

# Salto Social, equilibrio político

**RUDOLF HOMMES, EDUARDO DÍAZ Y LIBARDO SARMIENTO.**

*La crisis política actual referida en un principio a la legitimidad de la campaña presidencial de Ernesto Samper, ha terminado por comprometer aspectos más amplios de su gobierno. Es así como la dimensión social de su modelo de desarrollo y la ejecución real de sus planes de gasto público, se ha sobrepuesto al debate entre quienes apoyan e impugnan la gestión del Presidente. Para ilustrar lo anterior presentamos las respuestas al cuestionario que ANALISIS POLITICO le extendió a los doctores Rudolf Hommes, rector de la Universidad de los Andes, Eduardo Díaz, director de la Red de Solidaridad Social y Libardo Sarmiento, académico e investigador independiente.*

**ANÁLISIS POLÍTICO: Uno de los debates presentes en la actual crisis nacional es el de la inversión social como eventual diferencia entre dos tipos de gobierno, el anterior y el presente, que encarnarían a su vez dos modelos de desarrollo opuestos. ¿Qué opina sobre esto?**

RUDOLF HOMMES: el argumento de que existe diferencia entre el modelo de la administración Gaviria y el de la administración Samper es cierto. Durante la pasada administración se hacían cosas con criterios objetivos y propósitos amplios. En la administración Samper se habla mucho de lo social, pero la plata se gasta más bien con fines políticos. Durante el período 1990-94 se aumentó el gasto social del gobierno central en casi tres puntos del PIB y creció el gasto público social en cuatro puntos del PIB. La población que vive bajo la línea de pobreza en las siete principales ciudades cayó de 43.9% en 1988 a 39.9% en 1991 y a 28.7% en 1993. En 1994 subió moderadamente a 30.3%. La población bajo la línea de indigencia bajó de

11% en 1988 a cerca del 6% en 1993-94. Durante el mismo período creció también apreciablemente la participación del trabajo en el producto, pasando del 40% en 1992-93, por primera vez desde el ajuste de 1985. Estos son los datos sobre el desempeño social del modelo de apertura. Lo demás es demagogia.

EDUARDO DÍAZ: las experiencias de las últimas décadas en materia de desarrollo económico y social en los países con economías de mercado y particularmente en las naciones latinoamericanas, han puesto en evidencia las limitaciones y frustraciones que se derivan de la aplicación rígida, ortodoxa y excesivamente ideologizada, de modelos de desarrollo "puros", cobijados bajo la denominación de "neoliberales" y "estructuralistas". Esa tendencia hacia el pragmatismo y hacia una aplicación de políticas sociales y económicas que dé mayor importancia a la tradición histórica y al contexto socioeconómico de cada país, queda plenamente recogida en el *Salto Social* al proponer un modelo de desarrollo alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir los desequilibrios económicos y sociales. Este aparente eclecticismo no impide sin embargo que existan importantes diferencias axiológicas, filosóficas y estratégicas entre la *Revolución Pacífica* y el *Salto Social*. El modelo de desarrollo propuesto por la administración Gaviria se articulaba claramente en torno al credo neoliberal: modernización y competitividad eran los conceptos rectores que inspiraban las medidas y decisiones de política económica y social. El *Salto Social*, por

contraposición, se inspira en la equidad y la solidaridad. Para la *Revolución Pacífica* el crecimiento es el fin del desarrollo y aunque incorporó el novedoso concepto de capital humano, lo entendía como un elemento subordinado a aquel objetivo de crecimiento. El *Salto Social*, sin apuntar a un imposible Estado de Bienestar, considera que el Estado y la Sociedad deben proporcionar los bienes meritorios, es decir “aquellos que se deben garantizar efectivamente a todas las personas como elemento esencial de su desarrollo”. Se trata por tanto de bienes deseables en sí mismos independientemente de su relación con el crecimiento, en un planteamiento mucho más afín con el espíritu de la Constitución de 1991. La explicitación del concepto de equidad como uno de los objetivos del Plan de Desarrollo presupone que el Estado, a través de las finanzas públicas, tiene una importante capacidad de incidir en la distribución del ingreso. Las dos áreas privilegiadas por el *Salto Social* para el logro del efecto distributivo son la Educación y el Empleo que tienen una enorme capacidad para incidir en la distribución del ingreso.

Otro concepto fundamental del plan de desarrollo de la administración Samper y con amplia incidencia en el desarrollo de las políticas sociales es el de capital social entendido como “un patrimonio colectivo cuyos beneficios irradian sobre el conjunto de la economía”. Este capital social está conformado por la infraestructura, los recursos naturales, el capital humano y el capital cívico e institucional. Desde la perspectiva de la Red de Solidaridad, este último componente, el capital cívico, tiene una importancia crucial que impregna la política social integral de este gobierno. Se define en el plan como “los mecanismos de organización y participación de la sociedad civil en la provisión de bienes y servicios públicos...”. El fundamento de una red social solidaria es la capacidad de coordinación y organización que tenga la sociedad civil en sus distintas manifestaciones para afrontar el terrible y complejo problema de la pobreza. Con ello, se desborda el estrecho concepto que identifica el sector privado con los empresarios convencionales, aptos para proveer servicios sociales, y se le da cabida a la múltiple y plural existencia de actores organizados cuya capacidad de gestión, participación y organización, se puede poner al servicio de la

causa del desarrollo social y humano. Por lo demás, se impulsa una noción nuclear de las nuevas concepciones en materia de política social: la de corresponsabilidad. De acuerdo con dicha noción la responsabilidad de las políticas sociales y de los programas para la población vulnerable no es la de la exclusiva competencia del Estado sino que involucra también a la sociedad civil. La erradicación de la pobreza se amarra al objetivo de profundizar la democracia participativa. En esta forma se supera el tinte asistencial y residual que tenían las políticas sociales en la administración anterior.

Otra diferencia fundamental entre la *Revolución Pacífica* y el *Salto Social* radica en que aquella partía del presupuesto de que el Estado no debía intervenir en la asignación sectorial de recursos. Si bien dicho presupuesto no se llevó a cabo de manera inflexible, como se evidenció en los ministerios de Desarrollo, Agricultura y Comercio Exterior, reflejaba claramente que se consideraba al mercado como autoridad única de asignación óptima de los recursos. El *Salto Social* parte de la idea de que las ventajas comparativas que fundamentan el éxito en el desempeño de una economía abierta al mercado internacional deben ser activamente creadas antes que presupuestas. Pero, adicionalmente, esta diferencia de partida se complementa con la novedad de las estrategias utilizadas para impulsar las mencionadas políticas sectoriales. No se trata de imponer unilateralmente las medidas o las decisiones sino de concertarlas con los sectores involucrados o afectados por ellas. Para ello se creó el Consejo Nacional de Competitividad presidido por el Presidente de la República y conformado por representantes empresariales, laborales, del sector público y académicos. Su función consiste en liderar un movimiento centrado en la calidad, la productividad y competitividad como prioridades nacionales y en identificar ventajas competitivas sostenibles para posicionar exitosamente al país en la economía global.

Otro componente totalmente omitido por la *Revolución Pacífica* es el de el desarrollo del sector de economía solidaria para el cual no existió, como si ocurre en el *Salto Social*, ninguna estrategia específica y concreta.

Todo lo expuesto, tal como los hechos lo muestran, se ha venido aplicando bajo el presupuesto del equilibrio macroeconómico, integrando lo económico y lo social y conso-

lidando la apertura económica dentro de criterios sociales.

**LIBARDO SARMIENTO:** con relación a la política social, los dos gobiernos, el de Gaviria y el de Samper, hacen parte de un mismo modelo: el del viejo Estado liberal, el cual se encuentra en crisis y en abierta contradicción con el Estado Social y Democrático definido por la Constitución de 1991.

El nuevo marco de la política social, según la Constitución, establece cuatro principios fundamentales: i) Derechos sociales, económicos y culturales, garantizados universalmente con el fin de dignificar la vida humana; ii) Democracia participativa como base de legitimación de los programas sociales; iii) autonomía local, como principio de garantía para la concertación ciudadana, la democratización de la gestión pública y el desarrollo institucional local; iv) adecuación del régimen económico y de la hacienda pública al principio de Estado Social, dando prioridad al gasto público Social.

Tanto el modelo de capitalismo salvaje impulsado por Gaviria como el seudoestructuralismo populista de Samper van a contrapelo de estos cuatro principios: i) contrario al enfoque de derechos, con base en la focalización, los subsidios a la demanda y los programas presidenciales (fondos de solidaridad o Red de Solidaridad Social) la política social obedece a un criterio de asistencialismo y discrecionalidad política, con lo cual se fortalece el clientelismo y la estigmatización de la pobreza; ii) impulsan programas con criterio de rentabilidad política y no de fortalecimiento de la sociedad civil, la democracia se limita a la ejecución, quedando por fuera la concertación para las políticas, asignación de recursos, gestión, seguimiento y evaluación; la consulta de los planes de desarrollo es tan sólo protocolaria sin capacidad de decisión por parte de los consejos nacional y territoriales de planeación; iii) a través de los programas de Presidencia, los fondos de cofinanciación y los recursos manejados por los ministerios e instituciones descentralizadas se sigue teniendo un férreo control central de la inversión social, pese a la descentralización el 80% de la burocracia sigue estando en el nivel central y más del 50% del gasto social es ejecutado centralmente (con una pésima eficiencia, pues ejecutan menos del 60% del presupuesto);

además, la Ley de Competencias y Recursos controla la destinación del gasto social limitando la autonomía local para orientar sus propios planes de desarrollo; iv) en los dos gobiernos se sigue un modelo neoliberal en cuanto la política social es residual al manejo macroeconómico, prima el enfoque monetarista y los equilibrios fiscal, comercial y de balanza de pagos, por lo cual los presupuestos sociales se ven permanentemente reducidos frente a las necesidades macroeconómicas; además, el gasto social no ha sido prioritario, en los dos gobiernos han dado prioridad al presupuesto de guerra, al financiamiento de la burocracia y al pago de la deuda externa; en el gobierno de Gaviria el aumento en el gasto social simplemente recuperó el nivel perdido desde 1984 para mantenerse en un 11% del PIB, lo que comparativamente es de los más bajos frente a otros países de América Latina y respecto a las necesidades sociales del país. Samper prometió elevar el gasto social aún más, pero por los problemas macroeconómicos y de financiamiento del gasto público difícilmente mantendrá el nivel del gobierno anterior.

Como consecuencia del manejo de política social por los gobiernos de Gaviria y Samper, el Comité de las Naciones Unidas que hace seguimiento al Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, reunido en Ginebra, Suiza, en diciembre pasado, señaló con preocupación la persistencia de niveles elevados de pobreza y de violencia generalizada en Colombia, producto de las desigualdades sociales. Según el Comité estos factores desestabilizan seriamente al país e impiden asegurar a todos los colombianos el pleno disfrute de los derechos. El Comité expresó su preocupación por los decepcionantes resultados de los programas encaminados a combatir la pobreza y a mejorar las condiciones de vida, impulsados por los gobiernos Gaviria y Samper.

**ANÁLISIS POLÍTICO: Hay muchas suspicacias en el país sobre grandes y continuos desvíos de fondos sociales para el sostenimiento coyuntural del actual gobierno. ¿Qué opinión le merecen estas inquietudes?**

**RUDOLF HOMMES:** a juzgar por los informes de prensa en los cuales aparece el Presidente de la República repartiendo cheques de la Red de

Solidaridad y de acuerdo con la revista *Dinero* de marzo de 1996, no existe mayor duda de que dicha red y sus recursos se utilizan para hacer política. Si también se está haciendo política social a través de ese mecanismo en forma eficaz, es algo que no está comprobado todavía. Habrá que ver los informes de la Contraloría y de otras agencias, cuando se conozcan y los resultados del período presidencial en curso para compararlos con los del anterior.

EDUARDO DÍAZ: se trata de unas suspicacias muy bien alimentadas por los sectores que quisieran ver al actual gobierno totalmente paralizado como consecuencia de la crisis política. En la medida en que la administración del presidente Samper no ha bajado la guardia en su tarea de ejecutar los programas de su plan de Gobierno, nuestros contradictores intentan hacer ver esas legítimas acciones como el resultado de una conjura perversa para mantenerse en el poder. Dos han sido los frentes objeto de estigmatización: los recursos ubicados en el Sistema Nacional de Cofinanciación y la Red de Solidaridad Social. De los primeros se ha dicho que al aparecer en la ley de presupuesto con destinación específica, constituyen un restablecimiento de los auxilios que la Constitución de 1991 prohibió. Al respecto es preciso aclarar que tan sólo el 30% de los recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación aparecen con destinación específica, debido a la decisión adoptada por el Congreso de la República en Octubre de 1995, cuando se dio trámite a la ley de presupuesto de 1996. Adicionalmente, los recursos del SNC sólo pueden ser ejecutados mediante la presentación de proyectos por parte de los Alcaldes y Gobernadores, que deben cofinanciar un porcentaje del costo de las obras que se van a realizar. Dichos proyectos deben ser viabilizados técnicamente por el nivel departamental, a través de las Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECO) o, según la cuantía, por los Fondos mismos. Se trata de un proceso que no deja espacio para la manipulación clientelista.

En cuanto a la Red de Solidaridad se ha afirmado que es utilizada para comprar el apoyo de los Alcaldes y Gobernadores y de la población necesitada. Aquí la acusación parece basarse en el hecho de que se trata de fondos, programáticamente asignados (vivienda, empleo, apoyo

alimentario y escolar, etc.) sin destinación específica. O sea, palo por que bogas y palo por que no bogas. No obstante, la realidad de los hechos demuestra que la Red ha intervenido en todos los municipios del país. Es decir, no ha discriminado la atención de poblaciones vulnerables por razones políticas.

Las cuantías, cupos, proyectos y las áreas de prioritaria intervención son instancias en las que, además de las instituciones del Estado, participan representantes de organizaciones gremiales y de la sociedad civil. La focalización y seguimiento municipal se lleva a cabo en Mesas de Solidaridad, convocadas con absoluta amplitud y altamente participativas. Es un proceso transparente con muchos actores involucrados y muchos ojos vigilantes. ¿No es acaso un procedimiento demasiado engorroso y poco práctico para quien quiere manipular políticamente la inversión de recursos? La Red de Solidaridad Social ha funcionado exitosamente y su operación no se ha visto afectada negativamente por la crisis política. Esta, aparentemente contradictoria coincidencia, es interpretada por los opositores del gobierno como el resultado de un diseño clientelista.

LIBARDO SARMIENTO: generalmente los programas sociales, en Colombia, han sido utilizados para reproducir el modelo de Estado patrimonialista y clientelista. Durante el Gobierno Gaviria el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social permitió el mantenimiento de una amplia burocracia al servicio del Presidente y la Primera Dama y los recursos se convirtieron en una chequera al servicio de los intereses clientelistas de la Presidencia. Los programas sociales manejados bajo el enfoque de subsidios a la demanda o de los fondos de cofinanciación se convirtieron en subsidios a la oferta en cuanto fueron manejados clientelistamente por instituciones sociales improvisadas por parte de la vieja clase política (colegios, ONG, etc.) o controlados por los gamonales locales.

Con el Gobierno de Samper no cambia en nada esta situación. Al contrario, se agudiza. Según los Organismos de Control del Estado y algunos miembros del Congreso de la República el Gobierno de Samper ha sido uno de los más corruptos en la historia nacional (lo que puede significar, más bien, que hoy existen mayores controles al Estado, producto de la Constitución

de 1991, y una mayor conciencia ciudadana, por lo que anteriormente la corrupción de la clase política no se conocía con la magnitud del actual gobierno). La Red de Solidaridad Social, los fondos de cofinanciación y los recursos de ministerios y entidades descentralizadas, si bien han llegado asistencialmente a los más pobres, los recursos se han utilizado con un sólo fin, el de la eficiencia política: crear lealtades políticas, hacer populismo, apaciguar el conflicto social y, demagógicamente, comprar el respaldo a la crisis presidencial por parte del sector político, sindicatos o de los sectores más pobres del país.

**ANÁLISIS POLÍTICO: ¿Cree usted que una eventual renuncia del Presidente Samper implicaría el desmonte de los actuales niveles de inversión social?**

RUDOLF HOMMES: una eventual renuncia del Presidente no implicaría un cambio de los programas sociales. Por el contrario, cabría la posibilidad de que los recursos se orienten más eficientemente hacia los beneficiarios necesitados y no se queden por el camino. También habría menor necesidad de hacerle favores a los poderosos, lo que liberaría recursos para orientarlos hacia actividades sociales. Adicionalmente, un nuevo gobierno tendría un mayor apego a la transparencia, lo que permitiría canalizar los recursos que hoy se destinan a hacer clientelismo a programas que favorezcan a los grupos más pobres. En conclusión, una salida anticipada del Presidente Samper podría significar mayores recursos y mejor política social; en ningún caso significaría un retroceso.

EDUARDO DÍAZ: se trata de una pregunta especulativa que sólo puedo responder diciendo que la legitimidad del gobierno del Presidente Samper no es simplemente personal sino también programática y política. El *Salto Social* no es un invento caprichoso del Presidente, es un anhelo nacional contenido en ley orgánica aprobada por el Congreso de la República y con vigencia hasta 1998 (ley 188 de 1995). El Presidente Samper es garantía de la cabal realización de la inversión social prevista.

LIBARDO SARMIENTO: en las últimas cuatro décadas los niveles de inversión social en Colombia tienen un piso límite garantizado por los recursos de orientación específica del Presupuesto, especialmente en educación y salud, lo cual ha garantizado su sostenibilidad a pesar de las coyunturas políticas y económicas. Este hecho se refuerza con el proceso de descentralización, especialmente las leyes relacionadas con las leyes de recursos y competencias. En consecuencia es difícil que el actual 11% del gasto social caiga a un nivel inferior. Sin embargo, lo que no será posible es aumentar el gasto social a un nivel del 16%, como el prometido durante la campaña de Samper, debido al control monetarista de la Junta del Banco de la República (cuyos miembros, declarados abiertamente neoliberales, fueron colocados estratégicamente por el Gobierno Gaviria para continuar con su modelo), a la primacía del gasto de guerra, a la prioridad de las políticas macroeconómicas, a la dinámica del gasto público al servicio de compra de lealtades políticas y por la crisis de gestión de las instituciones del sector social.