

Políticas sociales en la región andina: el caso de Colombia (2000-2007)*

Social Policies in the Andean Region: The Case of Colombia (2000-2007)

*Consuelo Ahumada-Beltrán***

*Arturo Cancino-Cadena****

*Carlos Chávez-García*****

Recibido: 14/03/08

Aprobado evaluador interno: 01/04/08

Aprobado evaluador externo: 07/04/08

Resumen

El estudio y evaluación de las políticas sociales adoptadas en Colombia en el período 2000-2007 parte de dos consideraciones centrales: 1) Aunque las consecuencias sociales de las reformas neoliberales, que se sintieron en toda la región andina hacia finales de la década anterior, presentan sus particularidades en el caso de Colombia, los rasgos centrales de la crisis social son similares en todos estos países. 2) La his-

Abstract

The study and assessment of the social policies adopted in Colombia during the period 2000-2007 must stem from two main considerations: 1) Although the social consequences of neoliberal reforms -suffered by the Andean Region at the end of the past decade- present its particularities in the Colombian case, the main traits of the social crisis are similar in all the Andean countries. 2) The recent history of Colombia has been

*Artículo de reflexión. El proyecto que dio origen al presente trabajo fue seleccionado como ganador por Colombia en el concurso: "Estudios sobre políticas sociales en la Región Andina", dirigido a los miembros de la Red Académica Andina de Organizaciones Sociales (RAAOS) y organizado por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Perú, con el auspicio del El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por su sigla en inglés), Canadá, en enero de 2008.

** Directora de la Maestría en Estudios Latinoamericanos y coordinadora del Observatorio Andino de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: cahumada@javeriana.edu.co

*** Docente de la Pontificia Universidad Javeriana e investigador del Observatorio Andino de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, adscrito a la misma universidad. Correo electrónico: cancinoarturo@hotmail.com

**** Candidato a magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo. Correo electrónico: cachavezg@unal.edu.co

toria reciente de Colombia está signada por la persistencia y agudización del conflicto armado. Adicionalmente, el país se convirtió en el eje de la estrategia antinarcóticos y de la lucha contra el terrorismo en la región andina. Tanto esta situación como las políticas internacionales y regionales que se ponen en práctica para hacerle frente, afectan de manera notoria las condiciones sociales y las políticas públicas. A partir de las consideraciones anteriores se desarrollará el presente análisis, que consta de cuatro partes. En la primera se analiza la situación social del país durante el presente siglo. En la segunda se examinan dos políticas que inciden notoriamente en lo social: el ajuste fiscal y el gasto militar. La tercera parte se dedica al análisis del programa Acción Social y en la cuarta se examinan las estrategias sociales derivadas del Plan Colombia.

Palabras clave autores

Ajuste fiscal, gasto militar, Plan Colombia, políticas públicas.

Palabras clave o descriptores

Ajuste fiscal, gasto militar, Plan Colombia, políticas públicas - Colombia.

signed by the persistence and aggravation of the armed conflict. In addition, the country became the center of the counternarcotics strategy and of the struggle against terrorism in the Andean Region. This situation and the international and regional policies implemented to confront it, have significantly affected social conditions and public policies in the country. Taking into account such considerations, this paper is broken up into four parts. The first is an assessment of the social situation of the country during the present century. The second is devoted to the analysis of two key policies with strong impact on social issues: the fiscal adjustment policy and the military expenditure. In the third part, the analysis of the program of Acción Social is undertaken and in the fourth the social strategies derived from Plan Colombia are examined.

Key words authors

Public policies, fiscal adjustment, military expenditure, Plan Colombia.

Key words plus

Public policies, fiscal adjustment, military expenditure, Plan Colombia - Colombia.

Introducción

Durante las dos últimas décadas el incremento de la marginalidad y de la brecha social en la región andina ha preocupado a las agencias financieras internacionales, debido a la inestabilidad política que ello implica y a la posibilidad de estallidos de protesta que se convierten en amenaza latente contra la gobernabilidad democrática en la región. En efecto, la difícil situación social de estos países ha propiciado una activación de la movilización social en varios países, así como la emergencia de los llamados gobiernos alternativos.

En el contexto más amplio de América Latina, parece presentarse una tensión permanente entre la puesta en práctica de las reformas de corte neoliberal y la necesidad de reducir la pobreza. En la reunión anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), celebrada en Nueva Orleans a comienzos de 2000, el entonces presidente de la entidad, Enrique Iglesias, propuso reducir la pobreza en la región del 40 al 20 por ciento de la población en la presente década. Para lograrlo, aconsejó profundizar las políticas de ajuste, al tiempo que consideró como “muy positivas” las medidas adoptadas por la región en los últimos años: apertura de los mercados y creciente incorporación del sector privado como motor del crecimiento (BID (en línea), 2000). Siete años después, en marzo de 2007, en el marco del 48 encuentro anual de la Junta de Gobernadores del BID, realizado en Ciudad de Guatemala, el actual presidente de la entidad, Luis Alberto Moreno, informó que 205 millones de latinoamericanos seguían en la pobreza, a pesar del crecimiento económico de la región. Así, el 40 por ciento de la población seguía siendo pobre y el 15 por ciento se encontraba en pobreza extrema (BID (en línea), consultado en 2007).

En el caso específico de Colombia, un estudio presentado en 2002 por Eduardo Lora, consejero principal del Departamento de Investigaciones del BID, señalaba que el ingreso per cápita del país había aumentado menos del 5 por ciento en la última década. Según el estudio, los colombianos seguían siendo igual de pobres que diez años atrás, cuando comenzaron las reformas neoliberales. La conclusión que extrajo el BID de este informe fue, una vez más, la necesidad de ampliar la agenda de las reformas (Lora y Panizza, 2002).

En el marco de la contradicción planteada entre la necesidad de reducir la pobreza y la persistencia en las políticas de ajuste, el estudio y evaluación de las políticas sociales en Colombia en el período señalado debe partir de dos consideraciones centrales, que son las siguientes:

- 1) Las consecuencias sociales de la generalización de las políticas neoliberales (apertura económica, ajuste fiscal, reducción de la función económica y social del Estado, flexibilización laboral) se manifestaron en toda la región hacia finales de la década del noventa, mediante el incremento de la pobreza, el desempleo y el subempleo,

la privatización de los servicios sociales básicos, las dificultades en el acceso a estos servicios por parte de la mayoría de la población y las reformas a la seguridad social basadas en los nuevos principios. Aunque el caso colombiano presenta sus particularidades que serán destacadas en el presente trabajo, esta situación es similar en todos los países de la región andina.

- 2) La historia reciente de Colombia está signada por la persistencia y agudización del conflicto armado. Adicionalmente, a partir de los noventa, el país se convirtió en el eje de la estrategia antinarcóticos y de la lucha contra el terrorismo en la región andina. Esta situación y las políticas internacionales y regionales para hacerle frente afectan de manera notoria las condiciones sociales en el país y las políticas públicas que se diseñan para enfrentar la pobreza. El desplazamiento forzado interno y hacia los países vecinos se ha incrementado con la intensificación del conflicto colombiano, haciendo más grave el desarraigo y la desintegración familiar y la consecuente pérdida de acceso a servicios sociales básicos, por parte de los desplazados por la violencia. En este contexto, el gasto militar se incrementa año tras año, a costa de la inversión pública y social.

Esta condición singular de Colombia en la región le genera diferencias importantes con los países vecinos, en lo que respecta a las políticas públicas que adopta el Gobierno frente a la pobreza y la exclusión social. Una consecuencia importante del conflicto en el plano político ha sido la ausencia de alternativas desde el Estado central al modelo económico vigente y a las políticas de ajuste fiscal recomendadas por los organismos internacionales, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región (Venezuela, Ecuador y Bolivia).

A partir de las consideraciones anteriores se desarrollará el presente análisis, que consta de cuatro partes. En la primera se hace un diagnóstico de la evolución de la situación social del país durante el presente siglo, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: la pobreza y su medición, el empleo y el desplazamiento forzado. En la segunda se examinan dos políticas que inciden notoriamente en lo social: el ajuste fiscal y el gasto militar. La tercera parte se dedica al análisis del programa Acción Social y en la cuarta se examinan las estrategias sociales derivadas del Plan Colombia. Por último, se plantean algunas conclusiones.

Balance social

Las cifras de la pobreza: evolución de los indicadores

Los factores estructurales de la exclusión social en Colombia se acentuaron durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), en concordancia con la mayor crisis

económica sufrida por el país en los últimos 70 años, tal como la catalogaron algunos estudios provenientes de las más diversas fuentes.¹ El panorama de los indicadores sociales hacia el final de la década del 90 no era nada favorable: en 1999 el porcentaje de población bajo la llamada Línea de Pobreza (LP) era del 56,3 por ciento y en el sector rural del 78 por ciento; en el 2000 el primer dato se acercó al 60 por ciento y el segundo al 83 por ciento. En cuanto a la Línea de Indigencia (LI), la situación era igualmente crítica: el porcentaje de personas en estas condiciones pasó de 19,7 por ciento en el primer año a 23,4 por ciento en el segundo (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2001, p. 23).² Los datos proporcionados por la Misión Social de Planeación Nacional corroboran dicho diagnóstico: en la LP se encontraba el 60 por ciento de la población, un poco más de 24 millones de colombianos, con ingresos diarios equivalentes a 2,1 dólares. Entre tanto, en la LI (personas con ingresos inferiores a un dólar diario) estaba el 20 por ciento de las personas (9 millones), con un ingreso promedio de \$70.000 pesos al mes (US\$ 35 al cambio de hoy) (La República (en línea), febrero 8 de 2002).

Datos más recientes sobre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez indican que la LP se había reducido al 49 por ciento para 2005, en tanto que la LI pasó —según cifras oficiales de la Misión Gubernamental contra la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), con base en la metodología del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) — del 25,4 por ciento al 14,7 por ciento en el período 1999-2005.

La revelación de los datos sobre las precarias condiciones sociales en las cuales se encontraba la población a comienzos de la década provocó una fuerte controversia entre los mismos funcionarios oficiales. Planeación Nacional descalificó estas cifras e informó que en el país existían cerca de 24 millones de pobres, si se miraba bajo el índice de medición denominado LP (60 por ciento de la población). Éste es el indicador más usado en todo el mundo y permite calcular la pobreza a partir de los ingresos de los hogares.

A finales de 2002, la Contraloría General de la República dio a conocer un riguroso y completo estudio sobre el incremento de la pobreza en el país, preparado por un equipo de más de cien expertos en economía, sociología y finanzas. Los datos que se presentaron en esta ocasión fueron aun más preocupantes: se dice allí que Colombia retrocedió diez años en materia de concentración de la riqueza, hasta el punto de que el 20 por ciento

¹ Luis Jorge Garay define la exclusión social como un fenómeno multidimensional que expresa la situación de una sociedad fragmentada y dual, caracterizada por la negación o inobservancia de los derechos sociales, económicos y culturales de un conjunto de la población: esta problemática de inoperancia del Estado, como garantizador de los derechos básicos de la sociedad se refleja en la fractura de la cohesión social, como factor crítico de la democracia y como obstáculo al desarrollo efectivo del ejercicio de la ciudadanía (Garay, 2002, p. 3).

² De acuerdo con el informe "Impacto social de la crisis", presentado por el DANE, "La situación en la zona rural es crítica: los pobres rurales, con un crecimiento de cuatro puntos en la incidencia (de la pobreza), ya no tienen cómo ser más pobres" (*La República*, abril 12 de 2002, p. 2A).

de los hogares más ricos concentraba el 52 por ciento de los ingresos totales. Los niveles de exclusión social eran notorios: había 3,5 millones de niños sin escolaridad, en tanto que el analfabetismo llegaba al 8 por ciento de la población mayor de quince años. Once millones de personas no percibían ningún tipo de ingreso o vivían con menos de un dólar al día. Mientras el 59,8 por ciento de la población se encontraba por debajo de la LP, el 23,4 por ciento estaba por debajo de la LI. Había dos millones de desplazados y de ellos el 47 por ciento eran mujeres y niños (Garay, 2002).

Pero en el sector rural el diagnóstico fue todavía más grave. La concentración de la tierra era muy alta: el 1,08 por ciento de los propietarios poseía el 53 por ciento de la tierra, mientras que diez años atrás el 1,4 por ciento controlaba el 46 por ciento de la misma. El 82,4 por ciento de los moradores del campo estaba por debajo de la LP, y más del 40 por ciento por debajo de la LI (Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (CID) y Contraloría General de la República, 2006, p. 57). Cifras posteriores indican que la mayor proporción de propietarios rurales (micro y minifundios), poseían tan solo el 1,7 por ciento del territorio registrado catastralmente para el año 2005, mientras el 1 por ciento de los grandes propietarios seguía en poder del 53,5 por ciento, según datos estadísticos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (CID) y Contraloría General de la República, 2006, p. 60).

Aparte de la LP y la LI, otro indicador usado con mucha frecuencia por el Gobierno para la medición de la pobreza es el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el cual se viene aplicando desde 1978 y busca establecer cuáles son los sectores pobres del país, mediante la identificación de carencias en por lo menos una de cinco categorías: acceso a servicios públicos domiciliarios,³ tenencia de vivienda inadecuada, dependencia económica, hacinamiento e inasistencia escolar. Estos aspectos representan un enfoque de medición de pobreza estructural, diferente al enfoque de la pobreza medida por ingresos que se manejan en la LP y la LI. Sin embargo, han surgido profundos cuestionamientos respecto de la coherencia absoluta de este indicador. En cualquier caso, si la pobreza se mide por el índice de NBI, en el 2002 el número de pobres ascendía a nueve millones de colombianos, según las cifras del mismo Gobierno.⁴

³ Cabe señalar que el índice en esta categoría sólo toma en cuenta el acceso a agua potable, alcantarillado y electricidad, dejando por fuera la telefonía fija y el gas natural.

⁴ De acuerdo con esta metodología, una familia es considerada pobre si cumple alguna de las siguientes variables: vivienda con materiales inadecuados; servicios públicos de acueducto y alcantarillado inadecuados; un nivel de hacinamiento considerado como crítico; grado de dependencia económica alto; o cuando uno de los niños entre 7 y 11 años no asiste a un establecimiento escolar. Si tiene dos o más NBI, se considera que vive en miseria o en extrema pobreza (*Portafolio*, febrero 20, de 2002, p. 26).

Un tercer indicador utilizado por el Departamento Nacional de Planeación es el Índice de Condiciones de Vida (ICV). De acuerdo con sus gestores, dicho indicador es más preciso que los otros dos, por cuanto se acerca más a la concepción de Amartya Sen según la cual “el bienestar se fundamenta en las capacidades o potencialidades de que disponen los individuos y en la distribución y acceso a los recursos privados y colectivos que les permiten tener una vida digna” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2001). En éste se combinan diversas variables: posesión de bienes físicos (incluidos las características de la vivienda y el acceso a los servicios públicos); capital humano presente y potencial: años de educación de los jefes de hogar y de los niños mayores de doce años y asistencia escolar de niños y jóvenes, y composición del hogar, que se refiere al hacinamiento y proporción de niños menores de seis años. Aparentemente, con esta metodología se puede medir, además de la incidencia de la pobreza, la desigualdad entre los pobres.

Según el DNP, medir la pobreza por ingresos (LP y LI) puede tener serios problemas. En primer lugar, la medición es sensible al auge o recesión de la economía, de manera que se considerará pobre a un desempleado reciente, sin importar si éste posee capital humano acumulado o es propietario de otros activos, como capital físico y financiero, es decir, si tiene ahorros. Siguiendo esta argumentación, la metodología de LP y LI no tiene en cuenta las características individuales representadas en el capital humano, el ingreso no monetario, como el autoconsumo o el trueque, ni las transferencias del Estado representadas en educación pública, salud y servicios públicos subsidiados. Mediante esta metodología, se quiere captar más aquellos elementos que reflejen el potencial actual y futuro que tienen las personas para desarrollar sus capacidades humanas (Rojas y Santamaría, 2002).

El ICV como indicador de medición de pobreza ha sido muy cuestionado, por cuanto deja por fuera una variable económica fundamental, como es la del ingreso, y recurre más bien a otras de carácter subjetivo. Así, tener una cantidad mayor o menor de capital humano en una época de recesión económica y de elevado desempleo no representa mucha diferencia. Presumir que la persona tiene ahorros y por tanto que no es pobre, así se trate de un desempleado, cuando los datos estadísticos muestran que la mayoría de los colombianos no cuentan con los ingresos necesarios para estimular una capacidad de ahorro, resulta bastante cuestionable.⁵

⁵ Esto puede evidenciarse consultando el indicador de la capacidad de ahorro por deciles de población: el decil más pobre, tan sólo participa con el 0,78 por ciento del ahorro total, porcentaje que aumenta al 52 por ciento para el decil más rico de la población colombiana, de acuerdo a los datos arrojados por la (DANE, 2003).

El empleo y la informalidad

Si hubiese que escoger un indicador que reflejara de manera más precisa la dimensión de la crisis económica y social del país a comienzos de siglo, este sería sin duda la tasa de desempleo. A finales de 1999 superaba el 20 por ciento en las siete principales ciudades y en el 2001 se mantenía en el 20,5 por ciento. En el 2002, al concluir el gobierno de Andrés Pastrana, el número de personas sin trabajo en el país ascendía a 3.175.000, de acuerdo con cifras oficiales. El subempleo, a su turno, llegaba a 6.629.000 personas, lo que representó un incremento de 1.935.000 entre abril del 2001 y abril del 2002. Por otra parte, de acuerdo con el DANE, de 5.879.470 personas ocupadas a comienzos del 2000, 1.627.868 se encontraban en el subempleo y 1.405.291 en el empleo temporal.⁶

La reducción del desempleo observada a partir de 2003 marca un punto de quiebre con la tendencia observada en el anterior cuatrienio, y está en sintonía con la expansión económica del entorno nacional y regional. En efecto, durante los últimos cuatro años, Colombia ha mantenido una tasa de crecimiento acumulado a noviembre de 2006 del 6,4 por ciento, con lo cual las perspectivas económicas parecieron mejorar frente al periodo de Pastrana. Sin embargo, este crecimiento tiene que ver fundamentalmente con el alza en los precios de las materias primas en el mercado mundial y no con el desarrollo del sector industrial en el país, por lo que las condiciones de empleo no han mejorado. En este campo, los desajustes laborales y la precarización del empleo continúan siendo fuertes desafíos estructurales para el país: según datos de 2006, 2,4 millones de colombianos continúan desempleados, 6,8 millones de trabajadores están clasificados como subempleados (36 por ciento de la población empleada) y 6,4 millones perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal (DANE, 2007).

Hay que tener en cuenta que cuando las personas cesan de buscar empleo, las estadísticas del DANE dejan de registrarlas como desempleadas, acorde con una metodología basada en la denominada Encuesta Continua de Hogares. Esta metodología también ha suscitado continuas controversias. Algunos economistas han cuestionado la validez y, por lo tanto, los resultados obtenidos de la medición gubernamental del desempleo. En opinión de Ricardo Bonilla, director del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (OCSE) del CID, es necesario ser cuidadosos en el momento de leer dichos indicadores, debido a que cuando se empieza a medir el desempleo mes a mes, no es posible comparar las cifras resultantes y sacar resultados, pues cada mes tiene un comportamiento

⁶ Para el DANE, la población subempleada está constituida por las personas que desean y pueden trabajar más tiempo del que comúnmente emplean en sus ocupaciones remuneradas, por cualquiera de las siguientes razones: tienen una jornada semanal inferior a 32 horas; trabajan 32 o más horas y consideran que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos normales; o trabajan 32 o más horas semanales y consideran que la ocupación que están desempeñando no es acorde con su profesión y entrenamiento. Ver: Presidencia de la República (2008).

diferente. Las leves mejorías registradas durante algunos períodos obedecen más a coyunturas pasajeras o a los nuevos parámetros de medición utilizados por el DANE, que a una recuperación real de la economía. Con la nueva metodología, por ejemplo, se considera ocupadas a las personas que se emplearon como trabajadores familiares, sin remuneración por lo menos durante una hora en la semana de referencia (antes se consideraba como tales a las que hubieran trabajado al menos 15 horas en la semana), y se establece una nueva forma de contar a quienes no tienen trabajo. Para ser considerada desempleada, la persona debe cumplir tres condiciones: haber estado “buscando trabajo” durante la semana anterior a la encuesta, haberlo hecho “activamente” y haber estado “dispuesta a empezar a trabajar en forma inmediata”, de haberse presentado alguna oferta. De esta manera, el número de desempleados disminuye, porque se considera que quien no está dispuesto a trabajar de forma inmediata no es un verdadero desempleado, sino más bien entra en la categoría de “inactivos”.

En el plano de las políticas concretas, el actual gobierno puso en marcha una nueva reforma laboral (Ley 789 de 2002), que introdujo todo un paquete de medidas orientadas a frenar el desempleo: políticas para la promoción del empleo, cambios en la relación laboral, creación del Sistema de Protección frente al Desempleo, modificaciones al régimen de las cajas de compensación familiar y a los contratos de aprendizaje. Los resultados no han sido los esperados para combatir el desempleo, según un estudio desarrollado por la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol) (Rodríguez, 2006, p. 1-22). En este estudio se señala que las principales falencias han sido las siguientes: (i) una excesiva rigidez en los requisitos para acceder a programas como el Fondo Empezar y los programas de microcrédito, lo cual ha desestimulado a los empresarios y trabajadores informales, y ello se ha traducido en una baja cobertura del programa, según datos de 2004;⁷ (ii) Si bien el subsidio al desempleo representa un enorme avance frente a legislaciones anteriores, su efectividad se ha visto reducida por cuestiones de diseño (baja cobertura, bajos montos) y de financiación (no cuenta con un instrumento de financiación permanente que le otorgue estabilidad y lo proteja de los avatares del ciclo económico); y (iii) carencia de mecanismos contracíclicos para otorgar incentivos a empresas para la creación de empleos en períodos de recesión. Como podía esperarse, la reforma laboral provocó una reducción en el nivel de ingresos de los trabajadores del sector formal, como consecuencia de las modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo bajo la Ley 789 de 2002.⁸

⁷ El Fondo Empezar, constituido con aportes del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), busca promover el autoempleo mediante iniciativas empresariales. Para 2004 su ejecución solo llegó al 8,5 por ciento.

⁸ Uno de los puntos más criticados de esta reforma laboral fue el paquete de cambios introducidos a la relación patrono/empleado: ampliación de la jornada ordinaria, reducción de recargos dominicales y festivos, y de indemnizaciones por despido sin justa causa.

Otro factor adicional que debe tenerse en cuenta es que, en la medida en que el sector formal de la economía no se reactiva, el trabajo informal tiende a convertirse en permanente, o de largo plazo, para una proporción cada vez más importante de quienes recurren a él. En Colombia el 58 por ciento de los hombres y el 69 por ciento de las mujeres están vinculados a las llamadas microempresas y más del 40 por ciento de los hombres y del 30 por ciento de las mujeres llevan más de cinco años en dicho sector. Un signo muy indicativo de las condiciones de pobreza de los trabajadores informales es el hecho de que la fuerza laboral empleada en estas microempresas se sitúa por fuera de la legislación en materia de seguridad social, salario mínimo, jornada laboral y estabilidad contractual. Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del 2000, el 72 por ciento de los trabajadores remunerados del sector informal estaban desprotegidos en estos aspectos (DANE, 2000).

Frente a un panorama cada vez más complejo en lo social y en lo laboral, el trabajo informal y la microempresa se han convertido en el punto de confluencia de al menos tres segmentos: el primero, los trabajadores, hombres y mujeres, que son despedidos del sector formal de la economía como consecuencia de su quiebra, tanto en el campo como en la ciudad; el segundo, los campesinos y labriegos, hombres y mujeres, que se ven desplazados del campo debido a los enfrentamientos entre los llamados actores de la guerra en Colombia, y tercero, un sector importante de mujeres y niños que no estaban vinculados previamente al mercado laboral, pero se ven obligados a hacerlo como una estrategia de supervivencia e incremento de ingresos para los hogares más pobres.⁹

Por último, una reciente investigación del CID señaló que las necesidades de personal para responder a los aumentos en la producción de los últimos tiempos se han suplido con trabajadores temporales, los cuales se han triplicado desde 1992, hasta alcanzar 277.020 en el 2006, o con contratos de proveeduría con la microindustria, cuyos empleos son considerados informales (CID, 2007, p. 127). Uno de los coautores del informe, Ricardo Bonilla, señaló que la generación de nuevos puestos de trabajo y la formalización de la contratación industrial ha sido decepcionante. Así, desde la recesión de finales del siglo pasado y principios de este, todos los empleos creados han sido temporales. Destaca el auge de diferentes formas de contratación que evaden el código laboral (CID, 2007, p. 132).

El desplazamiento forzado

De acuerdo con un informe publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 2006, titulado “Tendencias mundiales sobre refugiados en 2005”, Colombia, con dos millones y medio de desplazados, es el segundo

⁹ Para un estudio más detallado sobre el tema, ver Millán y Ahumada (2005, p. 233-280).

país del mundo con el mayor número de refugiados internos o desplazados que son atendidos por esta dependencia de las Naciones Unidas (ACNUR, 2006). El primer lugar lo tiene Afganistán con 2,9 millones de personas atendidas. El mismo informe señala que Colombia va en contravía de la tendencia mundial a la disminución de la población desplazada.

En lo que respecta a las cifras del desplazamiento interno y a la magnitud del problema también ha habido permanente controversia entre el Gobierno y otras entidades nacionales e internacionales, incluidas la Corte Constitucional, la Consejería para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) y ACNUR. De acuerdo con el Ministerio del Interior, Acción Social y la Vicepresidencia de la República, en el país no hay más de 1,5 millones de desplazados. Según cifras proporcionadas por la hoy desaparecida Red de Solidaridad Social (RSS), en el 2005 se produjo una reducción en un 14,2 por ciento del número de desplazados. Por su parte, CODHES cuestionó estos datos y estimó que entre 1985 y 2005 el número de desplazados era de 3.563.504.

Al analizar el fenómeno del desplazamiento interno durante la última década, CODHES menciona como sus principales factores “la intensificación de la confrontación armada mediante la disputa territorial de los actores en conflicto, las operaciones contrainsurgentes, las acciones de grupos irregulares, la imposición en territorios de megaproyectos energéticos y agrícolas, además de las acciones antinarcoóticos” (CODHES, 2006). La organización destaca el control de zonas estratégicas para el tráfico de estupefacientes y precursores químicos por parte de los actores de la guerra, como una de las causas centrales del desplazamiento forzado. Así, el país se enfrenta a un fenómeno estructural que representa una grave crisis humanitaria, “que tiende a prolongarse en la medida en que persisten las formas de violencia que han caracterizado la contienda armada en el país, se mantiene el desconocimiento y la desprotección de las víctimas y se asegura la impunidad para los victimarios” (CODHES, 2006).

Para hacerle frente a tan grave situación y como respuesta colectiva a 108 acciones de tutela, en marzo de 2004 la Corte Constitucional pronunció la sentencia T-025 sobre la situación de la población desplazada en Colombia. Mediante dicha sentencia se dictaron medidas urgentes para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encontraban desplazadas como consecuencia del conflicto armado. La situación fue caracterizada por la Corte como un “Estado de cosas inconstitucional”. Se señalan allí las fallas del conjunto de instituciones del Sistema Nacional de Asistencia Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y se menciona que la situación de desplazamiento afecta de manera más grave a los niños, mujeres, en especial madres cabeza de hogar y a los adultos mayores (Medios Para La Paz, 2007, marzo 3).

Desde la expedición de la sentencia, la Corte se ha pronunciado mediante varios Autos, en los que ha ordenado cumplir con la sentencia a distintas entidades del Estado,

tales como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada.¹⁰ El Auto 218 de agosto 11 de 2006 reconoce que las personas que migran por efecto de las fumigaciones a los cultivos de uso ilícito y por la acción de la fuerza pública deben ser reconocidas como desplazados. Este ha sido motivo de controversia adicional con el Gobierno, que se ha negado sistemáticamente a reconocer como tal a quienes salen de su tierra como consecuencia de las fumigaciones.¹¹

El Alto Tribunal estableció la conformación de la Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento, integrada por representantes de la academia, la Iglesia Católica, las ONG, así como prestigiosos defensores de derechos humanos. Siguiendo las indicaciones de la Corte, esta Comisión ha insistido en la necesidad de contar con indicadores que midan de manera sistemática el cumplimiento de la sentencia.

A comienzos de 2008 la Comisión presentó su primer informe, al tiempo que se conocieron los resultados de la Encuesta Nacional de Verificación, adelantada por el CID y considerada la encuesta más grande que se haya hecho a población desplazada en el país. El informe destaca la persistencia de la crisis humanitaria respecto del desplazamiento forzado e insiste en el subregistro de este problema por parte del Gobierno. Mientras que el programa presidencial para la Acción Social registra 2,3 millones de personas en situación de desplazamiento, el informe estima que el número es el doble, 4,6 millones. Al respecto, de acuerdo con un reciente estudio presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y desarrollado en Cartagena, sólo un 25 por ciento las familias desplazadas ha sido registrado en las cifras del Gobierno (Burgos Bolaños, 2008).¹²

Ajuste fiscal y gasto público

El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y su impacto social

El Acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI, suscrito el 20 de diciembre de 1999, fue el primero que contrajo Colombia con dicha entidad. A su amparo, debió adelantar un programa de ajuste macroeconómico durante un período de tres años. El compromiso

¹⁰ Este Consejo fue creado mediante el artículo 6 de la Ley 387 de 1997, por el cual se adoptaron medidas para prevenir el desplazamiento forzado y para la atención, protección y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

¹¹ Ver: Francisco Tabora Ocampo (2007).

¹² Una semana después de que la Corte Constitucional recibiera el informe de la Comisión de Seguimiento, se presentó el polémico caso Carimagua (Meta), mediante el cual el gobierno nacional, representado por el ministro de Agricultura, pretendió entregarle en concesión a una empresa privada de palmicultores 17.000 hectáreas, a pesar de que desde 2004 dicha tierra había sido comprometida a 800 familias en situación de desplazamiento.

central que adquirió el país fue la reducción del déficit fiscal, una medida tendiente al logro del equilibrio de las finanzas del Estado. Como en los acuerdos suscritos por otros países latinoamericanos, se trataba de garantizar y aumentar el flujo de capitales desde estos hacia los países industrializados, con el objeto de cumplir con sus compromisos con la comunidad financiera internacional, sobre todo los relativos al servicio de la deuda externa, pero también con todos los demás rubros resultantes de la agenda ortodoxa de reformas de mercado.

En este contexto, una estrategia fundamental para lograr el objetivo de equilibrar las finanzas públicas ha sido la disminución del ingreso de los trabajadores y por ello buena parte de las llamadas reformas de “segunda generación” se orientan en ese sentido. Así, por ejemplo, por concepto de incrementos salariales por debajo de la inflación esperada, el Gobierno pudo ahorrar cerca de un billón de pesos en el año 2000 (*La República*, junio 18, 2000, p. 8). Lo mismo se puede decir del empleo público. Como señala el reconocido investigador César Giraldo, hasta el 2004 se habían cerrado 33 entidades públicas y se habían suprimido cerca de 27 mil puestos de trabajo en el país (Giraldo, 2006, p. 154).

En marzo de 2001 se ampliaron los compromisos con el FMI por medio de una nueva carta de intención. En esta ocasión se estableció el mandato de adelantar la reforma del sistema de salud del Instituto de Seguros Sociales (ISS, hoy en liquidación); presentar al Congreso una propuesta de reforma al sistema de pensiones; revisar las normas de inversión aplicables a los fondos privados de pensiones, con el fin de estimular un desarrollo de más largo plazo del mercado de capitales; revisar la Ley 60 (sobre descentralización), en lo concerniente a la salud y la educación; desarrollar el marco legal para facilitar la compra de activos y obligaciones de las instituciones financieras y aprobar el marco regulatorio para los títulos con respaldo hipotecario (Banco de la República, 2001).

Por otro lado, el recorte del gasto público ha estado acompañado de un plan de privatizaciones con el fin de generar recursos extraordinarios, aunque temporales, liquidando los activos del sector público. Sólo desde el 2004 le han ingresado al Gobierno cerca de 20 billones de pesos por dicho concepto. Estos recursos se han usado para contribuir a bajar el déficit fiscal del Gobierno central, que pasó de 5,6 por ciento del PIB en el 2004 a 3,3 por ciento en el 2007. Luego de la venta de corporaciones financieras y bancos, se llevó a cabo la privatización de la Empresa de Telecomunicaciones de Colombia (Telecom), la principal empresa de telecomunicaciones del país y del 20 por ciento de la petrolera estatal Empresa de Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). Asimismo, el Estado vendió su participación en la siderúrgica nacional Paz de Río a inversionistas extranjeros y contempla la posibilidad de hacerlo igualmente con las grandes transportadoras y generadoras de energía eléctrica, Interconexión Eléctrica (ISA) e Isagén. De acuerdo

con el Ministerio de Hacienda, para el 2008 el Gobierno planea enajenar más de 30 empresas del Estado (Grandes privatizaciones en la recta final, 2008).

El ajuste fiscal mediante la reducción del gasto público se ha cumplido a cabalidad, y así lo han reconocido las autoridades del FMI, aunque en el último año de la vigencia del acuerdo el déficit del sector público se desvió sustancialmente de la meta, sobrepasando el 5 por ciento del PIB. Sin embargo, el cumplimiento de la mayoría de los compromisos por parte de Colombia no significó que la política se atenuara; muy por el contrario, se insistió en la necesidad de continuarla. De hecho, en enero de 2003, durante su primer mandato (2002-2006), el presidente Álvaro Uribe firmó un nuevo acuerdo con el FMI, para darle continuidad al programa iniciado en 1999 por el gobierno anterior durante dos años más: 2003 y 2004. En este acuerdo se establecieron nuevas metas de ajuste fiscal en el sector público y se fijó como meta la reducción del déficit del sector público consolidado al 2,5 por ciento del PIB en 2003 y a 2,1 por ciento en el 2004 (Banco de la República, 2003).

Reforma a las finanzas de las entidades territoriales

Gran parte del peso del ajuste fiscal ha recaído sobre la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, cuya destinación esencial es el gasto social en educación, salud y saneamiento básico. El programa de ajuste contemplado en el acuerdo con el FMI exigió una reducción sustancial de las transferencias, con el argumento de que han contribuido de manera importante al crecimiento del déficit fiscal. El Gobierno ha dado pasos firmes en lo que respecta a esta política (*La República*, marzo 2 de 2000, p. 2A; *Portafolio*, junio 22 de 2000, p.7).

El Acto Legislativo 01, que reformó las transferencias a las entidades territoriales estipuladas por la Constitución, fue aprobado por el Congreso en junio de 2001, dando origen a La Ley 715 de ese mismo año.¹³ Conforme a esta nueva ley, a partir del 1º de enero del 2002 y por los seis años siguientes, los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales sólo crecieron en el mismo porcentaje de la inflación causada más unos puntos adicionales. Las gravísimas consecuencias que traería la aprobación de este proyecto en lo que respecta a la inversión en salud y educación fueron previstas por el analista Iván Jaramillo Pérez en los siguientes términos:

La desaceleración del crecimiento de las transferencias a las entidades territoriales es un recorte directo a las metas de las políticas sociales e implica la reducción de las expectativas de expansión del gasto social en \$1.227.926 millones anuales a precios de 2001, en

¹³ Los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 establecieron las transferencias como una participación porcentual de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación.

un plazo de diez años. Este recorte de recursos traerá como consecuencia la limitación en 2.128.405 cupos en la expansión del régimen subsidiado de salud, equivalentes al 23 por ciento de su cobertura actual y de 1.252.000 cupos en las escuelas públicas, y reducirá la tasa de cobertura esperada para 2010, del 90 por ciento al 80 por ciento. Con este recorte del gasto social, el Gobierno aspira a financiar el déficit fiscal (Jaramillo, 2001, p. 7).

Con la reforma a las transferencias se creó el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, en el cual quedan integrados los recursos correspondientes al situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y el Fondo de Compensación Educativo (FEC) (Ley 715 de 2001).

Las autoridades de los entes territoriales afirman que con la aplicación de la Ley 715, que reformó la Ley 60 sobre transferencias, se hizo una disminución superior al 50 por ciento en los recursos que tenían para financiar la atención en salud. La nueva ley estableció, a través del Sistema General de Participaciones, la destinación de un 24,5 por ciento de los recursos para salud, 58,5 por ciento para educación y 17 por ciento para propósito general. Pero las secretarías de Salud aducen que en la asignación de los recursos no se tuvieron en cuenta factores como el incremento de la violencia y las dificultades que existen para que la población de las zonas apartadas se desplace a otros lugares para recibir atención médica.

El recorte de las transferencias para las regiones, producto de esta reforma, representó un ahorro fiscal para el Gobierno central equivalente al 0,6 por ciento del PIB en 2005, 1,1 por ciento en 2006 y 1,3 por ciento en 2007. Sin embargo, como quiera que después del 2008 las transferencias a los entes territoriales volverían a crecer en proporción al aumento de los ingresos corrientes de la Nación, la primera administración de Uribe Vélez (2002-2006) decidió presentar al Congreso un nuevo proyecto destinado a limitar nuevamente este aumento al incremento de la inflación, lo que equivale a congelar su cuantía en términos reales. El proyecto del ejecutivo se convirtió en ley por medio del Acto Legislativo 011 de 2006, el cual reintrodujo las barreras impuestas por la reforma del 2002 al crecimiento de los recursos derivados del Sistema General de Participaciones (SGP) con destino a educación, salud y saneamiento básico en las regiones.

De acuerdo con un estudio del CID, la consecuencia prevista de esta medida será el recorte de ingresos a departamentos y municipios, calculado en 52,2 billones de pesos entre 2008 y 2019 (Rodríguez, 2007, p. 145, 153, 174). El mismo estudio prevé que las regiones dejarán de recibir recursos por \$27,7 billones para educación básica y \$13,7 billones para salud en este intervalo (Rodríguez, 2007, p. 174 y 153). Esto es tanto más grave si se tiene en cuenta que, de acuerdo con la Contraloría General de la República:

Los indicadores de dependencia fiscal evidencian cómo la política social a nivel territorial sigue financiándose fundamentalmente con las transferencias de la Nación, si bien su crecimiento no implicó un menor nivel del recaudo tributario local (Contraloría General de la República, 2007).

Sin embargo, en su conjunto las transferencias intergubernamentales (TI) tienden a perder participación en el presupuesto general de la nación (PGN), no obstante el creciente peso de las transferencias relacionadas con las pensiones. Según el estudio anteriormente citado, las TI han bajado su participación en los ingresos corrientes de la nación (ICN) de un promedio ubicado alrededor del 40 por ciento en los primeros años de la presente década a sólo 33 por ciento en 2005, retrocediendo a los niveles promedio de los años noventa (Contraloría General de la República, 2007, p. 24 y 28).

Ahorro fiscal y gasto militar vs. gasto social

Si bien en valores absolutos los recursos asignados a la política social por conducto del SGP han venido subiendo (lo cual constituye un mandato constitucional), su peso en el Presupuesto General de la Nación tiende a disminuir aceleradamente desde 2003, como resultado de la prioridad dada al ahorro fiscal.

Al tiempo que el peso de ahorro fiscal se hace sentir en el gasto social, se observa también un incremento constante en el gasto militar, lo que demuestra que la política de ajuste que preconiza el Gobierno colombiano es altamente selectiva y se subordina a su estrategia central, la Política de Seguridad Democrática. A partir del 2000, el gasto de defensa y seguridad (GDS) se ha incrementado del 4,4 por ciento del PIB al 5,0 por ciento en el 2006, pasando de representar el 12,5 por ciento del presupuesto nacional en el año 2000 a un nivel del 15,2 por ciento en el 2007, según datos oficiales (Ministerio de Defensa, 2007).

Las causas del aumento del gasto militar no sólo hay que buscarlas en la contraofensiva del Estado contra los grupos subversivos, sino en los compromisos adquiridos por el Gobierno colombiano en el marco del Plan Colombia y de la estrategia norteamericana de lucha contra las drogas. Aparte del enganche progresivo de más de 60.000 soldados profesionales y de la creación de numerosas brigadas móviles y batallones de alta montaña, el Gobierno ha equipado unidades militares antinarcóticos. En el 2002 Andrés Pastrana destinó una brigada al cuidado del oleoducto Caño Limón-Coveñas para proteger las exportaciones de crudo de la Occidental Petroleum Company (OXY), compañía petrolera estadounidense. Los costos de este esfuerzo múltiple pueden observarse en la variación del GDS respecto del presupuesto antes mencionado.

Aunque parte del incremento del gasto militar fue financiado con los \$2,5 billones procedentes del llamado “impuesto para la seguridad democrática”, establecido en

el primer gobierno del presidente Uribe, gradualmente el peso de este esfuerzo fiscal ha venido dependiendo del Presupuesto General de la Nación y recayendo en los ingresos corrientes de la Nación. Por consiguiente, se puede pensar que la prioridad dada a la atención del conflicto armado ha venido desplazando en materia de recursos a los otros objetivos enunciados de las políticas públicas, como el aumento del gasto social y la erradicación de la pobreza.

Los programas de Acción Social

Criterios del Plan de Reactivación Social 2002-2006

Si intentáramos caracterizar la política social del gobierno de Uribe, podríamos afirmar que ésta parte del supuesto de que es suficiente con asegurar unas condiciones macroeconómicas favorables y un adecuado crecimiento económico para obtener resultados positivos en el campo social. Esto significa concebir al Estado más como promotor de las fuerzas económicas que influyen en el aumento del PIB, que como instrumento redistributivo responsable de disminuir directamente la desigualdad social y la pobreza. Como lo expresa el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”, artículo 1 (objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal), numeral 2, se trata de:

Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

Lo anterior como prerrequisito para: “3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico jalonado por el sector privado” (Congreso de la República, 2003).

En segundo lugar, el crecimiento se concibe como resultado fundamentalmente del aumento de la inversión privada y, en especial, de la inversión extranjera; los informes gubernamentales sobre la política social corroboran este criterio. En un trabajo presentado por el DNP en el 2007, se dedican varios párrafos y gráficos a resaltar el aumento de la participación de la inversión privada en Colombia y la disminución del riesgo país (DNP 2007, p. 6), sin cuestionar qué tipo de inversión llega (productiva o especulativa), su procedencia y objetivos, cuál es su impacto sobre la formación de capital y la transferencia de tecnología, qué tipo de empleo genera o los efectos ambientales que provoca su llegada.

No cabe duda de que la política social está subordinada al proyecto político de cada gobierno, del cual deriva sus orientaciones básicas. En el caso colombiano, ésta se orienta

por la prioridad gubernamental asignada a la atracción de capital mediante la Política de Seguridad Democrática, principio que subyace en cada una de las siete estrategias de política social que constituyeron el Plan de Reactivación Social 2002-2006. Otro componente central en la modelación de la política social en Colombia es la adopción de la propuesta del Banco Mundial sobre manejo social del riesgo (MSR) (Holzman, y Jorgensen, 2000), que inspiró la Ley 789 de 2002 con la que se creó el Sistema de Protección Social (Ministerio de Protección Social 2003, p. 94). El MSR entiende la política social como la protección a las personas contra el riesgo social derivado de situaciones coyunturales (crisis económicas, guerras y desastres naturales). Así, la acción del Estado en este campo apunta a mitigar los efectos temporales de las fallas del mercado y las catástrofes naturales o políticas, dejando de lado el manejo de las causas estructurales de la pobreza (Ministerio de Protección Social 2003, p. 94).

Este elemento es central porque imprime una lógica de ayuda temporal a la construcción de la política social, que es vista como una forma de amortiguar los efectos de las crisis coyunturales que impactan a sectores vulnerables de la sociedad. Al respecto, la posición oficial se encuentra expresada en los informes del DNP sobre el tema, tal como el anteriormente citado de 2007. Este informe, que evalúa como exitosa la gestión del gobierno actual en la materia, señala que éste destinó durante el período 2003-2006 el 70,2 por ciento de los recursos de inversión pública a la financiación de los siete programas principales que estructuraron su política social (DNP, 2007, p. 4). Estos programas, que se señalan a continuación, debían orientarse por:

1. Un eficiente gasto social.
2. Mejoramiento de la focalización.
3. Consolidación del sistema de protección social, desde un enfoque de MSR y orientado a las familias vulnerables (base del programa Familias en Acción).

La estrategia de política social se estructuró bajo el Plan de Reactivación Social 2002-2006, en el que se incluían los siguientes programas (siete herramientas de equidad):

1. Revolución educativa: aumento de la cobertura de la educación básica y media e incremento del acceso a la educación superior.
2. Protección y seguridad social: reducción de la población no cubierta por alguno de los sistemas de aseguramiento en salud.
3. Impulso a la economía solidaria: capacitación de mujeres pobres y promoción de microempresas comunitarias.

4. Manejo social del campo: aumento de superficie sembrada, programas de autoconsumo para la población rural pobre y vinculación de familias a la erradicación de cultivos ilícitos (programa Familias Guardabosques).
5. Manejo social de los servicios públicos: aumento de cobertura en acueducto y saneamiento básico; ampliación de acceso de la población a servicios de energía eléctrica.
6. País de propietarios: desarrollo de Mipymes (microempresas y pequeñas y medianas empresas) y construcción de Vivienda de Interés Social (VIS).
7. Calidad de vida urbana: apoyo a la formulación de planes de ordenamiento territorial (POT) en los municipios y titulación de predios urbanos (DNP, 2007, p. 4 -5).

Sobre los programas de Acción Social

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) surge en 2005 como resultado de la fusión de dos entidades públicas: La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social. Sin embargo, la nueva entidad no sólo absorbe las funciones de política social de la Red, sino que le son atribuidos los programas que se estaban desarrollando por intermedio del Fondo de Inversiones para la Paz (FIP). Este fondo, creado mediante la Ley 487 de 1998, tiene como función servir como instrumento de financiación de los programas sociales del Plan Colombia, a los cuales nos referiremos en el siguiente capítulo. De tal forma, se centralizan los puntos más sensibles de la política social en esta entidad gubernamental. Los programas sociales que coordina Acción Social son los siguientes:

1. Los que vienen del Plan Colombia y que son financiados a través del FIP:
 - a. Familias en Acción.
 - b. Familias guardabosques.
 - c. Proyectos productivos.
 - d. Infraestructura social.
 - e. Reconversión sociolaboral.

2. Los que vienen de la Red de Solidaridad Social (RSS):
 - a. Atención a las víctimas de la violencia.
 - b. Apoyo integral a la población desplazada.
 - c. Red de seguridad alimentaria.
 - d. Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Sin embargo, además de estas líneas de acción, Acción Social tiene una función central: la ejecución de los programas de política de inversión social focalizada, definidos por el

Presidente, y que están contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta función es principal pues proporciona la base jurídica para la ejecución desde la Presidencia de la República de las estrategias de focalización que el mismo Gobierno propone. Asimismo, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” como en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, uno de los lineamientos centrales ha sido mejorar la focalización y la eficiencia del gasto, sin aumentar necesariamente la cuantía del mismo.

Presentación de resultados de las siete estrategias de equidad

Revolución educativa

La evaluación gubernamental de esta política se hace fundamentalmente en términos del análisis de cobertura en educación básica, media y superior (Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial, Departamento Nacional de Planeación, 2005). El principal logro que presenta el Gobierno es el aumento en la cobertura bruta en educación básica y media, que se elevó en el período 2002-2005 en un 14,1 por ciento, llegando a un cubrimiento del 88 por ciento en 2005. Sin embargo, esta cobertura se mide en términos de oferta de cupos, lo que obligatoriamente debe contrastarse con otros indicadores como la deserción escolar, que se revisarán más adelante.

De acuerdo con el gobierno, durante los primeros tres años de gestión del PND “Hacia un Estado Comunitario”, hubo un aumento de la cobertura en educación básica y media con la creación de 1.085.015 nuevos cupos, lo que representó un 72,3 por ciento de la meta fijada para el cuatrienio 2002-2006. En educación superior hubo un aumento menor en la cobertura, mediante la creación de 211.889 nuevos cupos, lo que equivale sólo a un poco más de la mitad de la meta propuesta de 400.000 nuevos cupos en este nivel. A pesar de lo modesto de la meta, el resultado sólo permitió ampliar la cobertura universitaria respecto de los estudiantes potenciales, del 21 al 22,6 por ciento. El énfasis estuvo puesto en la concesión de créditos personales para estudio (111.024 préstamos). Por otro lado, se mantienen altos niveles de desigualdad en el acceso a la educación superior: mientras sólo el 3,8 por ciento del quintil más pobre asiste a la universidad, en el quintil más rico lo hace el 44,8 por ciento (PND, 2008). En lugar de cupos suficientes en las universidades públicas se ofrecen créditos costosos para acceder a la educación superior privada, a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex).

Por otro lado, las tasas de deserción escolar no lograron una caída importante durante el período. A pesar de que el gobierno se había fijado una meta de disminución de tan sólo 0,89 por ciento (de 7,19 a 6,3 por ciento), la deserción solo se había reducido en un 0,74 por ciento para 2005. El problema de la deserción estudiantil —especialmente notorio

en la educación superior— y el problema de la calidad de la educación en general, son dos variables importantes para medir el mejoramiento de la educación en el país.

Sobre esto último, desde 2004 se implementan pruebas a los estudiantes de grado quinto y noveno para medir sus competencias básicas. La baja calidad de la educación preuniversitaria es una preocupación generalizada entre los docentes y la comunidad académica en Colombia, pero el Gobierno se muestra más preocupado con la evolución del coeficiente de estudiantes por educador, cuyo promedio nacional (29,5) considera bajo como medida de eficiencia sectorial del gasto público (PND, 2008, p. 8).

En cuanto a la educación básica y media, el gobierno se propone alcanzar la cobertura del 100 por ciento en el 2010, según su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. No obstante, el verdadero alcance de esta meta y su efecto sobre la calidad de la enseñanza queda en duda, si se tiene en cuenta que el aumento de cobertura se espera lograr en un 47 por ciento por medio de “reorganización” y el 53 por ciento restante mediante “contratación de prestación de servicios” (PND, 2008, p. 12), con el criterio de ahorro fiscal.

Finalmente, señalemos que el programa de la Revolución Educativa fue fuertemente cuestionado en un estudio denominado *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos*, presentado por la Procuraduría General de la Nación en 2006. En el estudio se presentan algunas cifras que ponen de presente el panorama desalentador de la educación en Colombia y cuestionan la visión positiva del Gobierno sobre los resultados en este campo. A manera de ejemplo, se señala que el 22,6 por ciento de niños y jóvenes entre 5 y 17 años no ingresa a las instituciones educativas, frente a una tasa de asistencia escolar de 77,4 por ciento en educación básica y media en Colombia. El informe, realizado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), destaca también las diferencias existentes entre los indicadores y la metodología utilizada a través del tiempo por el Gobierno Nacional y por el estudio mismo para medir los avances en el sistema educativo. Señala que los primeros constituyen una medida irreal, por cuanto sólo registran la matrícula, pero no la asistencia al curso y su aprobación, por parte de los estudiantes.

El estudio muestra cifras contrarias a las que maneja el Gobierno y concluye que existe una brecha entre las políticas educativas y la planeación de la educación, llevada a cabo por los últimos cuatro gobiernos. La Procuraduría advierte sobre la ausencia de políticas eficaces que ayuden a saldar la deuda que se tiene con este derecho, lo que, a su juicio, contribuye al mismo tiempo a aumentar la brecha entre los grupos sociales. El estudio plantea la necesidad de hacer de la educación una política de Estado y lograr una movilización a su favor, “que comprometa a toda la sociedad” (Procuraduría General de la Nación, 2006). Como en otras ocasiones, la reacción del gobierno del presidente Uribe, por medio de la ministra de Educación, fue desconocer la validez del informe de la Procuraduría General de la Nación.

Protección social

Esta estrategia está estructurada alrededor del Sistema de Protección Social, creado en el 2002. Dicho sistema, que corresponde también a la propuesta del Banco Mundial sobre MSR, plantea una orientación de las políticas sociales como acciones para “prevenir, reducir y mitigar” los efectos de las crisis económicas, especialmente sobre los más pobres (Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2005, p. 16). La creación de este sistema está acompañada por la aprobación de nuevas leyes sobre la seguridad social y el empleo (Ley 797 de 2003, leyes 789 y 790 de 2002).

Los datos oficiales muestran una ampliación entre el 2002 y 2006 de cerca de 5 millones de nuevos beneficiarios del régimen subsidiado y 1,7 millones en el régimen contributivo. Con todo, el gobierno reconoce que alrededor del 30 por ciento de la población colombiana permanece excluida del aseguramiento en salud. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, “Estado comunitario: desarrollo para todos (PND, 2008)”. Se plantea como meta lograr para 2010 la inclusión de toda la población más vulnerable (niveles 1 y 2 del Sisbén).

Pero aun si esta meta se cumpliera, quedarían cerca de 5 millones de personas pobres, clasificadas en los niveles 3 y 4, para quienes su acceso a la salud depende de su vinculación al régimen contributivo, en caso de que puedan conseguir un trabajo estable en el sector formal de la economía. Puesto que el mayor crecimiento del empleo se viene presentando en el sector informal (cerca del 60 por ciento), las perspectivas reales de inserción en el régimen contributivo para los excluidos del sistema son reducidas. El Gobierno prevé en el citado Plan de Desarrollo, un aumento de afiliación al régimen contributivo de sólo 1,5 millones de colombianos en el período 2006-2010 (DNP, 2007, p. 10).

La meta anunciada a más largo plazo (2019) (Departamento Nacional de Planeación (DNP), s.f.c.) de lograr la universalidad de la atención en salud tendría que superar el criterio meramente cuantitativo del Gobierno y modificar la actual discriminación socioeconómica en los niveles de servicio. El carácter dual del sistema hace que hoy se presenten dos categorías diferentes en cuanto a calidad, oportunidad y alcance del riesgo cubierto.

Respecto de pensiones, la cobertura es bastante más precaria que en salud. El PND 2006-2010 se propone la modesta meta de aumentar la cobertura del 26,7 por ciento actual al 38 por ciento en el 2010, lo cual indica que el desamparo de gran parte de la población mayor continuará más allá de esa fecha.

Otros programas como el de subsidios al desempleo a cargo del Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede), no sólo ofrecen un auxilio insuficiente (1,5 salarios mínimos por una sola vez repartido en 6 meses, aproximadamente US\$ 340

al cambio de hoy), sino que su cobertura es en extremo modesta. Hasta el 2006 se habían concedido 238.559 subsidios y para el 2010 se proyecta alcanzar los 322.804 (PND, 2008, p. 10). Si estas cifras se comparan con la cantidad de desempleados reconocidos por las estadísticas oficiales (que oscila alrededor de 2,5 millones) se puede observar el débil efecto compensatorio de dicha política.

Otros resultados de programas del plan de protección social se relacionan con auxilios puntuales a la población pobre e indigente. Entre ellos podemos mencionar el programa de restaurantes escolares (3.376.198 estudiantes en 2006) y el programa del adulto mayor, consistente en ayuda alimentaria y monetaria para personas indigentes de la tercera edad (auxilios a 600 mil adultos en 2006). Su objeto es el de mitigar el impacto de la pobreza que, medida por ingresos, en el 2007 afectaba a casi el 50 por ciento de la población, según los datos oficiales.

Estrategia de economía solidaria

Esta herramienta está constituida por dos programas centrales: Suma solidaria y Pedagogía social y solidaria. Tiene como objetivo la construcción de una red pública territorial que afiance la cultura empresarial solidaria y los procesos organizativos. De acuerdo con las cifras oficiales, hasta 2007 los dos programas mencionados habían logrado la creación o fortalecimiento de 1.385 empresas solidarias y la capacitación de cerca de 15 mil personas en economía solidaria. Por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se capacitaron 29.354 madres comunitarias en cooperativismo. Finalmente, para 2005 se habían conformado 69 empresas comunitarias de servicios públicos.

Entre otros resultados a 2005, se encuentra la capacitación a 1.003 beneficiarios en Mypimes solidarias, 4.183 beneficiarios en asistencia técnica en minería y la capacitación a 98 organizaciones solidarias en desarrollo empresarial agropecuario. Sin embargo, no parece haber mucha precisión en las metas cuantitativas de estos programas ni sobre su impacto esperado en la generación de empleo.

Manejo social del campo

Esta herramienta se estructuró mediante cinco programas: promoción de esquemas asociativos y productivos, acceso a factores productivos y financieros, desarrollo científico y tecnológico, vivienda rural y seguridad alimentaria.

Su realización se ha concretado principalmente dentro del programa de Familias Guardabosques, otro programa procedente del Plan Colombia, que vincula a 40.000 familias en zonas de cultivos ilícitos. Incluye los proyectos de autoconsumo de la Red de Seguridad Alimenticia y Nutricional, dirigida a la población rural más pobre, de la que según las cifras oficiales se benefician 1,8 millones de campesinos. Los resultados en cuanto al uso del suelo se limitan a 370 mil nuevas hectáreas sembradas en el período

2002-2005 y se proyecta reasignar otras 250 mil hectáreas entre 2006-2010. Estas cifras evidencian el abandono de cualquier proyecto de reforma agraria, lo cual contrasta con el fenómeno de concentración de la propiedad rural, propiciado por el conflicto armado, pero en especial por los paramilitares y el narcotráfico. En realidad, es difícil calcular la cantidad de tierra expropiada a los campesinos por los diferentes actores armados. La Contraloría General de la República se refiere a 2,6 millones de hectáreas, mientras que Acción Social señala que 6,8 millones de hectáreas deberán ser restituidas a sus antiguos propietarios u ocupantes, como parte del proceso de Verdad, Justicia y Reparación, emprendido con los paramilitares. No obstante, un factor que dificulta notoriamente los estimativos es el fenómeno del testaferrato (Medios Para La Paz, 2007).

Manejo social de los servicios públicos

El objetivo de esta estrategia es mejorar la cobertura y calidad en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y comunicaciones.

De acuerdo con el gobierno, los avances en cuanto a cobertura han sido los siguientes (PND, 2008):

1. En 2006 el servicio de acueducto había llegado a 3.000.130 usuarios adicionales y se había conseguido una cobertura de 88,3 por ciento, mientras que en el sector urbano se acercaba al 100 por ciento.
2. La cobertura de alcantarillado llegó al 74,1 por ciento y el déficit se presentaba esencialmente en el sector rural.
3. Se pasó de una cobertura de 88,36 por ciento en el sistema interconectado nacional a una cobertura de 94 por ciento en el 2007.
4. Respecto del plan bianual de telefonía, se logró un aumento de 6,9 por ciento de usuarios de Internet, por cada 100.000 habitantes, a 23 por ciento.

Las tarifas cada vez más altas de estos servicios, en buena parte prestados por empresas privadas a partir de la vigencia de la Ley 142 de 1994, ponen en tela de juicio el concepto de manejo social con el que se denomina esta política. Particularmente, los sectores sociales de los estratos populares padecen los continuos incrementos en los costos de los servicios públicos, excesivos para sus ingresos, lo cual restringe el acceso democrático a estos servicios básicos y origina frecuentes manifestaciones públicas de descontento.

País de propietarios

Esta herramienta está enfocada a “incentivar el acceso a la propiedad privada”. Se basa en dos estrategias: el acceso a la vivienda de interés social (VIS) y el mejoramiento del acceso al crédito a las Mipymes.

Respecto de la dotación de vivienda urbana, en el período comprendido entre 2002-2006, por medio de entidades como el Fondo Nacional del Ahorro, Fonvivienda, Findeter y otras, fueron entregados 383.231 nuevos subsidios para VIS. Algunos de ellos fueron devueltos por la imposibilidad de obtener el crédito bancario correspondiente. Esta cifra de subsidios es inferior a la desembolsada en el cuatrienio anterior.

Para compensar el evidente rezago, en el PND 2006-2010 se proyecta la construcción de 828 mil nuevas soluciones de VIS PND, 2008. No obstante, el avance previsto resulta insuficiente, si se tiene en cuenta que el déficit de vivienda afecta hoy a 2,3 millones de familias colombianas, según lo reconoce el ministerio del ramo (Declaraciones del ministro Juan Lozano, 2008).

Con relación al fomento del crédito para Mipymes, por intermedio del Banco de Comercio Exterior (Bancoldex) se han entregado un total de 29.646 créditos, por un valor de 2.914 millones de pesos (Presidencia de la República, Alta Consejería Presidencial, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2005).

Calidad de vida urbana

Con de esta herramienta se busca elevar la calidad de vida en zonas urbanas, mediante el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial y el desarrollo de los sistemas integrados de transporte masivo (SITM).

Con el apoyo del Gobierno nacional, desde 2002 los gobiernos locales han adoptado 414 planes de ordenamiento territorial, que cubren el 94 por ciento de los municipios del país. Igualmente se ha realizado la titulación de más de 27.000 predios entre urbanos y rurales, de acuerdo con datos oficiales (DNP, 2007, p.11).

Además de Bogotá, varias ciudades del país han emprendido proyectos de transporte masivo siguiendo el modelo del sistema Transmilenio construido en la capital. En esta última ciudad se construyeron 39,5 kilómetros más del SITM del Distrito, si bien la actual Alcaldía Distrital ha tomado la decisión de construir el metro para solucionar el problema del transporte masivo en Bogotá, ante la comprobada insuficiencia del sistema Transmilenio.

El Plan Colombia 2000-2006

Evaluación de las estrategias sociales del Plan Colombia

En forma paralela a la erradicación de cultivos ilícitos y a la lucha contra el terrorismo, el Plan Colombia en su fase I contempló una estrategia social, cuyos resultados fueron evaluados tanto por la Contraloría General de la República como por diversos sectores académicos (Contraloría General de la República, 2004, p. 48).

Para hacerle frente a la difícil situación social, en el 2000 el gobierno de Pastrana diseñó un fondo de emergencia social, denominado Red de Apoyo Social (RAS), cuyo objetivo manifiesto era proteger a los sectores más vulnerables de la población de los impactos de la recesión económica.¹⁴ En el Plan Colombia la RAS se incorporó como la herramienta central del componente de recuperación económica y social, y se mostró ante la opinión pública nacional e internacional como la cara amable de esta estrategia antinarcoóticos. La RAS se centra en tres programas: “Jóvenes en Acción”, “Empleo en Acción” y “Familias en Acción”, cada uno con sus propias especificaciones técnicas y financieras.¹⁵

La filosofía de acción de la RAS responde al enfoque del MSR (Holzmann y Jorgensen, 2000), antes analizado. Para este caso, dicho enfoque señala que las familias pobres utilizan estrategias informales para enfrentar choques económicos (como retirar los hijos de la escuela), lo cual hace que se puedan producir efectos no deseados irreversibles en la formación de capital humano en los sectores más vulnerables de la escala social. Así, se perpetúa la herencia intergeneracional de la pobreza y se disminuyen las posibilidades de atenuar los efectos de una contracción de ingresos. En esta lógica, los programas de la RAS manejan criterios de focalización, los cuales buscan amortiguar los impactos negativos de la contracción de ingresos bajo la estrategia combinada de los principios de mitigación (apoyo a las familias para que no pierdan ni interrumpan los procesos de formación de capital humano, buscando reducir impactos de riesgos futuros) y de medidas antichoque (atenuar la reducción de ingresos por medio de transferencias monetarias).

Este andamiaje de corte asistencialista, proyectado inicialmente como de corto plazo, se estableció como parte del mencionado Fondo de Inversiones para la Paz (FIP), creado mediante la Ley 487 de 1998 como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), coordinada por la Red de Solidaridad Social para financiar los proyectos de intervención social en materia de desarrollo alternativo regional, construcción de capital social y programas de paz propuestos en el Plan Colombia.¹⁶ Así, los programas de las RAS dependen

¹⁴ “Entre 1996 y 1999 el aumento de las tasas de desempleo ocasionó una reducción importante de los ingresos de toda la población colombiana, pero en particular de los sectores más bajos de la escala social: entre 1998 y 2000 el ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35%, frente al 23% en los deciles 4 a 7, y 5% en los deciles más 8 a 10” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2004).

¹⁵ Aprobados mediante el Documento Conpes 3081 “Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos” (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2000).

¹⁶ Los programas de la RAS no fueron pensados inicialmente bajo criterios de universalidad o de amplia cobertura, en parte por las restricciones presupuestales iniciales (financiación prio-

directamente de la Presidencia de la República. Estos programas se empezaron a poner en práctica oficialmente a partir de 2002, con una inversión estimada en US\$ 786 millones para un período inicial de tres años, el cual se sometería a evaluación para su posible prórroga.¹⁷

La Financiación de la RAS depende de los recursos presupuestales del FIP¹⁸ el cual contó con asignación presupuestal compartida entre recursos propios de la Nación, provenientes de deuda pública interna (bonos de paz) y créditos internacionales de organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y los recursos de cooperación de Estados Unidos. Mediante convenios, la ejecución de estos programas fue otorgada a organismos internacionales y a numerosas ONG, en pro de la participación compartida entre el sector público y el sector privado. La ejecución de estos proyectos no ha estado exenta de problemas y de deficiencia administrativa, tal como lo ha advertido la Contraloría General de la República.¹⁹ A continuación presentamos la descripción de sus principales programas y la evaluación que hizo la Contraloría General de la República de los mismos.

Empleo en Acción

El programa Empleo en Acción fue concebido con el objeto de estimular a los gobiernos locales como proponentes de proyectos de infraestructura para ser ejecutados en zonas de extrema pobreza y a las organizaciones sociales como organismos de gestión de los mismos. Por ello, tal como ya se señaló, se centró en apoyar proyectos intensivos en mano de obra no calificada para así generar empleo transitorio (5 meses) a personas pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén. El programa se desarrolla mediante proyectos cofinanciados por la Nación y los municipios para atacar tanto el desempleo como

ritariamente dependiente de créditos internacionales, pero también por cuestiones de diseño: el programa Familias en Acción no estaba proyectado para implementarse en ciudades capitales y municipios de más de 100 mil habitantes (DNP, 2000, p. 11).

¹⁷ Estos recursos fueron distribuidos en los siguientes montos: US\$ 336 millones para Familias en Acción, US\$ 70 millones para Jóvenes en Acción, y US\$ 362 millones para Empleo en Acción (Acción Social, s.f.)

¹⁸ El FIP se ha caracterizado por manejar una alta ejecución presupuestal durante su vigencia: del total de recursos asignados al FIP por ley de presupuesto durante el período 2000-2005 (\$3.588.176 millones de pesos), se comprometieron presupuestalmente \$3.394.279 millones de pesos, lo cual equivale al 95 por ciento de ejecución. Consultar cifras de ejecución en Acción Social (2006).

¹⁹ En su 5º informe sobre la ejecución del Plan Colombia, la Contraloría señala que "no se encuentra justificación técnica ni financiera para suscribir convenios de administración de recursos con el PNUD, en aras de agilizar el flujo de los recursos; por el contrario, esta delegación ha llevado a la ineficiencia e ineficacia en la aplicación de los recursos públicos, como se observa en los resultados de la gestión de los programas de Obras para la Paz y Gestión Comunitaria" (Contraloría General de la República, 2004, p. 48).

los déficits de infraestructura en regiones de extrema pobreza. De acuerdo con cifras gubernamentales (DNP, 2006, p. 31-32), durante el período 2000-2004 el programa contó con una inversión cercana a los US\$ 95 millones para la financiación de más de 3.700 proyectos de generación de empleo, lo que benefició a 170.000 personas.

Sin embargo, según el último informe de la Contraloría General de la República, los resultados fueron ambiguos, evidenciándose problemas de índole administrativa para el adecuado desembolso de recursos (Contraloría General de la Republica, 2004, p. 47). Entre estos problemas se destacan:

- Inadecuada gestión administrativa, reflejada en la débil planificación de la destinación de los recursos.
- Demora en los desembolsos por parte del FIP, denotando una baja operatividad del programa en la ejecución de convenios, los cuales en muchos casos han abarcado más de una vigencia presupuestal.
- Ausencia de tareas de vigilancia y supervisión de los proyectos por parte del FIP.
- Inequidad regional en la distribución de recursos.²⁰

Por razones de financiación y de diseño, el programa no logró cumplir con las expectativas, por lo que el gobierno decidió modificar su esquema, reemplazándolo por el Programa de Apoyo Directo al Empleo (PADE), a partir de 2004.²¹ Su ejecución y coordinación pasó del FIP y la Agencia de Acción Social al Ministerio de la Protección Social, con lo cual el programa dejó de ser un instrumento de emergencia y se incorporó al grueso de la política social.

Familias en Acción

El programa Familias en Acción consiste en un plan de transferencias monetarias básicas condicionadas para familias pobres (controles de talla y peso de los hijos, asistencia escolar). Como meta inicial, este programa se planteó entregar subsidios a 26.926 familias pertenecientes al 20 por ciento más pobre de la población. De acuerdo con los funcionarios del Gobierno, con estos fondos se buscaba que las mujeres cabeza de familia de bajos recursos pudieran atender las necesidades nutricionales de su familia y

²⁰ "Los departamentos que más acceso han tenido a los recursos de este programa han sido Antioquia, Cundinamarca, Huila, Tolima y Nariño. Con excepción de Nariño, los demás departamentos no presentan elevados índices de cultivos ilícitos ni elevadas tasas de pobreza. En contraste, departamentos como Guainía, Vichada, Chocó, Cauca, Putumayo y Caquetá reportan bajos índices de proyectos comunitarios aprobados" (Contraloría General de la Republica, 2004, p. 60).

²¹ El PADE está dirigido a pequeñas y medianas empresas del sector formal de la economía que generen nuevos puestos de trabajo para desempleados jefes cabeza de hogar.

no siguieran incrementando la presión sobre el mercado laboral. El costo inicial de este programa fue de 336 millones de dólares, de los cuales al crédito externo del BM y el BID corresponden 230 millones de dólares y a la contrapartida nacional 106 millones.

Familias en Acción introdujo también un nuevo esquema de subsidios de salud, educación y nutrición bajo la modalidad de la “condicionalidad”:²² la entrega de recursos dirigidos a familias del nivel 1 del Sisbén²³ se da a cambio de unos compromisos que deben realizar las familias beneficiarias con tres propósitos fundamentales: (i) reducir la deserción escolar de los niños en la educación primaria y secundaria, (ii) complementar el ingreso de las familias que tienen niños menores de 7 años, con el objeto de incrementar el gasto en alimentación, y (iii) aumentar la atención de salud de los niños menores de 7 años.

De acuerdo con datos de Acción Social, el programa ha logrado una cobertura de 887 municipios y 1'559.369 familias en 2007²⁴ y con un presupuesto comprometido de 860.959 millones de pesos en el quinquenio 2001-2005. Con ello, pasó de ser un instrumento de focalización temporal, a convertirse en un componente fundamental de la estrategia de reducción de la pobreza contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.²⁵ Sin embargo, pese a la importancia que este tipo de intervenciones de política social ha ido adquiriendo para atacar la pobreza y la desigualdad, los recursos invertidos en el programa representan una participación porcentual en el PIB aún muy baja, por debajo del 1 por ciento anual.²⁶

²² La principal diferencia de este programa con otros instrumentos de focalización aplicados en Colombia es la figura de la entrega condicionada de las ayudas monetarias, que ha representado una innovación para las estrategias de asistencia social desarrolladas en Colombia. Esta innovación ha sido tomada de las experiencias de los gobiernos de México y Brasil con los programas “Oportunidades” y “Bolsa Familia”, respectivamente, con algunas pequeñas variaciones. Consultar en particular la especial influencia del programa mexicano en Nuñez y Cuesta (2006, p. 52-53).

²³ Desde el 2005 se incluyó la entrega de estos subsidios a familias desplazadas por la violencia, con independencia de su clasificación inicial en dicho sistema.

²⁴ Este programa ha evidenciado un crecimiento de cobertura exponencial partiendo desde su línea de base de 332.420 familias para 2002 y aumentando anualmente así: 348.791 familias en 2003, 501.045 en 2005, 682.307 en 2006. Ver en detalle en Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2006b).

²⁵ La tendencia de expansión de este programa va a continuar con base en la aprobación del Documento Conpes 3472 de junio de 2007, el cual emitió concepto favorable para que el gobierno pueda contratar empréstitos externos con la banca multilateral con un tope de US\$ 1.500 millones para financiar este programa durante el periodo 2007-2010. Ver Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s.f.a).

²⁶ Según datos consolidados del DNP, para 2006 la participación del presupuesto de Familias en Acción como porcentaje del PIB no superó el 0,12%, Ver Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s.f.a, p. 12).

El PND 2006-2010 se propone aumentar la actual cobertura a 1,5 millones de familias. No obstante lo significativo de esta meta, los mismos datos oficiales calculan en 2,1 millones las familias que hoy deberían ser objeto de esta ayuda, cifra que tiende a seguir creciendo año tras año con el fenómeno del desplazamiento forzado, el desempleo y el subempleo. El flujo anual de desplazados, aunque parece estabilizado, no muestra señales de desaparecer (DNP, 2007, p. 11). La población desplazada debe recibir, además, atención prioritaria y diferenciada de acuerdo con la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

Jóvenes en Acción

El tercer proyecto de la RAS se orientó a la capacitación laboral de desempleados entre 18 y 25 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2 del Sisbén, que habitan en las ciudades con las tasas de desempleo más elevadas del país. Su costo inicial fue de 70 millones de dólares, provenientes en su totalidad de un crédito del BID. Este programa se inició en Bogotá y en el vecino municipio de Soacha (Cundinamarca), con la capacitación de 4.263 jóvenes (*Portafolio*, enero 29 de 2002, p. 18). Se contemplaba establecer subsidios directos de entre 40.000 a 60.000 pesos mensuales (entre US\$ 20 y US\$ 30, al cambio de hoy) para las madres cabeza de hogar más pobres y auxilios por 700.000 pesos (US\$ 350) semestrales a los desempleados que quisieran capacitarse. De acuerdo con Planeación Nacional, cada uno de estos proyectos comunitarios debía ejecutarse en un máximo de seis meses y su monto no debía superar los 300 millones de pesos. El resto de los recursos se destinaría a los programas de subsidio para la llamada vivienda de interés social (VIS) (*Portafolio*, enero 19 de 2000, p. 9; marzo 15 de 2000, p. 10; Sarmiento, 2000, p. 40).

Dos consideraciones deben tenerse en cuenta sobre los proyectos desarrollados por Red de Apoyo Social. La primera es que se ponen en práctica un conjunto de programas típicamente asistencialistas, similares a los que han desarrollado todos los países de la región en el contexto del ajuste fiscal, que buscan aliviar los sufrimientos de los sectores más pobres, con el fin de garantizar las condiciones de estabilidad que requiere la profundización de las reformas económicas. La segunda consideración es que los proyectos han sido financiados primordialmente mediante recursos de deuda pública externa e interna, por lo cual no cuentan a futuro con fuentes de financiación estables en el tiempo, que les garanticen un flujo de recursos continuo.

Frente a la modesta efectividad de estos programas, en el informe del Banco Mundial, denominado “Informe de pobreza y evaluación de la Red de Apoyo Social en Colombia” (Banco Mundial, 2002), la entidad solicitó que se impulsaran los sistemas de protección social para garantizar que los grupos más vulnerables de la población dispusieran de ayuda en momentos de crisis. Una de las recomendaciones específicas a los diseñadores

colombianos de políticas sociales fue poner en marcha una red de apoyo “anticíclica” que permitiese acumular recursos durante los períodos de auge económico para utilizarlos durante las épocas de recesión, diseñar una estrategia de asistencia de largo plazo y aumentar el presupuesto del sector hasta alcanzar el 1 por ciento del PIB. Señala el informe que ello se lograría mediante la reasignación de los recursos, el mejoramiento de la calidad de los programas de nutrición para los niños más pobres, la ayuda a los ancianos indigentes y la atención de las necesidades de los desplazados.

Por último, del riguroso análisis que hace la Contraloría General de la República sobre el Plan Colombia pueden sintetizarse los siguientes aspectos: i) La entidad de control considera que, como instrumento de focalización escogido para acceder a los programas de la RAS, el Sisbén presenta falencias en su aplicación y recolección de datos, lo cual ha sido fuente de discriminación para muchos sectores catalogados como población vulnerable. ii) La RAS carece de un sistema de información apropiado para establecer indicadores de gestión y, por ende, evaluaciones de impacto de los programas, lo cual limita el análisis a profundidad de la eficacia de su aplicación. iii) El FIP no ha asumido con rigurosidad las funciones de interventoría y de seguimiento de los recursos ejecutados por terceros, que no han generado la agilización esperada en el flujo de recursos, razón que explica la baja cobertura que manejaba el programa Empleo en Acción.

A comienzos de 2007, el Gobierno colombiano presentó ante la comunidad internacional la segunda fase del Plan Colombia (2007-2013). En este Plan se incluyen nueve objetivos y seis componentes principales, entre los cuales están el fortalecimiento de la justicia y la promoción de los derechos humanos, el desarrollo social integral y la atención integral a la población desplazada. Llama la atención que estos dos últimos componentes absorberán más del 50 por ciento del presupuesto proyectado para financiar la estrategia (DNP, 2007), en comparación con la fase I (el componente de recuperación económica y social representó el 16 por ciento del presupuesto total). En teoría, ello significa un incremento del componente social del Plan. De acuerdo con el documento oficial de la segunda fase del Plan Colombia, su objetivo central consiste en “consolidar los logros obtenidos, y extender la autoridad efectiva del Estado y el nuevo modelo de justicia a todo el territorio nacional, con el fin último de proteger a la población e impulsar su bienestar” (DNP, 2007, p. 41).

Sin embargo, las perspectivas no son tan buenas como parecen, en lo que respecta a lo social. La financiación de esta segunda fase del Plan, con un costo estimado de US\$ 43.384 millones, correrá en gran medida por cuenta del esfuerzo fiscal del gobierno nacional, según lo señalado en el documento oficial. En este respecto, el Plan de Inversiones correspondiente al Plan de Desarrollo 2007-2010 ha previsto recursos por US \$31.264 millones para el periodo 2007-2013. Esto indica que Colombia asumirá el 72 por ciento de la inversión en la segunda fase del Plan, mientras Estados Unidos responderá

por una inversión cercana al 8 por ciento (US \$3.600 millones).²⁷ El restante 20 por ciento (US \$9.000 millones) se proyecta conseguir con aportes de la Mesa de Donantes de Europa y Asia. Sin duda, tan elevado compromiso por parte del Estado colombiano llevará a un mayor endeudamiento y a la reducción del gasto público y social.

Conclusiones

Las políticas públicas que ha adoptado el Estado colombiano durante el período 2000-2007 para hacerle frente a la difícil situación social de finales del siglo pasado y comienzos de este, han respondido a dos condicionamientos precisos. Primero, las tres administraciones de ese período (Andrés Pastrana 1998-2002 y Álvaro Uribe Vélez 2002-2006 y 2006-2010) han acogido la lógica del modelo económico vigente en el país desde comienzos de los noventa, que se expresa en los mandatos de los organismos internacionales como el FMI y el BM.

Un componente central de este modelo es la política de ajuste fiscal y de equilibrio de las finanzas del Estado, que ha sido determinante en cuanto a las prioridades de la inversión pública. Con esta medida se pretende generar la estabilidad financiera que les permita a los países cumplir con sus compromisos internacionales. El otro componente importante es la preponderancia del sector privado sobre el Estado en lo que atañe a las políticas económicas y sociales. Los gobiernos sucesivos han aceptado sin mayor cuestionamiento el tan repetido concepto neoliberal según el cuál el Estado es ineficiente y corrupto, por lo que las empresas estratégicas y las funciones principales deben transferirse al sector privado, en especial extranjero. Se supone que así se generarán los recursos que se requieren para luchar contra la pobreza. A esa lógica se subordinan los proyectos sociales, centrados en los programas de Acción Social y el Plan Colombia, tal como quedó claro en el presente trabajo.

La segunda situación a la cual se enfrenta el Estado colombiano tiene que ver con la exacerbación del conflicto interno y sus implicaciones a todo nivel. Por un lado, la estrategia antinarcoóticos y antiterrorista, centrada en el Plan Colombia y en la Política de Seguridad Democrática, ha llevado a un incremento notorio del gasto militar en el país. La llamada Fase II del Plan Colombia plantea un mayor esfuerzo financiero por parte del Estado colombiano, al tiempo que se anuncia un recorte en los recursos de cooperación de Estados Unidos. La política social desarrollada por el Gobierno colombiano al amparo de tales estrategias ha respondido también a esa lógica. Así, los recursos para inversión con los que cuenta el Estado se ven reducidos frente a las prioridades de índole militar.

²⁷ Se sabe que hasta este año Estados Unidos mantendrá los niveles actuales de inversión que rondan los 600 millones de dólares anuales, pero a partir de 2009 se prevé que los recursos comenzarán a reducirse, según el reciente anuncio de Washington de recortar la ayuda militar a Colombia, coincidiendo con la llegada de un nuevo presidente a la Casa Blanca en enero de 2009.

Por otro lado, esta situación de violencia ha impedido la búsqueda de alternativas reales para alcanzar el desarrollo económico y social del país.

En un trabajo reciente sobre las políticas sociales en la región andina, el analista colombiano Darío Restrepo destacaba dos estrategias claras que siguen los países de la región en su lucha contra la pobreza. La primera corresponde a los gobiernos que pretenden afrontar el problema sin alterar la repartición de ingresos y oportunidades entre los grupos sociales. Es decir, sin cuestionar el modelo de desarrollo ni las estructuras de poder. Esta estrategia cuenta con el aval de la comunidad financiera internacional. La segunda es la financiación de la inversión social con base en unas rentas estatales cada vez más fortalecidas, en especial las provenientes del petróleo y el gas. Tal es el caso de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador. Sin duda, la situación de Colombia se inscribe dentro de la primera opción (Restrepo, 2007).

Resulta claro que hay una contradicción insalvable entre la erradicación de la pobreza y la búsqueda de una mayor equidad, un objetivo que proponen las instituciones financieras internacionales, y la política de ajuste fiscal con la cual esas mismas instituciones presionan a los países. Por ello, los programas sociales que se desarrollan en este contexto sólo sirven, en el mejor de los casos, para tratar de paliar las consecuencias sociales más negativas de la aplicación de dichas políticas económicas.

Frente a la situación tan compleja que vive Colombia, se plantea con urgencia la necesidad de poner en marcha políticas alternativas que propicien un mayor desarrollo social. Problemas tan graves como el desplazamiento forzado y el desarraigo y pauperización de quienes lo padecen sólo pueden confrontarse con seriedad erradicando las causas de la violencia: el poder de los actores de la guerra, en especial la guerrilla, los paramilitares y las mafias de la droga. De la misma manera, resulta fundamental propiciar las condiciones para que se dé la solución política al conflicto armado. Ello podría llevar a una reducción importante del gasto militar y los recursos, que así se dejarían de consumirse, sería viable destinarlos a obras de infraestructura e inversión social que el país requiere con apremio para mejorar las condiciones sociales de millones de habitantes.

Las políticas de focalización que reemplazaron a la atención universal en la prestación de servicios no tienen una sostenibilidad en el tiempo. Aparecen como políticas inestables, que apuntan a la distribución de bienes y servicios puntuales, pero no responden a un plan de intervención integral sobre la población más pobre. Peor aun, estas políticas constituyen el campo de cultivo para las prácticas del clientelismo y la corrupción, al tiempo que generan una dependencia de los beneficiarios respecto del Estado y sus entidades encargadas de proveer estos bienes y servicios. Por ello, el mayor reto que tienen los gobiernos de los países andinos es “la construcción de un modelo de protección social integral que cubra los sectores de educación, salud, vivienda y

alimentos, así como también los de seguridad social y pensiones a toda la población” (Restrepo, 2007, p. 3).

Referencias bibliográficas

- ACCIÓN SOCIAL. (s.f). Ejecución Convenio 984 Programa Empleo en Acción. Recuperado de: www.accionsocial.gov.co/documentos/984_FA-Informe_RAS-BIRF.pdf
- ACCIÓN SOCIAL. (2006). Informe de resultados FIP 2000-2005. Veeduría Especial. Bogotá, julio de 2006. Recuperado de: www.accionsocial.gov.co/documentos/Resultados_FIP_2000-2005.pdf
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). (2006). Tendencias mundiales sobre refugiados en 2005. Recuperado de: www.acnur.org
- ACUERDO EXTENDIDO DE COLOMBIA CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). (2001). Recuperado de: www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/ACUERDOdic99-2.pdf
- AHUMADA, C. et al. (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia el Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- AUTORES VARIOS. (2003-2004). El déficit fiscal: ¿Un barril sin fondo? *Revista Nueva Gaceta*, 7, noviembre de 2003 - febrero de 2004.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. (2001, marzo). Acuerdo Extendido de Colombia con el FMI. Recuperado de www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/ACUERDOdic99-2.pdf
- BANCO DE LA REPÚBLICA. (2003). Acuerdo con FMI. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/FMI/CARTA-Acuerdo-stand-by-2003>
- BURGOS BOLAÑOS, S. (2008). Los desplazados, ¿víctimas de segunda? Cartagena, febrero 18 de 2008. Recuperado de: www.derechoydesplazamiento.net
- CARDENAS, M. y Bonilla, R. (Coords). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: Fescol, Fondo Editorial Cerec.
- CENTER FOR INTERNATIONAL POLICY. (2005). Blueprint for a New Colombia Policy. Latin America Working Group. Washington. Recuperado de: www.ciponline.org/publications.html
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (CID) y Contraloría General de la República. (2006).

Informe bienestar y macroeconomía 2002-2006: Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible. Bogotá: CID, Contraloría General de la República.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (CID). (2007). *Informe bien-estar y macroeconomía 2007.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2001). Ley 715 de 2001. Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/leyes/Lo715001.HTM - 556k

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (2003, febrero 10). Proyecto de Ley número 169 de 2003 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario. Gaceta del Congreso, 22, 54.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO (CODHES). (2006). Informe de CODHES sobre desplazamiento 2005. Recuperado de: www.codhes.org.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2001). *Cambio y paz ¿Ilusión frustración?* Bogotá: Tercer Mundo Editores.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2007). *Evolución de las transferencias intergubernamentales: Informe social 2006.* Recuperado de: www.contraloria.gov.co

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2004). *Quinto informe sobre el Plan Colombia.* Bogotá: Imprenta Nacional. Recuperado de: www.contraloriagen.gov.co/informes

Declaraciones del ministro Juan Lozano. (2008, febrero 8): Este año el Gobierno centrará esfuerzos en la atención del déficit de vivienda: Juan Lozano. Recuperado de www.eltiempo.com.co

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2000). Encuesta Nacional de Hogares. Recuperado de www.dane.gov.co/en/2000

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2003). Encuesta de Calidad de Vida de 2003. Recuperado de www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). (2007). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) diciembre de 2007. Recuperado de www.dane.gov.co/encuestas

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (s.f.a). Documento Conpes 347 “Concepto favorable a la Nación para contratar empréstitos externos con

la banca multilateral hasta por US\$ 1.500 millones para financiar la expansión del programa Familias en Acción 2007-2010”. Recuperado de: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdirección_Conpes/3472.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (s.f.b). Documento Conpes 3359 “Autorización a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 86,4 millones, con el fin de financiar parcialmente el programa Familias en Acción y el fortalecimiento de la información y del sistema de monitoreo y evaluación del sector de la protección social. Recuperado de: www.dnp.gov.co/conpes/3359.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (s.f.c). Visión Colombia 2019. Recuperado de www.dnp.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2000). Documento Conpes 3081 “Plan Colombia Red de Apoyo Social: Programas de Subsidios Condicionados y Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos. Bogotá, junio de 2000. Recuperado de: www.dnp.gov.co/conpes/3081.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2001). Pobreza y desigualdad en Colombia: evolución reciente. *Coyuntura Económica e Indicadores Recientes. Revista del DNP*, diciembre de 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2004). Red de Apoyo Social: Conceptualización y evaluación de impacto. Bogotá. Recuperado de: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Evaluaciones_Impacto.pdf

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2006). Balance de resultados Plan Nacional de Desarrollo 2005 “Hacia un Estado comunitario.” Serie Reportes de Evaluación, No. 27. Bogotá, mayo de 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2006a). Documento “Balance Plan Colombia 1999-2005”. Septiembre de 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). (2006b). Evaluación del impacto del Programa Familias en Acción: subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social. Bogotá, septiembre de 2006. Recuperado de: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEPP/_Evaluaciones_Focalizadas/Instructivo_2s.pdf

ESTRADA, J. (2001). *El Plan Colombia: Visiones críticas*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

GARAY, L. J. (Dir). (2002). *Entre la exclusión y el desarrollo: propuestas para la transición al Estado social de derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.

- GIRALDO, C. (2006). "Economía pública y manejo fiscal", *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: Fescol-Cerec.
- Grandes privatizaciones en la recta final. (2008, enero 31). Recuperado de www.eltiempo.com.co
- GRANADOS, R. y Gómez, M. C. (2000). La reforma de los sistemas de salud en Chile y en Colombia: resultados y balance. *Revista de Salud Pública*, 2, 97-120.
- HOLZMAN, R. y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Banco Mundial, febrero de 2000.
- JARAMILLO PÉREZ, I. (2001). Régimen de transferencias: Recorte al Estado social. *UN Periódico* N° 22, mayo 20 de 2001.
- LORA, E. & Panizza, U. (2002). Structural Reforms in Latin America under Scrutiny, March 2002. Presentado en la 43 Reunión Anual de Banco Interamericano de Desarrollo IDB-IIc. Recuperado de: www.iadb.org/res
- MEDIOS PARA LA PAZ. (2007, marzo). El desafío de devolver las tierras despojadas. Recuperado de www.mediosparalapaz.org
- MEDIOS PARA LA PAZ. (2007, marzo 3). Etapas de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional. Recuperado de www.mediosparalapaz.org/index
- MILLÁN, N. y Ahumada, C. (2005). Género, informalidad y microempresas en los años noventa en Colombia. En M. E. Valenzuela (Ed). *¿Nuevo sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina en el umbral del siglo XXI* (232-280). Santiago de Chile: Centro de Estudios Sobre la Mujer (CEM).
- MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. (2003). Informe del Ministerio de Protección Social 2002-2003. Recuperado de www.minproteccionsocial.gov.co
- MINISTERIO DE DEFENSA. (2007). Logros y retos de la política de seguridad democrática. Recuperado de www.mindefensa.gov.co
- MINISTERIO DE SALUD. (2001). *Reforma de seguridad social en salud*. Tomo 3 (113-114); y Supersalud (tomado de *Revista Hospitalaria*, ACCH, marzo-abril de 2001).
- NIVIA, E. (2001). Las fumigaciones aéreas sobre cultivos ilícitos son peligrosas. *Revista Nueva Gaceta*, 3.
- NUÑEZ, J. y Cuesta, L. (2006). Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas. Documento No. 31. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, agosto de 2006.

- NUÑEZ, J. y Cuesta, L. (2006). Las trampas de pobreza en Colombia: Diseño de un programa contra la extrema pobreza. Documento No. 19. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, abril de 2006.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2000). Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado. Recuperado de: www.presidencia.gov.co/documentos/plancolombia.html 2000
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2008). Recuperado de www.presidencia.gov.co/sp/2008/enero/31/12312008.html
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Alta Consejería Presidencial, Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). Reactivación social. Siete herramientas de equidad. Resultados 2005. Octubre de 2005. Recuperado de: www.dnp.gov.co/sinergia
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. (2006). *El derecho a la educación. La educación en la perspectiva de los derechos humanos* Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Recuperado de: www.procuraduria.gov.co
- RAMÍREZ, S. (2001). La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia. En *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Planeta.
- RESTREPO, D. (2007). Desafíos de la política social en la América andina. Documento preliminar, 4 de junio de 2007, Fescol.
- RODRÍGUEZ, A. (2006). Reforma laboral y generación de empleo. En M. Cárdenas y R. Bonilla (Eds.). *Políticas públicas para Colombia* (1-22). Bogotá: Fescol.
- RODRÍGUEZ, O. (2007). Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. En *Bien-estar y macroeconomía: más allá de la retórica*. Bogotá: CID Universidad Nacional.
- RODRÍGUEZ, O. y Le Boniec, Y. (Eds) (2006). *Crecimiento, equidad y ciudadanía: Hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo II. Bogota: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.
- ROJAS DELGADILLO, N. y Santamaría Salamanca, M. (2002, marzo 18). El acertijo de medir la pobreza. *Portafolio*, 6-7.

SARMIENTO, L (2000). *El Plan Colombia y la economía política de la guerra civil. Lo que no se sabe: Plan Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

TABORDA OCAMPO, F., Secretaría Técnica Comisión de Seguimiento, Corporación Viva la Ciudadanía. (2007). Comisión Ciudadana de Seguimiento a la Política Pública frente al Desplazamiento, 2007. Recuperado de: www.viva.org.co

VÉLEZ, C. E. (2002). *Colombia Poverty Report* y Laura Rawlings, *Colombia Social Safety Net Assessment 2002*. Banco Mundial. Recuperado de: <http://Inweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Colombia>