

Nº 49, julio - agosto de 1990 - \$250

MARGEN IZQUIERDA



Jacobo Arenas

Un combatiente por las libertades
y el porvenir de Colombia

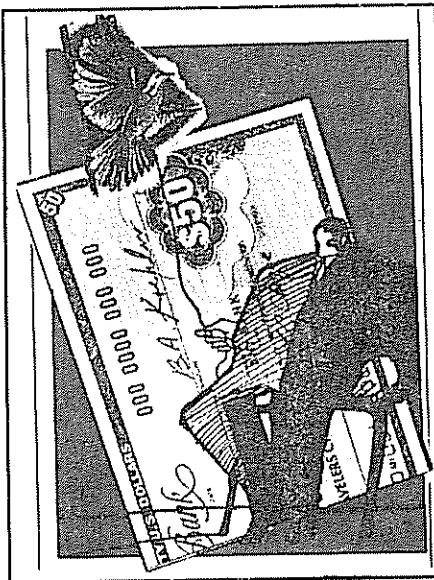
La "economía social" Y el retroceso social durante la administración Barco

Jairo Estrada A.*

Al iniciarse la administración Barco se pretendió caracterizar la gestión gubernamental, como una orientación a la configuración de un régimen de "economía social"... Al finalizar adquieren importancia las reflexiones en torno a los resultados de la gestión...

Introducción

Al finalizar la administración Barco, adquieren importancia las reflexiones en torno a los resultados de la gestión gubernamental considerando los propósitos planteados durante su gobierno, consignados particularmente en el "Plan de Economía Social" y desarrollados a través de las diferentes medidas de política económica y social. De especial interés es el balance de algunos aspectos de la política social, por cuanto ellos expresan la concreción de la "estrategia de desarrollo social", concebida como una de las columnas fundamentales del Plan, no solo por sus eventuales alcances en el mejoramiento del nivel de vida de importantes sectores de la población que se reproducen en condiciones de extrema pobreza, sino también por sus efectos sobre el proceso global de acumulación de capital y la superación de posibles factores deslegitimadores del régimen político.



El régimen de "Economía Social" y la política social

Al iniciarse la administración Barco se pretendió caracterizar la gestión gubernamental, como una orientada a la configuración de un régimen de "economía social", concepto desarrollado particularmente en el Plan de Economía Social (PES), que tendría "como eje la vinculación de lo "económico", lo "social" y lo "político", asegu-

rándose que el crecimiento cumpla una función social y que el desarrollo social sea un factor de crecimiento económico". (1)

Se puede pensar que el PES fue concebido como una estrategia global de acumulación en tanto que comportaría la reproducción de la totalidad de las relaciones sociales. Con razón señala Pedro Medellín, que la economía social representaría una "estrategia global que intenta articular a los diversos agentes dentro de un sistema de relaciones económicas y sociales bien específicas, en donde la satisfacción de las necesidades y demandas de estos agentes y la conciliación de sus intereses tienen lugar en función de la búsqueda del "máximo social" y que su objetivo último residiría en "la conformación de una base social que avale y legitime política y socialmente tanto las nuevas formas de acumulación del capital, como las de intervención estatal en el control y la solución de las luchas y los conflictos sociales. De esa manera, el nuevo régimen (buscaría) asegurar la reproducción del orden establecido en una sociedad y las relaciones de poder sobre las que él descansa" (2)

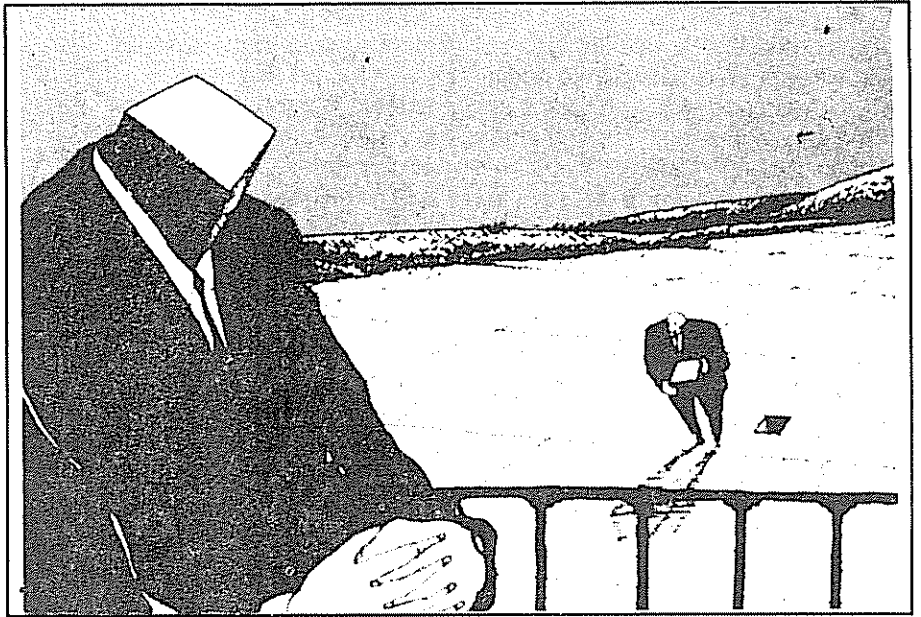
El régimen de "economía social" se soportaba, en su formulación, en el diseño de tres estrategias básicas, que suponían interrelación: la estrategia de desarrollo social, la estrategia de crecimiento económico y la estrategia de manejo de las políticas macroeconómicas. En ese contexto, co-

* Economista, profesor universitario.

braba especial importancia la estrategia de desarrollo social, que tendería a la superación de un patrón de acumulación, el cual, como lo expresaba Bernardo Flórez, por soportarse en "la existencia de condiciones de pobreza absoluta impide el ejercicio de las libertades públicas, restringe la participación política de los ciudadanos, se convierte en factor de conflicto social y constituye la más severa restricción a la expansión de la actividad económica productiva". (3)

Desde esa perspectiva, el régimen de "economía social" se inscribía en una larga tradición de teorías del desarrollo que han formulado como propósito fundamental la incorporación de sectores marginales de la población al proceso de reproducción del capital; aunque en este caso sobre la base de una versión de tipo neoliberal en la que el combate a la pobreza no implicaría ni una mayor ingerencia del Estado, ni una redistribución del ingreso.

Al considerar las cifras de pobreza en el país, la situación refleja claramente que los procesos de acumulación adelantados desde la década de los años setenta no han logrado un mejoramiento notorio de las condiciones generales de vida de la población. Al menos así lo señala el hecho de que la pobreza afecta al 45 por ciento de los colombianos, cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas; el 18 por ciento de la población no alcanza siquiera a cubrir sus necesidades nutricionales mínimas. Los índices de pobreza alcanzan en las áreas rurales su mayor nivel, acercándose al 60 por ciento, mientras que en las ciudades ascienden al 35 por ciento. En los municipios con menos de 100.000 habitantes, apenas el 24 por ciento de la población tiene satisfechas sus necesidades básicas. Los niveles de ingreso de los pobres extremos escasamente alcanzan el 62 por ciento del ingreso promedio de los colombianos y el 48 por ciento de las familias ni siquiera percibe la mitad del ingreso per cápita nacional.



Con miras a superar estas condiciones de pobreza, el PES concibió el desarrollo de políticas que buscaban incrementar la oferta de activos físicos directamente ligados al bienestar (vivienda y servicios); ampliar el acceso de la sociedad a activos sociales (salud, educación primaria, seguridad social y administración de justicia); garantizar la provisión de activos productivos (crédito, tecnología y tierra); y desarrollar formas de la democracia participativa.

Según los criterios de Planeación Nacional, estos propósitos se lograrían mediante una reorientación del gasto público hacia tres programas básicos: el Plan Nacional de Rehabilitación – PNR, el Plan Nacional de Integración Campesina – PDIC y el Plan Pobreza Absoluta – PPA. De esa forma, quedaban delineados los aspectos principales de la política social de la administración Barco. Su bandera

sería, como ya se ha señalado, la superación de las condiciones de pobreza de más de 11 millones de colombianos. En este contexto es necesario señalar que la política social no concibió ni políticas de empleo, ni políticas de salario por considerar que ellas estaban sujetas a las políticas macroeconómicas y a la creación de empleo por parte del capital privado, teniendo en cuenta los efectos favorables que sobre su capacidad de ahorro generaría la reforma tributaria de 1986. Allí prevaleció un enfoque ofertista, según el cual, la mayor capacidad de ahorro de los grandes capitales, conduciría a un incremento de las inversiones y en consecuencia del empleo. ... Por esa misma razón, se concibió que la política social no se podría soportar en políticas redistribuidoras de ingreso, dado que éstas afectarían los niveles de oferta y de crecimiento económico, y por tanto, el empleo y los salarios.

Al considerar las cifras de pobreza en el país, la situación refleja claramente que los procesos de acumulación adelantados desde la década de los años setenta no han logrado un mejoramiento notorio de las condiciones generales de vida de la población

Si miramos los programas sociales que comprendían la estrategia social del régimen de economía social, se encuentra que ellos son coincidentes en sus propósitos y se sustentan en una coordinación interinstitucional bastante compleja, entre otras cosas, por su carácter multisectorial y por las características de la población-objeto. El PPA se diseñó fundamentalmente para las áreas urbanas y buscaba modificar los factores sociales, económicos y políticos de la pobreza, a través del incremento preferencial los ingresos absolutos de la población. El PNR, que constituyó realmente un proyecto político de la administración Barco, cubría 305 municipios, de los cuales 102 eran cafeteros, con deficiencia de servicios públicos, debilidad económica, escasa presencia del Estado. Este plan se concibió, a la vez, como un importante soporte de la "política de pacificación" del gobierno. El PDIC estaba dirigido a cerca de 4 millones de personas, que derivan su subsistencia de aproximadamente 600.000 minifundios, tienen acceso limitado a los servicios sociales y no obtienen ingresos suficientes para el sostenimiento familiar y el mejoramiento de la producción. Por ello, se proponía erradicar la pobreza campesina y mejorar las condiciones de producción y comercialización de los pequeños productores.

Como se ha podido apreciar, el PES, su estrategia de desarrollo social y la política social se movían en el marco de una concepción economista de que si se socaban los fundamentos materiales de la miseria, no solo se puede lograr un mayor crecimiento económico en tanto que incremento de la oferta de bienes y servicios, sino que es posible debilitar las causas de la violencia y consolidar el "proceso de paz".

Como ya se ha expresado, según Planeación Nacional el financiamiento de los programas no requeriría una expansión del gasto público, que aumentara el tamaño del Estado, sino más su reorientación a partir de la

concepción que se ha venido imponiendo en el manejo de las finanzas públicas. En ese sentido, surge la inquietud acerca de las fuentes de financiamiento de la política social. En primer lugar, si se tiene en cuenta, que no ha habido tributación adicional sobre las ganancias, los intereses y las rentas, es decir, que no se consideró un esfuerzo tributario de los grandes capitalistas, se debe pensar que parte de los recursos provendría de una redistribución regresiva del ingreso, que sustituye consumo de las capas medias por consumo de los sectores marginados. En segundo lugar, estarían los recursos provenientes del

pación por el control monetario que por políticas expansivas que impulsan el desarrollo de la acumulación... Las medidas económicas en conjunto y las de gasto social en particular no garantizan una modificación substancial de las condiciones de vida del 40% de la población escogida por la administración Barco" (4).

A ello habría que agregarle que al supeditar, en gran medida, la realización de los programas de pobreza absoluta al flujo de crédito externo, la política social quedaría subordinada a los vaivenes propios de la contratación internacional de créditos y las

Como ya se ha expresado, según Planeación Nacional el financiamiento de los programas no requerirían una expansión del gasto público, que aumentara el tamaño del Estado

incremento del ahorro estatal a partir del aumento de las rentas de las empresas industriales y comerciales del Estado, el alza de las tarifas de los servicios públicos y el control a la evasión fiscal. En tercer lugar, la transferencia de fondos de entidades superavitarias hacia aquellas deficitarias. En cuarto lugar, y esta se constituyó en la fuente fundamental del financiamiento, a través de los recursos del endeudamiento externo. La política social suponía, igualmente, una reorientación de la política de inversiones del Estado, trasladando recursos, antes destinados a proyectos macroeconómicos, particularmente en el sector energético, entre tanto ya concluidos, hacia la llamada inversión social.

Justamente frente a esta concepción del financiamiento, surgieron desde un principio dudas acerca de los reales alcances del PES y la política social. S. Kalmanovitz señalaba en este sentido la contradicción entre los propósitos de la política social y la "orientación neoliberal del gobierno (que) es más de restricción global y preocu-

exigencias en materia de política económica que ello representa.

El balance de la política social

Al elaborar un balance global de la política social de la administración Barco se puede afirmar que durante el período no se lograron avances considerables en relación con las propuestas diseñadas en el régimen de "economía social". Más bien se pueden, señalar tendencias, aunque diferenciadas, al deterioro y el retroceso social. Al menos así parecen señalarlo los indicadores del gasto público social.

No obstante, se debe tener en cuenta que en el análisis de resultados de la administración Barco, inciden las fuentes de los mismos. Mientras que las fuentes gubernamentales señalan avance social, como se desprende del Informe del Presidente al Congreso el 16 de diciembre de 1989 y del trabajo de Planeación Nacional publicado en el No. 2 de Coyuntura Social, la Contraloría y el equipo investigativo de Coyuntura Social plan-



tean un panorama en el que no sale bien librada la administración Barco. Otro tanto sucede con el informe de la OIT sobre la pobreza en Colombia que concluye retroceso social entre el período 1984-1988. (5)

Ello obedece a las diferentes concepciones existentes para definir la política social y sus indicadores. Por nuestra parte consideramos más aproximadas a la realidad las posiciones de la Contraloría y Coyuntura So-

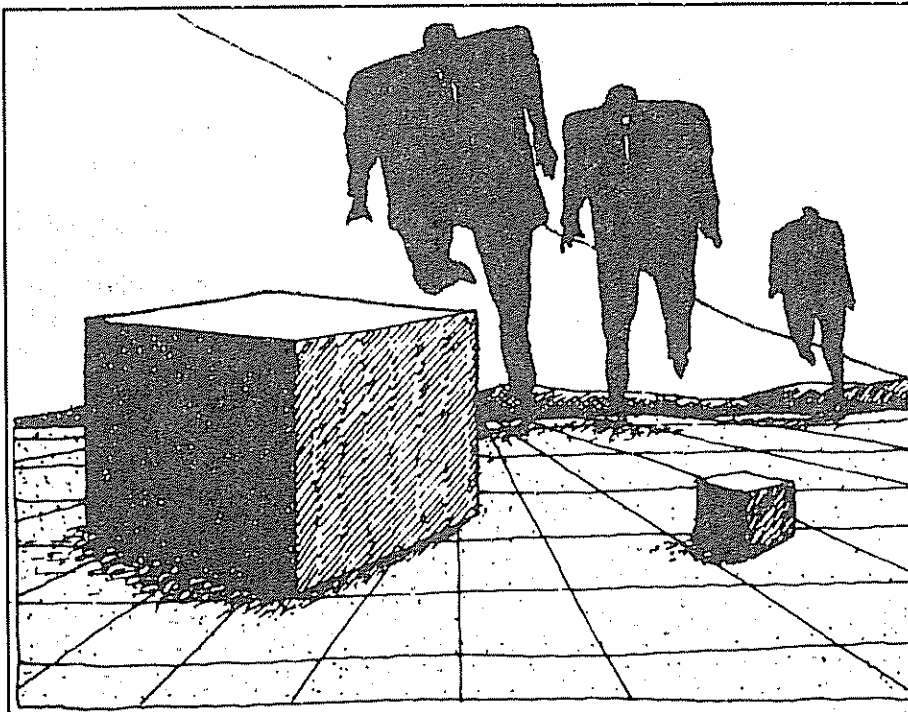
Al elaborar un balance global de la política social de la administración Barco se puede afirmar que durante el período no se lograron avances considerables en relación con las propuestas diseñadas en el régimen de "Economía Social"

cial, aunque se señalarán las diferencias con la concepción gubernamental.

El gasto público social y los programas sociales

Durante la administración Barco se presentó entre 1986 y 1988 una tendencial disminución de la participación del gasto público social (GPS) en el gasto público total, mientras que en 1989 se aprecia una leve recuperación. En todo caso, para el período de análisis, la participación del GPS descendió de 41 por ciento en 1986 a 39.5 en 1989. Más drásticos son aún los cálculos de la revista "Coyuntura Social" que mostraban una caída del gasto social en el gasto total de 33 por ciento en 1986 a 29.4 por ciento en 1988. Similar tendencia se aprecia en la relación con el PIB, que disminuyó de 7.75 a 7.21 por ciento en el mismo período. Por otra parte, mientras que el PIB por habitante, a pesos constantes de 1975, ascendió de 20.731 en 1986 a 21.446 en 1988 y el gasto total por habitante pasó de 4.863 a 5.529, el gasto social por habitante decayó de 1.606 a 1.546 pesos. (6)

Planeación Nacional, por el contrario, señalaba un crecimiento promedio anual real del GPS de 7.2 por ciento en el período 1986-1990 (ello se explica porque se incluyen los gastos en justicia como gastos sociales). No obstante, Juan C. Ramírez reconocía que durante la administración Barco el GPS "han carecido de la eficacia y la eficiencia deseable" y ha contado con dificultades para su financiación, pues el "sector social pocas veces puede estar seguro de la disponibilidad y oportunidad de los recursos financieros". Corroboraba además, la subordinación de la política social a la política macroeconómica impartida por el Banco Mundial y que se adelanta desde el Ministerio de Hacienda, cuando anota que "a pesar de las prioridades que establece un gobierno, en este caso orientando inversiones hacia la lucha contra la pobreza, la programación presupuestal pre-



senta bastantes inflexibilidades", entre otras cosas porque los programas sociales no podían asegurar la rentabilidad que exigen las fuentes externas de financiación. (7)

Al analizar la composición del gasto social se observa una disminución de la participación de los gastos en educación y en vivienda del 38.39 al 36.91 por ciento y de 8.36 a 6.78 por ciento de 1986 a 1988, respectivamente; mientras que los gastos en salud y seguridad social se incrementaron de 13.74 a 14.03 y de 39.5 a 42.28 por ciento respectivamente. Al comparar los gastos sociales con el total del gasto público, llama la atención que en 1988, salud y vivienda apenas alcanzaron 4.12 y 1.99 por ciento respectivamente. (8)

Por otra parte, analizando la composición del GPS en funcionamiento e inversión, se aprecia que no existe una tendencia definida en los tipos de gasto. Globalmente, los gastos de funcionamiento incrementaron su participación de 80.5 a 82.4 por ciento de 1986 a 1988, a tiempo que disminuía la participación de los gastos en inversión de 19.5 a 17.6 por ciento. (9)

El balance de los programas sociales se dificulta por la inexistencia de datos ciertos sobre la cobertura y la calidad de los servicios generados. Ciertamente existe información de Planeación Nacional sobre el monto de los recursos destinados al Plan Pobreza. Allí se señala que el gasto social del Plan habría mantenido relativamente constante su participación en el gasto social, al pasar de 14.6 a 14.9 por ciento entre 1986 y 1990. En millones de pesos corrientes, habría ascendido de 156.443 en 1986 a 535.940 en 1990. (10)

En relación con el PNR sucede otro tanto. En el estudio de seguimiento de Nancy Tirado de Montenegro (11) se señala que el programa

Allí donde se impulsó la titulación de tierras, la violencia paramilitar, latifundista y del narotráfico expulsó a los campesinos de sus parcelas...

cubriría 304 municipios (p. 126), que mientras en 1986 las regiones PNR con el 15 por ciento de la población recibieron solo el 4 por ciento de la inversión pública nacional, el PNR habría logrado aumentar esta participación al 14 por ciento para el periodo 1987-1990 (p. 128) y que la apropiación de recursos ascendió, a pesos corrientes, de 65 018 millones en 1987 a 101.682 millones de pesos en 1990. En el caso del PNR, es posible balancear efectos favorables, desde la perspectiva de los intereses políticos de la administración Barco. Como se había planteado, el PNR a la vez que buscaba desarrollar formas de la "democracia participativa" con los Consejos de Rehabilitación, se inscribía en el contexto de la "política de pacificación", cumpliendo en algunas regiones funciones de contrainsurgencia.

El PNR al parecer ha contado con las dificultades propias de los conflictos locales, de la existencia de la violencia paramilitar y de la misma presencia del movimiento insurgente. Allí donde se impulsó la titulación de tierras, la violencia paramilitar, latifundista y del narotráfico expulsó a los campesinos de sus parcelas, como es el caso del departamento de Córdoba. Pero a éstas dificultades, se le adicionan aquellas que resultan de la carencia de coordinación interinstitucional, de su financiamiento (por encontrarse supeditado a la política global de endeudamiento), de la existencia de instituciones ejecutoras a nivel regional, y en algunos casos, de las mismas reservas y objeciones de la comunidad frente a ese proyecto.

Salarios y empleo

Aunque el Plan de Economía Social no preveía una política de salarios y de empleo, para efectos del balance de la política social, se deben tener en cuenta algunos resultados en ese sentido. Al inicio de la administración Barco la tasa de desempleo alcanzó el 14.6 por ciento; a diciembre de 1989 descendió a 9.2 por ciento y, según los últimos datos del DANE, en junio

de 1990 superaba el 10 por ciento. La administración Barco ha aducido que este descenso es obra de las políticas gubernamentales. Sin embargo, se debe señalar, que dicho comportamiento se explica principalmente por el incremento de la tasa de empleo informal que ascendió del 52 al 56 por ciento entre 1986 y 1988 y por el descenso de la tasa de participación de la población en el mercado laboral, en especial, los jóvenes. Igualmente se debe tener en cuenta que el gobierno de Barco tuvo en principio una coyuntura económica favorable, ya que le correspondió la fase expansiva del ciclo económico, después de la crisis de principios de los ochenta.

En términos de salarios, en los últimos años se ha observado una política regresiva en el incremento del salario mínimo, coincidente con las políticas de ajuste que ha impuesto el Banco Mundial. En 1988 el salario medio aumentó en 27 por ciento frente a una inflación de 28.12 por ciento, en 1989 el reajuste salarial del 26 por ciento, estuvo por debajo de la inflación que llegó a este año, ante el inminente ascenso del ritmo de la inflación que estará cercana al 30 por ciento. Lo cierto es que la canasta familiar para ingresos bajos, que costaba en

1987 39.264 pesos, a enero de 1990 alcanzó 76.334 pesos, es decir, aumentó en el 96 por ciento, a un ritmo mucho más acelerado que el incremento salarial.

Por ello se puede afirmar, que en términos de empleo y de salarios no mejoró significativamente la situación de la población colombiana. Ella insinúa una distribución regresiva del ingreso y el incremento de la informalidad.

Conclusiones

1.- Según lo que se ha podido apreciar hasta el momento, el balance de la política social de la administración Barco no es favorable en términos generales, aunque pueda haber generado ciertos avances en la situación de los sectores de la población que viven en condiciones de marginalidad. En términos globales se insinúa más bien una tendencia al retroceso social.

2.- Es difícil medir el real alcance de los programas de pobreza absoluta en términos de sus resultados, por las características de los programas. En todo caso eventuales efectos serían tangibles en el mediano y el largo plazo.

La política social estuvo subordinada en lo esencial a las políticas macroeconómicas e influida por el ajuste impuesto por el Banco Mundial



Virgilio Barco, el día de su posesión

3.- La política social estuvo subordinada en lo esencial a las políticas macroeconómicas e influida por el ajuste impuesto por el Banco Mundial. Ello fue particularmente notorio en los efectos del endeudamiento externo sobre la carestía, el empleo y los programas sociales, en especial en los referentes a su financiamiento.

4.- La política social se debe inscribir en el proceso global de reestructuración capitalista y reforma del estado en que se encuentra el país desde la década de los años ochenta.

5.- Los resultados de la política social resultan más cuestionables, si se considera que la economía colombiana atraviesa aún la fase expansiva y de auge del capital. Ello se explica por las características de un modelo de acumulación cada vez más excluyente y antidemocrático. ●

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Flórez E., Luis B. Los fundamentos del Plan de Economía Social. En: Comentarios sobre el Plan de Economía Social FESCOL 1988, p 12

2. Medellín T., Pedro. Economía social y pobreza absoluta: Fundamentos y límites de una estrategia a la colombiana. En: Comentarios... ob cit., p 77.

3. Flórez, Luis ob cit., p 12.

4. Kalmanovitz, Salomón. La encrucijada de la sinrazón. Tercer Mundo 1989, p 54.

5. Al respecto ver: Revista Coyuntura Social Nos 1 y 2 de diciembre de 1989 y mayo de 1990 respectivamente y Sarmiento Palacio Eduardo. El gran retroceso social. En: El Espectador 6 5 1990, p. 1B.

6. Ver: Coyuntura Social No. 1, 1989, p 12-15.

7. Ver: Ramírez, Juan C. El gasto público social del gobierno central. En: Coyuntura Social, No. 2, 1990, p 168-169.

8. Ver: Coyuntura Social, No. 1, 1990, p 14.

9. Ver: Coyuntura Social, No. 2, 1990, p 15-19.

10. Ver: Ramírez, Juan C ob cit p 168.

11. Ver: Tirado de Montenegro, Nancy. El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. En: Coyuntura Social, No. 2 1990, p 121-143.