

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinoza, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

FLACSO - Biblioteca

50

Quito-Ecuador, agosto 2000

CARTA DEL DIRECTOR

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: Recuperación a pesar de la dolarización y el ajuste/ 7 - 26

Wílma Salgado/

Política: Ecuador: el terror y la neolengua/ 27 - 36

Fernando Bustamante

Conflictividad socio-política: Marzo 2000 - Junio 2000/37 - 42

Internacional: Temas de debate sobre la política económica y el Desarrollo/ 43 - 52

Marco Romero

Debate del Estado social/ 53 - 66

Libardo Sarmiento Anzola

TEMA CENTRAL

Ecuador: del ajuste tortuoso al ajuste dolarizado.../67 - 104

Alberto Acosta

Una vía ordenada para salir de la dolarización y no morir en el intento/ 105 - 120

Diego Borja

Norte/sur y Globalización: nueva dimensión de la pobreza/ 121 - 148

José Sánchez Parga

Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú/ 149 - 170

Jürgen Schuldt

Insostenibilidad ecológica y social del "desarrollo económico" y la brecha norte-sur/ 171 - 204

José Manuel Naredo

Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones políticas en los países andinos/ 205 - 218

Flavia Freindemberg

Descentralización del Estado y poder local: presupuestos teórico
Analíticos/ 219 - 240
Hernán Ibarra

ENTREVISTA

Ecología política y globalización
Entrevista a Alain Lipietz. Por María Fernanda Espinosa, Fredy Rivera y Marc
Saint Upéry/ 241 - 258

PUBLICACIONES RECIBIDAS/ 259 - 268

DEBATE AGRARIO

Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico/269 - 290
Milton Maya

ANALISIS

Pinochet: Economía, Política, Historia/ 291 - 322
José Valenzuela Feijóo
El abismo de la pobreza: Quito 1988-1989/ 323 - 334
Jacqueline Peltre Wurtz

CRITICA BIBLIOGRAFICA

La dolarización de cristal/ 335 - 338
Por: César Montúfar

LOS CINCUENTA NUMEROS DE ECUADOR DEBATE/ 339 - 364

BIBLIOTECA

DEBACLE DEL ESTADO SOCIAL

Ilbardo Sarmiento Anzola

El 2000 se inició en el rigor de las duras restricciones que imponen las épocas de penuria. Durante 1999 el ingreso per cápita fue inferior en 7% respecto a 1998. La producción nacional cayó 5,1% mientras la población creció 1,9%. Esta recesión económica, la más aguda del siglo XX en Colombia, se suma a los crónicos problemas de desintegración social, desempleo y pobreza.

La crisis golpea con intensidad a las familias de los estratos de ingreso medio y bajo, a la vez que aumenta la concentración de la riqueza. Los sectores de ingreso medio y alto han optado por irse del país: durante 1999 emigraron 200.000 colombianos. La violencia, la desigualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza, la exclusión, la violación de los derechos humanos y la injusticia social son los principales factores que retrasan el desarrollo humano en el país.

Dos de cada tres colombianos son excluidos, sin garantía de sus derechos sociales, el 70% de la fuerza laboral se encuentra desempleada (18,1%) o en empleos precarios (28% subempleo y 54% informalidad), la tasa de homicidios sigue siendo la más alta en el mundo (30.000 asesinatos al año) y el número de desplazados por la violencia se acerca a los dos millones de personas. Las instituciones sociales, tanto las asistenciales como las de políticas públicas, se resquebrajan producto del

desfinanciamiento, la ineficiencia, la corrupción y el abandono de las responsabilidades constitucionales del Estado.

La naturaleza maltratada también infringió dolor durante 1999. El terremoto del Eje Cafetero, el 25 de enero, ocasionó 1.300 muertes, 200 mil damnificados y pérdidas por \$2 billones. La ola invernal, potenciada por la continua degradación ambiental, a lo largo del año afectó 25 departamentos y a 300 municipios dejando 180 muertos y 833.000 personas afectadas. Los pobres viven en zonas geológicamente inestables. Las principales víctimas, tanto del régimen social y económico como las ocasionadas por los desastres naturales, son población que vive bajo condiciones de vulnerabilidad y exclusión. El deterioro en el nivel y calidad de vida de los colombianos durante 1999, generó continuas explosiones sociales, conflictos laborales, paros, toma de instituciones y agudización de la guerra civil.

El desmoronamiento de las redes sociales tradicionales

El Estado colombiano inició sus responsabilidades sociales tardíamente, en comparación con otros países de América Latina. En remplazo del Estado, la población pobre era atendida por entidades de carácter privado u organizaciones civiles y religiosas, bajo los principios de caridad y prácticas asistenciales. Nacieron, entre otros, hospitales como el San Juan de Dios (atención general y especializada a población de escasos recursos económicos, fundada en el siglo XVII), el Infantil Lorencita Villegas de Santos (centro de investigación y de avanzada en la atención pediátrica a los niños pobres de la capital, inició labores en 1955), el San Carlos (único sanatorio antituberculoso, inaugurado en 1948) y el Instituto Roosevelt (atención de menores con enfermedades neurológicas y del sistema músculo esquelético, creado en 1947). Programas como el Circulo de Obreros, fundado por el padre español Campoamor, el 1º de enero en 1911, para buscar la "redención moral, económica e intelectual de la clase obrera"; las Gotas de Leche (1912), bajo la dirección de la Sociedad de Pediatría, pretendiendo aliviar la condición de las madres desvalidas y reducir la mortalidad infantil; y, las Granjas Infantiles del Padre Luna, creadas en 1936 con el fin de acoger a los niños campesinos víctimas de la violencia.

Al finalizar el siglo XX la mayoría de estas instituciones y programas quebraron por carecer de recursos para cubrir sus necesidades. Situación agravada por las crisis financieras, el empobrecimiento fiscal del Estado, las altas cargas prestacionales y las reformas en el sector social que exigen su autofinanciamiento y privilegian las soluciones de mercado, el individualismo y la rentabilidad privada.

En marzo de 1999 por Decreto Presidencial se ordenó el proceso de liquidación del Hospital Infantil y un mes después se cerró la Central de Urgencias Pediátricas Helena Calderón de Santos. Las deudas acumuladas y los conflictos económicos y salariales tienen al borde de la quiebra al Hospital San Juan de Dios. Desde 1992 las Granjas Infantiles del Padre Luna vienen abocadas a su clausura, se mantienen con el apoyo de la ONG española Manos Unidas, pero el retiro del apoyo gubernamental a este tipo de programas las ha dejado en situación de inviabilidad financiera. La obra del padre Campoamor creció de manera exitosa hasta convertirse en una empresa financiera de cubrimiento nacional con importantes programas en el campo del desarrollo social; no obstante la Fundación Social fue golpeada por la explosión de la burbuja especulativa financiera durante 1999, cerró las oficinas regionales, llevó a cabo un severo ajuste laboral y redujo sustancialmente sus acciones a favor de los pobres.

En general, las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades en el ámbito social, conocido actualmente como tercer sector, las que crecieron aceleradamente a partir de la década de los setenta en el siglo XX, entraron en crisis al final de la década de los noventa e inicios del siglo XXI. La poca capacidad de generar recursos propios, el ajuste fiscal y a los menguados recursos de la cooperación internacional, han conllevado a un verdadero desplome del sector. Esta situación viene provocando al interior del tercer sector un alto desempleo, ajustes severos en sus acciones y coberturas, pérdida de autonomía y una feroz competencia por los recursos de financiación.

Malestar en los mercados laborales: desempleo, bajos ingresos y pobreza

Las políticas macro económicas e institucionales de la última década del siglo XX, reforzadas por medidas contraccionistas en el campo monetario, profundizaron la tendencia burocrática, especulativa y rentista de la economía colombiana. El modelo económico impulsado desencadenó el deterioro del sector real, el desempleo, la caída en los salarios, la concentración de la riqueza y el aumento de la pobreza.

En septiembre de 1999, la tasa de desempleo abierto alcanzó en Colombia un nivel de 20,1%, la más alta en América Latina, afectando a 3 millones

de personas que hacen parte de la población económicamente activa. En diciembre bajó a 18,1% (3 puntos superior a la registrada un año antes) producto de la mayor actividad económica de fin de año, del incremento del empleo precario y temporal y de la baja en la tasa de participación ocasionada por el desaliento de los buscadores de empleo que abandonaron el mercado laboral. La tasa de participación desestacionalizada pasó de 63,9% en septiembre a 63,3% en diciembre. El desempleo golpea principalmente a la población joven (entre 15 y 24 años) y pobre: los grupos de jóvenes del 30% más pobre tienen una tasa de desempleo de 50 a 60%.

Desde 1996 el mercado laboral colombiano registra un continuo deterioro: los desempleados no solo han aumentado en términos absolutos y relativos, también su tiempo de búsqueda sin encontrar trabajo. En 1996 el 44,4% del desempleo era de larga duración (más de 6 meses de búsqueda), en 1999 se elevó a 56,4%; durante este periodo la participación del empleo temporal creció de 18% a 26% y el subempleo se expandió de 17,3% a 28,3%. La población ocupada asalariada disminuyó de 64,4% en 1996 a 56,4% en 1999 y los trabajadores independientes, los familiares no remunerados y el servicio doméstico aumentaron de 35,6% a 43,6%.

Los ingresos de los trabajadores se deterioraron. Entre 1991 y 1999 el

Salario Mínimo Legal perdió 12 puntos de poder adquisitivo (\$100 de salario de 1999 equivalen a solo \$88 de 1991). Los ingresos de los trabajadores por cuenta propia disminuyeron 27% en su poder real de compra entre 1996 y 1999. Durante 1995 y 1999 se registró un empobrecimiento de los salarios: en 1995 el 23,3% de la población ocupada recibía un ingreso hasta un SML, en 1999 el 33,9%. Durante este último periodo los trabajadores con ingreso hasta 2 SML aumentaron su participación en el total de la población ocupada de 67,9% a 75,2%. Actualmente devengan por encima de los 2 SML el 24,8% de los ocupados, en 1995 representaban el 32,1%.

En 1999, el 72,5% de la población ocupada, que percibía ingresos equivalentes hasta 2 SML, no contaba con condiciones de satisfacer sus necesidades básicas, sus ingresos eran inferiores al valor alcanzado por la canasta familiar de estrato bajo. Para que una familia de estrato bajo pueda pagar su canasta familiar se necesita que más de dos miembros de ella trabajen y ganen un SML. En las familias de clase media deben laborar tres personas y cada una devengar 2 SML.

El aumento en el desempleo y la caída en los ingresos obligó a las familias a reducir el gasto en la canasta alimentaria. Según un estudio de Fedesarrollo, en promedio el 41,3% de los colombianos tuvieron que reducir su consumo de alimentos durante 1999

para sobrellevar la aguda crisis económica; en el estrato uno el ajuste lo resintieron el 52% de las familias. La pobreza medida por ingresos pasó de afectar al 53,6% en 1996 al 60,1% de los colombianos en 1999 (cuadro 1). El crecimiento de la pobreza no fue mayor como consecuencia en el menor ritmo inflacionario de los precios de la canasta familiar. El índice de precios al consumidor bajo de 21,6% en 1996 a 9,2% en 1999. La menor inflación se explica principalmente por la acentuada reducción de la demanda, tanto de consumo como de inversión.

En las encuestas, el 88% de los colombianos desaprueba el manejo que el gobierno le ha dado al tema del desempleo. Los acuerdos firmados por la administración Pastrana con el Fondo Monetario Internacional obligan a implantar una regresiva reforma laboral, afectando los derechos económicos de los trabajadores. La reforma laboral contiene 7 puntos: i) disminuir los costos de los despidos, ii) salario mínimo integral para jóvenes, iii) reducir los impuestos parafiscales al Sena, ICBF y Cajas de Compensación, iv) bajar los costos de las remuneraciones por dominicales y festivos, v) flexibilización del trabajo por horas sin seguridad social; vi) desmonte de la retroactividad en las cesantías de los regímenes especiales; vii) condicionar las políticas salariales de los empleados públicos a las disponibilidades presupuestales, según criterio del CONFIS

Involución de las políticas públicas

La política social del gobierno Pastrana busca transferir a la sociedad las responsabilidades del Estado, lo cual se ve agravado por la ausencia de propuestas para aumentar las coberturas o disminuir la iniquidad en el acceso a los bienes y servicios. Una vez más se coloca la rentabilidad financiera de las entidades sociales y el fortalecimiento del sector privado por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de la población colombiana.

Vivienda y servicios públicos domiciliarios

El programa de vivienda de interés social de la administración tiene como objetivo la construcción de 500 mil soluciones de vivienda nueva. En relación con los servicios públicos domiciliarios, estos continúan en un proceso de expansión de las redes, pero en un nuevo marco de privatización, sin mejorar la calidad, desmonte de subsidios y acelerado aumento en las tarifas.

Para el año 1999, el gobierno Pastrana colocó la meta de construir 125.000 casas para los estratos más bajos de la sociedad. Apenas se construyeron 22.133 (17,7% de cumplimiento respecto a la meta). El ajuste fiscal, el manejo clientelista en la asignación de subsidios y un sistema que no contempla el ingreso real de las familias pobres explica el descalabro en las políticas públicas de vivienda.

El sistema de financiamiento de vivienda UPAC colapsó. Una alta proporción de los 800.000 deudores de las corporaciones de ahorro y vivienda CAV tuvieron que refinanciar sus deudas o perdieron sus viviendas ante la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones crediticias. 9.000 inmuebles entregados en dación de pago a las instituciones financieras durante 1999 configuran la crisis de la vivienda. Esta situación aceleró y agravó la crisis del sistema financiero colombiano, que en 1999 acumuló pérdidas por más de \$2 billones. Las CAV acumularon deudas vencidas por \$2,9 billones, esto es, 25% de la cartera. Tres factores explican el desplome del sistema UPAC: i) la liberación financiera establecida por el gobierno Gaviria y la política de corrección monetaria atada a las altas tasas de interés hizo impagables las cuotas, ii) el aumento en el desempleo, cuya tasa pasó de 7,9% en 1993 a 18,1% en 1999, y la caída en los ingresos socavó la capacidad de pago de los estratos medios y bajos, iii) el auge especulativo durante el primer quinquenio de los noventa sobrevaluó el precio de las viviendas hasta un 40%, con la recesión económica el valor de los inmuebles cayó 20%. Durante 1999 la actividad del sector de la construcción se redujo en un 37% respecto a 1998.

Frente a la crisis del sistema UPAC, el Congreso aprobó en diciembre de 1999 una nueva ley marco de financiamiento de vivienda: el sistema

de Unidad de Valor Real UVR. Según el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, hay dos grandes problemas que no se solucionan con la nueva ley: el financiamiento de la cartera vigente y el financiamiento de los nuevos créditos. El sistema UVR retorna al antiguo sistema de cuotas que se incrementan con la inflación, lo que significa que no se dio una solución de fondo al sistema de financiamiento de vivienda. No necesariamente los ingresos familiares suben con el costo de vida. Finalmente, se prevé que la construcción seguirá deprimida durante el 2.000 debido a la parálisis del crédito, la incertidumbre frente a la reglamentación de la Ley de Vivienda, el desarrollo de las letras hipotecarias y la crisis de las CAV por la nueva regulación y la recesión de la economía.

Con relación a la expansión de las redes de servicios públicos domiciliarios se presentan dos problemas: i) el nuevo esquema de gestión privada y desmonte de subsidios viene golpeando los menguados ingresos de los estratos medios y bajos de la sociedad, debido a que los precios de las tarifas aumentan cerca del 40% por año, mientras que el índice de precios al consumidor es menor al 10% y los ingresos de las familias han desaparecido o su evolución es negativa, situación que ha motivado las permanentes protestas de los usuarios de los servicios; ii) la eficiencia en la gestión, el mejoramiento en la calidad de los servicios y las

coberturas no han mejorado significativamente posterior a los procesos de privatización de las empresas públicas.

Seguridad social: salud y pensiones

La recesión económica y el aumento en las tasas de desempleo generaron una preocupante deserción en la seguridad social durante 1999. Los derechos básicos a la salud, la recreación y a una pensión se han perdido para muchos trabajadores en la actual crisis. Solamente 2,1 millones de los trabajadores son afiliados activos a las Cajas de Compensación familiar. Esto es, únicamente el 12,5% de la población ocupada cuenta con un contrato formal.

La administración Pastrana busca el fortalecimiento del sector salud mediante un sistema único de información, el establecimiento de un régimen de rentas y giro de los recursos del régimen subsidiado directamente a las ARS. El gobierno afirma en su Plan de Desarrollo que se pretende alcanzar una cobertura del 100% a través de un ajuste de la afiliación al régimen subsidiado y la reducción de la evasión y la elusión, pero de no lograrse una adecuada implementación de estas estrategias se garantiza mantener la afiliación existente. En materia de salud el gobierno viene cerrando los hospitales públicos en una clara política de fortalecer el sector privado y las multinacionales de la salud.

Así mismo busca disminuir el plan obligatorio de salud, POS, buscándole mayores ganancias a los mercaderes de la salud, y debilitar el Instituto de los Seguros Sociales, ISS.

De acuerdo con el ministro de Salud, Virgilio Galvis Ramírez, las entidades destinadas a la prestación de servicios de salud a los colombianos no han sido ajenas a la corrupción, el despilfarro y la desviación de recursos. Al año se pierden \$2 billones de los \$5 billones que vale el Sistema de Seguridad Social en Salud. Las causas que inciden en la pérdida del 40% de los recursos del sistema son: la doble afiliación, la falta de gerencia, la alta carga laboral no necesaria, el mal manejo de equipos, la falta de tecnología, los deficientes planes de compra y suministros, la falta de competencia e idoneidad del recurso humano, los deficitarios sistemas de cobro de cartera y la mora en el pago de compromisos económicos entre los agentes que interactúan dentro del sistema de salud.

Según el Gobierno, 22,8 millones de personas cuentan hoy en día con el servicio de salud (54,2% de los colombianos). De estos, 13,5 millones pertenecen al régimen contributivo (53,7% en el Instituto de los Seguros Sociales y el resto en las otras EPS). El número de afiliados al régimen de salud subsidiada en 1999 llegó a la cifra de 9 243.000 (37% de la población pobre).

No obstante, 3.500.000 afiliados registran problemas de documentación o información defectuosa.

El 60% de las entidades territoriales presentan incumplimiento en el pago de los recursos de aseguramiento a las Administradoras de Régimen Subsidiado de Salud en los plazos pactados. Los contratos de Régimen Subsidiado de Salud entre las entidades territoriales y las Administradoras de Régimen Subsidiado ARS tienen como fin el aseguramiento en salud de la población beneficiaria, garantizando a los afiliados la prestación de los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiada. Los mandatarios locales no cancelan las respectivas obligaciones contractuales a las administradoras por tres razones: utilizan los recursos para atender otras necesidades, mantienen el dinero en los bancos ganando rendimientos financieros o por faltantes en las arcas municipales. Los hospitales son los directamente afectados con esta situación, debido a que las ARS, con los dineros que reciben de las entidades territoriales, pagan a los centros hospitalarios por los servicios ofrecidos a la población beneficiaria del régimen subsidiado.

Según el ex ministro de salud y actual presidente de la Academia Nacional de Medicina, José Félix Patiño, a los seis años de aplicada la Ley 100 se registra la más profunda crisis en el

sistema de salud de toda la historia del país y una total improvisación en la aplicación de la norma. Con todo, durante este período el número de asegurados se multiplicó por cinco, el gasto total del sector ha subido 2,2 veces, los aportes crecieron cerca de 3 veces y la expansión de los servicios ha beneficiado principalmente a la población de menores recursos económicos.

De otra parte, más de la mitad de afiliados a los fondos de pensiones no cotiza desde hace seis meses. Según las encuestas de hogares que adelanta el Dane, entre 1996 y 1999 el porcentaje de ocupados afiliados a la seguridad social ha disminuido significativamente: el total de ocupados afiliados pasó de 63,9% a 48,4% en los últimos tres años. Por categorías económicas de ocupación, los asalariados privados redujeron su afiliación de 73,5% en 1996 a 67,3% en 1999; los empleadores de 58,5% a 44,1%; los trabajadores por cuenta propia de 37,8% a 15,5%; en el servicio doméstico de 36,5% a 29,5%; y en los trabajadores familiares no remunerados desapareció todo vínculo a la seguridad social, mientras que tres años atrás se encontraba afiliado el 35,7%.

El número de afiliados al ISS era de 4'633.491 en 1999, de estos eran inactivos el 56%. Luego de la creación de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones AFPe inicio de sus operaciones en abril de 1994, entre

esa fecha y noviembre de 1999 se trasladaron del ISS a los fondos privados 1'566.046 personas y se afiliaron 1'314.122 personas nuevas. Las AFP contaban en su conjunto a noviembre de 1999 con 5.3 billones de pesos, 3.4 millones de afiliados de los cuales 48% no cotizan en virtud al fenómeno del desempleo. En conjunto, el 52% de los afiliados a los sistemas de pensiones son inactivos.

Según la Contraloría General de la República el Instituto de Seguros Sociales se ha debilitado frente a las enormes responsabilidades que le representa tener cerca de 4'700.000 afiliados. Se percata una tendencia decreciente y acelerada de deterioro en la relación cotizantes/afiliados y cotizantes/pensionados.

Frente a esta situación, el gobierno se propone reformar al Instituto de los Seguros Sociales. Los elementos de esta reforma son: I) acabar el régimen de transición en pensiones, provocando la salida de más afiliados del ISS hacia los fondos privados; II) la disminución del monto de las pensiones, para que las pensiones sean el reflejo de los aportes hechos; III) desmonte de los derechos alcanzados por la lucha sindical en la convención colectiva argumentando que es ésta la razón de la crisis del ISS; IV) la modificación de todo el sistema salarial y prestacional de los trabajadores del ISS; V) el desmonte y cierre de clínicas y CAA's del ISS.

Los elementos que conforman la propuesta global de modificación al régimen pensional consignado en la Ley 100, por parte de la administración Pastrana, tiene como objetivo reducir las prestaciones, aumentar los requisitos y fortalecer los fondos privados: i) Aumentaría la edad de jubilación de 55 a 57 años para la mujer y de 60 a 62 para los hombres. A partir del 2001 la edad se incrementaría hasta los 65 y los 70 años respectivamente; ii) Se incrementarían las semanas de cotización de 1000 a 1500; iii) Los aportes pasarían del 13.5% del salario al 18% con un aumento gradual del 0.25% por año; iv) El promedio de la pensión pasaría del 85% del promedio de los últimos diez años al 65% de toda la vida laboral; v) Se desmontarían las mesadas pensionales adicionales de junio y diciembre y se recibirían sólo 12; vi) Se eliminarían todos los regímenes especiales de jubilación amparados por otra ley, acto administrativo o convención colectiva, sin excepción alguna; vii) El régimen de transición afectaría a los actuales y futuros trabajadores y pensionados a partir de la aprobación y entrada en vigencia de la ley.

Una profundización de la reforma pensional significa la privatización del sistema mediante el monopolio de los fondos privados y la desaparición del régimen de prima media representado en el ISS. En concreto, lo que busca la administración Pastrana es fortalecer el negocio de la seguridad social deterio-

rando el concepto y garantías de los derechos sociales y económicos, esencia del Estado Social.

Adicionalmente, se tramitan proyectos de ley y de reforma constitucional para atender las recomendaciones de la Comisión del Gasto en el sentido de recortar las transferencias a los municipios y departamentos, creando una base de cálculo diferente a los ingresos corrientes, se reforme la Ley 60 de 1993, exigiendo que los incrementos de las transferencias (situado fiscal y participaciones municipales), a precios constantes, se destine provisionalmente al saneamiento del pasivo prestacional de los departamentos y municipios.

Educación

Entre las metas de educación, la administración Pastrana se propone la cobertura absoluta en primaria, subsidios para estudiantes pobres, solo del estrato 1 y 2, y el establecimiento de la jornada única. El Plan propone el desmonte del financiamiento de los grados cero (para que sea asumida la socialización y educación de los niños pequeños por parte de las madres), décimo y décimo primero (para que sean financiados por las entidades territoriales) y la Nación dejará de financiar a las universidades públicas para que los estudiantes lo hagan a través del sistema de crédito. En el marco de las reformas del esquema de asignación de recursos se busca

la privatización de las instituciones del sector público a partir del manejo de los subsidios estatales mediante la concesión a establecimientos manejados por particulares.

El sistema formal de la educación debería atender durante el año 2000 una población de 12,5 millones de estudiantes. Tres millones de jóvenes se encontraban en riesgo de quedar por fuera del sistema educativo. En respuesta, las secretarías de educación departamentales y municipales incrementaron la oferta, en promedio, entre cinco mil y diez mil nuevos cupos. A estas nuevas plazas acceden la población de los niveles 1 y 2 del Sisben, dejando sin posibilidad de acceder a los subsidios a amplios sectores pobres y de clase media baja. En algunas ciudades, como Cartagena, no abrieron nuevos cupos debido al déficit que existe en el sector. Dos terceras partes de los municipios y la mitad de los departamentos registran graves déficit fiscales y altos volúmenes de endeudamiento que comprometen sus ingresos e impiden la expansión de los derechos sociales de manera universal.

De otra parte, la Asociación de Colegios Privados reportó que 500 mil estudiantes no van a poder ser matriculados en el año 2000 dado que sus padres no tienen como pagar la deuda correspondiente a las pensiones de 1999. Según el Ictetex la situación es aún peor dado que se estima una deserción escolar del 30%, es decir que un millón y

medio de estudiantes estarán por fuera del sistema educativo.

El Presupuesto y la prioridad del gasto público social

Mayor gasto social no se traduce automáticamente en bienestar. Es importante tener en cuenta, además, la calidad, gestión, eficacia y sostenibilidad de la inversión. Por debilidad en la gerencia social, corrupción, desviación de fondos y clientelismo en muchas ocasiones el GPS llega muy poco a los beneficiarios objetivo. Según el Departamento Nacional de Planeación la corrupción le cuesta al país 1.3 billones de pesos cada año. El gasto social en Colombia aumentó su participación relativa en el PIB entre 1991 y 1999 de 7,1% a 13,9%, sin que se haya traducido en aumentos en coberturas, mejoramiento en la calidad de los servicios y en la elevación del bienestar de los colombianos (cuadro 1). El 70% de las personas encuestadas en 15 ciudades del país desapruueba el manejo que la administración Pastrana le ha dado al tema de la corrupción (CNC, Caracol y El Espectador, 7 de Enero de 2000).

En la Carta Política de Colombia, artículo 350, quedó establecido que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Olvidando esta norma rectora del presupuesto, los ponentes del Plan Nacional de Desarrollo aprobaron en el

Congreso duplicar el presupuesto del sector defensa para el periodo 1999-2002, mientras recortaron los recursos para el sector social y los subsidios para las poblaciones más pobres y vulnerables. De esta forma, el presupuesto de inversión del Ejército pasó de \$980.000 millones a \$2 billones, financiado este incremento en gran parte con crédito externo y el recorte general en todos los demás sectores del Plan.

La composición sectorial de las inversiones para el periodo 1999-2002, teniendo en cuenta los ajustes efectuados en las comisiones del Congreso, es la siguiente: 5,9% para defensa y seguridad, justicia, gobierno y administración del Estado; 54,0% en gasto social (salud, educación, trabajo y seguridad social, vivienda saneamiento básico y cultura); 23,0% para industria, comercio, comunicaciones, ciencia y tecnología, transporte, minas y energía; 1,7% en medio ambiente y sector agropecuario; 3,5% desarrollo comunitario; 1,9% transferencias libre destinación; 1,2% reconstrucción del Eje Cafetero y 8,8% para el Fondo de Inversión para la Paz (cuadro 2).

Al finalizar el año 1999, las prioridades definidas por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo quedaron relegadas ante un nuevo plan presentado a la comunidad internacional. El plan se denomina "Plan Colombia, un plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado". Se redactó

con participación de asesores del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Diez estrategias hacen parte del Plan: paz, economía, fiscal y financiera, judicial y derechos humanos, control de narcóticos, desarrollo alternativo, participación social, desarrollo humano y cooperación internacional. El plan tiene un costo de \$7.558 millones dólares y el principal programa es la "defensa nacional: seguridad y justicia", que concentra el 64% de los recursos. En contraste, para la democratización y el desarrollo social solo se destina el 21,7%. Las fuentes de financiamiento son: 48,5% recursos del Estado colombiano, 4,9% crédito (bonos de paz) y 46,6% comunidad internacional (cuadro 3).

Las urgencias de la guerra desplazan la prioridad del gasto social. El Estado social de derecho vigente únicamente en la Constitución, es una tarea aún por realizar en Colombia. En los años noventa del siglo XX, la pugna y las incoherencias fueron continuas entre el modelo económico y los derechos sociales, económicos y culturales.

Las incompatibilidades no quedan allí. En una época donde la estrategia de acumulación y el control social han colapsado, los sectores dominantes del país acuden ante el Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de los Estados Unidos y de la Unión Europea para pedir ayuda en la reconstrucción del orden tradicional, a cambio de entregar riquezas y el control político y

económico. De otra parte, el proceso de negociación de paz ha identificado como prioritario la transformación de la actual estructura económica y social.

Referencias Bibliográficas:

Sarmiento Anzola, Libardo, (1999), *Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal*, Ediciones Desde Abajo, Santa Fe de Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación, PNUD, Misión Social, (1999), *Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1999*, Santa Fe de Bogotá.

Cárdenas, M. E. (2000), *El sistema pensional colombiano: sus antecedentes, el debate actual y las perspectivas para los trabajadores*, Fescol.

CUADRO 1
COLOMBIA: CRECIMIENTO, BIENESTAR Y EQUIDAD 1980 1999

Años	Crecimiento PIB	Gasto Social PIB	Tasa de desempleo	Índice de concentración GINI	Pobreza Ingresos	Pobreza NBI
1980	4,1	7,4	9,7	0,542	59,1	55,4
1981	2,3	8,1	8,2	n.d	n.d	n.d
1982	0,9	8,1	9,1	n.d	n.d	n.d
1983	1,9	8,5	11,7	n.d	n.d	n.d
1984	3,8	9,4	13,4	n.d	n.d	n.d
1985	3,8	7,7	14,1	n.d	n.d	45,0
1986	6,9	7,4	13,8	n.d	n.d	42,9
1987	5,6	7,4	11,8	n.d	n.d	n.d
1988	4,2	7,2	11,2	0,554	59,2	39,4
1989	3,5	7,6	9,9	n.d	n.d	n.d
1990	3,7	7,5	10,5	n.d	n.d	36,3
1991	2,4	7,1	9,8	0,554	57,7	36,0
1992	3,8	7,4	9,2	0,564	55,8	35,9
1993	5,3	8,2	7,9	0,584	56,4	35,8
1994	5,3	8,3	7,6	0,569	54,4	n.d
1995	5,4	10,6	8,7	0,556	55,0	n.d
1996	2,0	12,6	11,9	0,561	53,8	n.d
1997	3,2	13,1	12,1	0,540	54,2	25,9
1998	0,6	13,3	15,7	0,560	55,7	25,8
1999	5,1	13,9	18,1	0,589	60,1	25,7

Fuentes: Crecimiento PIB anual y tasa de desempleo: DANE, Cuentas Nacionales y Encuesta de Hogares; Gasto Social: Presupuesto ejecutado, Fedesarrollo Coyuntura Social y DNP, IPS, Indicadores Socio demográficos; Gini y Pobreza: DNP, Misión Social. Indicadores de pobreza y concentración del ingreso para el año 1999 estimaciones del autor

CUADRO 2
DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN DEL PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO POR SECTORES 1999 2002 (Millones de U.S.\$)

Sectores	Inversión propuesta por el Gobierno		Inversión definida por el Congreso, Ley 5081999	
		%		%
Defensa y Seguridad	984.722	1.7	1.984.722	3.0
Ind. Com. Ciencia y T.	389.953	0.7	392.497	0.6
Salud	9.541.532	16.5	9.590.959	14.6
Comunicaciones	2.011.587	3.5	2.011.587	3.1
Minas y Energía	8.049.861	14.0	8.351.627	12.7
Transporte	4.293.624	7.4	4.301.684	6.6
Educació , Juv. y Dep.	17.149.280	29.7	17.346.987	26.5
Cultura	370.056	0.6	370.506	0.6
Justicia	1.331.790	2.3	1.331.790	2.0
Medio Ambiente	521.517	0.9	521.517	0.8
Gobierno	575.797	1.0	575.797	0.9
Agropecuario	615.655	1.1	613.111	0.9
Saneariento Básico	2.433.957	4.2	2.425.899	3.7
Trabajo y S. Social	2.084.558	3.5	2.084.558	3.2
Vivienda	1.213.486	2.1	1.213.486	1.9
Desarrollo Comunitario	2.294.404	4.0	2.294.404	3.5
Admins. Del Estado	14.208	0.03	14.208	0.02
Transf. Otras inv. Soc.	2.292.339	4.0	2.292.339	3.5
Transf. Libre destinac.	1.256.016	2.2	1.256.016	1.9
Reconst. Eje Cafetero	471.888	0.7	831.205	1.2
Fondo de Invers. Paz	5.750.962	3.4	5.750.962	8.8
Total	63.647.643	100	65.555.861	100
Regionalizado		53.9		77.2
No regionalizado		46.1		22.8

Fuente: Proyecto del Plan de Inversiones y Ley 508 de 1999.

Cuadro 3
Costos por programas y fuentes de financiamiento del Plan Colombia (Millones de U.S.\$)

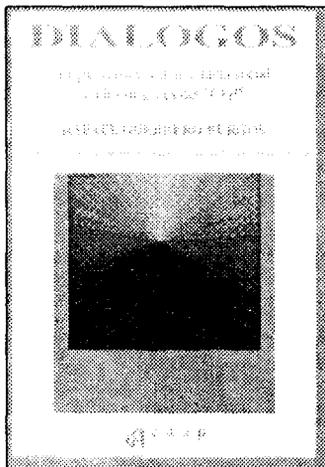
Programas	Estado		Crédito		Ayuda		Total	
		%		%		%		%
Política Económica	225.92	6.2	8.13	2.2	822.70	23.3	1,056.75	14.0
Democratización y Desarrollo Social	690.66	18.8	72.16	19.5	874.49	24.8	1,637.31	21.7
Proceso de Paz	6.00	0.2	0.0	0.0	48.04	1.4	54.04	0.7
Defensa nacional:								
Seguridad y justicia	2,741.00	74.8	289.0	78.3	1,780.00	50.5	4,810.00	63.6
Total	3,663.60	100	369.28	100	3,525.22	100	7,558.10	100
Participación %	48.5		4.9		46.6		100	

PUBLICACION CAAP

Diálogos

REGIONALISMO Y DEMOCRACIA SOCIAL EN LOS ORIGENES DEL CFP

Rafael Guerrero Burgos



El contenido de la publicación, analiza al CFP histórico, como un partido político que lucha por convertir el Estado liberal en un Estado social, planteándose al mismo tiempo la descentralización desde una versión regionalista.

Región, descentralización, democracia, Estado social, temas claves en el actual contexto nacional, forman parte del estudio, que puede ser leído y problematizado desde varias preguntas, entre estas: ¿Cómo

incorporar las demandas regionales de descentralización y antiestatismo en un proyecto político que excluya la democracia social?