunda evaluación se efectuó en Chile. Con la restauración de la democracia, el nuevo gobierno diseñó un plan de acción social para el período 1990-1991. En este marco de acción, el Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN- evaluó las políticas implementadas durante la dictadura¹⁴. Entre las principales conclusiones se tienen:

- "Durante el gobierno anterior, la política social se centró en la focalización del gasto social, con un enfoque asistencial, a los sectores denominados de extrema pobreza, sectores que, según la concepción prevaleciente, no podían salir por sí mismos de su situación. Partiendo del supuesto de que el conjunto de la sociedad se vería favorecida por el «chorreo» proveniente del crecimiento eco-

13 Virginia Ossio y Molly Pollack. Resumen y conclusiones del Seminario de Evaluación. Op. Cit. págs. 13-22.

14 MIDEPLAN. Acción Social del Gobierno 1990-1991. Santiago de Chile, Diciembre de 1990.

nómico, se optó porque la política social sólo cumpliera una función subsidiaria de paliativo de los efectos de los sucesivos períodos de crisis económicas”.

- “Esta política tuvo como resultado efectivo una mayor focalización del gasto hacia sectores de extrema pobreza, pero a la vez, una reducción sustantiva del conjunto del gasto social por persona. Esto último redundó en un encarecimiento paulatino de los servicios públicos tales como electricidad, agua potable, etc., y a la vez en un deterioro de la calidad de la educación y la salud, así como en una reducción de los programas de vivienda. Incluso los subsidios focalizados fueron reduciendo su poder adquisitivo en términos reales, a la vez que caía también el valor de la asignación familiar, pensiones, ingresos mínimos, etc”.

- “Lo anterior unido a períodos de altas tasas de desempleo y caídas de las remuneraciones reales, generó un empobrecimiento de los sectores medios y trabajadores en general”.

- “Un somero diagnóstico de la situación social heredada muestra en los últimos diez años una mayor concentración del ingreso y gasto en los sectores de mayores ingresos”¹⁵.

Si bien aún no existe una evaluación definitiva respecto a las reformas a la política social en América Latina, algunas tendencias ilustran sobre lo que viene ocurriendo:

- “frente al incremento de la pobreza y la insa-

tisfacción de las necesidades básicas, un fondo de inversión social reducido en cuanto al volumen de recursos que administra o amplio en el tipo de acciones que desarrolla tiene muchas probabilidades de llegar sólo a pocos con poco. Obviamente, no es criticable que algunos sectores de la población pobre reciban beneficios que en alguna medida alivien su situación, pero debe evitarse que la política social caiga de nuevo en la beneficiencia”.

- “Quizá el principal desafío de los fondos y la reforma de la política social en América Latina y el Caribe tenga que ver con la dinámica de la lucha distributiva y el conflicto político. No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para obtener los resultados esperados”.

- “Dos razones básicas hacen difícil reorientar significativamente hacia los pobres el gasto del que se benefician los sectores de ingresos medios y altos: en primer lugar, aquéllos carecen de la organización necesaria para presionar con éxito por la lucha distributiva y, en segundo, quienes conducen las estrategias de ajuste en los países de la región no siempre son representantes de los sectores pobres ni están dispuestos a modificar las relaciones de fuerza en su favor”¹⁶.

- “La focalización es difícil porque los grupos más pobres carecen de influencia, están usualmente dispersos, no tienen amigos bien colocados, son analfabetos, no conocen la burocracia, le tienen miedo a la tramitología y a los burócratas que usualmente los tratan mal y, en muchos casos, son renuentes a buscar ayuda estatal”¹⁷.

15 Op. Cit. pág. 9.

16 E. Bustelo y E. Isuani. Op. Cit. págs. 430 - 431.

17 Tarsicio Castañeda. Op. Cit. pág. 155.

Por último, se reconoce que “la participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta -al menos la de calidad- hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público al de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social”¹⁸.

IV. Reforma a la política social en Colombia

Con “La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994”, se inaugura una nueva etapa en la concepción del desarrollo colombiano. Esta se fundamenta en la teoría del desarrollo económico dominante en los años ochenta.

Según el Plan, “La moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para la asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamientos; que, en vez de una acción universal e indiscriminada en materia econó-

mica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos”¹⁹.

En palabras del presidente Gaviria, “el gobierno recogerá la tolda vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. (...) En cada caso se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal”²⁰.

Consecuente con estos principios y mientras se consolidan las políticas que buscan reformar al sector social, la Presidencia de la República ha venido creando programas paralelos a los sectores sociales tradicionales. Estos programas focalizan problemas que, por ser considerados particularmente graves, tienen

18 J. A. Ocampo. “Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia”, en “Análisis Político” No. 17, Septiembre a diciembre de 1992, página 29.

19 La Revolución Pacífica. DNP, Santafé de Bogotá, 1991, pág. 42.

20 Ibid, pág. 13.

el más alto rango en el aparato estatal, dependen de la Presidencia de la República y materializan el ámbito de preocupaciones políticas y sociales del presidente.

Esta situación no es nueva en el país. A finales de los setenta, la administración López creó la Secretaría de Integración Popular con el fin de impulsar la integración y participación de la comunidad. En 1983, durante el Gobierno Betancur, se diseñó e incluyó en esta Secretaría el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR, como parte de la política de paz del Gobierno. Posteriormente el PNR se planteó como un instrumento de política de desarrollo regional y de estrategia contra la pobreza, con acciones en las áreas de infraestructura, servicios públicos, educación, salud, apoyo a la producción y comercialización agropecuaria y participación comunitaria²¹.

Durante los gobiernos de los presidentes Barco y Gaviria se han creado otras consejerías y programas: de política social, de modernización del Estado, de derechos humanos, para la paz, de seguridad, de la juventud, la mujer y la familia, Reinserción, para Medellín y recientemente las Consejerías para Urabá y Barrancabermeja. Estos programas se desarrollan a través del Fondo Especial de la Presidencia de la República, el cual concentra casi en su totalidad los recursos de inversión de la Presidencia.

Además, el presidente Gaviria creó la Consejería de Política Social con el fin de coordinar a las demás instituciones oficiales en el desarrollo de la

política Social y dirigir los esfuerzos de inversión social a los sectores menos favorecidos de la población.

Adicionalmente, frente a los problemas tradicionales del sector social, caracterizados por su centralismo, su dificultad para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad y por su gran debilidad operativa, el Gobierno organizó, en junio de 1992, la "Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los servicios sociales". La misión tiene tres objetivos: i) apoyar el rediseño de las instituciones del orden nacional dentro de la perspectiva de la descentralización y la focalización de los servicios sociales; ii) apoyar el diseño operativo y la ejecución de una estrategia eficaz para el traspaso de responsabilidades y recursos en la prestación de los servicios sociales a las entidades territoriales; y, iii) apoyar el diseño operativo y la ejecución de una estrategia en cada entidad territorial para lograr la focalización de los servicios sociales hacia los pobres y los grupos más vulnerables. Esta tiene una duración de tres años, y sus costos directos mínimos se han calculado en US \$4.8 millones, representados básicamente en consultorías y servicios, montaje del sistema nacional de información y cofinanciamiento de actividades en el orden territorial²².

La reforma es aún mayor. El gobierno consciente de que el sector social era marginal dentro del tradicional Consejo de Política Económica y Social, decidió crear un Conpes social a finales de 1992. A partir de este Conpes y en ejercicio de las atribuciones que le confirió la Constitución (artí-

21 El Plan Nacional de Rehabilitación 1991 - 1994. Documento DNP -2523- UDT-SIP, Marzo de 1991.

22 DNP. Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales. Documento Conpes- DNP 2604 - UDS - Consejería Social. Santafé de Bogotá, 30 de Junio de 1992.

culo transitorio 20) al presidente para la modernización del Estado se dictaron una serie de medidas que reestructuran el sector social y el esquema de cofinanciación.

En el mes de diciembre de 1992 se expidieron una serie de decretos que reestructuraron, entre otros, los Ministerios de trabajo y Seguridad Social (incluyendo el SENA, el Instituto de Seguros Sociales, CAJANAL y la Superintendencia de Subsidio Familiar), Educación Nacional (incluye Colcultura e Icetex) y Salud Pública (incluye el ICBF, INS). Con las reformas se busca modernizar la estructura y funciones de estas entidades, transformar algunas instituciones en empresas comerciales e industriales del Estado (ISS), impulsar la descentralización y el desarrollo institucional de las entidades regionales, y promover la participación de entidades no gubernamentales, privadas y comunitarias en la prestación de los servicios sociales. De este modo se materializaron los principios de la reforma a la política social: fortalecimiento al proceso de descentralización, modernización y reducción del ámbito de competencias y funciones del Estado, privatización y asignación de subsidios directos a la demanda.

Igualmente, se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132) regido por los principios de: concentración, complementariedad, interés local, ejecución local (física y financiera), asesoría técnica y administrativa, universalidad (cobertura nacional), uniformidad (mecanismos, procedimientos y oportunidades para acceder a los fondos), participación comunitaria y autonomía local.

Estos tienen como funciones: i) la definición y coordinación de las políticas y los planes y pro-

gramas en materia social y ii) la aprobación del programa de asignación de recursos a los fondos de cofinanciación. Los fondos que hacen parte de este sistema son:

- Fondo de Inversión Social -FIS-, nace de la fusión del Fondo Hospitalario y del Fondo Educativo. Está adscrito al Departamento Nacional de Planeación y tiene como finalidad cofinanciar programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables.

- Fondo de Cofinanciación para Inversión Rural -DRI-, adscrito al Ministerio de Agricultura. Este es encargado de cofinanciar programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y en especial en las zonas de economía campesina, de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas.

- Fondo de Financiamiento Territorial, adscrito a FINDETER, dependiente a su vez del Ministerio de Hacienda. Tiene como función cofinanciar programas y proyectos relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas urbanos en materia de acueductos, calles, plazas de mercado, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

- Fondo de Solidaridad y Emergencia Social -FOSES, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Su finalidad es financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtiene recursos de cooperación. Temporal: 5 años.

Se espera que estos fondos empiecen a operar en 1994. Aún no se han reglamentado. Actualmente DNP prepara un documento CONPES relacionado con las políticas de cofinanciación, y además en su funcionamiento será decisiva la reglamentación del decreto de transferencia de competencias y recursos hacia los municipios, el cual fue aprobado recientemente en el Congreso.

Por ahora, la reforma a las políticas y al sector social en Colombia es en buena medida sólo un discurso político y un conjunto de leyes y normas. Sí bien los diseños de las nuevas políticas, estrategias e instrumentos son coherentes, lógicos, modernos y ágiles, como siempre, su instrumentalización es errática, incierta, conflictiva y llena de irracionalidades. El subdesarrollo no es sólo teoría.

No obstante, si bien es prematuro hacer una evaluación de la reforma a la política social en Colombia por lo señalado anteriormente, es conveniente mostrar algunos problemas que afloran en su proceso de implementación. En la medida en que se conozcan estos problemas, oportunamente, es posible diseñar correctivos que permitan orientar la política social bajo criterios de eficiencia, eficacia, universalidad, equidad e integralidad.

Estos problemas se concentran en tres aspectos: i) aún no se han logrado superar las deficiencias que se adjudican al sector social: ineficiencia, centralismo, burocratización, descoordinación, desinstitucionalización y ausencia de una política social integral; ii) contrario al espíritu descentralista la concepción del sistema de financiación del sector social fortalece la tradición centralista y autocrática, la descentralización únicamente es de gestión; y, iii) la política social no ha contribuido significativamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables

de la población, y al contrario, se registra un crecimiento en los niveles de pobreza, en la medida en que el gasto público no se ha orientado significativamente hacia el gasto social, las instituciones no se han modernizado y los municipios y la comunidad muestran una gran debilidad en la planeación, la programación y la gestión de proyectos de desarrollo.

V. Programas y gasto público social en Colombia

Las instituciones del sector social, los programas que ejecutan y el gasto social continúan adoleciendo de burocratización, ineficiencia, insuficiencia y descoordinación, a pesar de los cambios inducidos por la nueva Constitución Política de Colombia y el Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica.

A. Gasto público social

Con relación al PIB, el gasto social (educación, salud, vivienda, saneamiento básico) alcanzó el máximo nivel de participación en año 1984 con un 9.4%. A partir de allí pierde participación; en 1988 registró un 7.2% registrando un nivel inferior a 1980. En el período 1989-1992 el gasto social muestra una ligera recuperación, pero sin llegar a superar siquiera el valor observado en 1980 (7.5%) (Cuadro 1).

De acuerdo con el análisis que recientemente realizó la Contraloría General de la República sobre el Presupuesto para 1993 se confirma que "existen enormes restricciones financieras en el presupuesto nacional que aplazarán el objetivo gubernamental de fortalecer fiscalmente

Cuadro 1
DESEMPLEO, SUBEMPLEO, SALARIOS, GASTO SOCIAL Y POBREZA
1980 - 1992

Años	(1)	(2)	(3)					(4)	(5)
	Desempleo urbano	Subempleo 7	Variación salarios reales %					Gasto Social % respecto al PIB	% pereaonas bajo línea pobreza ^a
	tasa anual media	ciudades	Salario mínimo	Salario industria	Salario comercio	Ind jornales agricultura	1988=100 ganadería		
1980	9.7	nd	2.5	nd	nd	nd	nd	7.5	nd
1981	8.2	nd	-1.1	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1982	9.1	nd	4.8	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1983	11.7	nd	4.2	nd	nd	nd	nd	8.5	nd
1984	13.4	nd	5.2	nd	nd	nd	nd	9.4	nd
1985	14.1	nd	1.8	-0.75	-4.18	nd	nd	7.7	nd
1986	13.8	nd	2.5	2.03	8.19	nd	nd	7.4	37.8
1987	11.8	nd	-1.6	0.58	5.16	nd	nd	7.4	41.3
1988	11.2	12.8	-2.4	0.91	-0.62	108.5	104.7	7.2	43.8
1989	9.9	11.3	0.7	0.24	3.15	100.86	98.81	7.6	40.6
1990	10.2	14.5	-4.8	-2.28	0.92	97.63	93.37	7.6	40.8
1991	9.8	12.8	-0.6	1.42	-1.06	97.67	93.89	7.3	40.7
1992	(*)11.2	(*)15.5	(*)-1.6	(*)1.00	(*)5.38	nd	nd	7.5	44.8

(*) 7 principales ciudades
 (nd) dato no disponible

Fuentes: (1) DANE, Encuestas de Hogares; (*) 1992, etapa 76, Junio. (2) DANE, Encuestas de Hogares; (*) 1992, 1er trimestre. Se define como aquellas personas que quieren trabajar" más o buscan otro empleo. (3) DANE; (*) salario mínimo: datos a junio; (*) Industria: Agosto; (*) Comercio: Septiembre. (4) Años 1980-1990: FEDESARROLLO, Coyuntura Social; 1991-92, cálculos del autor con base datos de la "Contraloría General de la Nación.

(3) Cálculos: Francisco Lasso y Libardo Sarmiento, con base en las Encuestas de Hogares, etapas 53, 57, 61, 65, 69, 73 y 76. Ingresos ajustados por propiedad de la vivienda e imputación por modelo de regresión sustentado en teoría del capital humano: El valor de la línea de pobreza, con base en investigación mensual del DANE, sobre el valor de los bienes de la canasta de los pobres.

lo social. Esto último en realidad sería apenas una forma de recuperar los niveles de inversión social perdidos durante la segunda parte de la década de los ochenta. (...) El rubro de inversión social ha venido perdiendo importancia con respecto al presupuesto general: en 1991 era el 10.4%, en 1992 es el 9.45% y en 1993 será el 8.2%. Estas cifras han estado muy por debajo, para todos los años, de las enunciadas en el Plan de Desarrollo: 11% en 1991, 19.6% en 1992 y 22.5% en 1993²³.

Aún más, a pesar de las reformas que sufrió el presupuesto durante el trámite en las dos cámaras del Congreso de la República, en las cuales se hizo una adición aproximado de un billón de pesos a los \$10.3 billones del proyecto inicial, la participación de la infraestructura social disminuyó de 8.2% a 7.9%, para el año 1993.

El gobierno no ha podido dar un cambio estructural al presupuesto, debido a las restricciones

23 Contraloría General de la República. El proyecto de presupuesto para 1993. *Informe Financiero*, Mayo de 1992.

financieras de los últimos años, incumpliendo, hasta ahora, los objetivos consignados en la Revolución Pacífica y establecidos en la nueva Constitución Política del país, de privilegiar el gasto social sobre cualquier otro y de propender por la mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados de la sociedad.

De otra parte, las cifras de ejecución del Presupuesto General de Inversión de la Nación indican una alta ineficiencia de las entidades estatales. Según el cuadro 2, para el año 1992 se comprometió apenas 59.4% respecto a la apropiación definitiva del presupuesto de inversión y los acuerdos de gasto (ejecución real) sólo superaron un poco más del 50%.

Las instituciones del sector social registran una ejecución igualmente ineficiente respecto a la apropiación presupuestal de inversión definitiva para 1992. El Fondo Especial de la Presidencia de la República comprometió un 91.4% y registró acuerdos de gasto de sólo 39.5%; el Ministerio de Gobierno, que incluye la Unidad de Atención a Asuntos Indígenas y el Fondo de Desarrollo Comunitario, comprometió el 76.9% y acordó el 63%; el Ministerio de Justicia alcanzó en estos dos indicadores 91.6% y 57.9%, respectivamente; el Ministerio de Agricultura, que incluye los programas de desarrollo social campesino como el DRI y el INCORA, comprometió el 88.6% y acordó gastos por 84.3%; el Ministerio de Trabajo, del cual dependen la Superintendencia de Subsidio Familiar, el Instituto de Seguros Sociales y el SENA, comprometió recursos por 67.4% y sólo ejecutó gastos por 38.5%; el Ministerio de Salud, al cual pertenecen, además de las entidades propias del sector salud, el ICBF y el FNH, comprometió el 80.2% y alcanzó acuerdos de gasto sólo por el 48.5%; por

último, el Ministerio de Educación, que incluye ICFES, ICETEX, Colcultura y las instituciones propias del sector, comprometió el 91.7% y ejecutó el 57.9%. Únicamente el Ministerio de Desarrollo Económico, que incluye el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social, alcanzó un nivel de compromisos y de acuerdos de gasto del 90%.

Además la política macroeconómica es poco generosa con los programas sociales. A pesar de que la distribución porcentual respecto al presupuesto total de inversión no registró variaciones significativas, las instituciones ejecutoras de la política social presentaron una disminución en la apropiación definitiva en comparación con la apropiación básica para 1992. Al Fondo Especial de la Presidencia de la República se le recortaron los recursos en 11.6%, al Fondo DRI en 21.6%, al Ministerio de Salud en 0.52% y al Ministerio de Educación en 0.24%. El sector continúa siendo residual respecto a los intereses económicos y políticos (Cuadro 2).

En efecto, para el año 1993 el financiamiento de la guerra interna del país ha generado recortes en los presupuestos de inversión de las instituciones encargadas de ejecutar la política social. Según los datos del cuadro 3, debido a la declaración del estado de conmoción interna y a la caída de los bonos de guerra, la apropiación vigente hasta el mes de mayo presenta una reducción del 5.7% con relación a la apropiación presupuestal básica. Así, mientras las instituciones del sector social (Fondo Especial de la Presidencia, Min-Salud, Min-Trabajo y Min-Educación) registran recortes que rondan un 6%, los Ministerios de Defensa, Justicia y la Policía Nacional obtuvieron incrementos entre un 6.6% y un 65.3%, respecto al presupuesto básico.

24. Contraloría General de la República. Una Aclaración necesaria. *Economía Colombiana*, No 240, Noviembre - Diciembre de 1992, pág. 32.

Cuadro 2
PRESUPUESTO DE INVERSION 1992
EJECUCION APORTES DE LA NACION
(Millones de \$)

Sección Principal	Apropiación básica		Aprop. Definitiva		Variación	Compro-	Acuer-
	Valores	%	Valores	%	% Aprop.	misos/ Aprop.	dos / Aprop.
1. Presidencia	62912.0	2.90	55524.7	2.83	-11.74	89.47	40.16
1.1 Fondo Especial	57960.8	2.67	51272.7	2.62	-11.54	91.40	39.58
2. Planeación	94169.7	4.34	93773.2	4.79	-0.42	94.36	79.23
3. Dane	2034.9	0.09	2016.7	0.10	-0.89	94.60	88.64
4. DANCOOP	1658.8	0.08	1540.8	0.08	-7.11	99.60	48.38
5. Min-Gobierno	6158.7	0.28	6158.7	0.31	0.00	76.98	63.05
5.1 Unidad de Atención Asuntos Indígenas	688.7	0.03	688.7	0.04	0.00	82.43	82.45
5.2 Fondo Desarrollo Comunal	1130.0	0.05	1130.0	0.06	0.00	62.80	51.40
6. Min-Justicia	4580.7	0.21	4571.7	0.23	-0.20	91.58	57.90
7. Min-Agricultura	191044.0	8.81	180335.6	9.20	-5.61	88.60	84.29
7.1 Incora	45926.9	2.12	45314.5	2.31	-1.33	86.04	84.82
7.2 Fondo DRI	31182.5	1.44	24450.5	1.25	-21.59	96.12	71.02
8. Min-Trabajo	4119.0	0.19	4119.2	0.21	0.00	67.36	38.51
8.1 Superintendencia Subsidio Familiar	351.1	0.02	351.1	0.02	0.00	63.99	54.89
8.2 ISS	1172.0	0.05	1172.0	0.06	0.00	53.07	53.07
8.3 Sena	375.6	0.02	375.6	0.02	0.00	0.00	0.00
9. Min-Salud	51736.0	2.39	51469.1	2.63	-0.52	80.24	48.53
9.1 ICBF	7695.8	0.35	7695.8	0.39	0.00	73.60	47.47
9.2 FNH	19343.6	0.89	19076.2	0.97	-1.38	77.47	27.56
10. Min-Educación	73572.7	3.39	73393.5	3.75	-0.24	91.67	57.94
10.1 ICFES	5095.6	0.24	5095.6	0.26	0.00	99.95	96.68
10.2 ICETEX	2889.3	0.13	2889.3	0.15	0.00	100.00	100.00
10.3 Colcultura	4282.6	0.20	4282.6	0.22	0.00	99.19	90.98
11. Min-Obras	270961.5	12.50	247692.5	12.64	-8.59	82.70	78.05
12. Min-Relaciones Exteriores	30.0	0.00	30.0	0.00	0.00	100.00	100.00
13. Min-Hacienda	1213242.2	55.95	1059174.0	54.05	-12.70	38.05	37.91
14. Policía Nacional	3344.0	0.15	3344.0	0.17	0.00	71.96	61.84
15. Min-Desarrollo Económico	29922.1	1.38	29922.1	1.53	0.00	90.80	90.35
16. Min-minas	28563.3	1.32	28493.1	1.45	-0.25	47.90	36.72
17. Min-Comunicaciones	1332.9	0.06	1132.9	0.06	-15.00	44.25	44.25
18. Min-Comercio Exterior	2771.8	0.13	2771.8	0.14	0.00	96.80	76.08
19. Min-Defensa	115816.2	5.34	104737.3	5.34	-9.57	77.28	61.42
20. Procuraduría	734.0	0.03	734.9	0.04	0.12	71.40	10.26
21. Contraloría	194.7	0.01	194.7	0.01	0.00	22.97	22.97
22. Rama Judicial	2243.7	0.10	2243.7	0.11	0.00	92.54	90.42
23. Registraduría	2416.2	0.11	2416.2	0.12	0.00	99.68	71.15
24. Fiscalía	4700.0	0.22	3900.0	0.20	-17.02	61.44	32.35
Total	2168259.1	100.00	1959690.4	100.00	-9.62	59.42	52.72

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Inversiones Públicas

Cuadro 3
PRESUPUESTO DE INVERSION 1993 EJECUCION
APORTES DE LA NACION A MAYO DE 1993
(Millones de \$)

Sección Principal	Apropiación básica		Aprop. Definitiva		Variación % Aprop.	Compro- misos/ Aprop.	Acuer- dos / Aprop.
	Valores	%	Valores	%			
1. Presidencia	54231.9	3.50	50922.5	3.49	-6.10	10.21	9.11
1.1 Fondo Especial	52832.3	3.41	49275.4	3.37	-6.73	10.55	9.42
2. Planeacion	116152.4	7.50	92248.5	6.32	-20.58	13.33	6.21
3. Dane	25760.1	1.66	25590.9	1.75	-0.66	32.46	17.79
4. DANCOOP	1617.9	0.10	1468.3	0.10	-9.25	0.00	0.00
5. Min-Gobierno	8319.7	0.54	7981.7	0.55	-4.06	23.64	18.85
5.1 Unidad de Atención Asuntos Indígenas	723.1	0.05	697.3	0.05	-3.57	49.94	49.21
5.2 Fondo Desarrollo Comunal	1186.5	0.08	1133.1	0.08	-4.50	18.77	16.90
6. Min-Justicia	1970.7	0.13	2913.8	0.20	47.86	6.60	1.89
7. Min-Agricultura	210642.8	13.60	199781.3	13.68	-5.16	21.50	19.90
7.1 Incora	35606.9	2.30	33328.4	2.28	-6.40	13.62	13.62
7.2 Fondo DRI	38042.6	2.46	36174.2	2.48	-4.91	10.01	2.01
8. Min-Trabajo	10846.4	0.70	10528.9	0.72	-2.93	4.87	4.87
8.1 Superintendencia Subsidio Familiar	421.4	0.03	422.4	0.03	0.24	0.00	0.00
8.2 ISS	6230.6	0.40	6230.6	0.43	0.00	8.23	8.23
8.3 Sena	1862.9	0.12	1758.4	0.12	-5.61	0.00	0.00
9. Min-Salud	127347.8	8.23	119270.5	8.17	-6.34	13.16	6.76
9.1 ICBF	15659.2	1.01	14954.5	1.02	-4.50	55.73	17.49
9.3 FNH	45933.3	2.97	39284.6	2.69	-14.47	0.00	0.00
10. Min-Educación	121313.6	7.84	113569.6	7.78	-6.38	6.11	5.80
10.1 ICETEX	4402.0	0.28	4221.0	0.29	-4.11	73.30	73.30
10.2 Colcultura	6000.0	0.39	5730.0	0.39	-4.50	9.17	3.69
11. Min-Obras	335203.0	21.65	294866.1	20.19	-12.03	38.86	26.67
12. Min-Relaciones Exteriores	45.0	0.00	42.9	0.00	-4.67	17.45	17.45
13. Min-Hacienda	245503.5	15.86	231478.5	15.85	-5.71	1.54	1.38
14. Policia Nacional	20419.2	1.32	33756.2	2.31	65.32	0	0
15. Min-Desarrollo Económico	40621.5	2.62	40004.4	2.74	-1.52	44.12	38.9
16. Min-minas	66095.0	4.27	63797.2	4.37	-3.48	2.42	2.29
17. Min-Comunicaciones	1843.0	0.12	1725.8	0.12	-6.36	2.77	2.77
18. Min-Comercio Exterior	500.0	0.03	458.4	0.03	-8.32	0	0
19. Min-Defensa	145843.1	9.42	155338.6	10.64	6.51	2.84	2.84
20. Procuraduría	547.2	0.04	547.2	0.04	0.00	0.00	0.00
21. Contraloría	326.5	0.02	326.5	0.02	0.00	0.00	0.00
22. Rama Judicial	6600.0	0.43	6600.0	0.45	0.00	0.84	0.84
23. Registraduría	1221.8	0.08	1221.8	0.08	0.00	6.73	1.28
24. Fiscalía	5315.6	0.34	5721.5	0.39	7.64	2.35	2.35
Total	1548287.8	100.00	1460161.1	100.00	-5.69	16.16	11.97

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Inversiones públicas

B. Plan de Desarrollo y Presupuesto Nacional

Por lo general los planes de desarrollo en Colombia constituyen unos enunciados generales de los programas de desarrollo económico y social con los cuales un gobierno se compromete frente a la comunidad que lo elige. Sobre el cumplimiento de estos compromisos rara vez se han efectuado seguimientos sistemáticos ni evaluados los resultados alcanzados. En parte por la falta de información estadística, como también por la separación y desconocimiento del Estado respecto a la sociedad civil.

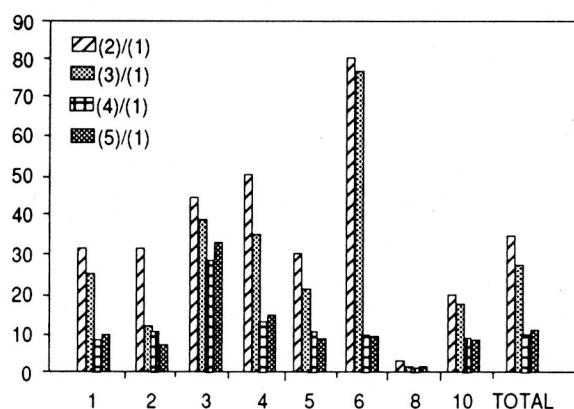
Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el proceso de modernización del Estado promovido por la administración Gaviria se ha puesto en operación un sistema de indicadores para el seguimiento a la ejecución del Plan. A continuación se presentan los resultados de la ejecución presupuestal de inversión de 1992 respecto a los recursos previstos de inversión para cada una de las estrategias definidas en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica".

En términos globales, según la gráfica 1 y el cuadro 4 para el año 1992, de cada \$3 pesos prometidos para el Plan de Desarrollo tan sólo se apropió \$1 peso. El nivel de compromisos alcanzó sólo el 27.1% y los acuerdos de gasto (ejecución presupuestal real) tan sólo llegaron al 10.1%. En resumen, de cada \$100 pesos proyectados en el Plan de Desarrollo para su ejecución en 1992, tan sólo se efectuaron gastos por \$10 pesos.

Respecto a las estrategias del Plan de Desarrollo los niveles más altos de ejecución se registraron en Ciencia y Tecnología y en Infraestructura Física, con unos niveles de acuerdos de gasto iguales a 34.1% y 15.4% respectivamente, con relación a lo

Gráfica 1

VALORES AGREGADOS DE EJECUCION PASIVA DIC/1992. APROPIACION, EJECUCION Y PAGO PORCENTUAL PRESUPUESTO Vs. PREVISTO PLAN POR ESTRATEGIAS



Cuadro 4

APROPIACION, EJECUCION Y PAGO PORCENTUAL PRESUPUESTO Vs. PREVISTO PLAN POR ESTRATEGIAS

Cod. Estrategia	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)
1 Infraestructura social	31.44	25.64	8.25	9.19
2 Medio ambiente	31.00	12.28	9.58	6.94
3 Ciencia y tecnología	44.97	39.04	28.55	34.10
4 Infraestructura física	51.10	36.58	14.40	15.40
5 Seguridad	29.42	21.27	10.93	8.83
6 Fondo solidar. emergenc.	79.55	77.22	10.14	9.98
7 Ajuste social laboral	0.00	0.00	0.00	0.00
8 Apoyo a la microempresa	2.73	0.68	0.68	0.68
9 Macroeconomía	NA	NA	NA	NA
10 Ajuste institucio. Descent.	19.59	15.54	11.52	10.76
Total	35.69	27.08	10.15	10.72

- (1) Previsto plan
- (2) Apropiación
- (3) Compromiso
- (4) Acuerdo
- (5) Situado

Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Presidencia de la República. Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, UN. Sistema de Indicadores para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

previsto en el Plan.

El nivel de ejecución en la estrategia de infraestructura social es de los más bajos. Para el año 1992, las apropiaciones representaron sólo el 31.4%, los compromisos fueron de 25.6% y los acuerdos de gasto de 8.2%.

La más alta apropiación correspondió al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, alcanzando cerca al 80% de lo previsto en el artículo transitorio de la Constitución que le da vida jurídica, pero el nivel de ejecución real tan sólo fue del 10%. En general este Fondo comparte los problemas de ineficiencia, burocracia y centralismo comunes a los programas que se ejecutan en el Fondo Espe-

cial de Inversiones de la Presidencia, como se verá a continuación.

C. La desinstitucionalización del sector social y los programas de la presidencia

La Presidencia de la República ha creado una serie de programas para la atención de los problemas sociales y políticos más acuciantes del país. Este hecho condujo a un alto crecimiento de los gastos de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y transferencias) del Departamento Administrativo de la Presidencia (253.8%, entre 1990-93). De acuerdo con el cuadro 5 estos gastos pasaron de representar el 10.6% en 1990 a 30% en 1993,

Cuadro 5
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION 1990-1993
(Miles de pesos)

Asignaciones	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
		Parti.		Parti.		Parti.		Parti.
Presupuesto Funcionamiento	3.008.432	10.58	5.183.113	14.88	9.611.529	13.63	21.288.747	28.19
Servicios Personales	11.95.023	4.20	1.633.850	4.69	2.649.083	3.76	3.812.641	5.05
Gastos Generales	1.066.703	3.75	1.659.229	4.76	2.620.424	3.72	4.257.167	5.64
Transferencias Normales	746.706	2.63	1.830.034	5.25	4.342.022	6.16	6.518.939	8.63
Presupuesto de Inversión	25.421.828	89.42	29.656.000	85.12	60.912.877	86.37	54.231.958	71.81
Presidencia de la República	25.421.828	89.42	29.656.000	85.12	2.952.000	4.19	1.399.600	1.85
Fondo Especial Presidencia	0	0.00	0	0.00	57.960.877	82.19	52.832.358	69.96
Plan Nal. de Rehabilitación	24.391.000	85.79	18.004.000	51.68	20.330.000	28.83	21.346.500	28.27
Prog. Juventud, Mujer y Familia	0	0.00	6.966.000	19.99	9.458.280	13.41	7.606.744	10.07
Prog. Medellín y Area Metropolit.	0	0.00	900.000	2.58	3.288.000	4.66	4.999.864	6.62
Fondo de Solidaridad	0	0.00	0	0.00	16.000.000	22.69	16.800.000	22.25
IPC	700.000	2.46	600.000	1.72	880.000	1.25	1.265.000	1.68
Consejería Derechos Humanos	30.828	0.11	20.000	0.06	261.542	0.37	274.619	0.36
Consejería Defensa y Seguridad	0	0.00	150.000	0.43	97.400	0.14	33.749	0.04
Plan Cólera	0	0.00	0	0.00	2.000.000	2.84	0	0.00
Secr. Información y Sistemas	210.000	0.74	180.000	0.52	166.553	0.24	174.845	0.23
Remodelación Palacio de Nariño	90.000	0.32	40.000	0.11	250.000	0.35	67.204	0.09
Otros	0	0.00	2.796.000	8.03	5.229.102	7.41	263.833	0.35
Total	28.430.260	100	34.839.113	100.00	70.524.406	100.00	75.520.705	100.00

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ley de Presupuesto General de la Nación.

mientras que la inversión cayó de 89.4% a 70%, en igual período.

No obstante, de acuerdo con el cuadro 6 en el presupuesto de financiamiento están incluidas partidas de inversión y de transferencia para el programa de reinserción, que en conjunto alcanzan un 8.9% del presupuesto total en el año 1993. Pero igualmente en el presupuesto de inversión se encuentran escondidos recursos de cerca del 2% que en la práctica son destinados al pago de servicios personales (nómina) manejados a través de agencias de cooperación internacional.

En pesos constantes durante el período 1990 - 1993 el presupuesto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República creció en un 32.8%. Este crecimiento lo explica los gastos de funcionamiento que se multiplicaron por 2.5 veces en los tres años, mientras que los fondos de inversión se aumentaron en 6.6%. (Cuadro 7).

El cuadro 6 presenta los distintos rubros de asignaciones presupuestales del Departamento Administrativo de la Presidencia para el año 1993, que en total alcanza un valor de \$75.521 millones de pesos. En el Fondo Especial de la Presidencia se

Cuadro 6
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION - 1993
(Miles de Pesos)

Asignaciones	Apropiación	% Participación
Presupuesto de funcionamiento	21.288.747	28.19
Servicios Personales	3.812.641	5.05
Gastos Generales	4.257.167	5.64
Transferencias Normales	6.518.939	8.63
Transferencias Para Reinserción	6.700.000	8.87
 Presupuesto de Inversión	 54.231.958	 71.81
Inversión Presidencia de La República	1.399.600	1.85
Inversión Fondo Especial Presidencia	52.832.358	69.96
 Plan Nacional de Rehabilitación	 21.346.500	 28.27
Programa Juventud, Mujer Y Familia	7.606.744	10.07
Programa Medellín y Area Metropolitana	4.999.864	6.62
Fondo Solidaridad y Emergencia Social	16.800.000	22.25
IPC	1.265.000	1.68
Consejería Derechos Humanos	274.619	0.36
Consejería Defensa y Seguridad	33.749	0.04
Secretaría Informática y Sistemas	174.845	0.23
Remodelacio Palacio Nariño-Dapre	67.204	0.09
Otros	263.833	0.35
 Total	 75.520.705	 100

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto General

Cuadro 7
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION 1990-1993
(Miles de Pesos de 1990)

Asignaciones	1990	1991	1992	1993	Variaciones			
					1991-90	1992-91	1993-92	1993-90
Presupuesto de funcionamiento	3.008.432	4.049.307	5.969.894	10.644.374	34.60	47.43	78.30	253.82
Servicios Personales	1.195.023	1.276.445	1.645.393	1.906.321	6.81	28.90	15.86	59.52
Gastos Generales	1.066.703	1.296.273	1.627.593	2.128.584	21.52	25.56	30.78	99.55
Transferencias Normales	746.706	1.429.714	1.454.672	3.259.470	91.47	1.75	124.07	336.51
Transferencias	0	46.875	1.242.236	3.350.000	—	2.550.10	169.68	—
Presupuesto de Inversión	25.421.828	23.168.750	37.834.085	27.115.979	-8.86	63.30	-28.33	6.66
Presidencia De La República	25.421.828	23.168.750	1.833.540	699.800	-8.86	-92.09	-61.83	-97.25
Fondo Especial Presidencia	0	0	36.000.545	26.416.179	—	—	-26.62	—
Plan Nacional De Rehabilitación	24.391.000	14.065.625	12.627.329	10.673.250	-42.33	-10.23	-15.47	-56.24
Prog. Juventud, Mujer Y Familia	0	5.442.188	5.874.708	3.803.372	—	7.95	-35.26	—
Prog. Medellín y A. Metropolit.	0	703.125	2.042.236	2.499.932	—	190.45	22.41	—
Fon. Solidar. Y Emerg. Social	0	0	9.937.888	8.400.000	—	—	-15.47	—
IPC	700.000	468.750	546.584	632.500	-33.04	16.60	15.72	-9.64
Consejería Derechos Humanos	30.828	15.625	162.448	137.310	-49.32	939.67	-15.48	345.41
Cons. Defensa Y Seguridad	0	117.188	60.497	16.875	—	-48.38	-72.11	—
Plan Calamidades: cólera	0	0	1.242.236	0	—	—	-100.00	—
Secrt. Informática y Sistemas	0	140.625	103.449	87.423	—	-26.44	-15.49	—
Remodel. Palacio Nariño-Dapre	210.000	31.250	155.280	33.602	-85.12	396.89	-78.36	-84.00
Otros	90.000	621.875	3.874.598	131.917	590.97	523.05	-96.60	46.57
Total	28.430.260	27.218.057	43.803.979	37.760.353	-4.26	60.94	-13.80	32.82

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto General

encuentran consignados \$54.232 millones (71.81% de presupuesto de la Presidencia) especialmente destinados al financiamiento de los programas: Plan Nacional de Rehabilitación, Programa Presidencial Juventud, Mujer y Familia, Programa Presidencial Medellín y su Area Metropolitana, Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y Consejería de Derechos Humanos. Estos programas concentran el 96.5% de los recursos del Fondo de inversión.

Estos programas por su reciente implementación, con excepción del PNR, presentan grandes problemas de definición, de eficacia y eficiencia en su ejecución y de duplicaciones en su amplia gama de objetivos, proyectos y poblaciones beneficiarias. La ejecución presupuestal de los programas del Departamento Administrativo registra una gran lentitud. Según el cuadro 8 la ejecución real para el año 1992 (giros/apropiaciones) fue inferior al 20%. Debido a la lentitud en la ejecución

presupuestal de estos programas el Ministerio de Hacienda aprobó un mínimo de acuerdo de gastos respecto a la apropiación inicial (21.08%). No obstante, los compromisos alcanzaron un nivel de 90.1% (se perdió 10% del presupuesto por que no se comprometió).

Sin embargo, el 19.5% del presupuesto ejecutado no implica que físicamente "se hayan colocado los ladrillos correspondientes". Los indicadores presupuestales presentan una imagen ficticia. Es común en el sector público colocar los recursos presupuestales en fiducias, en intermediarios financieros y/o a través de una "piñata" de contratos interadministrativos con entidades territoriales (gobernaciones departamentales, municipios) con el fin de no perder los recursos. De esta manera el presupuesto queda técnicamente ejecutado, aún sin que de él se haya girado un sólo peso a las entidades ejecutoras, ONG's o la comunidad. Adicionalmente, estos contratos interadminis-

Cuadro 8
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
EJECUCION PRESUPUESTAL FONDO ESPECIAL A DICIEMBRE 31 DEE 1992
(Miles de pesos)

Inversión	Apropiación definitiva	Partic. %	Compr.	% Com/Aprop.	Acuerdo Gastos	% Acue/Comp.	% Acue/Aprop.	Giros	% Giros/Acuer.	% de Ejec. Giros/Apro.
Cons. Derechos Humanos	288.942	0.97	223.757	77.44	127.025	56.77	43.96	47.995	37.78	16.61
Consejería para Medellín	3.687.000	12.37	3.288.000	89.18	2.559.700	77.85	69.43	2.559.700	100.00	69.43
Fondo solid. y emergencia	16.000.000	53.68	15.530.861	97.07	2.039.248	13.13	12.75	2.031.248	99.61	12.70
Juventud. mujer y familia	8.949.280	30.03	7.624.892	85.20	1.491.215	19.56	16.66	1.145.893	76.84	12.80
PC	880.000	2.95	201.948	22.95	66.849	33.10	7.60	35.788	53.54	4.07
Total	29.805.222	100	26.869.458	90.15	6.284.036	23.39	21.08	5.820.623	92.63	19.53

Fuente: D.N.P. -Unidad de Inversiones Públicas- División Evaluación de Resultados Presupuestales.

trativos registran objetivos bastante globales y etéreos. Así, por ejemplo, de los recursos presupuestales ejecutados por el programa Juventud, Mujer y Familia, colocados en su totalidad en fiducia tan sólo se ejecutaron financieramente un poco más del 50%. En la situación hipotética de un comportamiento similar en todos los programas presidenciales, estaríamos hablando de sólo una ejecución financiera del 10% respecto a la apropiación presupuestal.

La ineficiencia en la gestión tiene, por lo menos, tres explicaciones, dos exógenas y una interna:

i) La inestabilidad generada por los ajustes institucionales y legales derivados de la reforma constitucional. Según el Artículo 355 de la nueva Carta, "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado". En su reglamentación, se expidió el decreto 393 de marzo de 1992. Esta generó procesos tan engorrosos y fuertes restricciones para la contratación que, antes de poder ser asimilada por los funcionarios, tuvo que derogarse a través de otra resolución reglamentaria, el decreto 777 de agosto de 1992.

Como el Artículo 355 permite al Gobierno, en cualquiera de sus niveles, celebrar contratos con ONG's o cualquier entidad privada sin ánimo de lucro, los programas de la Presidencia decidieron contratar directamente, encontrándose con que, contrario a lo que se piensa, estas entidades no tienen presencia en las áreas geográficas de difícil acceso y de alta pobreza y que la mayoría de las

veces son demasiado centralizadas, burocráticas, politizadas e ineficientes²⁵.

ii) El marco de la política macroeconómica y la coyuntura monetaria generó restricciones en el manejo presupuestal del país, las cuales se expresaron en recortes en las asignaciones para los sectores sociales.

iii) Las complejas relaciones de dependencia en las funciones de estos programas con la estructura jerárquica, administrativa, financiera, de control y legal del Departamento Administrativo, hace lenta la gestión de los proyectos. La aprobación de un proyecto puede demorar entre la presentación por la comunidad y la aprobación por parte del respectivo programa, en promedio, cerca de dos años.

Estos programas no han logrado diseñar una estructura institucional y normativa que garantice la eficiencia y agilidad que exige la emergencia de los problemas sociales, políticos y económicos a los cuales quieren dar solución. La falta de coordinación entre los mismos, su relativa burocratización, centralismo y costos operacionales les resta eficiencia.

En general, la gestión de proyectos sociales no es fácil, máxime cuando se trata con comunidades pobres. "La experiencia del desarrollo ha mostrado que es mucho más fácil el desarrollo económico y material, en términos de producción de bienes y servicios de un país, que la conquista de la pobreza"²⁶. En general, los manuales de elaboración y evaluación de los proyectos no se ajustan a las realidades socio-culturales de las comunidades y

25 Sarmiento. L, et alt. "Las ONG's: Nuevos escenarios, nuevos retos"; en *Perfiles Liberales*. Santafé de Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, No. 27, primera edición 1992.

26 T. Castañeda. Op. Cit. pág.145.

las áreas de cobertura. La ausencia de comités a nivel local, encargados de priorizar, seleccionar y formular proyectos de acuerdo con las necesidades de la población beneficiaria, unido a trámites totalmente centralizados, genera una gran lentitud en la gestión²⁷.

De otra parte, la experiencia en planificación del desarrollo social en las entidades territoriales (Departamentos, municipios) es precaria. Estas cuentan con plantas burocráticas de bajo nivel técnico. No existen mecanismos amplios y ágiles que permitan una interlocución con la comunidad.

La historia política del país, basada en el clientelismo, los gamonalismos y caciquismos, han terminado por corromper el alma de la sociedad civil. El colombiano medio ha desarrollado una cultura de damnificados y de relación paternalista con el Estado. Tanto las entidades territoriales, las ONG's y la propia comunidad confunden el desarrollo de proyectos enfocados a la superación de las condiciones de pobreza con el equivalente a "auxilios parlamentarios". Esto lleva a la presentación de propuestas vagas, sobredimensionamiento de los montos solicitados, ejercer presiones a través de padrinos políticos y no contar con la participación democrática de la comunidad²⁸.

Los municipios y las comunidades pobres tienen insuficientes capacidades para la identificación, la elaboración y el trámite de proyectos. Por lo general las comunidades no tienen un espíritu asociativo, desconfían del Estado y sus funcionarios, no tienen mecanismos de interlocución y cuentan con un bajo poder de negociación²⁹. Los

programas deberían incluir en su diseño una estrategia de capacitación a los municipios y a las comunidades más pobres para la priorización, selección, formulación, gestión e interventoría de los proyectos.

Además, en los programas de la Presidencia, y en general en el sector público, no existen sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados físicos. Esto lo explica el centralismo de los programas, pero también la inexistencia de la asistencia técnica y del acompañamiento socioempresarial a los proyectos de inversión. Por esta razón, en los sistemas de información siempre se registra un vacío en la ejecución de los proyectos entre la aprobación, los primeros desembolsos y la terminación de los mismos. Esta situación es más constante en los proyectos ejecutados por comunidades pobres.

Los programas también se ven debilitados por el afán político de ampliar la cobertura de la presencia del Estado. Un Estado que, pese a los prejuicios de la nueva tecnocracia neoliberal, es pequeño y pobre, al menos frente a los graves problemas políticos y sociales del país. De este modo, la ampliación de las coberturas no es proporcional a los aumentos en los presupuestos de inversión, generando caídas en las inversiones per cápita y bajas en la calidad de los servicios ofrecidos.

Tomando como ejemplo el PNR, uno de los programas más antiguos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentra que durante el período 1985 -1992 au-

27 FOSES. Informe Aspectos Técnicos y Operativos. Policopiado, 1992.

28 Ibid. pág. 6.

29 Ibid. pág. 8

mentó la cobertura geográfica del país del 21.3% al 53.6%; y la poblacional de 9.1% a 21.3%. Pero la inversión per-cápita cayó, en pesos constantes de 1991, de \$20.325 a \$16.385; la inversión por municipio atendido también disminuyó de \$343.572 a \$295.435, en el período de referencia (Cuadro 9).

Frente a estos problemas, la Presidencia de la República en ejercicio de las atribuciones del Artículo transitorio 20 de la Constitución, sancionó el decreto 2133 del 30 de Diciembre de 1992. Este decreto fusiona el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia social y reestructura el Departamento Administrativo. Los distintos programas de contenido social del Departamento Administrativo quedan integrados bajo la dirección organizativa del Fondo.

Lo que en un principio se consideró que mejoraría la coordinación, eficiencia, eficacia, economía y celeridad de los Programas de la presidencia ha quedado enredado en la red normativa y jurídi-

ca. Problemas relacionados con las transferencias de los recursos presupuestales, la dirección ejecutiva y la misma planta del Departamento han llevado al Decreto de fusión de los Fondos a un interregno. La política social de la Presidencia, la cual se expresa a través de los Programas diseñados para tal fin, ha vuelto a quedar, por ahora, en el limbo.

D. Fondos de cofinanciación

Con relación al sistema de fondos de financiamiento se señala que estos reforzarán el centralismo. Si bien en el esquema diseñado para el funcionamiento de estos fondos, es la comunidad quien identificará y propondrá los proyectos a su respectiva alcaldía, en la práctica se observa, al menos en los municipios más atrazados del país (cerca del 70% de la totalidad), que no existe la participación comunitaria y que el alcalde no concerta con éstos acerca de la programación presupuestal anual, y en las pocas oportunidades en que lo hace se limita a la identificación de

Cuadro 9
COBERTURA TERRITORIAL PNR 1985 - 1992
E INVERSIONES PER-CAPITA

Indicadores	Vigencias		
	1985	1988	1992
Superficie de Colombia	1.141.748	1.141.748	1.141.748
Superficie PNR	243.677	487.355	612.645
% PNR	21	43	54
Población total	29.480.995	31.677.178	34.198.389
Población PNR	2.687.652	5.701.880	7.284.174
% PNR	9	18	21
Inversión PNR *	54.628.000	173.548.500	119.794.800
Inversión Percápita PNR	20.325	30.431	16.385
Inversión/Municipio PNR	343.572	570.772	295.435

* La inversión está expresada en pesos constantes (1991). Incluye recursos administrados por las entidades

Fuente: DANE - División Político-Administrativa 1992. Decretos de liquidación de presupuesto.

necesidades relacionadas con vías y los servicios públicos. Por su parte el alcalde tendrá que viajar con su portafolios de proyectos a las Unidades Especiales de Cofinanciación, adscritas a la gobernación de su departamento en búsqueda de cofinanciación, quedando de esta manera la comunidad y la administración municipal en la dependencia de que existan unas buenas relaciones personales y políticas con el gobernador de turno. Actualmente es fácil encontrar que cuando no se presentan estas buenas relaciones la inversión del departamento en el municipio es cero.

Pero allí no termina la historia: estos proyectos tendrán que competir en "igualdad de condiciones" en el nivel nacional. Con ello, las entidades territoriales con mayor capacidad técnica y económica se llevarán la tajada del león.

Además, el sistema de fondos de cofinanciación fortaleció cuatro entidades del orden nacional: el DNP (con el FIS), el Ministerio de Hacienda (con FINDETER), Ministerio de Agricultura (con el DRI) y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (con el FOSES). Igualmente, las gobernaciones verán fortalecido su poder político y financiero. En un proceso de suma cero las alcaldías y la comunidad verán erosionada su autonomía frente al departamento y la nación.

En efecto, como lo ha señalado recientemente Fernando Rojas, el proceso de descentralización se ha convertido en un simple proceso de privatizaciones, delegaciones o combinación de las dos anteriores. En el caso de los fondos, según

Rojas, éstos "ofrecen recursos a los municipios y a los departamentos, a condición de que éstos cumplan las prioridades de asignación de recursos y las normas de gestión fiscal y administrativa sentadas por el Gobierno Nacional. De no cumplirse con tales prioridades y normas, los niveles subnacionales no tienen acceso a estos importantes recursos. O, lo que es lo mismo, en la práctica los niveles territoriales son, una vez más, meros delegatarios del nivel central. Y, dentro de la administración pública central, el Departamento Nacional de Planeación emerge como el asignador de los recursos públicos del país en última instancia"³⁰.

Por último, se señala que estos fondos no resuelven los problemas que aquejan al sector social respecto a la fragmentación institucional, la falta de integración, planeación, coordinación y ejecución entre las diversas instancias que definen la política. No es tan claro tampoco las relaciones y jerarquías que tendrán los diferentes ministerios del sector, los fondos, las Unidades Especiales de Cofinanciación, la Consejería de Política Social, las administraciones locales y la comunidad. Al respecto vale la pena preguntar ¿qué impacto ha generado la "Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los servicios sociales"?

VI. Pobreza y desigualdad³¹

De acuerdo con lo descrito anteriormente, no debe sorprender que la situación social en Colombia no

30 Rojas, Fernando. "Descentralización y Desorden Institucional"; en *Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, No. 241. Enero-Febrero de 1993. Pág 67-68.

31 Una versión más amplia de esta sección se encuentra en: L. Sarmiento y A. Zerda. "Ajuste Estructural, Desarrollo Económico y Social - Dos Años de Revolución Pacífica"; en *Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, No. 241. Enero - Febrero de 1993.

presente cambios sustanciales. O, que incluso, la calidad de vida de la población más desprotegida haya disminuido.

En efecto, desde los años ochenta se vienen registrando cuatro fenómenos altamente interrelacionados: i) el gasto social, producto del programa de estabilización, pierde participación respecto al PIB; ii) la desinstitucionalización y desfinanciamiento de las entidades del sector social; iii) la inestabilidad en el crecimiento de la economía; y, iv) el deterioro del empleo y la caída en los ingresos. Estos fenómenos han implicado una mayor concentración del ingreso y un aumento en los niveles de pobreza. En lo que sigue se analiza la evolución de estos fenómenos en lo transcurrido de los años noventa.

A. Economía y empleo

La evolución del producto por habitante reflejó una grave recesión hasta 1985, durante 1986-88 se recupera y cae hasta 1991. Para 1992, año en el cual los problemas de la violencia, la crisis cafetera, la baja densidad de las lluvias y el racionamiento energético han sido particularmente incisivos, los pronósticos iniciales de crecimiento de la economía nacional no superaban el 1%. Para 1992, el gobierno estima el crecimiento en 3.6% y proyecta una variación de 5% para 1993. Estos hechos confirman la ley: en Colombia la violencia y los desequilibrios sociales nunca han sido excluyentes con la buena marcha de los negocios.

El desempleo abierto ha venido disminuyendo en el país. En los años ochenta el desempleo alcanzó magnitudes del 14.1%, respecto de la PEA. A partir de 1989 esta tasa cae hasta el 9.9%, en diciembre de 1992 (Cuadro 1). Teniendo en cuenta que la tasa de

participación global (relación porcentual entre el número de personas de la PEA y el número de personas que integran la población en edad de trabajar) viene aumentando desde mediados de la década de los ochenta (de una tasa de 56.1% en 1985 se pasó a 61.5% en diciembre de 1992), el menor desempleo se debe a un mayor crecimiento del empleo.

En este sentido, los principales problemas laborales en el país se identifican con la precariedad del mismo. De acuerdo con diferentes estudios el empleo informal, inestable y de bajos ingresos, viene aumentando en el país. Si bien Colombia no presenta un sector tan informal como el registrado en el resto de países de América Latina - Perú (donde alcanza un 78%), Bolivia, Ecuador, entre otros, las actividades informales concentran más de la mitad de la población económicamente activa.

Entre 1988 y 1992 el subempleo, trabajadores que tienen empleo parciales y están buscando una mejor oportunidad, registran una tendencia creciente. En el año 1992 alcanzan a representar 15.5% de la población económicamente activa -PEA-, mientras que en 1988 eran el 12.8% (Cuadro 1). El problema laboral en Colombia es, entonces, más de orden cualitativo que cuantitativo.

De hecho, cerca de la mitad de la población ocupada se encuentra en actividades precarias, inestables y sin seguridad social. Según el Censo Económico del DANE, en 1990, el 48% de los empleos corresponden a establecimientos de menos de 10 empleados. El 73% de los empleos urbanos se registra en actividades del comercio y los servicios; otro 5% en otras actividades como la construcción; solamente 22% del empleo es gene-

rado por la industria³².

B. Distribución del ingreso

El coeficiente de concentración del ingreso, Gini, se eleva a partir de 1984, alcanzando en 1989 un valor máximo de 0.50 (la participación del 50% más pobre en el ingreso representó 17.1% respecto a los ingresos urbanos totales). Además el salario mínimo real viene cayendo desde 1987 con lo cual

el ingreso laboral pierde participación en la riqueza generada, en 1991 la remuneración al salario representa solo un 38.53%, con respecto al PIB, mientras que en 1980 participaban con el 41.6% (Cuadro 10).

Durante el período 1989-1992 la inequidad en la distribución del ingreso ha tendido nuevamente a mejorar. Después del pico alcanzado por el coeficiente de concentración en 1988, éste ha descendi-

Cuadro 10
CRECIMIENTO ECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO
1980-1992

Años	(1) Crecimiento del PIB variación anual %	(2) Crecimiento del PIB por Habitante var.anual %	(3) Distribución del Ingreso familiar urbano Deciles			(4) Coeficiente de concentración de GINI	(5) Participación de las remun- eraciones al trabajo respecto al PIB %
			1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (sectores medios)	9 a 10 (20% más rico)		
1980	4.1	2.0	18.9	28.5	52.6	0.46	41.6
1981	2.3	0.3	(nd)	(nd)	(nd)	(nd.)	42.8
1982	0.9	-1.1	(nd)	(nd)	(nd)	(nd)	43.1
1983	1.9	-0.2	18.9	28.7	52.3	0.46	43.9
1984	3.8	1.7	(nd)	(nd)	(nd)	(nd)	43.4
1985	3.8	1.7	18.6	28.2	53.2	0.47	40.6
1986	6.9	4.8	18.1	27.2	54.8	0.48	37.9
1987	5.6	3.5	18.7	27.7	53.7	0.47	38.0
1988	4.2	2.2	17.7	26.6	55.7	0.49	37.9
1989	3.5	1.5	17.1	26.4	56.5	0.50	38.9
1990	4.2	2.2	17.4	27.3	55.3	0.49	38.5
1991	2.2	0.0	17.6	27.7	54.7	0.48	38.5
1992	3.6 (e)	1.4(e)	19.6	30.0	50.4	0.45	(nd)

(e) estimado

(nd) dato no disponible

(3) Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de Septiembre-excepto 1992: Junio. Distribución del ingreso per cápita de los hogares (unidad de gasto) y ajustado por: 1) propiedad de la vivienda;”

2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano.

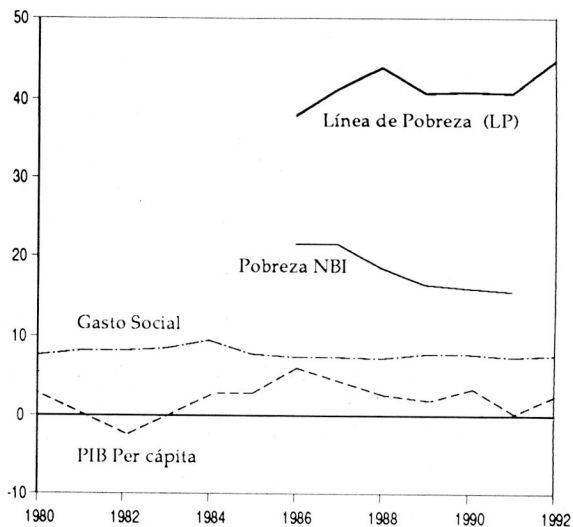
32. L. Sarmiento A. "La Revolución Pacífica: Una mirada premoderna sobre los derechos sociales en Colombia". En *Economía Colombiana*, No 238, febrero - marzo, 1992.

do hasta 0.45 en 1992. Este coeficiente se muestra muy sensible a lo que ocurre con el nivel y la orientación del gasto social y con la dinámica de la economía. Además, los procesos de focalización del gasto público social, y el proceso de empobrecimiento de los grupos medios en Colombia pueden estar influenciando el comportamiento de los índices de distribución del ingreso (Gráficas 2, 3 y 4).

C. Incidencia de la pobreza

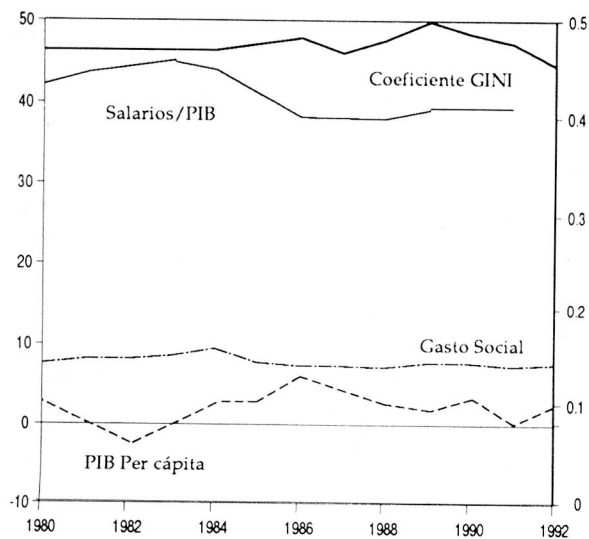
De acuerdo con los datos del Cuadro 1 el porcentaje de personas en condiciones de pobreza debida a bajos ingresos (medida por línea de pobreza) es creciente. Para el período 1986-1988, el porcentaje de personas pobres aumentó en las 7 principales áreas urbanas del país de 37.8% a 43.8%. Durante 1989 y 1991 el nivel de pobreza rondó el 40%. Y

Gráfica 3
CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL Y POBREZA SEGUN LP Y NBI



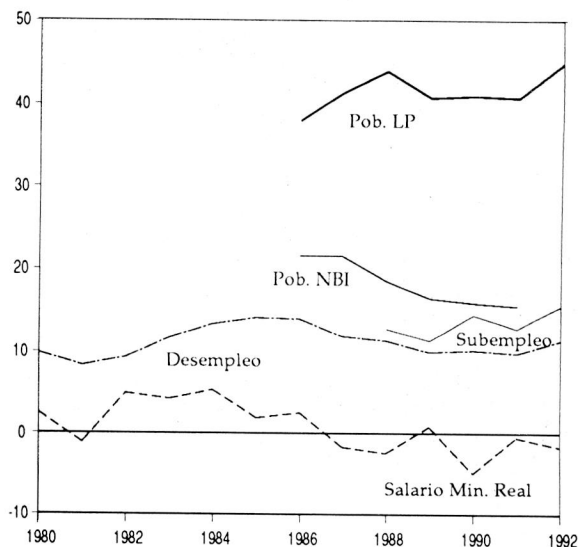
Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

Gráfica 2
CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL, % SALARIOS EN PIB Y COEFICIENTE GINI



Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

Gráfica 4
SALARIO, EMPLEO, SUBEMPLEO Y POBREZA SEGUN LP Y NBI



Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

para 1992 (de acuerdo con la estimación a junio de este año y con base en la Encuesta de Hogares etapa 76, y el valor de la canasta de los pobres estimada por el DANE) el porcentaje de pobres aumentó a 44.8%.

La tendencia en el grado de incidencia de la pobreza es desigual según los métodos utilizados y las ciudades analizadas. De acuerdo con las cifras del Cuadro 11 se tiene que la ampliación en

los programas de educación, vivienda y servicios públicos -metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas- han permitido un mejoramiento en el bienestar social de la población, cayendo el porcentaje de población con NBI de 21.6% en 1986 a 15.5% en 1991 (Gráfica 3).

El problema es grave en materia de ingresos. El paso de 37.8% de pobres por ingreso en 1986 a 44.8% en 1992 deja ver que el problema de la

Cuadro 11
EVOLUCION DEL GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBLACION POBRE, SEGUN
NBI Y LP, EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS URBANAS DE COLOMBIA
1986-199

Años	Pobreza según	Santafé de Bogotá	M/llín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total 7 ciudades
1986	NBI	18.8	19.5	20.8	34.1	15.8	14.5	23.1	21.6
	LP	25.9	46.1	39.6	46.4	30.8	31.6	44.7	37.8
1987	NBI	19.3	17.6	19.7	33.1	20.1	15.0	22.6	21.5
	LP	30.4	48.1	39.4	49.2	40.0	39.6	50.3	41.3
1988	NBI	17.9	14.6	17.5	24.0	16.1	18.2	21.7	18.5
	LP	34.0	49.8	41.9	53.3	37.9	46.1	50.9	43.8
1989	NBI	14.5	14.4	17.7	22.1	12.7	12.9	20.8	16.5
	LP	30.2	47.2	37.6	48.1	33.6	44.4	54.7	40.6
1990	NBI	14.3	16.1	15.2	17.9	15.9	15.9	20.2	16.0
	LP	33.5	43.0	38.5	49.3	36.1	37.1	54.5	40.8
1991	NBI	13.2	15.1	15.8	17.1	16.7	17.3	17.1	15.5
	LP	35.0	41.0	34.8	49.4	36.0	44.9	53.9	40.7
1992	NBI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	LP	37.7	55.9	42.9	53.7	45.7	42.9	56.6	44.8

(nd) dato no disponible

Fuente: LP: Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de Septiembre- excepto 1992: Junio. Se tomaron los ingresos referidos a los per cápita de los hogares (unidad de gasto), ajustado por: 1) propiedad de la vivienda; 2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano. Metodo de estimación DANE: "Sistema de Indicadores sobre evolución de la pobreza absoluta en Colombia".

NBI: DANE, Indicadores de Coyuntura, septiembre de 1992.

pobreza en Colombia en las postrimerías del siglo XX obedece más a causas relacionadas con la precariedad del empleo y los ingresos y con el escaso acceso que tienen estos grupos sociales a los factores productivos y a la riqueza social en general (Gráficos 3 y 4).

Las ciudades del país con mayores niveles de pobreza en 1992 continúan siendo Medellín (55.9%), Barranquilla (53.7%) y Pasto (56.6%). Si bien las restantes ciudades -Santafé de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Manizales- registran menores niveles, todas con excepción de Manizales presentan una preocupante tendencia hacia el aumento en el deterioro de la calidad de vida de la mitad de su población.

Estas cifras dejan un gran interrogante sobre el impacto real que están teniendo las reformas a la política social en Colombia. Si bien el crecimiento de la economía debería favorecer al gasto social, y éste la equidad en la distribución del ingreso, del análisis precedente podemos avanzar, respecto a la evolución de la pobreza, 3 hipótesis: i) los bajos ingresos explican cada vez más en Colombia el fenómeno de la pobreza. La caída en los salarios reales y el deterioro en el empleo repercuten en el aumento de los niveles de pobreza. El gasto social tiene un efecto limitado al mejoramiento de necesidades básicas (educación, vivienda, servicios públicos); ii) la desinstitucionalización y el desfinanciamiento del sector social están relacionados con el comportamiento de los índices de pobreza; y, iii) en la medida en que se desmontan subsidios hacia la clase media y se focaliza la política social en los indigentes, los estratos sociales que "flotan" sobre la línea de pobreza caen por debajo de ésta, elevando, en consecuencia, los índices de pobreza.

No obstante, no es fácil explicar el comportamiento estadístico que presenta un crecimiento en la pobreza conjuntamente con un mejoramiento en la distribución del ingreso. Este hecho requiere una mayor investigación de los fenómenos sociales, desagregar aún más las cifras y aplicar métodos más complejos de análisis.

En el nivel nacional, el grado de incidencia de la pobreza medida por ingresos afecta el 43.6% de las personas, en el año 1991 de acuerdo con la encuesta de hogares urbano-rural del DANE (Cuadro 12). Esta incidencia aumentó en 1.7 puntos porcentuales entre 1988 y 1991. Si bien las estimaciones de pobreza varían respecto a su medición en las siete principales áreas urbanas del país, debido a la diferencia en coberturas, procedimientos de ajuste de los ingresos y el valor de la línea de pobreza (las líneas de pobreza estimadas por el DNP-Banco Mundial son una tercera parte inferiores a las calculadas por el DANE), las ten-

Cuadro 12
GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COLOMBIA TOTAL NACION, URBANO Y RURAL, SEGUN PERSONAS (1988-1991)

Area	% Población Pobre (1)		
	1988	1991	Variación % 88-91
Rural	61.6	62.5	0.9
Urbano	26.8	28.9	2.1
Total	41.9	43.6	1.7

(1) Información Preliminar

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares

Valor Línea de Pobreza (\$):

1988: Urbana: 14695.8

Rural: 12945.3

1991: Urbana: 31113.9

Rural: 27407.7

dencias muestran comportamientos similares en el crecimiento de la pobreza. No obstante, según esta encuesta el nivel de la pobreza es de 28.9% en las zonas urbanas y de 62.5% en las zonas rurales, para el año 1991.

Como se observa, la pobreza en el sector rural es creciente aunque a un ritmo inferior al registrado en el sector urbano (cuadro 12). El grado de la incidencia en este sector continúa afectando cerca de dos terceras partes de su población. El área rural se encuentra en términos de bienestar tres décadas atrasado respecto de los niveles alcanzados de desarrollo en las zonas urbanas. En este sector las políticas de apertura y modernización del Estado han sido particularmente adversas para las comunidades campesinas, en términos de ingreso y empleo (en sólo 1992 el desempleo rural aumentó en cerca de 70 mil personas). Los subsidios tanto en crédito, como en precios de sustentación literalmente han desaparecido; el nuevo marco financiero de crédito agropecuario en la práctica ha marginado a la población rural de menores ingresos; las reformas del ICA, del INCORA y del HIMAT acabaron con los programas de desarrollo social rural de estas entidades. Los menores recursos asignados a las entidades promotoras del desarrollo rural y su ampliación en coberturas se han traducido un menor impacto social sobre las comunidades rurales del país.

Además, la caída en los precios internacionales del café y la importación masiva de productos agrícolas viene afectando principalmente de manera desastrosa a las actividades productivas del pequeño y mediano campesino. A lo anterior se suma, para agravar la situación, los problemas generados por el clima adverso y las situaciones heterogéneas de violencia.

VII. A manera de conclusión

La política social en Colombia mostró grandes avances hasta finales de los años setenta, en lo que se refiere a coberturas de educación, salud, nutrición, vivienda y saneamiento básico. A partir de los años ochenta viene registrando un preocupante retroceso. En los años noventa la nueva Constitución Política del país y el Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica", han colocado un gran énfasis en la modernización y fortalecimiento financiero del sector social; sin embargo, estas buenas intenciones no han logrado consolidarse ni romper la inercia presupuestal. Ello requiere una gran presión de la sociedad civil y una decidida voluntad política.

De acuerdo con este artículo, el diseño de la política social debe estar más centrado en programas sociales integrales que aborden los problemas sociales en su complejidad, desde sus causas hasta sus manifestaciones. Ello requiere de estrategias de desarrollo centradas en la generación de ingresos, en la capacitación de los recursos humanos, en la participación de la sociedad civil y en la democratización de la propiedad. La política social debe ser integral buscando actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales, culturales, como ambientales, que le permitan a la población, de forma cogestionaria, mejorar su calidad de vida.

Las reformas necesarias a la política social y a la modernización de las instituciones del sector, de sus estrategias e instrumentos no deben excluir el cumplimiento de los mandatos constitucionales respecto a la universalidad de procurar o garantizar ciertas necesidades básicas a toda la población. Este deber ser del Estado no excluye que el sector

privado sea quien provea los bienes y servicios sociales, o que se implementen medidas de focalización del gasto social en algunos componentes, grupos poblacionales o zonas geográficas. El mercado y el solo crecimiento económico no garantizan justicia social y se requiere entonces que el Estado asuma un activo rol solidario y que oriente con equidad y justicia el desarrollo económico y social.

Una política de este estilo requiere que en lugar de una gran fragmentación de entidades, de un sector social moderno, institucionalizado, legitimado social y políticamente, y con recursos financieros suficientes y estables para hacer planeación

de mediano y largo plazo. Además se debe contar con un espacio real de integración y coordinación entre las distintas entidades rectoras y ejecutoras de la política social. Esta última requiere, igualmente, del respaldo de una verdadera fuerza política tanto a nivel del Estado, la sociedad civil como del sector privado.

Estas medidas deben acompañarse de una verdadera reestructuración y descentralización del sector público. La otra parte de la solución se encuentra en el desarrollo institucional de las unidades territoriales locales y el fortalecimiento de la organización, la autonomía y la participación de la sociedad civil.