

A large, bold, black letter 'E' is positioned on the left side of the page, partially overlapping a light gray rectangular background. The letter is stylized with a thick stroke and a slight shadow effect.

El Fracaso de la Política Social de Samper

César ■ Jaramillo ■ Londoño

El presente artículo tiene por objetivo hacer una serie de reflexiones sobre el cumplimiento y ejecución de la política social, propuesta por el Presidente Ernesto Samper Pizano en su Plan de Desarrollo: el Salto Social. Aunque todavía falta un año para terminar su mandato presidencial, es posible realizar un análisis de las políticas de desarrollo social, a partir de sus problemas, logros y perspectivas durante estos tres años de gestión.

Este artículo plantea, que a pesar de que el Gobierno de Ernesto Samper Pizano se comprometió a impulsar un ambicioso programa de inversión social que superara los esquemas

César Jaramillo Londoño. Trabajador Social - Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. Coordinador del Centro Integral de Servicios. SERVIVIENDA.

neoliberales de la administración Gaviria, la verdad es que la dramática realidad social de estos tres últimos años se ha encargado de demostrar el rotundo fracaso de la política social de este Gobierno. En el origen de este lamentable cuadro social, se encuentra la crisis política que a través del proceso 8.000, reveló con toda su fuerza la inmoralidad a la que había llegado la mayor parte de la clase política colombiana, por la infiltración de dineros del narcotráfico en sus campañas proselitistas. Esta situación, marcó la mas grave alteración institucional de los últimos cincuenta años, la cual llevó al Gobierno a olvidar rápidamente el énfasis social de su administración para defenderse de las constantes acusaciones por el ingreso de grandes cantidades de dólares provenientes del cartel de Cali.

Definitivamente, con esta crisis el Gobierno cambió las prioridades sociales, concentrando todos sus esfuerzos y energías para salir bien librado del juicio en la Cámara de Representantes, así como en el cumplimiento de todas las exigencias que los Estados Unidos le han impuesto en la lucha contra el narcotráfico.

Para sustentar este análisis, el artículo muestra los pésimos resultados de gestión en materia de crisis fiscal, emergencia económica, inflación, desempleo, pobreza, desplazamiento y apertura económica, haciendo mucho énfasis en el año de 1996 que pasará a la historia como uno de los peores años en todos los frentes. Indudablemente, es una lástima que el programa social en sus dos grandes banderas como reducir la inflación y disminuir el desempleo, haya sufrido tan serios reveses durante 1996.

Por este motivo, los trabajadores del Estado prepararon el paro nacional del mes de febrero porque, según el presidente de la Cut, Luis Eduardo Garzon, llegó el momento de que la clase trabajadora se una, pues a pesar de que el Gobierno prometió una política de corte social, está actuando todo lo contrario; en el fondo los trabajadores se sienten profundamente traicionados. Igualmente, verdadera justificación tiene el partido conservador en la oposición y los periódicos el Espectador y el Colombiano, en pedirle la renuncia al presidente y a su gabinete en pleno, ante un panorama social tan desolador.

1. EL PLAN DE DESARROLLO: EL SALTO SOCIAL

Cuando se posesionó el 7 de agosto de 1994 Ernesto Samper Pizano como Presidente de la República, anunció que su Gobierno se convertiría en el Tiempo de la Gente y para ello presentó a todos los colombianos el Plan Nacional de Desarrollo: el Salto Social, el cual tiene como meta final formar un nuevo ciudadano colombiano: más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes, más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador, más integrado en lo cultural y por tanto más orgulloso de ser colombiano (DNP:1995:14).

En consecuencia, el Salto Social es la estrategia que ha diseñado la administración para enfrentar los actuales retos del desarrollo económico y social del país. El eje de la propuesta es un modelo de desarrollo en el

cual la política social juega el papel protagónico (Ocampo:1995:7).

2. EL FINANCIAMIENTO DEL PLAN DE DESARROLLO

El gasto social se eleva, según el Plan de Desarrollo, de un promedio del 10% del PIB entre 1991 y 1994, al 13.5% al final de 1998. En el contexto del proceso de descentralización, gran parte de este gasto adicional, en especial en educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental, será realizado por los departamentos y municipios, con transferencias de la nación, y con recursos asignados en el plan de inversiones al Sistema Nacional de Cofinanciación.

Sin embargo, los principales interrogantes con respecto al Plan del Salto Social se han planteado con respecto a su financiación. En efecto, para el Senador de la República, Juan Camilo Restrepo, en primer lugar, no queda claro cómo se va a financiar el Plan sin que se afecte la estabilidad de la política macroeconómica, debido a que la proyección de los presupuestos del Gobierno Central hasta 1998 muestra en todos los años abultados déficits como porcentaje del PIB: 3.22% en 1995, 3.45% en 1996, 3.66% en 1997 y 4.8% en 1998. Este deterioro alcanza niveles comparables a los registrados durante la primera mitad de la década de los ochenta, período en el cual el déficit promedio alcanzó 3.5% del PIB (Melo:1995:111).

Así mismo, al Consejo Nacional de Planeación también le preocupa la financiación de los programas y proyectos previstos. Las metas establecidas en el Plan dependen de los

recursos disponibles, y el Gobierno debe asegurarlos para cumplir su propuesta social y favorecer el impulso a los sectores productivos. Para ello, el Gobierno dispone de alternativas tales como el endeudamiento interno o externo, una reforma tributaria, un manejo muy eficiente del gasto o el recorte del gasto de funcionamiento en los sectores no sociales. Debe el Gobierno preparar un plan de contingencia para los distintos escenarios financieros que sea razonable prever, con el fin de asegurar la realización del Plan y el cumplimiento de sus metas (CNP:1995:50).

En este sentido, el Gobierno Nacional espera financiar el creciente déficit fiscal con excedentes de las empresas del sector descentralizado, por las mayores cotizaciones a la seguridad social, el aumento del precio externo del café y la elevación de las transferencias a las entidades territoriales. El balance final, según el Plan, es un superávit del sector público consolidado cercano al 1% del PIB para 1995, que por ahora despeja los riesgos inflacionarios. Pero, como lo afirma el analista económico, Eduardo Sarmiento Palacio, no sería realista esperar que estas condiciones se sostengan indefinidamente, ya que el déficit del Gobierno Central tiene características estructurales que contribuyen a mantenerlo e incluso a aumentarlo y, por otra parte, el superávit del sector descentralizado se origina en excedentes que tienden a desaparecer. Por tal razón, si se mantienen las condiciones vigentes, el actual superávit del sector público consolidado se transformará en un plazo de dos años en un déficit crónico de 3% o 4% del PIB (Sarmiento:1995:14).

De la misma forma, para el Codirector de la Junta Directiva del Banco de la República,

Roberto Junguito, la estrategia de cubrir un significativo y permanente déficit fiscal del Gobierno Nacional, del orden del 3% del PIB, con los recursos excedentes del sector descentralizado, es muy incierta, como es el caso de Ecopetrol, debido a la volatilidad de los precios internacionales, de la seguridad social debido a la extensión a más usuarios de los beneficios del plan de salud obligatorio y del superávit previsto de los entes regionales y locales, así como la incertidumbre sobre el monto de los recursos fiscales adicionales que se espera recibir, ante todo, sobre la base de una mejor administración de recaudos (Junguito:1995:30).

En consecuencia, los enormes compromisos de gasto del Gobierno y los programas bandera del Plan, presentan dudas sobre su viabilidad económica y las fuentes de su financiamiento. Como se ha señalado reiteradamente, el financiamiento del Plan se sustenta en hipótesis muy débiles.

Por lo tanto, con los problemas existentes de inflación y revaluación, los altos niveles de evasión de impuestos y las proyecciones del déficit del Gobierno Central, es de esperar fuertes recortes al gasto público a lo largo de la administración Samper, teniendo entonces que reducirse las metas del Salto Social (Sarmiento:1994:233). Por eso, tres años después, esta reflexión no podía ser más realista; las medidas económicas para hacerle frente a esta circunstancia no se hicieron esperar y, sorpresivamente, mientras el país estaba disfrutando de las fiestas de fin año, el Gobierno Nacional declaró el 13 de enero la emergencia económica.

■
Con los problemas existentes de inflación y revaluación, los altos niveles de evasión de impuestos y las proyecciones del déficit del Gobierno Central, es de esperar fuertes recortes al gasto público a lo largo de la administración Samper, teniendo entonces que reducirse las metas del Salto Social.

3. LA EMERGENCIA ECONÓMICA

Uno de los motivos más importantes que dió lugar al estado de emergencia económica, es la grave situación del déficit fiscal que se tornó aún más crítica en los últimos meses del año anterior, pese a los importantes esfuerzos de racionalización, tales como la expedición de las leyes 223 de 1995, sobre reforma tributaria, y 344 de 1996, sobre racionalización del gasto, así como los recortes a los presupuestos de 1995 y 1996 por mas de un billón de pesos, y los proyectados para 1997 en una cifra superior al billón de pesos.

De todas maneras, estos esfuerzos resultaron insuficientes para conjurar la situación de crisis, en razón de la disminución de los ingresos fiscales como consecuencia de la desaceleración económica, los elevados niveles de evasión tributaria, el contrabando, la revaluación del peso, el aumento de las transferencias a las entidades territoriales y a la seguridad social y las medidas contra la inflación, que han ocasionado altas tasas de interés, aumentando de manera no prevista el costo financiero del endeudamiento del Gobierno Nacional (Decreto N° 80:1997).

No obstante, a pesar de la urgente necesidad de enfrentar el déficit fiscal, la declaratoria de

Emergencia Económica no solucionó los problemas de fondo que tenían las finanzas públicas, ya que la crisis del gasto público se sintetiza en una frase: por cada mil pesos que recibe el Gobierno Central, éste se gasta 1.350 pesos. Es decir, después de pagar transferencias y deuda, al Gobierno no le alcanza la plata para pagar la nómina y mucho menos para hacer inversión. De acuerdo con el plan de inversiones para 1997, los ingresos totales para este año se estiman en cerca de 14.2 billones de pesos, comparado con unos gastos que superan los 18.4 billones de pesos. Y es que, según el Gobierno Nacional, en 1996 hubo una caída en los ingresos tributarios por un monto de 800.000 millones de pesos respecto de lo previsto inicialmente, debido a la desaceleración económica de los últimos meses. Semejante caída hizo que el déficit del Gobierno Central alcanzara el 4% del Producto Interno Bruto en lugar del 3.3% como estaba previsto, un nivel sólo comparable a los observados durante la crisis macroeconómica de comienzos de los años 80.

A pesar de todo, y como lo habían vaticinado la mayoría de los analistas económicos y líderes gremiales del país, la Corte Constitucional tumbó la Emergencia Económica por considerar que no había ninguna razón que la justificara. Con la decisión quedó sin piso jurídico el paquete de decretos tributarios que buscaban recaudar 800.000 millones de pesos para tapar una parte del hueco fiscal que supera el 4.3% del Producto Interno Bruto.

La Corte dijo que a pesar de las graves circunstancias por las que atravesaba la economía nacional, ésta no ameritaba la

declaratoria de emergencia económica, ya que no se habían presentado hechos inesperados que justificaran el uso del estado de excepción, es decir, como lo afirma el Magistrado Vladimiro Naranjo, la Corte reconoce que hay hechos graves que afectan la economía, pero que estos no son sobrevinientes, como lo exige la Constitución Nacional. Explicó que hechos sobrevinientes son aquellos que se presentan de manera abrupta, aunque se puedan prever, tales como una caída repentina en los precios internacionales o una sequía.

Estos juristas consideraron que la difícil situación de las finanzas públicas no era un factor nuevo y que el problema del déficit fiscal se habría podido solucionar a través de medidas ordinarias. Por lo tanto, la emergencia fiscal era evidente desde hacía varios meses. Son muchos los que habían manifestado desde hace tiempo que la situación financiera del Gobierno era insostenible, pero éste insistía en minimizar el problema y hacer parecer que tenía la situación bajo control.

4. LA COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Una de esas advertencias provino de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, que fue creada en agosto de 1995 por la Presidencia de la República con el fin de estudiar y plantear alternativas de solución a la difícil situación fiscal.

Esta Comisión, el 22 de marzo de 1996, expidió el primer resumen ejecutivo que denominó; "la naturaleza de la crisis fiscal".

En el texto de 12 páginas, los miembros de la Comisión se preguntan: ¿Hasta qué punto es factible continuar incrementando los ingresos fiscales, sin afectar la capacidad de inversión del sector privado, y reducir los gastos gubernamentales, sin sacrificar los objetivos fundamentales del Plan de Desarrollo?

En este informe, el organismo de consulta indica que hay una crisis estructural de las finanzas que amenaza con derrumbar el sólido andamiaje de la economía, donde la agenda del país para los próximos 10 años estaba vinculada con el problema fiscal. Y agrega que, para avalar esta afirmación, es suficiente indicar que el gasto del Gobierno Nacional ha aumentado en forma descontrolada a tasas superiores a las del PIB, y es que, como lo señala la Comisión, entre 1990 y 1996 los pagos efectivos pasaron de representar el 11.2% al 18% del PIB, al tiempo que las tasas de crecimiento son del 7.9% en el primero de los años y del 16.5% en el último.

En el cuatrienio de Gaviria la relación del gasto oficial frente al PIB pasó del 11 al 15 por ciento. En dos años de Samper pasó del 15 al 17.5 por ciento y los ingresos sólo pasaron de 10 al 13 por ciento. Es obvio, entonces, que a este ritmo de crecimiento del gasto, la situación se torna cada día más difícil.

En su informe, la Comisión del Gasto Público le advirtió al Gobierno los sectores donde debía colocar especial atención para retener el aumento del déficit público. Pero las recomendaciones se quedaron en letra muerta y son justamente los sectores que hoy causan las mayores molestias. Estas son las recomendaciones:

- * Transferencias: Por ser de renta de destinación específica que copa más del 38% del presupuesto del Gobierno Central, su evaluación y seguimiento es clave. Conviene examinar con detenimiento este aspecto, especialmente en seguridad social.
- * Defensa y Seguridad: La difícil situación de orden público, unida al notable incremento de los salarios del personal activo y retirado, determinó que los gastos dedicados a este sector hayan aumentado en forma importante. Medidos en términos reales, su evolución se calcula a un ritmo promedio anual de 9.1%, muy superior al del PIB. Los pagos ascendieron en 1990 a \$423.000 millones y en 1995 fueron de \$2.1 billones, es decir que hubo un aumento del 417% en un lustro.
- * Justicia: Las dificultades de este sector recaen en la magnitud del gasto comprometido y en la ineficiencia.
- * Deuda Pública: Este aspecto toma cada vez mayor protagonismo sobre el presupuesto general como porcentaje del gasto. El servicio de la deuda copa más del 24% del presupuesto y sólo los intereses cerca del 12%. Esto indica que el esfuerzo fiscal para atender los compromisos de la deuda es mayor sin que esté clara la eficiencia del gasto y su mayor productividad.
- * Empleo Público: Contrario a toda lógica administrativa, el Gobierno no cuenta con una política de contratación y de manejo de personal a su servicio. Tanto es así que la información sobre el número de funcionarios no es consistente y menos sus niveles de remuneración.

5. EL RECORTE FINANCIERO A LOS PROGRAMAS SOCIALES

Como natural consecuencia de todo este desbarajuste en las finanzas del Estado, y como ya lo preveían destacados e ilustres investigadores de la economía desde la formulación misma del Plan Nacional de Desarrollo, las medidas de recorte se hicieron realidad.

El Salto Social, que al comienzo de la administración Samper contaba con recursos por 38 billones de pesos, finalizará con menos de 34 billones. El apretón en el gasto público que viene desde 1995 y 1996, será para 1997 de 1.4 billones de pesos, cerca de 1.300 millones de dólares, que significará en términos generales, menores recursos para el otorgamiento de subsidios de vivienda, construcción o mantenimiento de colegios y hospitales, compra de equipos para las Fuerzas Armadas, ejecución de proyectos viales y menores aportes para los programas de nutrición infantil.

Es decir, que el Plan de Desarrollo el Salto Social, programa bandera de la administración Samper, sufrirá un duro revés, ya que no podrá ser ejecutado en su totalidad. Tomando en cuenta todos los recortes que se le han hecho, al finalizar el mandato sólo se habrá ejecutado entre el 65 y el 70 por ciento de lo inicialmente programado. Aunque este porcentaje puede disminuirse aún más, porque tras la caída de la emergencia económica, el Banco de la República ya le exigió al Gobierno un mayor ajuste fiscal ante un preocupante panorama de largo plazo en la economía del país.

El Salto Social, que al comienzo de la administración Samper contaba con recursos por 38 billones de pesos, finalizará con menos de 34 billones. El apretón en el gasto público que viene desde 1995 y 1996, será para 1997 de 1.4 billones de pesos, cerca de 1.300 millones de dólares, que significará en términos generales, menores recursos para el otorgamiento de subsidios de vivienda, construcción o mantenimiento de colegios y hospitales, compra de equipos para las Fuerzas Armadas, ejecución de proyectos viales y menores aportes para los programas de nutrición infantil.

* Los Fondos de Cofinanciación

De la misma forma, el Gobierno está pensando en acabar con los fondos de cofinanciación con el propósito de reducir el déficit fiscal; ya les recortó 300.000 millones de pesos de 800.000 que tenían este año. La idea de la administración es que los fondos existentes sean canalizados a través de la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). Los fondos de cofinanciación han ido absorbiendo año tras año, una gran parte de recursos al presupuesto nacional. Sólo basta observar las siguientes cifras para darse cuenta de la magnitud de sus recursos en relación con el Producto Interno Bruto: en 1993 se destinó el 0.52%, mientras que al año siguiente ascendió a 0.76%, en 1995 subió a 0.88% y el año pasado se estima que fue del 1%.

Desde 1993 existe esta modalidad, que se creó con la Ley 60 de ese mismo año, con el objetivo de financiar proyectos para los departamentos y municipios entre la nación y la entidad territorial, pero el mayor esfuerzo lo hace el Gobierno Central. La financiación

depende de que las juntas de acción comunal, los alcaldes o gobernadores presenten proyectos a las Unidades Departamentales de Cofinanciación (Udeco). Luego de obtenida su viabilidad, se radica en el banco municipal de proyectos y se entrega a los fondos de cofinanciación.

Pese a ello, los fondos de cofinanciación no cumplieron con las expectativas trazadas inicialmente. En marzo de 1996, la Comisión del Gasto Público advirtió sobre la labor de estos fondos, considerando que el Sistema de Cofinanciación no ha cumplido el propósito fundamental de constituirse en mecanismo de estímulo al empleo de recursos de las regiones para sacar adelante proyectos de inversión importantes. Cerca del 50% de los recursos de los fondos se han destinado a gastos como sueldos y salarios o insumos de utilización cotidiana.

La Comisión también encontró entre las fallas de los fondos, que la forma de asignación de las contrapartidas estaba sujeto a presiones políticas. Estos manejos irregulares, llevaron a la Comisión del Gasto Público a recomendar su eliminación y sugirió la conformación de un sistema de banca de desarrollo, con base en Findeter a través del establecimiento de líneas de crédito blandas para financiar y respaldar proyectos de inversión en municipios y departamentos de baja capacidad económica.

Así mismo, según un estudio del Consejo Nacional de Planeación, los fondos de cofinanciación tienen el peor desempeño dentro de las instancias que ejecutan recursos de inversión social. El Sistema Nacional de Cofinanciación se ha convertido en un problema

neurálgico por la mala asignación de recursos a las regiones, puesto que se asignan volúmenes importantes de recursos a través de los parlamentarios, sobre los cuales existe poco control en su ejecución. Estos recursos se asignan por fuera de los planes de desarrollo y de los trámites regulares. Se pierde así, entonces, la noción de que los proyectos deben tener origen en los alcaldes y las comunidades. Si a esto se añade también, la debilidad técnica y operativa de muchos municipios, el sistema ha terminado por convertirse en la extensión de viejas prácticas políticas, en detrimento de la autonomía y el desarrollo local.

De acuerdo con estas críticas, si bien el problema ha alcanzado dimensiones de crisis durante la administración Samper, la politización se inició durante el Gobierno anterior. Según algunos congresistas, la administración Gaviria también empleó los fondos para lograr la aprobación de proyectos en el Congreso.

En general, para Clemente Forero, Presidente del Consejo Nacional de Planeación, este drástico recorte en la financiación del Plan significa que ya deja de ser social, debido a que entre la inversión social de la administración Gaviria y la actual, no hay mucha diferencia, ya que en esas partidas figura un alto nivel de gasto en funcionamiento. Hacer un recorte de un 1 billón de pesos en los programas sociales, le quitaría el carácter social que tiene el Plan y para el cual contó con el apoyo del Consejo Nacional de Planeación.

Igualmente, para Gabriel Rosas Vega, Coordinador de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, el Presidente Ernesto Samper

Pizano debe decir que el Salto Social fue el propósito inicial de su Gobierno, pero la situación fiscal del país es de tal magnitud, que se debe dedicar a arreglarla para que el país lo recuerde como el que logró en alguna medida solucionar el problema fiscal. Es preferible esto para el futuro de Colombia a que no cumpla el Salto Social, porque en todo caso, no lo va cumplir.

* La Red de Solidaridad Social

Uno de los programas sociales más importantes del Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, es la Red de Solidaridad Social. Esta iniciativa, busca llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población con servicios de salud, educación, nutrición, empleo, capacitación e infraestructura física. Este tipo de programas, denominados de compensación social, es una de las innovaciones que se están dando en los últimos años en la esfera de las políticas sociales para combatir la extrema pobreza en varios países de América Latina.

En su discurso de posesión, Ernesto Samper Pizano afirmó que para llegar a los diez millones de colombianos más pobres, marginados de los programas sociales tradicionales del Estado, "pondría en marcha, desde esa misma semana, bajo la orientación de la Presidencia, una Red de Solidaridad Social que llevará apoyos concretos y directos a los sectores más vulnerables de la población como las madres cabezas de familia, los ancianos indigentes, los campesinos de veredas remotas, los jóvenes de barrios tuguriales y los niños en estado de postración alimentaria. Al terminar su administración, estaría destinando más del 1% del PIB a estos programas".

Unos días más adelante, en el acto de lanzamiento de esta iniciativa, el Presidente de la República dijo que "con esta Red demostraremos también que en Colombia sí se puede hacer inversión social eficiente, sin desperdiciar recursos y aplicando los más rigurosos sistemas de administración pública y capacidad de gestión de los funcionarios encargados de impulsar los programas. No crearemos más burocracia innecesaria, eliminaremos trámites para acceder a la ayuda del Gobierno y haremos que los subsidios sean transparentes para evitar cualquier brote de corrupción en el manejo de los recursos que llegarán directamente a la gente, sin intermediarios".

Sin embargo, como lo analicé en un reciente artículo publicado en la revista N° 105 de la Universidad EAFIT, la Red después de tres años de gestión, enfrenta varios problemas derivados de su diseño inicial y de su actual nivel de ejecución. Ya varias instituciones como la Contraloría General de la Nación en 1995 y la Unidad Investigativa del periódico El Tiempo en 1996, confirmaron la ineficiencia, el despilfarro presupuestal por su excesiva carga burocrática y los altos costos que demanda su funcionamiento, así como su baja ejecución y la lentitud en el traslado de los fondos a los municipios.

Una de las limitaciones más grandes del programa, es el desfase existente entre los recursos asignados a la Red frente a la magnitud de la población pobre que pretende abarcar. Al comparar estas cifras, es alta la probabilidad de no lograr la meta y por tanto de perder impacto social, generando nuevas frustraciones en la población. Esta situación,

se agravó aún más por el creciente déficit fiscal que obligó al Gobierno Nacional a declarar el 13 de enero el estado de emergencia económica. Por lo tanto, las perspectivas de inversión de la Red para 1997 y 1998 no son muy optimistas, ya que una de las primeras medidas es la puesta en marcha de un gran recorte en los gastos de inversión y funcionamiento que van afectar a todos los programas sociales.

De otra parte, la experiencia de otros países como Chile y México, demuestra que los subsidios de la Red generan pasividad y dependencia en la población beneficiaria. Esta debilidad, advierte Fedesarrollo, no remedia las condiciones estructurales de la pobreza y por el contrario, crea el riesgo de distraer importantes recursos que serían más rentables desde un punto de vista social en la solución de las carencias educativas y en la atención de las necesidades básicas de salud. Por tal razón, la Red tiene que lograr un exigente esfuerzo de coordinación interinstitucional e intersectorial para integrarse dentro del conjunto de la política social y superar de esta manera, su visión asistencialista.

Una de las limitaciones más grandes del programa, es el desfase existente entre los recursos asignados a la Red frente a la magnitud de la población pobre que pretende abarcar. Al comparar estas cifras, es alta la probabilidad de no lograr la meta y por tanto de perder impacto social, generando nuevas frustraciones en la población.

Pero, la ausencia de integración y coordinación en los programas constituye una de sus principales limitaciones. De acuerdo con un

documento Conpes, la Red reúne programas muy diversos, que no configuran una estrategia global de desarrollo social o de reducción de la pobreza, por lo cual existe el gran problema de que muchas de sus intervenciones se conviertan en acciones puntuales, aisladas y de naturaleza asistencial, sin impacto duradero sobre la calidad de vida de las comunidades.

Igualmente, para la investigadora social, Consuelo Corredor, las estrategias para la niñez, la tercera edad y los discapacitados son programas de carácter muy general y parecen más bien políticas paliativas y asistenciales. No hay una estrategia ambiciosa, integral y coherente para generar ingresos familiares que permitan a las familias asumir adecuadamente el desarrollo de estas personas. Así sucede con los ocho programas de la Red de Solidaridad Social, que no superan la visión asistencialista de transferir recursos transitorios, los cuales alivian la situación de grupos reducidos en tanto permiten cubrir algunas carencias, pero no modifican las condiciones estructurales que impiden su inserción productiva y su estabilidad en el largo plazo (Corredor:1995:66).

Por último, el senador Juan Camilo Restrepo Salazar afirma, que subsiste el riesgo de una eventual clientelización en la asignación de estos recursos por el carácter asistencialista que le es propio. Por tal motivo, es necesario que se establezcan veedurías comunitarias para evitar la filtración de influencias políticas en la distribución de los recursos de la Red, mucho más cuando, 1997 y 1998 van a ser dos años de intensas campañas políticas, y donde se espera que la confrontación por el poder entre las distintas fuerzas políticas

augure un panorama social bastante polarizado.

En efecto, después de la profunda crisis política de 1996 por la recepción de dineros del narcotráfico en la campaña Presidencial de Ernesto Samper Pizano, lo más probable es que se anticipe la contienda política, lo cual sin duda, someterá al país al más largo proceso electoral de los últimos 25 años, en el que, seguramente se usarán todo tipo de estrategias para contrarrestar a los adversarios incluyendo los beneficios de la Red de Solidaridad Social.

* La Reducción de las transferencias Municipales

En un balance del Salto Social de 1995, se establece que se ha profundizado el proceso de descentralización, ya que en forma progresiva se han incrementado los recursos de inversión que ejecutan las entidades territoriales a través del situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y el Sistema Nacional de Cofinanciación, al igual que algunos componentes crediticios y los recursos provenientes de las regalías (DNP:1995:10).

No obstante, en los días de la declaratoria de la emergencia económica, el Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, anunció que a partir del segundo semestre planteará nuevamente ante el Congreso de la República la reducción de las transferencias a las entidades territoriales. Es cierto, como lo manifestó el Gobierno Nacional en la declaración de emergencia económica, que el alarmante déficit fiscal amenaza la estabilidad macroeconómica del país, y que uno

de los factores fundamentales que está incrementando el déficit son las transferencias.

Reconociendo la crisis de las finanzas públicas, la solución no es detener los aumentos graduales de las transferencias a los municipios. Por el contrario, la alternativa es reducir significativamente el tamaño del Gobierno Central, eliminando las tareas de ejecución que cumplen todavía los Ministerios, desmontando los fondos de cofinanciación que liberarían alrededor de 800 mil millones de pesos que vienen siendo utilizados con fines políticos y terminando con la Red de Solidaridad Social, que es un despilfarro en programas sociales totalmente innecesarios.

La ausencia de integración y coordinación en los programas constituye una de sus principales limitaciones. De acuerdo con un documento Conpes, la Red reúne programas muy diversos, que no configuran una estrategia global de desarrollo social o de reducción de la pobreza, por lo cual existe el gran problema de que muchas de sus intervenciones se conviertan en acciones puntuales, aisladas y de naturaleza asistencial, sin impacto duradero sobre la calidad de vida de las comunidades.

Lo que hay en el trasfondo de este asunto, es que el gobierno no quiere reconocer que el nivel central continuó incrementando en forma desmedida sus gastos, y por ello es el gran responsable del actual momento crítico de las finanzas del Estado. Por tal motivo, los municipios no pueden ser los que paguen los platos rotos de este caos, y tampoco se les puede declarar como los únicos culpables de todos los problemas que ha tenido el proceso de descentralización en el país. Al contrario,

antes de debilitarlos es necesario fortalecerlos con un programa de asistencia técnica que les permita modernizarse institucionalmente y mantener el ritmo de las transferencias.

Parece que el Ministro de Hacienda, además de crearse conflictos innecesarios con los empresarios y los trabajadores con un alto costo político para el Gobierno, quiere esta vez entrar en disputa con los Alcaldes. Una lucha bastante peligrosa para un gobierno completamente deslegitimado, y se puede afirmar con toda seguridad que si la evidencia de ingreso de dineros del narcotráfico en la campaña liberal no logró tumbar al Gobierno, los Alcaldes, como indiscutibles líderes del desarrollo local, sí lo pueden hacer, si el Ministerio de Hacienda sigue intentando recortar las transferencias a los municipios.

6. EL AUMENTO DEL DESEMPLEO

El empleo es la fuente fundamental de ingresos para el grueso de la población. Más allá de ello, sin embargo, la falta de empleo priva a las personas del sentido de pertenencia a la sociedad. De ahí la importancia que le atribuye el Plan como vínculo entre el desarrollo económico y el desarrollo social.

El Plan propone tres tipos de políticas para garantizar una generación dinámica de puestos de trabajo. En primer lugar se encuentran las políticas económicas de carácter general, esto es, una política macroeconómica sana, la cual, unida a políticas sectoriales activas, le permita al país crecer rápidamente y, en particular, recuperar el crecimiento de los sectores productores de bienes comercializables. Las segundas son aquellas dirigidas a dinamizar la pequeña

propiedad y la economía solidaria para convertirlas en poderosas palancas de generación de empleo y democratización de la propiedad. Las terceras son las que actúan más directamente sobre el mercado de trabajo, como la mejora del sistema de formación profesional, los mecanismos de intermediación laboral y el diseño de programas de emergencia para grupos sociales y regiones en crisis (Ocampo:1995:11).

El Gobierno consideraba que la combinación de las estrategias económica y social generaría al menos 1.6 millones de nuevos empleos y mejoraría la calidad de los existentes. Estas acciones harían que el empleo creciera a una tasa del 2.8% anual, lo cual podría reflejarse en el mercado de trabajo a través de descensos en la tasa de desempleo, mejoras en la calidad de los puestos de trabajo o incentivos a aumentar la participación laboral (Pérez: 1995:155). Uno de los requisitos fundamentales para alcanzar esta meta, era el crecimiento económico, el Plan de Desarrollo aseguraba una tasa de crecimiento del PIB de 5.7% promedio anual en el cuatrienio.

* Recesión Económica

Infortunadamente, los resultados del Producto Interno Bruto (PIB), que al inicio de la administración Samper mostraba un crecimiento anual de 5.7%, bajó a 5.3% en 1995 y posteriormente en 1996 se derrumbó a 2.1%. Pero esto no es todo, porque el desempeño del PIB en lo que va corrido del primer trimestre de 1997 fue de -1.22%, cuando todo el país esperaba que 1997 sería el año de la reactivación económica. Esta cifra, sumada a la caída del 0.1% de la producción de bienes y servicios en el último trimestre de 1996, confirma que Colombia se encuentra

en un período agudo de recesión económica, como lo explican los textos de economía al registrar dos trimestres consecutivos de caída del PIB.

Lo anterior significa también, una caída generalizada en las principales actividades de la producción nacional, al observar las cifras, la situación no puede ser menos dramática. El sector agropecuario, que crecía en el primer trimestre de 1996 a tasas de 2.7%, bajo a 3.5% entre enero y marzo de 1997, la industria manufacturera paso de un crecimiento de 0.1% a cifras negativas de -2.6%, la actividad constructora había aumentado 5.7% en los primeros tres meses de 1996, en ese mismo período de 1997 ha caído 6.6%, el transporte pasó de aumentos de 6.5% a 2.2%, el sector de servicios bajó de 9.2% a 6.1% en igual período.

Así mismo, según la última encuesta de opinión industrial realizada por la Asociación Nacional de Industriales (Andi) en conjunto con otros gremios del país, los industriales colombianos continúan sin ver la luz al final del túnel, al respecto, las cifras son terriblemente desalentadoras: la producción esta en picada en un 3.3%, las ventas cayeron en 1.4% y en cuanto a las expectativas, la encuesta revela un deterioro preocupante, pues el 74% de los interrogados califica la situación de su empresa como regular o mala, con el agravante de que no se percibe una mejoría en el futuro inmediato. En ese sentido, sólo el 23.1% espera que las cosas mejoren en el próximo semestre, mientras que el 76.9% afirma que éstas seguirán igual o que incluso peor.

Es decir, que la sombra de 1996, el peor año en materia económica de este Gobierno, se está

extendiendo a 1997 con consecuencias graves para la generación de empleo y para las expectativas de los inversionistas. En relación con el desempleo, según las cifras del Departamento Nacional de Estadística (Dane), la tasa llego al 12.1% en septiembre de 1996, luego bajo en diciembre del mismo año al 11.2% y después se volvió a incrementar al 12.7% en el primer trimestre de 1997, la tasa más alta de la actual década.

Pero lo más grave está por venir, porque las proyecciones para 1997 no permiten ser nada optimistas, ya que el crecimiento estará sustentado principalmente por los sectores petrolero y minero, los cuales son intensivos en capital y no en mano de obra. Las actividades económicas con mayor capacidad para generar empleo como la industria y la agricultura no presentan muy buenas perspectivas.

Igualmente, el recorte en el gasto público que sería superior al billón de pesos, tampoco permite pensar que el empleo se pueda recuperar. Según los cálculos de los estudiosos del tema del empleo, se prevé que la tasa de desempleo continuará aumentando aún más con las medidas tomadas para enfrentar el déficit fiscal del Gobierno. Según estas previsiones, la tasa de desempleo en 1997 se situará alrededor del 13% y se verá impulsada, principalmente por el despido de empleados del sector público como consecuencia del recorte en el gasto y en cumplimiento de las normas de fusión y liquidación de empresas estatales. De acuerdo con los análisis del Gobierno, en el sector público cerca de 10.000 personas pasarán a engrosar las filas de los desempleados para este año.

Pese a estas proyecciones negativas y ante la escandalosa cifra de desempleo registrada en el primer trimestre de 1997, el Gobierno Nacional realizó en el mes de mayo una Cumbre sobre Empleo, en la cual anunció una especie de plan de consolación para los desempleados, orientado a la creación de solamente 120.000 empleos en lo que resta de la administración Samper, cubriendo sólo al 15% de los desocupados.

La propuesta fue recibida por los gremios y los sindicatos con escepticismo, pues consideran que el problema es profundo y complejo y no se va a resolver con medidas de corto plazo sino con un cambio en el manejo de la economía. Para el Presidente del Consejo Gremial, Luis Carlos Villegas, es muy difícil pensar que en plena recesión económica se pueda lograr un aumento sostenido en la tasa de ocupación.

En definitiva, este año tampoco será para el programa de Más y Mejores Empleos, y lo que es peor, cada vez se alejará más la meta de 1.6 millones de nuevos puestos de trabajo. Por ahora, entonces, esta meta es sólo un espejismo más que los colombianos han visto en este Gobierno.

* Plan Nacional para la Microempresa

Cuando el Presidente Ernesto Samper Pizano lanzó el plan nacional para la microempresa, pronunció estas palabras: "Me siento especialmente complacido de encontrarme hoy reunido con un grupo tan selecto de microempresarios, dirigentes sociales, cooperativistas y voceros de la economía solidaria. Y digo que de manera especial, porque durante mi campaña presidencial me comprometí a

convertir a la microempresa en un sector estratégico para la creación de más y mejores empleos. Por ello, diseñaremos un ambicioso plan de apoyo a los microempresarios que nos permitirá generar 350 mil empleos en este sector económico".

Pero al analizar el desempeño de la pequeña y mediana empresa durante 1996, se observa que éste fue particularmente difícil, ya que según reportes de la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales (Acopi), en el primer semestre del año pasado, ya se registraba una pérdida de 30.000 empleos, causada principalmente por la desaceleración general de la economía y las altas tasas de interés. Acopi advirtió en uno de sus informes, que en 1996 se presentó un concordato cada dos días, cuando en años anteriores se reportaba uno cada trece días y los embargos fueron superiores ocho veces a los de 1995.

Las actividades industriales más afectadas han sido la fabricación de muebles de madera, cuero y sus manufacturas, calzado, maquinaria no eléctrica, vidrio y papel. En estos sectores la producción ha caído en promedio 19.6% y el empleo 7.6% entre enero y octubre de 1996.

Pero aquí no para todo, pues el proceso de deterioro de la pequeña y mediana industria no parece tener fin, según la última encuesta de comportamiento y opinión de la pequeña y mediana industria que realizan Acopi y el Cinset, los resultados muestran que el primer trimestre de 1997 fue nefasto, ya que registró los peores indicadores de los últimos 15 años, pues el 69% de los empresarios encuestados calificaron su situación como regular, el

10% como mala y el 21% la observó como buena.

En cuanto al manejo de la nómina, el 54% de las empresas han reducido su planta de personal durante el último año, el 16% de los empresarios planea contratar nuevos trabajadores durante el segundo trimestre, mientras que un 26% anuncia que habrá más despidos. Con esas cifras, el Cinset ya anticipó una disminución de las plazas de empleo en la pequeña y mediana empresa del 10% entre abril y junio de 1997.

Además, los empresarios afirman que la crisis de la demanda también los está afectando. De hecho, el 11% de las empresas están virtualmente paralizadas, ya que están utilizando menos del 40% de su capacidad instalada y un 54% está trabajando a media máquina, ya que utilizan entre un 54% y un 60% de su capacidad instalada.

De otra parte, Acopi y Fedesarrollo consideran que el fracaso del Plan Nacional para la Microempresa radica en la ausencia de políticas concertadas entre el Gobierno Central, los municipios y el sector privado, y en el énfasis que le dió la administración del Presidente Samper a la creación de microempresas de subsistencia. Estas últimas son promovidas desde la Red de Solidaridad Social y han absorbido la mayor parte de los recursos dirigidos al fomento de las pequeñas y medianas empresas. Estas microempresas de subsistencia no generan desarrollo, ni

crecimiento, ni empleo, contrario al sector de la microempresa de acumulación, y de la pequeña y mediana empresa, que permiten el crecimiento y el empleo estable y productivo.

7. EL INCUMPLIMIENTO EN LAS METAS DE INFLACIÓN

Una de las estrategias que diseñó el Gobierno Nacional para frenar la inflación, fue el Pacto Social, que dentro de sus objetivos estaban aumentar la productividad, concertar los salarios, controlar los precios y más específicamente, quitarle la inercia a la inflación. El Plan proponía reducirla del 18% en 1995 hasta llegar a un 10% en 1998.

Una de las estrategias que diseñó el Gobierno Nacional para frenar la inflación, fue el Pacto Social, que dentro de sus objetivos estaban aumentar la productividad, concertar los salarios, controlar los precios y más específicamente, quitarle la inercia a la inflación. El Plan proponía reducirla del 18% en 1995 hasta llegar a un 10% en 1998.

En el acto de presentación de las bases del Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios, el Presidente de la República afirmó que estamos conscientes de que sin una contribución firme y decidida del Gobierno

Nacional, el Pacto no puede arrancar en firme. Por ello hemos estado trabajando en los últimos meses, en forma intensa, en la definición de los compromisos que estaríamos en capacidad de asumir en caso de llegar a concretarse, como esperamos se llegue a la suscripción de este histórico acuerdo. El Gobierno referirá sus compromisos de precios, salarios y productividad a los sectores de servicios públicos, transporte, gasolina, arriendos, matrículas educativas y medicamentos.

Sin embargo, la retórica del Gobierno para defender las bondades del Pacto social fue superada por la realidad, debido fundamentalmente a que durante 1996 la meta de inflación fue del 21.63%, superando ampliamente la meta que para 1996 había fijado el Banco de la República en un 17%, es decir un 4.63% por encima.

No obstante, lo más grave de todo, es que la mayor responsabilidad por el incremento de los precios durante 1996 recae sobre el Gobierno, por no haber controlado la parte que le correspondía, en particular los aumentos en los servicios públicos. En efecto, el crecimiento más alarmante se dió en las pensiones de los colegios que aumentaron todo el año en un 60.83%, y precisamente el control de precios a la educación fue uno de los mayores dolores de cabeza del Pacto Social. Pero también, fue alto el precio de la energía, igualmente a cargo del Gobierno, que aumentó en un 50.19%, el acueducto en un 27.21% y el pasaje de bus urbano en un 23.49%.

La realidad muestra, entonces, que las presiones inflacionarias presentadas durante 1996 se atribuyen más a la ineficiencia del gobierno, en sus diferentes ordenes, nacional, departamental y local en el control de los precios de los servicios a su cargo, que a la supuesta disminución de la oferta agrícola.

De otro lado, uno de los fracasos del pacto social en 1996 fue que no se estudiaron las incidencias de algunas medidas como el desmonte de los subsidios en el servicio de energía eléctrica para los estratos cuatro, cinco y seis y por consiguiente, el Pacto arrancó

perdiendo terreno frente a uno de sus objetivos, como es el de lograr la meta de inflación propuesta por el Banco de la República.

En consecuencia, las intenciones del Pacto Social se quedaron en el papel, debido principalmente a que durante los dos años de vigencia de éste, la inflación siguió disparada, perdiendo credibilidad para los distintos actores económicos del país. Por esta razón, pasados ya casi siete meses de 1997, los empresarios y los trabajadores no han firmado aún el Pacto Social para este año. Para algunos gremios del país, el principal mecanismo de concertación está en cuidados intensivos y serán muchos los esfuerzos que deberán realizar el Gobierno, los trabajadores y el sector privado para revivirlo.

8. LA CRISIS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

En un informe sobre los resultados de la Vivienda de Interés Social durante la administración Samper, elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (Inurbe), muestra que las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo se tornan cada vez más difíciles de alcanzar, en la medida en que ni siquiera con la asignación de los recursos programados se alcanzarían las metas físicas, dado que el valor promedio del subsidio utilizado para el cálculo estuvo muy por debajo del que actualmente se asigna. De acuerdo con el análisis, el programa de ajuste al gasto público, también empieza a hacer estragos en el sector de la Vivienda de Interés Social. La cuota de sacrificio consiste en que, mientras en el Plan de Desarrollo se había planteado incrementos anuales del 25%

en 1996 y 1997, en la práctica los recursos asignados al Inurbe se han venido disminuyendo en un 13 y un 18 por ciento respectivamente.

De igual forma, en otro estudio titulado: "Las Políticas de Vivienda en los Noventa", concluido a finales de 1996 por el Viceministerio de Vivienda, reveló que el déficit habitacional del país afecta en la actualidad a 3.57 millones de familias, de las cuales 1.42 millones necesitan vivienda nueva, mientras 2.15 millones requieren efectuar adecuaciones a sus unidades porque tienen problemas de estructura, servicios públicos o espacio. Aunque el número de familias con déficit es alta en las zonas urbanas del país en un 31.2%, la proporción en el campo es aún mayor con un 66.7%.

Para responder de manera eficiente a las crecientes cifras de déficit señaladas, hace falta reformular algunos de los términos en la política de vivienda y, particularmente, en la del subsidio. Lo que se debe lograr, por un lado, es un mayor impacto sobre la equidad y la mitigación de la pobreza, y por el otro, recuperar la dinámica en el crecimiento económico y en la generación de empleo, a través de la reactivación de la construcción.

En el documento, el Gobierno reconoce que la política de vivienda afronta dificultades generadas no sólo por las fallas e inconsistencias en su formulación original, sino, también, por los escasos recursos que se le han asignado al sector durante las últimas décadas. Por eso, se plantea la necesidad de introducir cambios de importancia, máxime si se tiene en cuenta los compromisos adquiridos por el

Gobierno y la poca capacidad de respuesta institucional con la que se cuenta. Y es que, con el actual nivel de ejecución de los programas de Vivienda de Interés Social, ésta solo satisface a una pequeña proporción del inmenso número de familias que necesitan vivienda. De acuerdo con la última encuesta de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), los estratos 1, 2 y 3 soportaron los rigores de una escasa oferta, mientras que los del 4 al 6 experimentaron todo lo contrario.

Para responder de manera eficiente a las crecientes cifras de déficit señaladas, hace falta reformular algunos de los términos en la política de vivienda y, particularmente, en la del subsidio. Lo que se debe lograr, por un lado, es un mayor impacto sobre la equidad y la mitigación de la pobreza, y por el otro, recuperar la dinámica en el crecimiento económico y en la generación de empleo, a través de la reactivación de la construcción.

En el fondo de esta crisis se encuentran las altas tasas de interés, la poca capacidad de pago de los estratos más bajos de la población, la consecuente dificultad por parte del sistema financiero para otorgar créditos a las familias de escasos recursos y el bajo subsidio otorgado por el Gobierno. Estas condiciones hacen que la ecuación de Vivienda de Interés social no cuadre. A los problemas anteriores, también hay que sumarle el elevado precio de la tierra y de los materiales de construcción, así como las estrictas reglamentaciones que en Colombia existen para construir Vivienda de Interés Social.

9. LOS ESTRAGOS DE LA APERTURA ECONÓMICA

Una de las promesas de la campaña de Samper, la de ponerle corazón a la apertura a través de una visión diferente del proceso para que se realice con gradualidad, selectividad y reciprocidad, no se ha visto materializada; antes por el contrario, la actual administración ha mantenido y profundizado la apertura al comercio internacional.

Según el analista económico, Eduardo Sarmiento Palacio, el país está viviendo los descalabros de una apertura comercial que desplaza la industria y la agricultura de alto valor agregado, de un sistema de banda cambiaria que promueve la revaluación, y de una política restrictiva en una economía expuesta a serias distorsiones y rigideces en los mercados de bienes y capitales. Todo esto ha causado profundos desequilibrios sobre algunos sectores agropecuarios e industriales, que han enfrentado múltiples dificultades para ajustarse a las nuevas condiciones de la economía, debido a que soportan principalmente una severa competencia para la cual no estaban totalmente preparados. Los renglones más afectados han sido los del cuero, calzado, textiles y confecciones, entre otros.

La agricultura, por ejemplo, estuvo en 1996 en las peores condiciones de los últimos años, al observar los indicadores del sector, se registran caídas tanto en cultivos permanentes como en transitorios. La superficie agrícola cosechada bajó en 175.000 hectáreas y se ubicó en 3.1 millones, medio millón menos que en 1990. El ingreso real del productor, disminuyó un 18% en relación con el de 1995,

una caída ocasionada por el aumento de los costos de producción y la pesada carga de las obligaciones financieras. Además, los jornales agrícolas bajaron un 5% y el desempleo rural se incrementó en 62.000 cesantes, una cantidad muy alta si se tiene en cuenta que entre 1991 y 1994, el empleo rural se había reducido en 154.000 puestos. Y como si esto no fuera suficiente para el sector agrícola, las importaciones crecieron entre 1990 y 1996, a una tasa promedio anual de 49.3%, mientras que la producción agraria nacional sólo ha crecido a tasas de 1.3%.

Estas cifras, indican la mayor caída del sector agropecuario desde los primeros años de la década. Por eso, el Presidente de la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC), Juan Manuel Ospina, afirma que la apertura es una tormenta sin fin que sigue arrasando con el sector agropecuario y que hoy se extiende peligrosamente a los pequeños productores manifestando unas desastrosas consecuencias sociales. Por ello, solicita que se frene el proceso de internacionalización de la economía revisando niveles arancelarios y asignando subsidios a la agricultura.

10. EL DESPLAZAMIENTO HUMANO

Uno de los conflictos internos más dramáticos que viven miles de personas en el país, son los desplazados que por razones de violencia son obligados a abandonar su hábitat y sus pertenencias para protegerse de la guerra a muerte que libran guerrilleros, paramilitares, autodefensas y fuerzas militares por el control del territorio.

El incremento del paramilitarismo, se ha convertido en la causa más frecuente del

desplazamiento forzado de muchas familias en el último año. El caso de la Hacienda Bellacruz, ubicada en el sur del Cesar, así como los habitantes del municipio de Riosucio en el Chocó, son sólo dos ejemplos de cómo los campesinos deben huir de sus parcelas por culpa de las múltiples amenazas de muerte.

En un reciente informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), se revela que durante 1996, cerca de 36.202 hogares, aproximadamente 181.000 personas, fueron desplazadas por la violencia, fenómeno que afecta más a las mujeres y a los niños, que generalmente huyen tras haber perdido al esposo o al padre.

El informe concluye que la cifra de familias enteras desplazadas puede equipararse con la siguiente afirmación: "Cada hora, dentro del territorio nacional, se desplazan por causas de la violencia cuatro hogares", lo que indica que hoy uno de cada 40 colombianos se encuentra en situación de desplazamiento. Las instituciones que elaboraron el informe, sacaron un promedio que les permitió establecer que durante 1996, los departamentos que más reportaron expulsión fueron: Antioquia (45%), Cesar (10%), Córdoba (8%), Santander (7%), Sucre (5%) y Caquetá (5%).

Las amenazas, los asesinatos, las desapariciones, los atentados y las torturas son, en su orden, las razones que finalmente llevan a tomar esa decisión. Las acciones desatadas por los paramilitares han generado un éxodo sin precedentes; fueron ellos, en 1996, los

responsables del 33% del fenómeno del desplazamiento, seguido por los grupos guerrilleros en un 29%.

Es evidente que el fenómeno del desplazamiento por razones de violencia se ha incrementado en los últimos tres años en el territorio nacional, y seguirá expandiéndose, pues es un grave problema de derechos humanos que se multiplica día a día, condenando a los desplazados a vivir en el amparo del silencio y la clandestinidad. En total, la población desplazada desde 1985 hasta hoy, asciende a 900.000 personas.

Según Jorge Rojas, presidente de Codhes, el 53% de la población desplazada corresponde a mujeres, en tanto que un 64% son menores de 18 años, provenientes en su mayoría de zonas rurales y sujetas a un detrimento gradual de sus condiciones de vida. Con relación a estudios anteriores, se evidencia un incremento de la mujer cabeza de familia, que en 1996 representó el 36% del total de hogares desplazados en Colombia. Entre las causas principales del fenómeno se destacan la muerte del esposo, el abandono del hogar durante el proceso de violencia o desintegración familiar a raíz del asesinato de un ser querido.

Sin embargo, lo más sorprendente de todo, es la ausencia de políticas y programas sociales del Estado en sus niveles nacional, departamental y local para prevenir y atender a los desplazados del país. En el Plan de Desarrollo: el Salto Social, no se menciona ni una sola palabra sobre esta desgarradora tragedia nacional.

Lo más sorprendente de todo, es la ausencia de políticas y programas sociales del Estado en sus niveles nacional, departamental y local para prevenir y atender a los desplazados del país. En el Plan de Desarrollo: el Salto Social, no se menciona ni una sola palabra sobre esta desgarradora tragedia nacional.

11. EL AUMENTO DE LA POBREZA

En la reciente Conferencia Episcopal Colombiana celebrada del 3 al 7 de febrero de 1997 en Santafé de Bogotá, se hizo un descarnado análisis del impacto de la pobreza en el pueblo colombiano. Los obispos formularon serias denuncias sobre el empeoramiento de las condiciones de pobreza y empleo de la población. Esta crítica situación, que amplía la brecha entre ricos y pobres y acrecienta la deuda social, contribuye de manera especial a la larga lista de conflictos que padece la mayor parte de la comunidad colombiana, sin que hasta ahora, el llamado Salto Social, que era la tabla de salvación para la población más pobre, haya hecho lo necesario para remediar esta situación.

En su declaración, los obispos expresaron que el proceso de empobrecimiento en el país se caracteriza por la aparición de nuevas formas y actores violentos, el aumento de los desplazados, la escandalosa impunidad que asciende al 97% de los delitos, el avance del fenómeno de la corrupción, el alarmante crecimiento en el índice de desempleo, el asistencialismo en los programas sociales que no atacan las causas estructurales de la pobreza, la falta de una política que atienda al sector campesino más

deprimido y la crisis en los sectores industrial, agropecuario y comercial por la apertura indiscriminada.

Al final del encuentro, los prelados, cuya misión los pone en contacto directo con los pobres, con quienes padecen el hambre y la miseria, discutieron sobre la necesidad de seguir estudiando el proceso de empobrecimiento, dado que el problema se expresa en rostros humanos concretos y por tanto, su dinámica es muy compleja y polifacética. Sin embargo, constataron que la pobreza del pueblo es progresiva; que se trata de un empobrecimiento no sólo económico sino cultural, moral, ambiental y de respeto por la dignidad humana.

12. CONCLUSIONES

Pese a la urgente necesidad para Colombia de un Plan de Desarrollo como el propuesto por el Gobierno de Ernesto Samper Pizano, que buscaba saldar la gran deuda social, aumentar la inversión social, fomentar el empleo, modernizar la educación, proteger a los sectores productivos de la competencia extranjera y recuperar el campo. Lamentablemente, después de tres años de gestión, los resultados en todos los frentes son realmente mediocres.

La génesis de este desastre nacional comienza el mismo día en que algunos de los más representativos dirigentes de la campaña política de Ernesto Samper Pizano aceptaron recibir dineros del cartel de Cali, empezando desde su gerente de campaña hasta su tesorero, y terminando en destacadas personalidades que aspiraban a una curul

en el Congreso de la República. Aunque la Cámara de Representantes haya precluido el proceso contra el Presidente de la República, el desgaste y el desprestigio es tanto, que inexorablemente la narcofinanciación de la campaña liberal será como un fantasma que perseguirá a este Gobierno hasta el 7 de agosto de 1998.

Es innegable, como lo afirma el analista Libardo Sarmiento Anzola, que la propuesta del Salto Social despertaba las simpatías de la gente, en la medida en que se observaba los desbastadores efectos de una precipitada apertura económica. El estrecho triunfo de Samper, no sólo se explica por las cajas forradas en papel color fucsia con candorosas estrellitas doradas repletas de billetes sucios, sino también por el uso demagógico de un discurso socialdemócrata mezclado de populismo. Algunos incautos se ilusionaban con que la estrategia samperista iba a dejar atrás a la gavirista, para dar rienda suelta al cambio social, pero la conjetura no resultó.

De otra parte, fallaron los diseños y las proyecciones del Plan, ya que se dejaron llevar por un optimismo desbordante y no tuvieron en cuenta diversas tendencias que ya se marcaban al final de la administración Gaviria, como el final del ciclo de la construcción, la crisis de la industria y la agricultura por la acelerada apertura económica y el aumento inusitado del gasto público.

Tendencias que al final no fueron estudiadas decididamente y por lo tanto subvaloradas. El ejemplo más claro lo constituye el gran desequilibrio en las finanzas públicas que están

amenazando la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad del país, porque con la caída de la emergencia económica, vamos para otra reforma tributaria, cuando el Presidente en su campaña había prometido que en su Gobierno no habría más aumentos de impuestos. Indiscutiblemente, en el manejo de la política económica del país hay una gran dosis de improvisación e incompetencia.

Finalmente, como lo afirma Luis Jorge Garay, consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, el Plan del Salto Social tenía un problema, y es que se diseñó sin haber hecho paralelamente y de una manera consistente una programación macroeconómica de cuatro años. El Plan Social en su inicio tenía un amplísimo respaldo de toda la sociedad, pero se planeó sin consultar la realidad del país en los aspectos financiero e institucional. Desde el principio del mandato, se sabía que el programa macro que acompañaba el Plan era incumplible y, por lo tanto, el nivel del gasto que se preveía no se podía realizar.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonilla, Ricardo, 1994. El Modelo Económico en el Salto Social. Memorias del Foro ¿Hacia dónde va el Salto Social?. Santafé de Bogotá: Fescol y Consejería Presidencial para la Política Social. p.33-60.
- Consejo Nacional de Planeación, 1995. Análisis General del Proyecto del Plan. Santafé de Bogotá: Cuadernos de Economía #22 Enero-Marzo: p.31-52.
- Corredor, Consuelo, 1994. Política Social: Hacia una Visión Integral. Santafé de Bogotá: Cien Días #27 Agosto-Noviembre: p.14-15.

- Corredor, Consuelo. 1995. La Equidad como Propósito del Desarrollo. Santafé de Bogotá: Cuadernos de Economía #22 Enero-Marzo: p.53-69.
- Departamento Nacional de Planeación, 1995. El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Santafé de Bogotá: 227p.
- _____, 1996. El Salto Social: Balance 1995. Santafé de Bogotá: 180p.
- Escobar, Rodrigo, 1995. Aspectos Institucionales del Plan. Santafé de Bogotá: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #44 Agosto: p.3-11.
- Forero, Clemente, 1995. Aportes del Consejo Nacional de Planeación. Santafé de Bogotá: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #37 Abril: p.3-11.
- González, Jorge, 1995. Fragilidad Estructural y Plan de Desarrollo. Santafé de Bogotá: Cuadernos de Economía #22 Enero-Marzo: p.71-85
- _____, 1995. Un Salto a Medias. Santafé de Bogotá: Cien Días # 28 Enero-Abril: p.14-15.
- Junguito, Roberto, 1995. La Economía en el Salto Social: Implicaciones Macroeconómicas del Plan. En: Debates de Coyuntura Económica #35 Mayo: p.26-37.
- Marín, Margarita, 1995. Primer Año de Gobierno: Problemas Estructurales de la Política Social. En: Economía Colombiana #253 Julio-Agosto: p.7-18.
- Melo, Ligia, 1995. Política Fiscal y Financiamiento del Plan Desarrollo. Tunja: Apuntes del Cenes, Separata #3 Julio-Diciembre: p.99-118.
- Ocampo, José Antonio, 1995. La Estrategia Económica del Salto Social. En: Debates de Coyuntura Económica #35 Mayo: p. 7-25.
- Ospina, Pedro Nel, 1995. Las Proyecciones Fiscales del Plan de Desarrollo. En: Debates de Coyuntura Económica #35 Mayo: p.38-47.
- Ospina, Juan Manuel, 1995. El Salto Social: Un Plan Ambicioso pero Frágil. En: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #38 Mayo: p.9-16.
- Pérez, María. 1995. Más y Mejores Empleos. Memorias del Seminario el Salto Social en Discusión: Políticas Sociales 1994-1998. Santafé de Bogotá: Fedesarrollo y PNUD. p.153-163.
- Ramírez, Juan Carlos, 1995. Elementos Normativos del Plan Nacional de Desarrollo: El Salto Social. En: Apuntes del Cenes, Separata #3 Julio-Diciembre: p.17-31.
- Restrepo, Juan Camilo, 1995. Algunas Reflexiones sobre las Políticas Sociales en Marcha. Memorias del III Congreso Nacional Cooperativo. Santafé de Bogotá: CONFECOOP. p.101-110.
- _____, 1995. Aspectos Financieros del Plan de Desarrollo. En: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #39 Junio: p.16-21.
- Rodríguez, Abel, 1995. El Salto Educativo. En: Foro #26 Mayo: p.63-68.
- Ruiz, Jorge, 1995. Comentarios Alrededor de la Factibilidad de las Metas del Plan de Desarrollo 1994-1998: El Salto Social. En: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #39 Junio: p.3-15.

Samper, Ernesto, 1995. 100 días del Salto Social.
En: Presidencia de la República. 85p.

Sarmiento, Eduardo, 1995. Financiamiento y Limitaciones Institucionales del Salto Social. Santafé de Bogotá: Revista de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas #41 Julio: p.3-15.

Sarmiento, Libardo, 1994. Balance Evaluativo-Prospectivo del Salto Social. Memorias del Foro

¿Hacia dónde va el Salto Social?. Santafé de Bogotá: Fescol y Consejería Presidencial para la Política Social. p.219-238.

Uribe, Mauricio, 1995. Política Social para la Construcción de un Nuevo Ciudadano. En: Foro #26 Mayo: p.31-39.

Velázquez, Fabio, 1995. La Planeación en Colombia: ¿Es el Tiempo de la Gente?. En: Foro #26 Mayo: p.14-24.

