

César * Jaramillo * L.

Red de Solidaridad Social en Colombia

César Jaramillo Londoño. Trabajador Social - Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín-Colombia. Trabajador Social de la Unidad de Salud Familiar - UNISAF. Empresa Social del Estado - Metrosalud. Medellín-Colombia.

El presente artículo pretende hacer algunas reflexiones sobre 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. Esta innovación la constituyen los cada vez más frecuentes programas de compensación social, como un esfuerzo integral de los gobiernos para llegar a la población más pobre y vulnerable con servicios de salud, educación, nutrición, empleo, capacitación e infraestructura física.

Estos programas vienen siendo impulsados por organismos financieros internacionales, como parte integral de un proceso de ajuste estructural con el fin de orientar los escasos recursos públicos hacia las necesidades sociales más urgentes de aquellos grupos marginados, así como en un intento de modernizar las instituciones y estrategias tradicionales de la política social.

El artículo contiene un análisis de uno de los más publicitados programas de compensación como el Programa Nacional de Solidaridad, llevado a cabo por el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 y que guarda mucha semejanza con la Red de Solidaridad Social diseñada por el Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano en 1994. El siguiente análisis incluye una breve descripción de estos dos programas con sus respectivos objetivos, principios, subprogramas y estructura administrativa, así como sus más significativos problemas.

1. UN ANTECEDENTE DEL PROGRAMA EN AMÉRICA LATINA: EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN MÉXICO (PRONASOL)

Uno de los antecedentes más importantes realizados en América Latina con respecto a este tipo de iniciativas, es el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), lanzado por el gobierno mexicano del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989.

Este programa es considerado por muchos analistas, como un modelo de lucha contra la pobreza; su análisis adquiere importancia más allá de México, porque se ha convertido en un caso paradigmático de los programas de combate a la pobreza promovidos por organismos financieros internacionales, particularmente el Banco Mundial, para amortiguar la turbulencia social e inestabilidad política provocadas por la aplicación de las políticas de ajuste estructural. Últimamente, varios países se han propuesto hacer sus propios Pronasoles asesorados por funcionarios mexicanos (Laurell:1994:161).

La creación del Programa Nacional de Solidaridad tiene como misión atender en lo inmediato las necesidades más urgentes de los grupos más pobres, al tiempo que restituye y consolida sus capacidades productivas, como única forma de dar estabilidad y permanencia a los avances

logrados en materia de bienestar. Los destinatarios del programa, que en su marco y por su método se convierten en participantes activos, son los indígenas y los grupos campesinos que enfrentan condiciones productivas adversas, los jornaleros y los migrantes rurales, así como los habitantes de las colonias populares urbanas y, muy especialmente, las mujeres y los jóvenes.

PROPÓSITOS

La respuesta social que el Pronasol realiza para combatir la pobreza desde las causas que la originan, así como sus consecuencias, se expresa en tres propósitos fundamentales (Rojas:1992:441):

- Solidaridad para el Bienestar Social:

Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

- Solidaridad para la Producción:

Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microempresariales y piscícolas.

- Solidaridad para el Desarrollo Regional:

Construcción de obras de infraestructura con repercusión regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

PRINCIPIOS

Así mismo, el Pronasol tiene, en todas sus acciones y proyectos, cuatro principios básicos:

- Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades:

El programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos o condiciones. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios en los proyectos y acciones.

- Plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del programa:

La participación se ejerce en el planeamiento, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados con los sujetos y organizaciones. La participación también se expresa en trabajo directo, aporte de recursos y materiales propios de la región, y en un manejo vigilado que beneficie realmente a quienes más lo necesitan, que funcione como una eficaz contraloría social.

- Corresponsabilidad:

Todos los proyectos se definen en convenios en los que se especifican las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la unidad de recursos y voluntades que se expresan públicamente con base en la confianza y la colaboración.

- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos:

Los recursos del programa son de la nación. Su uso debe ser escrupulosamente honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades en su manejo, vigilancia y evaluación de resultados. Debe ser un manejo ágil, sencillo y oportuno, sin burocratismo ni centralismo. La transparencia y la eficiencia se basan en que las decisiones y las acciones son instrumentadas por las comunidades.

Con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de populismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población en estado de pobreza (Rojas:1992:441).

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El programa se diseñó tomando en cuenta el nuevo ánimo participativo que hoy caracteriza a la sociedad y del que se deriva la necesidad de acercar la gestión institucional a los propios ciudadanos. Por ello, desde un principio se definieron nuevas modalidades de acción, dejando a un lado paternalismos y rigideces burocráticas, rescatando el tradicional espíritu de apoyo mutuo para enfrentar circunstancias difíciles. "Sumarse al esfuerzo de otros", es la idea central del programa y lo que ha hecho posible que grupos de diversa filiación ideológica se sumen a muchas de sus acciones y proyectos. De esta manera, el Programa Nacional de Solidaridad no inventa la solidaridad, la afirma, la promueve, se suma a ella, reconoce a las organizaciones de la sociedad, tengan o no un carácter jurídico definido, como organizaciones vivas de la sociedad (Medina:1993:188).

Las acciones del Pronasol constituyen el eje articulador de la política social y forman parte de la modernización nacional que da expresión a la reforma del Estado. El programa incluye a todos los sectores de la sociedad en el reto de erradicar la pobreza; es tarea de toda la nación en los ámbitos económico, social, político y cultural. La certeza de que ese es el camino para mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, ha motivado un cambio profundo en la forma de realizar las acciones del gobierno. Es un cambio que recupera lo fundamental: la participación corresponsable de la sociedad organizada y de las instituciones públicas, centrándose en el municipio, base de la división política y administrativa de la República (Rojas:1992:442).

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad es el órgano encargado de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública. Así mismo, se crearon los Comités de Solidaridad, que se eligen en asambleas públicas, mediante el ejercicio de la democracia directa; se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir qué hacer, cómo y en cuánto tiempo, a qué costo, con qué calidad, y cómo se recuperarán y reinvertirán los apoyos financieros que se proporcionan. En general, los comités promueven la participación social; convocan a la asamblea para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos que se espera realizar; coordinan los trabajos y aportaciones a los que se comprometieron los miembros de la comunidad, y vigilan el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Uno de los aspectos que se destacan en la estructura y organización del programa es que no crea aparatos burocráticos, sino que se aprovechan las entidades y estructuras ya existentes, las que han adecuado algunas de sus áreas y procedimientos para agilizar la coordinación entre las instituciones de los tres niveles de gobierno. Se trata de elevar los rendimientos de los recursos financieros disponibles, a través de una coordinación más estrecha entre las instituciones

relacionadas con el bienestar social, eliminando la duplicidad de funciones, cubriendo vacíos y concentrando la gestión en torno a obras y acciones claramente definidas y orientadas a donde éstas se requieren. El programa avanza hacia la descentralización, sus tramites y acciones se realizan crecientemente en el ámbito local y regional.

PRESUPUESTO ASIGNADO

Dentro del presupuesto, el gasto ha tenido una reestructuración fundamental, con una orientación social mayoritaria. En 1988 se destinaba el 33.2% del gasto total programable al desarrollo social; en 1993 alcanzó el 51.6% y para 1994 era de 53.9%. El incremento anual acumulado entre 1989-1994 del gasto para desarrollo social es de 93.3%, en el cual se incluye educación, salud, empleo, desarrollo urbano, agua potable, alcantarillado y desarrollo regional. El gasto en desarrollo social pasó de 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994 (Miranda:1994:24).

Sin embargo, a pesar de la importancia estratégica que el programa significó dentro de la agenda del gobierno del presidente Carlos Salinas De Gortari, los analistas coinciden en afirmar que el Pronasol no garantiza un piso social básico a la población pobre dada la extensión de la pobreza, sus escasos recursos, el contenido de los subprogramas y la distribución regional de los fondos.

No obstante, para comprender el significado pleno del Pronasol, es necesario examinarlo en el contexto global de la competencia política en México, y en especial, del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En efecto, el Pronasol se ha convertido en uno de los instrumentos más destacados para devolverle la legitimidad política al PRI y a su proyecto económico neoliberal. Así, en las elecciones presidenciales de 1988, los ciudadanos expresaron internamente un rechazo masivo al proyecto neoliberal, cuestión que se ha vuelto a confirmar con la simpatía ganada por los rebeldes del EZLN entre amplios sectores de la población. En este escenario, el gobierno requiere de un discurso social para contrarrestar el descontento de su política económica. El Pronasol le proporciona un discurso que lo presenta como un gobierno comprometido con el bienestar de la población pobre, manteniendo los principios básicos de su política económica (Laurell:1994:166).

El balance del Pronasol revela entonces cuán estrecha es, para todos los gobiernos latinoamericanos, la vía que concilia la apertura económica con la democratización del régimen político. La prioridad dada a la lucha contra la extrema pobreza pronto resultó ser inoperante sin una recuperación económica que mejore la distribución del ingreso, eleve el nivel de empleo, aumente los salarios y deje un margen de maniobra fiscal para financiar los programas sociales. En este sentido, la insurrección del EZLN confirmó dramáticamente el fracaso del Pronasol como programa de lucha contra la pobreza y como instrumento político. Dio un rostro concreto a la extrema pobreza y una voz que denuncia los retrocesos sociales, la ausencia de mecanismos para revertirlos y de espacios políticos democráticos para luchar por otro proyecto nacional (Laurell:1994:170)

2. LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

De la misma forma, el Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano diseñó la Red de Solidaridad Social, la cual tiene una enorme semejanza con el Pronasol de México, es una estrategia de desarrollo social y humano para llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población, a través de la articulación de esfuerzos entre las instituciones del Estado, el sector privado, la comunidad organizada y los organismos no gubernamentales. La red tiene la función exclusiva de atender a los colombianos que, por estar demasiado alejados de la acción

de los organismos del gobierno y por estar afectados por factores estructurales, se mantienen separados de los procesos de movilidad social y excluidos de los beneficios del crecimiento económico y de las políticas estatales; como aquellos que por razones de violencia o emergencia social, quedan en situación de debilidad manifiesta (Red de Solidaridad Social: 1994: 5).

OBJETIVOS

En este sentido, la gestión de la Red debe tener un carácter activo para salir al encuentro de la población objeto de sus programas, con tres objetivos específicos (Red de Solidaridad Social: 1994: 6):

- Llegar hasta los grupos más pobres y vulnerables de la población para conseguir, al mismo tiempo, mejorar el nivel de sus ingresos y de su calidad de vida, activando dentro de la institucionalidad y la organización social existentes, la potencialidad de sus capacidades e iniciativas para su participación organizada.
- Promover un nuevo concepto de gestión social donde se conecte el Estado y la sociedad y donde se establezca la corresponsabilidad de ambos en la ejecución y en los resultados de las acciones solidarias.
- Conectar la Red de Solidaridad Social con las acciones estructurales de la política social para posibilitar el acceso de la población objetivo a las estrategias y programas sectoriales.

El Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano diseñó la Red de Solidaridad Social, la cual tiene una enorme semejanza con el Pronasol de México, es una estrategia de desarrollo social y humano para llegar a los grupos más pobres y vulnerables de la población, a través de la articulación de esfuerzos entre las instituciones del Estado, el sector privado, la comunidad organizada y los organismos no gubernamentales.

PRINCIPIOS

Para el trabajo solidario con sentido de Red, es preciso establecer unos principios que operen como reglas generales de juego, las que deben contar con el reconocimiento ciudadano e institucional sobre la legitimidad de su aplicación (Red de Solidaridad Social: 1994: 9):

- **Validación:** Los criterios y sistemas técnicos y sociales que van a definir la cobertura territorial, la selección de los beneficiarios y los mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, deben contar con la aceptación de las diferentes autoridades, entidades e instancias de la sociedad a nivel nacional, departamental y municipal.
- **Transparencia:** La Red debe asegurar el conocimiento público de todas sus acciones, desde las entidades ejecutoras y las autoridades responsables, hasta las instancias de decisión y ejecución, para lo cual debe garantizar la disponibilidad de información y el derecho a la intervención de representantes de la sociedad, para que se construya un proceso racional,

eficiente y con impacto social. La transparencia en la localización y selección de los beneficiarios, así como en el manejo de los recursos, generará la credibilidad necesaria en un programa caracterizado por su acento ético.

- **Equidad:** Hace referencia a la necesidad de aplicar los recursos con preferencia en aquellos municipios y ciudades donde existe mayor concentración de la población potencialmente beneficiaria y conforme con la capacidad de financiación o cofinanciación de las entidades territoriales para contribuir a la reducción de los desequilibrios en el desarrollo departamental.

- **Justicia:** La selección de los beneficiarios debe realizarse asegurando que las acciones de la Red reivindiquen a la población más débil, más pobre y más vulnerable, tradicionalmente excluida de los beneficios del desarrollo económico y social. Para saldar la deuda social con estos sectores de la población, es necesario actuar sin favoritismos y sin intermediaciones onerosas para el beneficiario.

- **Participación:** Este principio reconoce el derecho permanente de la sociedad a intervenir en la orientación de los programas, en la decisión sobre los mecanismos y sistemas de localización territorial, en la selección de los beneficiarios, en la ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Condición necesaria para esta participación, es el uso de adecuados canales de comunicación que permitan a la gente informarse de las acciones de la Red.

- **Integralidad:** En la medida de lo posible, los programas y proyectos que genere la Red deben buscar la coincidencia en unidades espaciales o familiares para mejorar el rendimiento en las inversiones, posibilitar la movilidad social de los beneficiarios y extender el efecto de las acciones al resto del entorno. Como parte integrante de la política social del Estado y como estrategia específica de desarrollo social y humano, la Red debe trabajar con el criterio de integrar la direccionalidad de las políticas sectoriales para conseguir, en el tiempo, un efecto concentrado sobre la población y las áreas en que interviene.

- **Acción Gerencial:** Con ella se busca garantizar la calidad de los beneficios, la definición de las metas, la agilidad en la ejecución de los recursos, la coordinación entre los programas de la Red, y éstos, a su vez con el resto de los programas que integran la política social, procurando la debida coherencia con los planes de desarrollo departamentales y municipales. La gestión de los actores públicos y privados integrados a la Red deben contribuir a la optimización de los recursos, aprovechando la experiencia del sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro, para que según las circunstancias, puedan gestionar programas y ejecutar proyectos y, con su concurso, se hagan las reformulaciones que sean indispensables, se rindan los informes públicos de gestión y se evalúe el impacto social de las acciones de la Red.

PROGRAMAS

Según el documento CONPES 2722 del 10 de agosto de 1994, los programas especiales de la Red son: el Empleo Solidario, la Asistencia Alimentaria, Recrear, Apoyo a Mujeres Jefe de Hogar, Revivir, Vivir Mejor, Programa de Vivienda Rural, Vivienda Urbana y Mejoramiento del Entorno, Talentos Deportivos y Artísticos.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

La Red de Solidaridad Social está dirigida por una Gerencia General adscrita a la Presidencia de la República, pero su acción no se sustenta en una nueva institucionalidad, sino que actúa a través de entidades del orden nacional, departamental y municipal que son responsables de la ejecución y desarrollo de la política social. En todo caso se apoya en el Plan Nacional de

Rehabilitación, el Instituto Popular de Capacitación y el antiguo Fondo de Emergencia y Solidaridad Social de la Presidencia de la República, que hoy son parte de la Red de Solidaridad Social.

La dinámica social que promueve la Red de Solidaridad Social parte, entonces, de un ejercicio que incorpora a las entidades locales y convoca la voluntad de las autoridades políticas y administrativas, de las organizaciones no gubernamentales, de los gremios, de las asociaciones, organizaciones y actores sociales que tengan residencia y actuación en el municipio y la representación directa de los grupos beneficiarios.

BALANCE SOCIAL DE LA RED

La Red de Solidaridad Social, es la que más programas y recursos ha concentrado en el Plan de Desarrollo el Salto Social durante estos tres años. Algunas de las principales realizaciones hechas en esos frentes son los siguientes (Red de Solidaridad Social:1996):

Un millón 600 mil personas y 134 mil familias han sido beneficiadas por la Red de Solidaridad Social en sus dos años de funcionamiento, de acuerdo con el balance que presentó la entidad. La Red aseguró en su balance de gestión, que ha atendido a las personas de más escasos recursos de 33 ciudades capitales y de 1060 municipios, a través de una inversión de 402 mil 748 millones de pesos. En su balance se destaca el trabajo integral, es decir, con un proceso que va desde la planificación, identificación de usuarios o localización y la disponibilidad de recursos suficientes para atender los programas.

Según la dirección de la entidad, la presencia de la red ha sido útil para visualizar problemas que antes existían, pero que pasaban desapercibidos para las autoridades y la comunidad en general. Por ejemplo, en muchos municipios los ancianos indigentes dependían de la caridad pública, pero hoy ya son responsabilidad social de la administración municipal, que asumió el problema gracias al Programa Revivir.

De los programas de la Red que más han tenido trascendencia han sido los de Revivir y el de Empleo Urbano. Del Revivir son beneficiarios 77 mil ancianos indigentes mayores de 65 años, de los cuales 3.205 son indígenas pertenecientes a 172 comunidades. Cada anciano recibe subsidios por 60 mil pesos mensuales. Para atender a los ancianos la Red invirtió cerca de 55 mil millones de pesos.

La Red aseguró que con esta iniciativa, se logró recuperar la autoestima de los ancianos, al sentirse reconocidos por la sociedad. Este programa también contó con la ayuda de los municipios y las instituciones dedicadas a la tercera edad, las cuales brindaron atención en salud, alimentación, vestuario, alojamiento y recreación.

Según el documento CONPES 2722 del 10 de agosto de 1994, los programas especiales de la Red son: el Empleo Solidario, la Asistencia Alimentaria, Recrear, Apoyo a Mujeres Jefe de Hogar, Revivir, Vivir Mejor, Programa de Vivienda Rural, Vivienda Urbana y Mejoramiento del Entorno, Talentos Deportivos y Artísticos.

En cuanto al empleo urbano, la Red busca que el beneficiario tenga capacitación técnica para que se asocie, haga microempresas y aumente su capacidad de ingresos. Con una inversión de 34 mil millones de pesos, la Red aseguró que ha beneficiado a más de 40 mil personas desempleadas de escasos recursos económicos en las capitales de departamento y 259 municipios. En el balance, también se presentó que los procesos de organización empresarial permitieron la creación de empresas asociativas, de los 577 proyectos ejecutados, 313 son de infraestructura y estaban previstos dentro de los planes de desarrollo de los municipios.

En capacitación, la Red invirtió \$5.000 millones para formar a 5.000 jóvenes en 19 ciudades del país. De acuerdo con las necesidades reales del sector productivo, en 1997 se definirán los cursos de capacitación para los jóvenes entre 14 y 29 años que sean desempleados, subempleados o aspirantes de estrato uno y dos.

3. LOS PROBLEMAS DE LA RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL

A pesar de estas importantes realizaciones, la Red de Solidaridad Social desde su inicio, enfrenta varios problemas. Entre los principales, se destacan:

DESFASE PRESUPUESTAL

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.

De otra parte, el gobierno inicialmente tenía previsto invertir 38 billones de pesos en los diversos programas que integran el Plan de Desarrollo el Salto Social, pero por falta de financiación esa meta ha sido revaluada. El Departamento Nacional de Planeación indicó que para 1997 ya se acordó un recorte de 1 billón 300 mil millones de pesos, que sumados al hecho de que el año pasado se presentó ante el congreso un presupuesto recortado, hará que en la práctica la reducción de dineros de este año para financiar los programas sociales sea muy crítica. A la vez, se estima que en el cuatrienio 1994-1998 el recorte será de unos 3.5 billones de pesos con el fin de enfrentar un creciente déficit fiscal.

A raíz de la grave situación en las finanzas públicas, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica el 13 de enero de 1997. Entre los motivos que justificaron esta drástica medida se destaca la situación del déficit fiscal de la nación, que se tornó aún más crítico en los últimos meses de 1996, pese a los importantes esfuerzos de racionalización, tales como la expedición de las leyes 223 de 1995 sobre reforma tributaria, y la ley 344 de 1996 sobre racionalización del gasto público, así como los recortes a los presupuestos de 1995 y 1996 por más de un billón de pesos y los proyectados para el año de 1997 en un billón 300 mil millones de pesos.

Estos esfuerzos, sin embargo, han resultado insuficientes para conjurar esta situación de crisis, en razón a la disminución del recaudo en los ingresos fiscales como consecuencia de la desaceleración en la economía, la evasión tributaria, el contrabando y la revaluación del peso. De igual forma, 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 (Presidencia de la República: Decreto No.80 del 13 de enero de 1997).

Con respecto a la desaceleración en la economía y, en especial, en la industria, ésta causó una

reducción en los ingresos tributarios en cuantía de \$800 mil millones, "que nos descuadraron las finanzas al final del año", según recalcó el Presidente Ernesto Samper Pizano. Así, con esta caída en los ingresos fiscales, y el aumento del gasto público, el déficit del gobierno central terminó en 1996 en el 4% del Producto Interno Bruto, cuando la meta, a comienzos del año, era del 1.7%.

Por lo tanto, las perspectivas de inversión de la Red de Solidaridad Social para 1997 y 1998 no son muy optimistas, ya que una de las primeras medidas será la puesta en marcha de un gran recorte en los gastos de inversión y funcionamiento que van afectar a todos los programas sociales.

EXCESIVA BUROCRATIZACIÓN

De otra parte, tres años después, más que ayuda a los marginados, la Red de Solidaridad Social ha despertado toda suerte de denuncias debido a su ineficiencia y gastos desmedidos. Uno de los lunares más visibles de la Red es el despilfarro presupuestal. Síntoma de ello es el personal excesivo y los altos costos que demanda su funcionamiento.

La carga burocrática de la Red consta de un total de 625 trabajadores de libre nombramiento y remoción, 315 funcionarios de planta, 294 contratistas y 16 supernumerarios que le cuestan al Estado 750 millones de pesos mensuales. El dinero destinado al pago de sueldos del personal de nómina supera al de varias entidades del gobierno, incluido el Ministerio de Educación Nacional. A pesar de los esfuerzos del gerente por desburocratizar la entidad, los gastos de funcionamiento son tan altos que representan el 12% de la ejecución presupuestal (Unidad Investigativa del Tiempo:1996).

Según el informe de ejecución presupuestal, la Red cuenta con 2.969 millones de pesos para gastos generales, de los cuales 759 millones se destinan a viajes. Es decir, casi tres veces más de lo que desembolsa el Congreso de la República para financiar el tan criticado turismo parlamentario. La Unidad Investigativa del Tiempo, comprobó que a octubre de 1995 en viajes se gastaron 712 millones de pesos, alrededor del 90% del total del dinero presupuestado para ese año, según las cifras de la propia entidad. Para 1996, se presupuestó un aumento del 38% en el rubro de viajes que ascendió a 1.045 millones de acuerdo con la Ley de Presupuesto Nacional.

Frente a estas circunstancias, la Contraloría General de la República le ha llamado doblemente la atención al Gobierno. En mayo de 1995, la Contraloría le envió al Presidente una serie de observaciones relacionadas con el presupuesto, el funcionamiento y la eficiencia de la Red. En este informe, la Contraloría concluyó que la Red no está logrando un verdadero impacto social. Pero las recomendaciones de la Contraloría no fueron tenidas en cuenta y el ente fiscalizador se vió obligado a realizar una segunda investigación cuya copia se la envió al Presidente de la República.

En este segundo informe, la contraloría insiste en que los recursos apropiados para la vigencia de 1994 y 1995 son insuficientes para cumplir los objetivos y las metas previstas y hace referencia a un desfase de más 370 mil millones de pesos. Igualmente, advierte que el plan no tiene financiación para ejecutar los doce programas; se señala también su baja ejecución y la lentitud en el traslado de los fondos. Esa lentitud se debe en gran medida, a los excesivos trámites que se requieren para la transferencia de los fondos. A junio del año pasado, se había girado únicamente el 17% de los recursos. Este fenómeno, para la Contraloría refleja un incumplimiento de las metas. De igual manera, a medida que se contrae el margen de maniobra fiscal del gobierno, se ennegrece el futuro de estos mecanismos que requieren ingentes

recursos para ser distribuidos entre las poblaciones definidas como receptoras de los subsidios.

MARCADO ASISTENCIALISMO

Además, considera que los subsidios adormecen la creatividad, asfixian el espíritu de superación, restringiendo la capacidad de las poblaciones beneficiadas para crear condiciones de progreso individual. Un subsidio, por bien intencionado que sea, no remedia las condiciones estructurales de la pobreza. Lo que el gobierno debe hacer, si desea implementar una verdadera política social, es recuperar el dinamismo de la inversión pública (Contraloría General de República: 1995).

En esta perspectiva, también Fedesarrollo determinó que no se puede negar la necesidad de una política de esta naturaleza para aliviar en el corto plazo las necesidades más apremiantes de los grupos de extrema pobreza. Pero las prácticas asistencialistas no pueden ser el eje central de la política social.

Esta actitud crea el riesgo de distraer recursos que serían más rentables desde un punto de vista social en la solución de las deficiencias más estructurales, donde realmente se origina el problema de la pobreza. Una verdadera política social, que tenga como objetivo la disminución de la pobreza y la integración de todos los colombianos a los beneficios del desarrollo económico debe empezar por remediar las carencias educativas de los grupos de menores ingresos y atender las necesidades de salud básica, especialmente de los niños pobres. Solo con inversión continuada en capital humano se podrán atacar las raíces de la pobreza. Esto será imposible si se generalizan los programas asistenciales y se mantienen las bajas condiciones de cobertura y calidad de los servicios de educación y salud ofrecidos a los pobres. Las acciones de la Red de Solidaridad Social, al no estar respaldadas por una política social que las integre y dirija, podrían terminar atacando solo las manifestaciones de la pobreza (Fedesarrollo:1994:6).

Aunque los programas pueden estar técnicamente muy bien elaborados y contar con abundantes recursos, adolecerán de una grave falla si entre la población beneficiaria generan pasividad y dependencia permanente respecto de los subsidios estatales. Con diferencia entre sí, los programas ofrecen abundante evidencia de que los subsidios de la denominada Red Social han estimulado entre los pobres una mentalidad conformista y una actitud pasiva frente a la superación de sus condiciones.

En efecto, en ausencia de programas destinados a mejorar la capacidad de generación de ingresos de los más pobres, la provisión directa de bienes y servicios esenciales ha tornado a esos segmentos mucho más dependientes del Estado, en la medida en que dependen de él para sobrevivir.

Además, en las intervenciones analizadas rara vez la entrega del subsidio se acompaña de la exigencia de algún esfuerzo al beneficiario. No se compromete a colaborar en la ejecución de alguna etapa del programa, ni se le somete a una experiencia de capacitación y aprendizaje que le permita elevar sus niveles de vida para superar con su propio esfuerzo la pobreza en que se encuentra. Tampoco se ayuda a los beneficiarios a organizarse para intercambiar bienes y servicios básicos, construir sus propias viviendas o proporcionarse servicios comunitarios sin depender del Estado (Vergara:1992:425).

*Aunque los programas pueden estar
técnicamente muy bien elaborados y contar
con abundantes recursos, adolecerán de*

una grave falla si entre la población beneficiaria generan pasividad y dependencia permanente respecto de los subsidios estatales.

Entender el desarrollo social como un proceso endógeno del que son protagonistas principales los sectores populares más pobres es la más importante experiencia y conclusión de las organizaciones no gubernamentales. La acción asistencial puede ser necesaria para ciertas categorías y grupos desvalidos que carecen de lo indispensable para activar sus propias capacidades, pero el asistencialismo no conduce al desarrollo, permitiendo en el mejor de los casos la subsistencia (Elizalde:1994:22).

El protagonismo de los sectores populares empobrecidos implica, entre otras cosas, que los objetivos de las acciones y proyectos de desarrollo social sean definidas por ellos mismos, a partir de la importancia de sus propias necesidades, aspiraciones e intereses. Los medios para el desarrollo social deben ser puestos a su disposición, de modo que puedan gestionarlos autónomamente, implicándose en un proceso de aprendizaje que es parte esencial del desarrollo mismo. La ejecución de las acciones ha de ser igualmente responsabilidad de los beneficiarios, quienes evaluarán sus resultados conforme a sus propios criterios de costo-beneficio.

DESCOORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Otro trascendental problema es el exigente esfuerzo de coordinación interinstitucional e intersectorial que tiene que lograr la Red para integrarse dentro del conjunto de la política social tradicional y superar, de esta manera, su visión asistencialista.

Tanto entre los analistas como entre los especialistas en política social, existe un amplio consenso acerca de la mayor efectividad de las políticas y programas sociales integrados, ya que, al dar respuesta en forma simultánea a las diferentes dimensiones de la pobreza, las soluciones integradas potenciarían los efectos de cada intervención por separado (Vergara: 1992:424). También, los organismos oficiales señalan reiteradamente que la integración de los subsidios que conforman la Red social es una de las directrices fundamentales que deben orientar los programas. Sin embargo, la ausencia de integración y coordinación entre ellos constituye una de las principales limitaciones.

Con respecto a este problema, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) recomendó a la Red como líneas de acción durante 1996, algunas de las cuales ya están en funcionamiento como la de unificar sus labores en pro de la política social y conseguir más impacto a través de las Mesas de Solidaridad Social. La reordenación de estas Mesas servirá, de igual forma, para evitar la dispersión de los recursos de los programas de la Red.

También, la Red informará a los municipios y a las comunidades sobre los procedimientos necesarios para tener acceso a los recursos de cofinanciación y proporcionará o gestionará el apoyo técnico que se requiera para la elaboración de los proyectos.

Del mismo modo, apoyará a las entidades territoriales en la selección de los verdaderos beneficiarios de los programas sociales. La Red, dice el documento del Conpes, contribuirá a que exista un efectivo y permanente control social, la rendición de cuentas a la luz pública y el seguimiento de la acción a la veeduría ciudadana.

Para ese fin, deberá incrementar y fomentar la participación de los sectores sociales en las Mesas de Solidaridad, las cuales tendrán como función principal, a partir de 1997, la evaluación y seguimiento de las políticas de la Red. Las Mesas se harán en forma selectiva en las zonas más vulnerables.

Con algunas modificaciones, la Red mantendrá sus responsabilidades como promotor de la ejecución de un conjunto definido de programas, aunque trasladará otros de manera gradual a diversas entidades. En desarrollo de este cambio, los programas de la Red actualmente en manos de la Gerencia de la entidad, como Empleo Urbano, Revivir, Recuperadores de Material Reciclable y Habitantes de la Calle, serán asumidos, a partir de 1997, por entidades nacionales ejecutoras, como el Sena y ICBF.

Estos lineamientos, que se seguirán durante el resto de 1997, responden a los problemas que afronta la institución para la ejecución. De acuerdo con el documento Conpes, debido a que la Red reúne programas muy diversos, que no configuran una estrategia global de desarrollo social o de reducción de la pobreza, existe el riesgo 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. Por otra parte, en la primera etapa de la Red se presentaron fallas interinstitucionales, que afectaron la distribución territorial de los recursos de los programas en las mesas.

El protagonismo de los sectores populares empobrecidos implica, entre otras cosas, que los objetivos de las acciones y proyectos de desarrollo social sean definidos por ellos mismos, a partir de la importancia de sus propias necesidades, aspiraciones e intereses. Los medios para el desarrollo social deben ser puestos a su disposición, de modo que puedan gestionarlos autónomamente, implicándose en un proceso de aprendizaje que es parte esencial del desarrollo mismo.

INFLUENCIA POLÍTICA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

La Contraloría expresa también su preocupación por el hecho de que la Red de Solidaridad Social pueda sufrir la tradicional injerencia política, ya que si los recursos se convierten en un mecanismo para pagar compromisos políticos con caciques regionales, estaríamos asistiendo a una novedosa e inaceptable forma de subsidio al clientelismo.

Igualmente, 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 bastante polarizado.

En efecto, después de la profunda crisis política de 1996 por la infiltración de dineros del narcotráfico en la campaña liberal de Ernesto Samper Pizano, lo más probable es que se

formen dos grandes bloques: uno, alrededor de Horacio Serpa Uribe, representando a Samper y a la clase política tradicional, y otro bloque compuesto por una sumatoria de antipolíticos, antisamperistas y gaviristas, entre los que se destacan Andrés Pastrana, Noemí Sanín, Juan Manuel Santos, Humberto de la Calle y Rudolf Hommes (Jimeno:1997:5A). 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.

4. CONCLUSIÓN

En general, la Red de Solidaridad Social asimila muchos de los principios y métodos del Pronasol de México. Sin embargo, a pesar de la trascendencia de estos programas de emergencia para enfrentar la extrema pobreza que afecta a un gran número de personas en América Latina, este tipo de iniciativa por sí sola no va a solucionar los graves problemas sociales, ya que la extensión de éstos supera ampliamente los recursos asignados a los programas, generando de esta forma una política social asistencialista y benefactora que no va a producir un gran impacto social. No obstante, estos programas de compensación social constituyen un importante esfuerzo para hacer llegar los recursos del Estado a las comunidades mas marginadas, pero su impacto social sería aún mayor si logran interrelacionarse efectivamente con el resto de las políticas sociales tradicionales.

De otra parte, debido a su marcada tendencia asistencialista, es necesario ubicar estos programas dentro del contexto político de cada país para tratar de investigar y denunciar la posible utilización de sus recursos en proselitismo político con miras a favorecer algún grupo en particular, mucho más cuando la sociedad se encuentra bastante polarizada.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. Las Reformas Mexicanas: Hechos y Agenda. El Desafío Neoliberal. Santafé de Bogotá: Norma: p.193-216.

Ángeles, Luis. México: La Etapa Avanzada de la Reforma del Estado, la Sociedad y la Política. Santafé de Bogotá. En: Perfiles Liberales N° 25: p.49-52, 1991.

Elizalde, Antonio. Visión y Prospectiva del Desarrollo Social a Escala Mundial. p.32, 1994.

Fedesarrollo. Los Nuevos Retos de la Política Social. Santafé de Bogotá. En: Coyuntura Social N° 11: p. 5-7, 1994.

Jimeno, Ramón. Entre Oficialista, Lunático o Antipolítico. Santafé de Bogotá: El Espectador. (Domingo 5 de Enero): p.5A, 1997.

Kuri, Armando. Apuntes sobre las Opciones de Desarrollo para México y América Latina. México. En: Comercio Exterior Vol. 41, N° 5: p.447-454, 1994.

Laurell, Asa Cristina. Pronasol o la Pobreza de los Programas contra la Pobreza. Caracas: Nueva Sociedad N° 131: p.156-170, 1994.

Medina, José Luis. El Programa Nacional de Solidaridad de México. Memorias del Seminario Política Social, Desarrollo Regional y Modernización del Estado. Pereira. En: Corpes de Occidente: p.179-217, 1993.

Miranda, Ricardo. Referencias para la Evaluación Política del Programa Nacional de Solidaridad. México. En: Acta Sociológica N° 10: p.15-29, 1994.

Palacios, Luis. Las Empresas de Solidaridad, una Política Social. México. En: Acta Sociológica N° 10: p.51-65, 1994.

Presidencia de la República. Red de Solidaridad Social: Una Estrategia de Desarrollo Social y Humano. Colombia: p.22. 1994.

Stahl, Karin. Política Social en América Latina: La Privatización de la Crisis. Caracas. En: Nueva Sociedad N° 131: p.48-70, 1994.

Rodríguez, Percy. La Selectividad como Eje de las Políticas Sociales. En: Revista de la Cepal N° 44: p.55-62, 1991.

Rojas, Carlos. El Programa Nacional de Solidaridad: Hechos e Ideas en Torno a un Esfuerzo. En: Comercio Exterior Vol. 42, N° 5: p.440-448, 1992.

Vargas, Gustavo. Estado y Modernidad en México. Santafé de Bogotá. En: Perfiles Liberales N° 21, p.27-29, 1991.

Vergara, Pilar. Políticas para Erradicar la Extrema Pobreza en Chile, 1973-1988. México. En: Comercio Exterior Vol. 42, N° 5, p. 416-427, 1992.

Retornar al [Contenido de la Revista EAFIT - 105](#)

Retornar a la página principal de [Revista EAFIT - 105](#)

Retornar a la página principal de [EAFIT](#)