

DIEGO MOLANO APONTE

*Hacia el mejoramiento de la política social en Colombia*



Resumen. Los desarrollos de las políticas sociales en Latinoamérica y específicamente en Colombia se han ajustado a cada momento y contexto en el cual están inmersos. En este proceso, se ha evolucionado desde la caridad pública a principios del siglo XX, al surgimiento de los primeros instrumentos para la protección social, pasando por la superación de la pobreza enfocada en el desarrollo y la redistribución, hasta el afincamiento de políticas sociales cada vez más focalizadas y de mayor envergadura. En este proceso se ha producido un importante avance en todas las iniciativas del Gobierno Nacional. Específicamente, programas como Familias en Acción, JUNTOS y RESA, coordinados por Acción Social, se han caracterizado por el mejoramiento de los criterios técnicos para la selección de beneficiarios, por su cobertura geográfica y por haberse propuesto ir más allá del asistencialismo, convirtiéndose así en programas revolucionarios en términos del impacto y la innovación en el ámbito de la lucha contra la pobreza.

Palabras clave. Política social, innovación, pobreza, políticas públicas, capital social.

El desarrollo de los aspectos sociales en Latinoamérica y específicamente en Colombia se ha ajustado a cada momento y contexto en el cual están inmersos, adaptándose a las nuevas características de sus dimensiones temporal y espacial.

Para principios del siglo XX el país no contaba con la infraestructura necesaria para ofrecer servicios de asistencia pública, por lo tanto, la atención a la población pobre del país estaba en manos de la caridad pública. Es decir, a cargo de las comunidades religiosas auxiliadas por grupos de la élite social y el sector privado que actuaban como benefactores.

Sin embargo, debido a los prolongados efectos negativos de las crisis económicas, el aumento del desempleo y la persistencia de la pobreza, estos programas se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social. Desde mediados del siglo XX, el desarrollo social y la superación de la pobreza hacen parte central de los planes de gobierno de las diferentes administraciones; pese a esto, la manera de enfocar el problema y las soluciones tomadas frente al mismo han cambiado en cada época.

Durante el gobierno del presidente ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO en la década de los 30, surgieron los primeros instrumentos para la protección social de los colombianos. En ese entonces se crearon las instituciones básicas de derecho laboral y previsión social para los trabajadores asalariados, proceso que posteriormente dio origen a la reglamentación de un amplio régimen de prestaciones sociales: la creación del Instituto de Seguros Sociales –ISS–, del Sistema de Subsidio Familiar –SSF–, de varias Cajas de Previsión –CP–, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, del Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, y la adopción de normas que protegen el salario y la estabilidad del empleo. Sin embargo, estos programas fueron diseñados para los trabajadores del sector formal, excluyendo de sus beneficios a la población más pobre.

Durante la segunda mitad del siglo XX, los objetivos en términos de superación de la pobreza se remitían a generar condiciones para el desarrollo de la economía, la infraestructura, la creación de empresas, la eliminación de impuestos, la titulación de tierras y el aumento de los salarios. Es por esto que esta época se caracterizó por su énfasis en la construcción de obras de infraestructura y en el desarrollo de sectores como las exportaciones, la minería, las manufacturas y la construcción.

Durante los años 80, la aguda crisis económica que vivía Latinoamérica, sumada a la evidencia de que el desarrollo económico del país no favorecía necesariamente a toda la sociedad colombiana, llevaron a que las políticas estatales se enfocaran cada vez más en la redistribución; no en vano el plan de desarrollo del gobierno de BELISARIO BETANCUR CUARTAS 1983-1986 se denominó el “Cambio con equidad” y su énfasis principal estaba en promover una mejor equidad en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Los principios rectores de la nueva política social y de las reformas neoliberales iniciadas a mediados de los 80 y consolidadas en los 90, muestran tres cambios importantes en la política social: la puesta en marcha del sistema de subsidios a la demanda y la prestación de los servicios sociales con mayor competitividad, la descentralización de los servicios de salud y educación y la focalización del gasto social en las poblaciones más pobres y vulnerables. En efecto, durante el gobierno de VIRGILO BARCO, la necesidad de tener intervenciones más focalizadas llevó a desarrollar criterios como los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI– y las Líneas de Pobreza –LP– que se convirtieron en la base de los programas sociales de los gobiernos posteriores.

En el gobierno de CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO 1990-1994 se propuso reducir la pobreza en cerca de 3,5 millones de personas por medio de la inversión social. Sin embargo, esta idea no se cumplió y al contrario, según el Banco Mundial, la pobreza en Colombia creció en 1992 afectando sobre todo al sector rural, hasta el punto que al final de su cuatrienio, el número de pobres por ingreso se incrementó en 1.900.000 personas.

El gobierno Gaviria tampoco logró cumplir con los objetivos y coberturas propuestas en los campos de salud, educación, vivienda y servicios. En educación, la cobertura neta en la secundaria aumentó de 46 a 48,4%, muy por debajo de la meta propuesta en el Plan de Desarrollo que buscaba alcanzar el 70% para 1995. En salud y seguridad social la cobertura propuesta se aplazó hasta el año 2001. La intención era cubrir a 2,5 millones de colombianos pobres, sin embargo, en caso de que se hubiesen incorporado al sistema 2 millones de personas, sólo se habría podido dar solución al 21% de la población objetivo.

Por último, los programas de vivienda alcanzaron las metas fijadas para 1994 (97%) en la adjudicación de subsidios pero no en la ejecución efectiva, la cual sólo

llegó al 32% en INURBE, al 26% en la cajas de compensación y al 50% en la Caja Agraria. Como parte de la política social del gobierno Gaviria, en 1990 se creó también la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia –CPJMF–. Esta tuvo serios problemas de coordinación con respecto al funcionamiento administrativo, jurídico, técnico y financiero, situación que creó inconvenientes relacionados con la toma de decisiones, rotación excesiva de directivas y funcionarios, y, sobre todo, con la ejecución de los proyectos y del presupuesto asignado. Estos problemas obstaculizaron el buen desempeño de gran parte de los programas y proyectos propuestos, y redujeron la posibilidad de alcanzar mayores coberturas.

En la segunda mitad de los años 90 se observa un cambio de orientación y se empiezan a adoptar nuevas iniciativas con el propósito de atender las múltiples causas y consecuencias de la pobreza. El programa “Salto Social” de ERNESTO SAMPER PIZANO 1994–1998 se enfocó en consolidar al Estado como orientador del desarrollo, lograr mayores niveles de equidad, impulsar una política de empleo y capacitación laboral, y alcanzar un crecimiento de la economía entre 5,2 y un 5,7% en el período del plan.

En el campo de la política social, el Plan se proponía alcanzar el umbral de la universalización y el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales a través un importante aumento en el gasto social. Durante este gobierno se creó también la Red de Solidaridad Social, programa especial coordinado por la Presidencia para generar acciones y programas específicos que mejoraran la calidad de vida de los grupos de población más pobres y vulnerables. Su cobertura se inició con 131 municipios, hasta llegar a 450 en 1994, lo que representa el 45% de los municipios del país con una población cercana a los 9 millones de habitantes.

Algunos de los programas de la Red incluían:

*Plan de empleo rural de emergencia:* creación de 110.000 empleos directos a través de pequeños proyectos rurales, intensivos en mano de obra no calificada.

*Plan de empleo urbano de emergencia:* creación de 110.000 empleos directos en las áreas de adecuación y mantenimiento del espacio y la infraestructura social, y de servicios comunitarios en los barrios marginales de las ciudades del país.

*Capacitación para el trabajo:* apoyo, mediante becas, a 123.000 jóvenes de bajos ingresos, bachilleres o egresados del 9.º grado para que adelantaran cursos de habilitación laboral en el SENA.

*Programa de Atención Materno Infantil –PAMI–:* atención a 400.000 madres gestantes o lactantes, y a sus hijos menores de un año, incluyendo un programa integral de salud y nutrición.

*Apoyo alimentario a niños en edad escolar:* mejorar las condiciones de 890.000 niños beneficiarios de hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–.

*Bono alimentario para niños rurales:* bono alimentario a 140.000 niños pobres rurales entre los 1 y 7 años, no cubiertos por los programas del ICBF

*Apoyo a mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar:* bono escolar para 150.000 niños pobres que estén cursando la primaria.

*Revivir:* busca mejorar la condición de vida de 240.000 ancianos indigentes, mediante auxilios en dinero.

*Vivir mejor:* programa de vivienda rural para mejorar las condiciones de la vivienda a 300.000 familias pobres rurales.

*Vivienda urbana y mejoramiento del entorno:* 500.000 subsidios para el mejoramiento de las viviendas en zonas subnormales con el objetivo de beneficiar a más de 1 millón de familias en los centros urbanos con mayores problemas de informalidad y marginalidad.

*Recrear:* construcción de 1.700 parques y áreas recreativas en asentamientos marginales.

*Talentos deportivos y artísticos:* apoyo a 9.000 jóvenes pobres entre 12 y 18 años, mediante becas artísticas o deportivas.

*Apoyo a recolectores de material reciclable:* se beneficiarán directamente 25.000 personas y a sus familias en 18 ciudades del país.

*Apoyo a habitantes de la calle:* asistencia a jóvenes menores de 25 años para lograr su inserción en el sistema educativo y en el mercado laboral.

De acuerdo con el documento Conpes 2722 de 1994, se plantea un cumplimiento de 12.319.000 personas entre 1994-1998. Pese a esto, el balance de ejecución del mismo período indica que los programas de la RED beneficiaron a 3.723.527 personas, lo que indica una cobertura de impacto de sólo el 30%.

#### COBERTURA DE LA RED

Programa	% de ejecución-cobertura
Empleo rural	43
Empleo urbano	120
Capacitación para el trabajo	8
Apoyo alimentario	104
Bono alimentario	67
Apoyo a la mujer jefe de hogar	92
Revivir	32
Vivir mejor-vivienda rural	31
Vivienda urbana	11
Talentos deportivos	38

Fuente: Documento Conpes 2722 de 1994, RED de Solidaridad Social, Memorias 1994-1998.

De acuerdo con el seguimiento y evaluación de resultados llevado a cabo por la Contraloría General de la República, el desembolso de los recursos financieros fue de 85% y los resultados físicos alcanzaron el 66%. Es decir que, a pesar de que se entregaron los recursos, no se logró el impacto deseado en la comunidad.

En la Encuesta sobre Calidad de Vida realizada por la Misión Social durante 1997 se preguntó a los hogares si habían recibido algún beneficio de la RED (en cualquiera de los programas); el 94,6% de los encuestados urbanos respondió no haber recibido ningún beneficio y el 85,6% de los rurales. Entre los hogares pobres, el 90,7% de urbanos no recibió beneficios y el 90,4% de los rurales. El 85,6% de los hogares pobres urbanos no conocía los programas de la RED y el 90,0% de los rurales tampoco tenía conocimiento de ellos.

Entre los motivos por los cuales el alcance de estos programas no llegó a ser el esperado se encuentran: la debilidad en la gerencia social, la corrupción, la desviación de fondos y el clientelismo. De hecho, durante el gobierno Samper, las investigaciones del Ministerio Público se incrementaron cerca del 35% debido a casos de desfalco al erario, omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones públicas y de abusos de autoridad. Entre 1994 y 1998 los organismos de control público tuvieron que iniciar investigaciones por malas prácticas en el INURBE (recursos de vivienda de interés social), el Fondo de Inversión Social –FIS–, el sistema de salud (en el caso de Caprecom) y en la Red de Solidaridad Social.

Entre 1996 y 1999 los efectos negativos del conflicto armado sobre la inversión privada, del desbalance fiscal y la crisis de los mercados emergentes se reflejaron en la más grave recesión de los últimos 70 años.

En el gobierno de ANDRÉS PASTRANA ARANGO 1998–2002 se creó el plan “Cambio para construir la paz” con el objetivo de alcanzar crecimiento sostenible con cohesión social y paz, reducir el desempleo, promover social y económicamente a la población, y mejorar la eficiencia y equidad en la asignación de los recursos públicos. En esta coyuntura se creó la Red de Apoyo Social –RAS–, como parte de la estrategia de recuperación económica y social del Plan Colombia. El propósito de la RAS era mitigar el impacto de la recesión económica y el saneamiento fiscal sobre la población más vulnerable, a través de la ejecución de tres programas: i. “Empleo en Acción”; ii. “Jóvenes en Acción”, y iii. “Familias en Acción”.

El programa “Jóvenes en Acción” buscaba mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años, clasificados en el nivel 1 o 2 del Sisben, que habitaban en las ciudades con las tasas de desempleo más altas del país. “Jóvenes en Acción” esperaba mejorar las condiciones de empleabilidad y los niveles de calificación de 100 mil jóvenes. Sin embargo, al final del periodo

de gobierno sólo 50.740 jóvenes entre 18 y 25 años habían sido beneficiarios de este programa.

Por su parte, “Familias en Acción” se propuso mitigar los efectos de la crisis económica de 350 mil familias en situación de pobreza, a través de un nuevo esquema de subsidios de salud, educación y nutrición. El Programa se desarrolló en los municipios con menos de 100 mil habitantes con capacidad de oferta en los servicios de educación y salud. Hasta 2002, 150.154 familias en situación de pobreza se habían beneficiado de este programa.

El programa “Empleos en Acción” pretendía generar 300 mil empleos no calificados en tres años pero llegó a beneficiar sólo a 178.206 personas.

Durante el gobierno de ÁLVARO URIBE VÉLEZ se introdujeron modificaciones trascendentales a los esquemas de protección social en Colombia. Las diferencias con respecto a las intervenciones tradicionales se reflejaron en múltiples aspectos, desde las consideraciones de fondo sobre sus objetivos, alcance y perspectivas de corto y largo plazo, hasta los temas operativos. Sin embargo, la principal característica que diferenció esta intervención de algunas de las políticas anteriores fue el énfasis en la condicionalidad y la corresponsabilidad.

En los programas sociales de Acción Social, la corresponsabilidad marca la diferencia y permite ir más allá del asistencialismo, para generar condiciones de auto subsistencia, en vez de dependencia con los programas. Algunos ejemplos de cómo funciona este concepto son los programas “Generación de Ingresos”, “Familias en Acción”, JUNTOS, “Mujeres Ahorradoras en Acción” y “Familias Guardabosques Productivas”, todos ellos sustentados en el trabajo mancomunado y en la generación de cambios de actitud que se reflejan en la comunidad.

En el caso de JUNTOS, la intervención comienza con la firma de acuerdos de corresponsabilidad en los que el gobierno se compromete a dar acceso preferencial a los servicios del Estado, y las personas a cumplir con las metas planteadas por el cogestor. A la fecha, 1.275.812 familias en 1.060 municipios de 32 departamentos forman parte de esta estrategia.

En “Familias en Acción”, las familias reciben subsidios condicionados para la asistencia escolar y los controles médicos, dando como resultado una reducción del 6% en el trabajo infantil de los niños entre 10 y 13 años en las áreas rurales, y una disminución de la intensidad de la jornada laboral de los niños trabajadores de las áreas urbanas de 14 a 17 años entre 80 y 100 horas al mes. Además de esto, en el marco del programa se realizan procesos de sensibilización sobre los roles familiares, se propicia la socialización de los menores y la estimulación a iniciativas sociales y comunitarias.

Familias en Acción ha iniciado, promovido y financiado un proyecto revolucionario de bancarización en América Latina con una meta de más de 2.700.000

familias con cuentas individuales de ahorro. El proceso ha comenzado a generar ahorro entre las familias que recibieron el pago de subsidios condicionados en sus cuentas, además de constituir una forma de asegurar los recursos de las mismas y alejarlas de sistemas informales costosos y riesgosos.

Igualmente, en Colombia, desde el año 2003, la Red de Seguridad Alimentaria –RESA– busca mejorar el acceso a los alimentos de las familias en condiciones de vulnerabilidad, especialmente aquellas que se encuentran en situación de pobreza, mediante la producción de alimentos para el autoconsumo. Para esto ha diseñado cuatro líneas de intervención que se adaptan a diferentes contextos –urbano, rural, cuna, y maíz y fríjol– a través de las cuales se ha beneficiado a 824.957 familias en 1.013 municipios de 32 departamentos.

Otra característica que diferencia sustancialmente a Familias en Acción, JUNTOS, Familias Guardabosques y otros programas sociales del gobierno Uribe, de otras intervenciones, es la vinculación entre objetivos de corto y largo plazo. A través de estos programas se diseñó, por primera vez, una política para proteger la capacidad de generación de ingresos futura de los niños y niñas más pobres, y para la superación de las trampas de la pobreza.

Los 12.043.351 beneficiarios de los programas de Acción Social durante el gobierno del ALVARO URIBE, superaron con creces los 3.723.527 de la administración Samper, mientras que el programa Familias en Acción alcanzó una cobertura de 2,9 millones de familias, multiplicando los resultados presentados por la administración Pastrana, que para el 2002 registraba 150.154 familias beneficiarias de este programa. A través de una inversión de 9.908.934 millones de pesos entre agosto de 2002 y enero de 2010, los programas sociales del gobierno URIBE VÉLEZ fueron los primeros en la historia del país en alcanzar dimensiones masivas, cuya cobertura abarca los 32 departamentos del país.

Los esfuerzos, canalizados a través de Acción Social, se han visto complementados con otras iniciativas del gobierno en temas fundamentales para la superación de la pobreza como la salud y la educación.

Los crecimientos de cotizaciones al Sena y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los que ha influido la reforma que trajo la planilla única de declaración y pago, además de la reorientación de las entidades, han permitido multiplicar sus coberturas por siete en el primer caso y por tres en el segundo.

En educación básica la cobertura bruta superó el 80% llegando al 100%, y en educación media superó el 57% alcanzando el 80%, es decir, de 424 mil bachilleres al principio del gobierno pasó a más de 700 mil en 2010.

La cobertura universitaria ha pasado de menos de un millón de estudiantes a cerca de un millón 700 mil, número que incluye la formación titulada del

nivel técnico y tecnológico. En términos relativos, la cobertura pasó del 22 a cerca del 36%.

El ICETEX, una de las 464 entidades reformadas, ha pasado de 60 mil usuarios de crédito a más de 300 mil, cuyas solicitudes se tramitan por Internet a través de las universidades y sin necesidad de recomendación política. También introdujo un programa, todavía pequeño, de subsidios de manutención.

El Sena ha adelantado una verdadera revolución, multiplicando por siete la formación vocacional y por más de diez la matrícula en programas titulados del nivel técnico y tecnológico, enseñando inglés a un millón de estudiantes a través de Internet e instruyendo en formación productiva a más de 160 mil integrantes de las Fuerzas Armadas.

El aumento de la cobertura alimentaria del ICBF, en sólo restaurantes escolares, creció de 2,8 millones de beneficiarios a más de 4,1 millones y de 122 a 180 días de atención; además introdujo el programa de desayunos infantiles para 1,7 millones de niños y mejoró los apoyos a las madres de los hogares comunitarios, llegando a los lugares de más difícil acceso; el ICBF ha ejecutado dos mil obras de mejoramiento y construcción de hogares y jardines de primera infancia.

En cuanto al aseguramiento en salud éste está próximo a ser universal. Se ha pasado de 23 a 43 millones de ciudadanos con acceso a este servicio. La depuración de las EPS, la posibilidad de acceso virtual de los ciudadanos a la Superintendencia y los mecanismos de agilización de pagos deben contribuir al mejoramiento del servicio.

Entre titulaciones y tierras entregadas, las comunidades campesinas recibieron en este Gobierno 4.800.164 hectáreas. Las principales fuentes se incluyen la compra directa a través de convocatorias, los traslados de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Fondo Nacional Agrario, la titulación, las adquisiciones de Familias Guardabosques y las tierras tituladas a resguardos indígenas.

Las reformas a la Ley de Extinción de Dominio y la adopción de mecanismos institucionales más transparentes para administrar estos bienes, con la transformación de la Dirección de Estupefacientes y la creación de la nueva entidad, SAE, al estilo de CISA, auguran una aceleración del ritmo de recuperación de tierras apropiadas ilícitamente por el narcoterrorismo y la corrupción.

Estos esfuerzos han redundado en un exitoso proceso de superación de la pobreza; en estos años Colombia ha reducido la pobreza en cerca de 2 millones de personas, sin considerar el efecto de los apoyos de política social, y en cerca de 4 millones cuando se incluye el impacto del gasto social en el bienestar real de las familias.

Teniendo en cuenta solamente el ingreso propio de las familias, a 2009 la pobreza se redujo en 8%, y la extrema en 3,3%. Los programas sociales cubren

cerca del 60% del déficit de ingreso de las familias pobres. Sin embargo, la pobreza no sólo tiene que ver con la ausencia de ingresos. El Índice Multidimensional de Pobreza elaborado por el Oxford Poverty and Human Development Initiative, y que examina diez dimensiones de educación, salud y estándar de vida, señala en un reciente informe que la pobreza en Colombia, teniendo en cuenta este índice, es del 9%. Al aplicar esta metodología, el Departamento Nacional de Planeación concluye que entre 2003 y 2008 la pobreza disminuyó en 3,9 millones de personas.

A pesar de estos avances, el Gobierno Nacional y Acción Social enfrentan retos importantes que se desprenden de las gestiones realizadas en años anteriores y que se enmarcan dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, entre ellos, mantener y mejorar el programa de Familias en Acción con mayores recursos e incentivos, fortalecer la gestión y el presupuesto de la red JUNTOS para la superación de la pobreza e impulsar la seguridad alimentaria nutricional con base en la vocación agropecuaria del país.

En cuanto a perfeccionar el programa Familias en Acción, se debe terminar el proceso de bancarización, fundamental para asegurar los ahorros de las familias más vulnerables y generar acceso a los servicios financieros formales; definir una propuesta de atención a niños con discapacidad cognitiva; garantizar recursos para pagar todos los ciclos de la enseñanza; impulsar una ley de educación superior que cobije a los participantes de Familias en Acción con subsidios y crédito del ICETEX, y promover programas de capacitación para madres titulares por medio del SENA. Estos elementos tienen que ver con la inversión en el capital humano y, a su vez, con la intención de promover la educación como uno de los eslabones fundamentales para la política de promoción de empleo del actual gobierno.

Para el fortalecimiento de la gestión de la Red JUNTOS se requiere aprobar un documento Conpes de inversiones estratégicas con incentivos a entidades territoriales; asegurar la destinación específica del presupuesto 2011 por parte de las 17 entidades que conforman la estrategia; alcanzar el micro aseguramiento del 100% de las familias JUNTOS para evitar retrocesos en la lucha contra la pobreza, y crear una red de protección ante eventualidades y accidentes; además, lograr 1,5 billones de pesos para el mejoramiento de las viviendas de las familias JUNTOS.

Con el fin de complementar y mejorar la ReSA se plantea lanzar un gran programa de seguridad alimentaria a nivel rural para que los pequeños productores vuelvan a comer en su finca; garantizar recursos para atender a población vulnerable; impulsar el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria, y destinar un porcentaje de la tierra para siembra de alimentos de pan coger.

Así mismo, nos hemos propuesto ajustar y potencializar programas como mujeres ahorradoras y capitalización de micro emprendimientos, con el fin de que impulsen la generación sostenible de empleos para la población más vulnerable del país.

Finalmente, uno de los principales retos hacia la prosperidad social, consiste en la estabilización de la población desplazada por la violencia; para ello se debe impulsar la estrategia “Retornar es Vivir”, la cual sirve como marco para la garantía de goce efectivo de los derechos de quienes han decidido retornar a sus territorios, ofreciendo acompañamiento para la generación de ingresos sostenible y la restitución de bienes, entre otros.

Teniendo en cuenta los anteriores elementos y a través de la articulación de esfuerzos, este gobierno se propone retomar y potencializar los avances alcanzados durante el gobierno anterior para cumplir con las metas propuestas en el plan de gobierno y con los objetivos de Desarrollo del Milenio en cuanto a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables del país.