

# Nº 5

Medellín, noviembre de 2006

## CUADERNOS DE PENSAMIENTO SOCIAL

# APUNTES SOBRE POLÍTICA SOCIAL



Aquí están documentadas, con cifras e indicadores, políticas muy precisas sobre las que deben ser las rutas para que Colombia asuma, con rigor y consistencia, un sendero de crecimiento sostenido que combine a la vez elementos de política social focalizada hacia los sectores más desfavorecidos y vulnerables con decisiones prudentes en materia de estabilidad macroeconómica.

Esta es una publicación de la serie  
**ENCUENTROS ESTRATÉGICOS**



Caja de Compensación Familiar de Antioquia



Caja de Compensación Familiar de Antioquia

## CONSEJO DIRECTIVO

### Presidente

Carlos Posada Uribe

### Suplente

Carlos Alberto Beltrán Ardila

### Primer Vicepresidente

Mario de J. Valderrama

### Suplente

Luis Fernando Cadavid Mesa

### Principales

Luis Carlos Villegas Echeverri  
Juan David Vieira Fernández  
José Vicente Cálad Gaviria  
María Elena Velásquez Restrepo  
Rubén Darío Gómez Hurtado  
Guillermo Romero Agudelo  
Juan Carlos Ospina González  
Gerardo de Jesús Sánchez Zapata

### Suplentes

Juan Carlos Beltrán Cardona  
Jorge Ignacio Acevedo Zuluaga  
Juan Guillermo Abad Cock  
Juan Rafael Arango Pava  
Luis Carlos Pérez Morales  
Jaime Albeiro Martínez Mora  
Oscar Iván Díaz Torres  
Luis Germán Restrepo Maldonado

### Edición

Unidad de Cooperación Nacional e Internacional COMFAMA

### Elaboración

Unidad de Comunicaciones y RRPP  
COMFAMA

### Diseño e impresión

Pregón Ltda. Medellín

Las opiniones en esta publicación son responsabilidad de los autores. Su contenido no compromete a Comfama

Noviembre de 2006 -2.000 ejemplares

## Presentación

En esta oportunidad tenemos el grato privilegio de poner a disposición de los lectores este valioso documento de consulta en torno a temas de vital importancia para el debate sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la lucha contra la pobreza extrema en el país.

Este Cuaderno de Pensamiento es el resultado de dos enriquecedoras tertulias realizadas en los Encuentros Estratégicos, conjuntamente convocados por Comfama, la ANDI y Proantioquia. Allí participaron Hugo López Castaño, director del Banco de la República en Antioquia y el Consejero Presidencial Oscar Iván Zuluaga Escobar.

De estas conferencias bien se puede concluir que no existe una fórmula mágica para disminuir la desigualdad y erradicar la pobreza extrema. Son muchos los factores sobre los cuales habrá que incidir para mejorar el capital humano y físico de una nación ambiciosa por posicionar su economía en la exigente plataforma competitiva de los bloques comerciales integrados y de cumplir el pacto universal con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los análisis de estrategias sociales y de políticas macroeconómicas se articulan en esta oportunidad para, de manera complementaria, proponer unas políticas públicas coherentes que ofrezcan oportunidades concretas y realizables de desarrollo y bienestar para millones de colombianos.

La razón de ser de estos espacios para el debate científico sobre complejos fenómenos sociales, es garantizar que desde los diferentes niveles de responsabilidad y liderazgo empresarial, haya conciencia sobre los horizontes a nuestro alcance para avanzar hacia una sociedad simultáneamente generadora de riqueza, pero también con una distribución más equitativa del ingreso que ofrezca oportunidades a la mayoría de la población.

Los dos expositores dejan plasmada una valiosa información para enriquecer el debate sobre los principales temas del pensamiento social en Colombia, a la vez que aportan orientaciones para tomar decisiones de política pública con base en elementos sólidos y eficaces para transformar positivamente la calidad de vida de antioqueños y colombianos.

MARÍA INÉS RESTREPO DE ARANGO  
Directora

# Situación actual de la pobreza extrema en Colombia

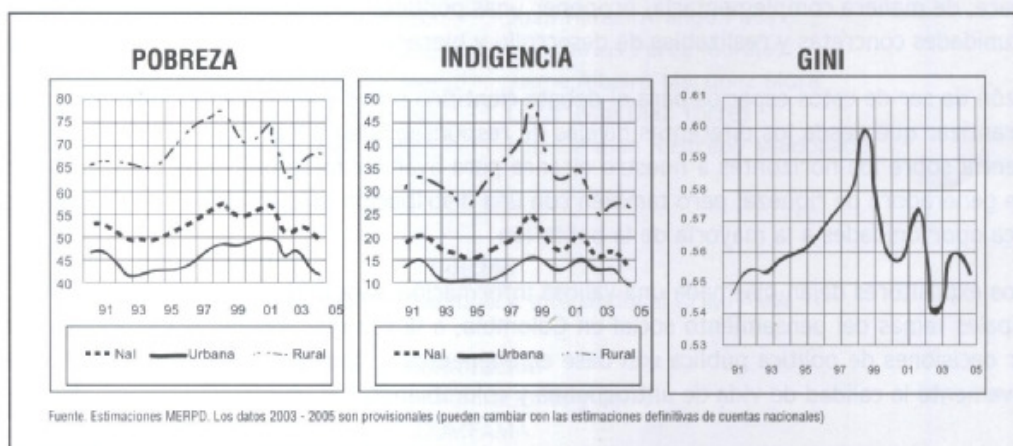
Por: Hugo López Castaño\*

Se presenta aquí el contexto de las cifras de pobreza y de desigualdad en el país y las grandes metas y estrategias que propuso la Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se describe la propuesta, el sistema de seguimiento e información previsto, el papel de los municipios, departamentos y la sociedad en general.

Como se ve claramente en la gráfica, la crisis de la segunda mitad de los 90 disparó el indicador de pobreza que tuvo dos picos muy altos en 1999 y en 2002. De ahí en adelante ha venido bajando pero estamos a niveles similares a los que habíamos conocido a mediados de los 90. Perdimos 10 años y nuestro reto es saber qué vamos a hacer hacia futuro para bajar estos niveles que, hoy, están del lado de 49.2 % y que en el caso rural son todavía mas grandes, del 68%. La indigencia también se disparó por la crisis. Estamos como hace 10 años. ¿Qué hacer, entonces para bajar la indigencia que hoy es del 14%?

El Gini, que es la medida de concentración del ingreso, se disparó en la década pasada y hoy ha vuelto a niveles de mediados de los 90, y se ubica en los niveles cercanos al 0.55, lo cual nos lleva a afirmar que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo. Hoy, la mitad de la población recibe algo más del 14% del ingreso. Los dos deciles más ricos perciben entre el 61.5 y 62% del ingreso. La participación de la clase media ha sido oscilante, entre el 23.5 y 24% y eso es lo que se refleja en el coeficiente GINI, una extrema desigualdad.

## Pobreza e indigencia a nivel nacional



La pobreza se disparó con la crisis de la segunda mitad de los noventa. La recuperación económica posterior ha permitido volver a los niveles de precrisis (pobreza nacional: 49.2%; indigencia: 14.7 %; GINI: 0.553) Sin embargo los actuales niveles son inaceptables: 21.9 millones de pobres; 6.6 en extrema pobreza (el nuevo censo o de población puede reducir en algo esos guarismos). Pobreza e indigencia son particularmente inaceptables en el campo (68.2% y 27.5 %). También la desigualdad.

\*. Hugo López Castaño: Economista de la U de A. Realizó estudios de posgrado en economía en el Instituto de estudios de economía y desarrollo social (IEDES), en la Universidad de París (Francia). Es el director en Medellín del Banco de la República.

Hacia 2005 teníamos unos 22 millones de pobres, unos 6.5 millones de indigentes, cifra que ha oscilado entre 7.6 y 6.5 en los dos últimos años con una media de 7 millones de personas en extrema pobreza.

Hay que aclarar que la indigencia es una parte de la pobreza y no se suma. Lo digo porque muchas veces la gente suma las dos y eso no es lo correcto.

### Hay que combinar estrategias

Las propuestas de la Misión de pobreza se inscriben en un marco que es el de Visión Colombia Segundo Centenario. Ese contexto es una referencia importante, porque la pobreza tiene que ver con todo, con comercio internacional, con desarrollo tecnológico, con vías de comunicación, con conectividad, con desarrollo empresarial.

El nivel de pobreza que hoy es un poco superior al 49%, podría bajarse progresivamente hasta llegar, en el segundo centenario de nuestra independencia, a niveles del 17%. Eso requiere esfuerzos, pero es viable. A nivel rural podemos bajar sustancialmente del 68 al 31%. La indigencia puede reducirse con este programa del 7 al 4.8%, y en el caso rural que es lo más dramático, del 27 al 10%. Podemos

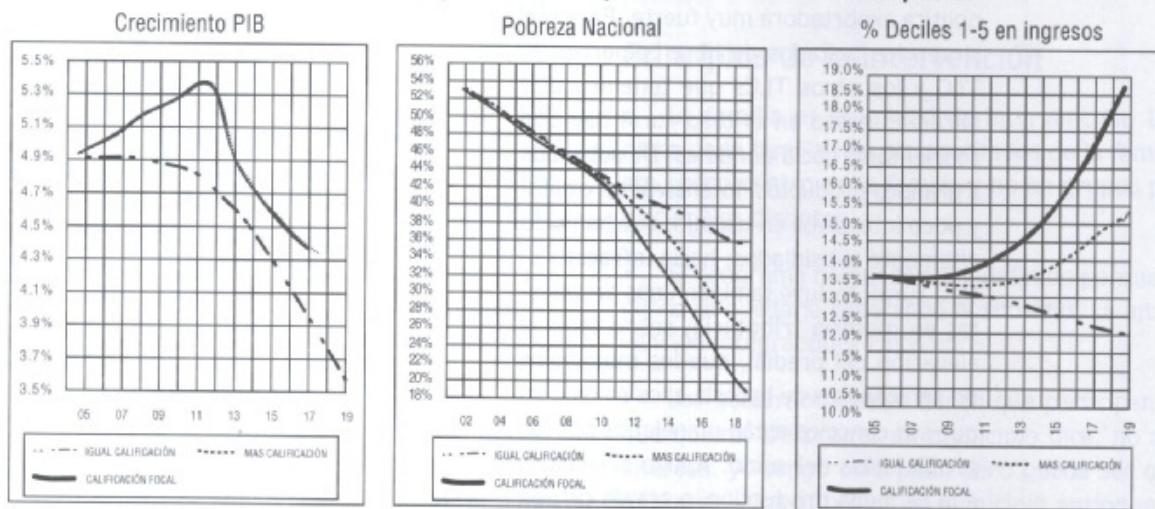
mejorar la distribución del ingreso haciendo que la parte del 50% más pobre pase del 13.6 al 18.8%. Eso significa que el país seguirá siendo desigual, pero menos que hoy.

### ¿Qué estrategias se requieren?

Se requieren estrategias macroeconómicas que tienen que ver con lograr un crecimiento más elevado y sostenido (alrededor del 5%) menos sensible al ciclo y a favor de los pobres. Una agresiva política en materia de educación y de capacitación, no sólo básica sino superior focalizada hacia la población más vulnerable, combinada con una estrategia de desarrollo rural, consolidar un sistema de protección social que incluya en particular este programa contra la pobreza extrema, hacer que el gasto social sea compatible con el equilibrio fiscal, con el crecimiento y por tanto, que haga énfasis en una mayor focalización del gasto.

Necesitamos un buen sistema de información, un seguimiento y una evaluación que permitan que la sociedad monitoree el programa, promover la participación social para empoderar a los grupos y a las regiones más vulnerables y darles a los departamentos y municipios un papel clave en la lucha contra la pobreza regional y local.

### Capacitación laboral y educación superior focalizada hacia los pobres



- Mayor crecimiento de largo plazo en el PIB y en el empleo y una reducción más rápida del desempleo
- Reducción en la informalidad urbana y mejora sustancial en los ingresos laborales de los trabajadores
- Mejora en la distribución del ingreso
- Reducción adicional de la pobreza para el 2019

“Somos capaces de cambiar la distribución del ingreso, pero necesitamos una fuerte inversión en educación, se necesita una política exportadora muy fuerte, apoyo financiero a la pequeña producción y fomentar el respeto por la aplicación justa del salario mínimo.”

Como se ve en las gráficas, hay que destacar el papel de la educación y la capacitación. Pasar de que el 20% de la población tenga formación superior completa, a que haya un 24% con esa condición. Eso hará que El PIB crezca más rápido. El PIB se va a desacelerar en el futuro en cualquier escenario, porque va a haber restricciones. Hoy crecemos a más del 5 y podemos tener tasas cercanas entre el 4.9 y 5 en un escenario óptimo sin crisis. Podría mantenerse la tendencia unos cuatro años más, pero luego habrá un agotamiento de la fuerza laboral, que no crece al 5 sino que crece al 2.5% como máximo. La participación femenina seguirá subiendo y si alcanzara niveles internacionales, en cinco años se podrían alcanzar tasas de desempleo ya friccionales que plantean problemas de crecimiento. Se desacelerará, pero mantiene tasas por encima del 4%.

El PIB, en todo caso, crece más rápido con más educación. Si focalizamos y hacemos más educación y capacitación podría elevarse. Somos capaces de cambiar la distribución del ingreso, pero necesitamos esa inversión en educación.

Para el caso rural, se hace necesaria una política exportadora muy fuerte. Para eso sirven los tratados de libre comercio, el TLC y los otros TLCs que tenemos que hacer. El gasto en el caso rural hay que reorientarlo hacia donde es. De subsidios a grandes productos, intensivos en capital y poco intensivos en trabajo, que han sido altamente subsidiados, hacia infraestructura rural. Incluye también unas propuestas en materia tributaria, sobre todo la elevación del predial, que los municipios no son capaces de hacerla ellos solos porque sus concejos están manejados por los propietarios del suelo. Apoyo financiero a la pequeña producción, a través de una institucionalidad para el desarrollo rural.

En mercado laboral, la evasión al salario mínimo entre los asalariados supera el 25%, en el caso urbano, y más del 50% en el caso rural, o sea, la gente que debía ganar el mínimo no lo gana, por eso más que subirlo en términos reales, esas alzas futuras reales deben ser moderadas, más que subirlo el problema es hacer respetar su aplicación, mejorando los sistemas de inspección y vigilancia.

El SENA debe extender el sistema público de empleo de las ciudades a epicentros regionales. Los impuestos y contribuciones a la nómina han alcanzado ya un nivel tan alto, que ninguna propuesta que busque aumentarlos es conveniente y la reforma laboral de 2002 parece haber cerrado la agenda de flexibilización por muchos años.

## Frente a las Metas del Milenio

El objetivo de la Misión de Pobreza es bajar la pobreza extrema para cumplir con las metas del milenio, entre otras cosas, focalizando el gasto social y unificando una serie de programas que son dispersos y que no atienden la misma población. Está inspirado en Chile Solidario y también en los programas mexicanos.

Los datos de población en extrema pobreza en 2005 muestran 1.5 millones de familias, 55% en las cabeceras municipales y 45% en el campo. Eso significa 7 millones 100 mil personas que no alcanzan, dedicando todo su ingreso, a cumplir con los patrones de nutrición recomendados por la FAO.

El ingreso de la gente indigente es \$51 mil pesos al mes por persona. La línea de indigencia en cambio es \$72 mil y la de pobreza \$163 mil, o sea, están muy por debajo, a un tercio, de la línea de pobreza y por debajo de la indigencia.

**Población en extrema pobreza  
( Promedio 2004-2005 )**

| Zona     | Hogares   |          | Personas UG |          | Ingreso PC mes | Línea indigencia PC mes | Línea pobreza PC mes |
|----------|-----------|----------|-------------|----------|----------------|-------------------------|----------------------|
|          | Número    | %Vértice | Número      | %Vértice |                |                         |                      |
| Cabecera | 833,659   | 55,6%    | 3,871,789   | 54,5%    | 60,007         | 90,710                  | 224,307              |
| Resto    | 665,446   | 44,4%    | 3,228,513   | 45,5%    | 40,287         | 97,440                  | 246,055              |
| Total    | 1,499,105 | 100%     | 7,100,302   | 100%     | 50,922         | 71,951                  | 163,685              |

Fuente. Estimaciones MERPD con base en encuestas DANE, septiembre

Existen una serie de trampas de pobreza, de círculos viciosos que hacen que esta gente en extrema pobreza no salga de ahí sola. Por ejemplo, el trabajo infantil. Como son pobres tienen que lanzar a los niños a trabajar, entonces los niños no pueden estudiar y como no pueden estudiar, se van a quedar ignorantes y se van a quedar pobres. Y así pasa con el analfabetismo, con la falta de capital de trabajo, con el hecho de que no estén asegurados en salud, sobre todo en pensiones, de que no tengan acceso a información, con la desnutrición y la enfermedad y con ese caso dramático de la fecundidad adolescente que se ha disparado desde comienzos de los 90 en Colombia, a diferencia de lo que ha pasado en otros de América Latina. Entonces, las niñas se llenan de hijos antes de los 18 o 19 años y ya eso las pone en una senda de pobreza de la que no saldrán. Tienen que cuidar los niños, no pueden estudiar, no pueden trabajar adecuadamente, etc, y sus niños estarán en las mismas.

El programa va a combatir esas trampas que se perpetúan de generación en generación. La propuesta es atender a ese millón y medio de familias o siete millones de personas para que ellas, no sólo

el gobierno, se comprometan en la superación de su condición. Hay que incorporarlas a la oferta pública de servicios, para que sean agentes activos de su propio desarrollo, romper esas trampas de pobreza y lograr que mínimo el 80% de esas familias se pueda graduar, no que salgan de la pobreza, sino de la pobreza extrema pero que estén en un camino de superación.

### Principios de la intervención

- La familia es la unidad de intervención. Los niños de la familia, los discapacitados de la familia etc., pero dentro de la familia y no en grupos poblacionales distintos.
- El programa no puede ser indefinido porque la gente se quedaría esperando el subsidio. La intervención integral dura cinco años.
- Los gobiernos locales tienen que participar, el que quiera. De pronto un municipio dice, no me interesa, yo tengo otro plan, pero puede ser que Antioquia diga sí o que un municipio antioqueño diga me interesa.

“ La propuesta es atender a ese millón y medio de familias o siete millones de personas para que ellas, no sólo el gobierno, se comprometan en la superación de su condición. Hay que incorporarlas a la oferta pública de servicios, para que sean agentes activos de su propio desarrollo, romper esas trampas de pobreza y lograr que mínimo el 80% de esas familias salgan de la pobreza extrema. ”

- Se promueve el control social para hacer seguimiento, para hacer control, para no generar la corrupción que siempre amenaza cualquier programa público. Desplazados, minorías étnicas que son muy vulnerables a la pobreza, en vez de ser objeto de programas especiales, deberían integrarse a este esquema.

- Hay que adecuar la oferta a la demanda y no a la inversa, la oferta de servicios públicos a la demanda de las familias y no al revés.

- Se opera en nueve dimensiones en las que en conjunto hay 54 metas. A una familia no le faltan las 54, le faltan dos y en general la experiencia en Chile y en México es que no todo el mundo necesita todo.

La propuesta es atender a ese millón y medio de familias o siete millones de personas para que ellas, no sólo el gobierno, se comprometan en la superación de su condición. Hay que incorporarlas a la oferta pública de servicios, para que sean agentes activos de su propio desarrollo, romper esas trampas de pobreza y lograr que mínimo el 80% de esas familias salgan de la pobreza extrema.

### Las metas

- Documentos de identidad: que todos los integrantes del hogar tengan registro civil, que los menores tengan tarjeta de identidad y a partir de los 18 años, cédula o contraseña. Que los hombres tengan libreta militar. Importantes también documentos como el pasado judicial; certificado de discapacidad, para que los discapacitados sean objeto del programa; registro como beneficiario del programa social; Sisben, si es del caso; familias desplazadas inscritas en el SUR; viviendas con

estrato asignado para fines de subsidios en servicios públicos.

- Ingresos y trabajo: la meta es que supere la indigencia medida por ingreso. Que tengan acceso a subsidios monetarios a los que tengan derecho, que se vinculen al mercado laboral. Capacitación para el trabajo y reincorporación al mercado laboral de los desempleados. En el sector rural, que los pequeños cultivadores cuenten con asistencia técnica, acceso preferente a distintos programas que actualmente desarrolla el Ministerio de Agricultura. Esta parte es donde nos jugamos todo.

- Lo rural: qué hacer en Chocó o en una vereda de Buenaventura donde la gente no hace nada, para que no se queden así. En Antioquia, sin ir tan lejos hay gente que no tiene nada que hacer en ciertas veredas. Si no somos capaces de integrar esta gente a programas productivos, el programa no funciona.

- Educación: los niños que no estén bajo el cuidado de un adulto, deben estar incorporados a algún programa de cuidado infantil. Todos los menores en edad escolar que no hayan terminado el ciclo básico, deben asistir. Niños que asisten a preescolar, básica o media deben ser beneficiarios de algún programa de asistencia escolar.

- Los niños mayores de 12 años y adultos mayores deben saber leer y escribir, lo que genera un programa contra el analfabetismo, que es muy barato lograrlo. Que exista un adulto responsable de la educación del niño, que los interesados en continuar a secundaria estén inscritos en el ICETEX para fines de crédito y subsidios educativos.

- Salud: acceso preferencial al régimen subsidiado en el caso de no ser empleado



formal, ojalá fuera al contributivo. La familia debe asistir a talleres de capacitación en salud. Todos los niños deben tener un esquema de vacunación. Todos los miembros deben ir a controles médicos periódicos. Una vez al año, citología para mujeres, mamografía para mayores de 40, exámenes de próstata para hombres mayores de 40. Las mujeres embarazadas deben ir a controles prenatales. Se debe diseñar algún programa de rehabilitación para familias con discapacidad etc.

- **Habitabilidad:** Las poblaciones en condición de pobreza no tienen capacidad para cotizar en los programas de interés social porque sus ingresos no lo permiten. Eso muestra el límite de los programas de vivienda de interés social, no llegan sino de la clase media baja para arriba, a las de abajo no les llega. Entonces se contempla la entrega de subsidios temporales, sobre todo para arriendo cuando se trate de zonas de alto riesgo, lo que implica que tienen que salir de la zona que se va a derrumbar. Hay que focalizar en mejoras de vivienda sobre todo en pisos de material en bien de la salud infantil.

En Chile, por ejemplo, se financió con programas de las empresas cupríferas. Ellos tenían casas básicas, pero las empresas del cobre dijeron, no pues ya que estamos en eso voy a poner algo, con participación del sector privado para ciertas regiones. Es importante pensar en la réplica de procesos y alianzas de esta naturaleza.

- **Telefonía celular para los más pobres:** cuando Luis Alfonso Hoyos propuso que eso estuviera metido ahí yo le dije, ¿usted lo va a pagar doctor Luis Alfonso? Y dijo, no se imagina que los celulares ya llegan incluso a los campesinos más pobres. Nosotros no podemos hacer este programa sin una estrategia de bancarización, hemos empezado por los puntos donde hay bancos, para poderles entregar los subsidios, pero un celular significa unas potencialidades en materia de comunicación que son impresionantes.

- **Nutrición:** de acuerdo con una encuesta del DANE, alrededor del 7% de la gente responde que alguien de la casa no comió por falta de plata. Una

parte de la extrema pobreza es el hambre extrema. Los menores de 6 años que no cumplan con condiciones nutricionales del ICBF deben asistir a un programa de alimentación y nutrición, siempre que no sean beneficiarios de Familias en Acción, caso en el cual tienen un subsidio que pueden dedicar a alimentación. Participar en algún programa de seguridad alimentaria. Las familias rurales deben tener una huerta para autoconsumo.

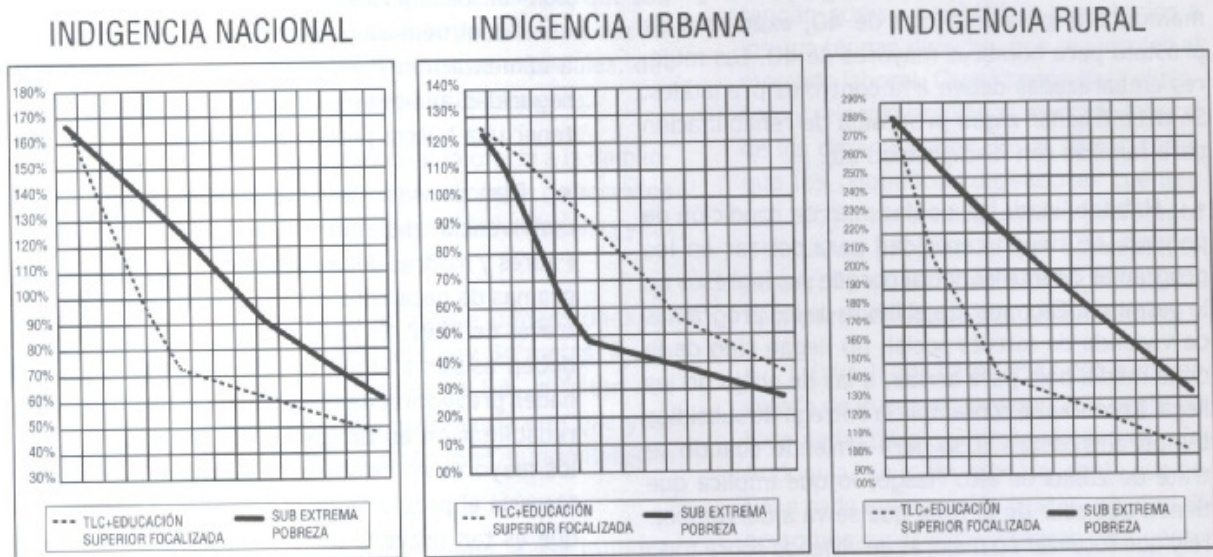
- **Plan de vida:** Deben existir normas claras de convivencia, distribución de tareas domésticas. Padres y madres deben conocer los recursos y programas de desarrollo disponibles en la red social a través del ICBF. En casos de violencia intrafamiliar, deben asistir a algún programa de apoyo. Debe haber prevención de consumo de drogas y alcohol, rehabilitación en drogadicción, capacitación para los mayores en salud sexual y reproductiva. Esto atacaría el problema de la fecundidad adolescente que es tan grave y que se soluciona básicamente con medidas de formación y prevención.

- **Bancarización:** la familia debe tener al menos una cuenta bancaria que puede funcionar a través de corresponsales y eso es lo que se prevé en lo de la banca de oportunidades. Deben ahorrar el 5% de los subsidios que reciban con el fin de apalancar microcréditos. Tener un seguro contra una crisis. Apoyo legal, sobre todo en información sobre derechos, deberes ciudadanos, ruta institucional, asistencia y asesoría legal. En otros países las alcaldías ponen los abogados de oficio que asesoran a esta gente que no tiene idea.

- **Infraestructura:** hay que contribuir a la generación de empleo e ingresos y mejora a estas externalidades que son tan claves en programas de hábitat. El mejoramiento del hábitat, el agua, el transporte, los estudios tienen un impacto enorme sobre la pobreza.

La selección de la población beneficiaria, dejando de lado la gente desplazada y de Familias en Acción, se hará a través de los entes territoriales, convocando a quienes estén interesados en participar en el pro-

## Impactos esperados del programa



Estimaciones MERP. Los impactos del programa con la extrema pobreza se simularon con la misma cobertura y cronograma del programa que se propone, concediendo subsidios en dinero a las familias en indigencia iguales a la brecha de indigencia, de manera temporal y mientras permanezcan en esta situación (algo similar a lo que se haría con los subsidios condicionales previstos por el programa)

grama y que cumplan condiciones mínimas. Luego, dentro de los municipios se identifican las áreas más afectadas por la extrema pobreza, con base en unos indicadores y se seleccionan, definitivamente, mediante una ficha familiar. Entonces, trabajadoras sociales visitan las familias y analizan cuántas condiciones cumplen. Eso además opera como un mecanismo de autoselección. Si yo no soy pobre no estoy interesado en que me visiten a atormentarme la vida con un programa de esos.

El programa incluye dos años de acompañamiento, uno de transición y uno de seguimiento. Se mantiene el acceso preferente a programas sociales y se espera que además de ese acceso preferente en salud y otros, haya incentivos de salida. Si ya dejó

de recibir subsidios condicionados en plata, ahora tiene que tener algún estímulo para decir adiós.

El cuadro 'Beneficiarios de los subprogramas, muestra beneficiarios en vivienda, infraestructura, capacitación, etc. En número de viviendas, en educación básica, hay que atender a dos millones de personas de las cuales arrancaremos con 600 mil. Hay que alfabetizar 408 mil personas. En vejez indigente, hay que atender 142 mil ancianos que no tienen seguridad social. El Plan movilizaría casi 23 billones entre 2007 y 2011.

El 97% de los recursos ya están financiados. Hay que focalizarlo hacia las acciones aquí mencionadas que ya están previstas en los planes de expansión y sólo es cuestión de focalizar.

## Beneficiarios de los principales subprogramas del PEP

| CONCEPTO                                   | MEDIDA   | POBLACIÓN YA ATENDIDA | INCREMENTO | TOTAL BENEFICARIA |
|--|----------|-----------------------|------------|-------------------|
| 1. VIVIENDA                                | FAMILIAS |                       | 149,114    | 149,114           |
| VIVIENDAS NUEVA URBANA RIESGO NO MITIG     | FAMILIAS |                       | 22,758     | 22,758            |
| MEJORAS (URBANAS Y RURALES)                | FAMILIAS |                       | 126,357    | 126,357           |
| 2. INFRAESTRUCTURA                         | FAMILIAS |                       | 475,096    | 475,096           |
| CABECERAS (conexion agua y alcantarillado) | FAMILIAS |                       | 140,573    | 140,573           |
| RURALES (OBRAS VARIAS)                     | FAMILIAS |                       | 334,523    | 334,523           |
| 3. CAPACITACIÓN                            | FAMILIAS |                       | 273,718    | 273,718           |
| 4. RESTAURANTES ESCOLARES                  | PERSONAS | 1,024,507             | 361,051    | 1,385,558         |
| 5. REGIMEN SUBSIDIADO                      | PERSONAS | 2,940,868             | 2,449,183  | 5,390,051         |
| 6. EDUCACIÓN BÁSICA                        | PERSONAS | 1,676,895             | 639,211    | 2,316,106         |
| 7. ALFABETIZACIÓN                          | PERSONAS |                       | 488,100    | 488,100           |
| 8. VEJEZ INDIGENTE                         | PERSONAS |                       |            | 141,977           |
| 9. HOGARES COMUNITARIOS                    | PERSONAS | 51,161                | 78,467     | 129,628           |
| 10. SUSIDIOS CONDICIONADOS                 | FAMILIAS | 561,419               | 513,282    | 1,074,701         |

El programa tendría un nivel de coordinación a cargo del CONPES y de Planeación Nacional como secretaria técnica. Tendría un nivel de coordinación con un consejo ejecutivo en el que participan los ministros y directores y que dirige el Ministro de la Protección Social. La agencia para la Acción Social es la que opera el programa, es la que ha venido operando Familias en Acción y desplazados. Los departamentos servirán de enlace entre Nación y Municipios y a este nivel se ejecuta y se cuenta con consejos de política social.

Hay una superintendencia, un sistema de información y un sistema institucional del que participan múltiples ministerios como Educación, Agricultura, Protección Social, Ambiente, Comercio, etc. Pero este programa, con la estructura que se le dio serviría de integrador. Este programa sería la base de una integración posterior con otros programas y se integraría a nivel

local con gobernadores y alcaldes, con la comunidad a través de consejos locales de política social como instrumentos de democracia participativa, pero estando en un país de democracia representativa, hay que contar con asambleas y concejos. Las secretarías técnicas del Plan estarían en las planeaciones locales y habría cofinanciación y condicionalidad de recursos.

Tendrá un sistema de información especial basado en un sitio web. Los chilenos tienen un sistema en tiempo real por Internet, conocen las familias, cómo se llama el jefe, cuántos niños hay, cuántos están en la escuela, cuántos cumplieron nutrición, qué les falta en vivienda. La persona que montó ese sistema se vinculará a Acción Social para el montaje del sistema en Colombia.

Hay que poner en funcionamiento los consejos municipales y departamentales de

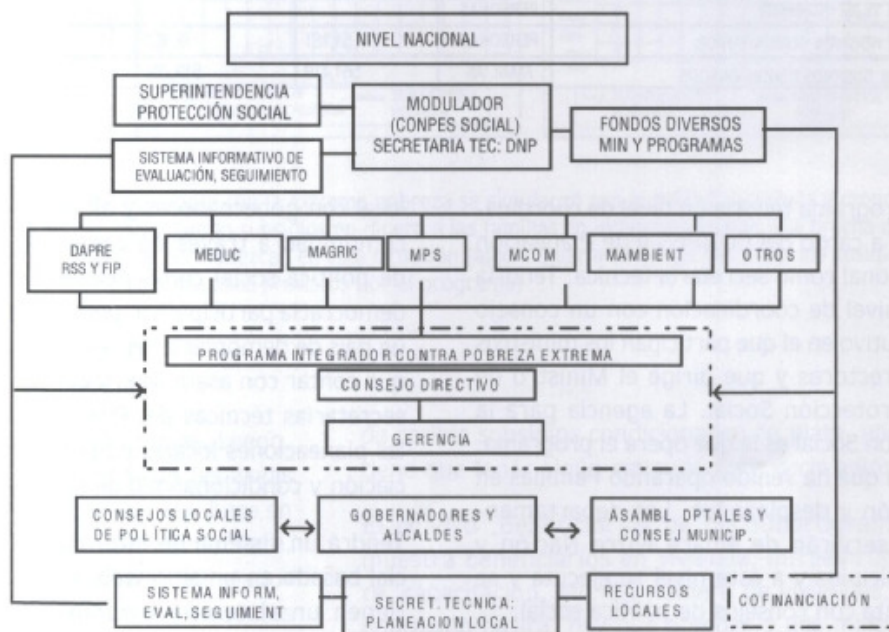
“ El programa incluye dos años de acompañamiento, uno de transición y uno de seguimiento. Se mantiene el acceso preferente a programas sociales y se espera que además de ese acceso preferente en salud y otros, haya incentivos de salida. Si ya dejó de recibir subsidios condicionados en plata, ahora tiene que tener algún estímulo para decir adiós. ”

“ Es necesario contar con consejos de política social como instrumentos de democracia participativa ”

política social. Que hagan un plan, una alianza contra la extrema pobreza y pongan en funcionamiento ese sistema. Hay que darle funciones legales a los consejos de política social sin marginar las funciones definidas por la Constitución a los consejos municipales de política social.

Finalmente, los departamentos y municipios deben garantizar el acceso a centros de intermediación laboral y deben armonizar la oferta de los servicios sociales.

### Protección social y lucha contra la pobreza (Esquema institucional)



# Alcances y desafíos de la política social del Gobierno

Por Oscar Iván Zuluaga\*

El Gobierno Nacional tiene una política social responsable, que se ha construido sobre bases sólidas.

Cuando uno piensa que hay política social, que hoy el Estado tiene una mayor disposición a invertir en política social, en infraestructura y en otros frentes, es porque hay unos resultados económicos muy fuertes.

Es un crecimiento económico, que se ha venido consolidando trimestre a trimestre. En los últimos cuatro años y medio la economía ha crecido todos los trimestres. Es un crecimiento sostenido. Este crecimiento viene siendo jalonado por la dinámica de la inversión privada y por el aumento del consumo en los hogares. No es un crecimiento solo sustentado en obras públicas o en el crecimiento del gasto público del Gobierno. De ser así, se tendrían reservas sobre la sostenibilidad de dicho crecimiento.

Los consumos de los hogares vienen creciendo no sólo porque hay una mayor confianza, al igual que la inversión, sino porque ha habido creación de empleo y hay un mejoramiento de los ingresos reales para muchísimos trabajadores.

Ese crecimiento económico es sólido porque viene acompañado de dos aspectos que son cruciales. Uno, una inflación controlada. No es lo mismo crecer como en Venezuela, Argentina y Uruguay, con costos de inflación más altos.

El éxito del crecimiento colombiano es que se está dando, pero con inflación controlada. Venimos con un descenso muy importante y estabilizando la inflación a niveles que este año esperamos del 4.5 %, que demuestra una ganancia en términos de competitividad para el país.

Otro elemento crucial es que no sólo hemos controlado la inflación, sino que el frente fiscal ha mostrado avances sorprendentes. Los recaudos del Estado han aumentado significativamente. De cerca de 27 billones en 2002, el año pasado pasamos a una cifra cercana a los 47 billones de pesos. Un crecimiento muy importante que explica parte del crecimiento de la inversión, del gasto y del presupuesto.

El año pasado, por primera vez se rompió el esquema tradicional de presentar adiciones presupuestales y se impuso una disciplina fiscal muy sólida. Eso tuvo una lectura en los mercados internacionales muy favorable para el país.

Esto ha permitido que el gasto social haya crecido drásticamente. El gasto social en 2002 era cerca de 11.2 billones y el año pasado fue de 22.6 billones de pesos.

El tema de la pobreza hay que centrarlo en el acceso a las oportunidades. La pobreza no se puede solucionar con una política asistencialista del Estado. Una política de esa naturaleza no tiene ninguna posibilidad de ser sostenible en el mediano ni en el largo plazo. El hecho de simplemente otorgar

\*. Oscar Iván Zuluaga Escobar nació en Pensilvania, Caldas, es economista de la Universidad Javeriana, y tiene un master en finanzas públicas de la Universidad de Exeter, Inglaterra. Actualmente, Ministro Consejero de Política Social.

“ El tema de la pobreza hay que centrarlo en el acceso a las oportunidades. La pobreza no se puede solucionar con una política asistencialista del Estado. Una política de esa naturaleza no tiene ninguna posibilidad de ser sostenible en el mediano ni en el largo plazo. El hecho de simplemente otorgar subsidios no puede ser la respuesta a una política social. ”

subsidios no puede ser la respuesta a una política social.

El Estado tiene que mirar de manera integral cómo se puede lograr que un grupo de ciudadanos muy vulnerables, tengan acceso a las oportunidades. Hemos creado unas trampas de la pobreza que no liberan al pobre y que se están transmitiendo generacionalmente. Una persona nace en un hogar pobre y casi irremediablemente está condenado a ser pobre.

### El documento CONPES

Ese es el gran valor de lo que se aprobó en el CONPES (Consejo de Política Económica y Social) contra la pobreza extrema como un concepto integral articulando las acciones del Estado. Allí no se está proponiendo un incremento grande en recursos, sino un uso eficiente y adecuado de los recursos disponibles.

Como lo veía hoy en la revista Observar: que sea la familia el centro de esa recuperación de la pobreza. Que volvamos a construir tejido social fortaleciendo una célula fundamental que es la familia para que haya una integralidad de la acción del Estado y esa familia puedan medir las posibilidades de salir de la pobreza.

El Conpes está anclado sobre un programa que en Colombia ha sido muy exitoso: Familias en Acción.

A través de este programa hemos sido capaces de entregarles un cheque cada dos meses, a 600.000 jefes cabeza de hogar, entiendo que el 90% mujeres, que reciben un subsidio condicionado del Estado. El Estado otorga el subsidio a cambio de garantizar la educación y nutrición de sus hijos. Ese concepto de subsidio condicionado que es lo único que le permite garantizar una medición efectiva de lo que

puede ser un programa de recuperación, desde el punto de vista de pobreza.

Queremos en estos cuatro años crecer en número de Familias en Acción a 1'500.000, en las zonas más pobres del país y en los cinturones de miseria de las ciudades. Llegar a las familias más pobres, donde hay un componente muy alto también de desplazados.

Y a ese millón y medio de familias entregarles unos programas integrales. Decía la Misión para la reducción de la pobreza, que hay mucha gente que no se puede formalizar porque jamás tiene cómo pagar una libreta militar. Y resulta que la libreta militar es una trampa para que un pobre se formalice y si no tiene una libreta militar no puede acceder a un trabajo, no le hacen un contrato laboral.

Cosas tan elementales. De qué serviría subsidiarlo si no se diseña una estrategia de Estado que le permita a él superar trampas de pobreza para que se convierta en un agente productivo en términos de la sociedad.

Lo que se busca es una articulación de educación, de salud, del concepto de hábitat, de saneamiento, problemas estructurales como éste de identidad, de titulación de predios. Hay toda una lista de elementos que son los que van a permitir desarrollar un trabajo integral con la familia.

Son cerca de 56 o 57 elementos sobre los cuales se trabajará y serán condicionantes para que la familia siga recibiendo la protección del Estado. Donde el Estado se va a imponer metas. Queremos que estas familias en un período determinado salgan de esta línea de pobreza extrema. Que alguno de los miembros de esta familia ingrese al mercado laboral y productivo formal, que puedan desarrollar proyectos

productivos en la medida en que el Estado los está educando y les está ayudando con el tema de la salud, como una puesta real de poder mostrar una acción integral y que permita determinar una reducción sustancial de los niveles de pobreza extrema.

El estudio de la Misión de la Pobreza muestra los indicadores de miseria y de pobreza extrema que hay en muchos municipios de Antioquia.

Aquí en Antioquia las diferencias entre el Área Metropolitana y muchos municipios en Antioquia son pavorosas. Y eso no nos puede dejar tranquilos.

Debe surgir una estrategia donde un grupo de personas destacadas se empodere de una propuesta como éstas para acompañar al Estado, con un espíritu de responsabilidad social, para hacer, por ejemplo, que una propuesta de estas de lucha contra la pobreza extrema la veamos reflejada en municipios que tienen unos niveles de miseria grandísimos en Antioquia.

Esta es la gran oportunidad para integrar los esfuerzos de todo un sector productivo que necesita acompañar al Estado, pero que quiere ver resultados, que quiere ver un acompañamiento integral, que quiere ver un mejoramiento sustancial en las condiciones de vida.

Es una extraordinaria oportunidad para contar con un acompañamiento y un respaldo decidido de los empresarios. Podríamos mostrarle un caso ejemplar al país alrededor de un esfuerzo de responsabilidad social empresarial corporativa.

Detrás de esta política lo que se busca es recuperar la confianza y el amor por lo público. Que el tema del Estado tenga sentido, que la política tenga grandeza,

para demostrar que como sociedad somos capaces de avanzar, que como sociedad tenemos los instrumentos, los mecanismos para poderle dar resultados a millones de colombianos que hoy viven en condiciones lamentables.

Frente al tema de la equidad y de la desigualdad hay que ser muy realista. Incluso el planteamiento del profesor Jagdish Bhagwati en Bogotá es que es muy difícil combatir a la vez pobreza y desigualdad. El tiene la teoría de que primero tenemos que luchar contra la pobreza extrema. Frente a unos recursos limitados hay que fijar una escala de prioridades.

El CONPES plantea que tiene que haber un nivel de coordinación muy fuerte, porque tiene que crearse el Consejo departamental de política social y el Consejo Municipal de política social. Este será un espacio del que la sociedad civil tiene que apoderarse, y será su gran responsabilidad para ayudar en cada municipio.

Qué bueno que personas preparadas, educadas puedan decidir mañana que serán parte de ese consejo de un municipio para articular de una forma clara estas acciones del Estado, de tal suerte que los municipios estén listos para recibir este programa con unas garantías determinadas. Esta no será una tarea fácil, y aún confiando firmemente en la descentralización, habrá que influir en las instancias de decisión para que las cosas se hagan bien, con capacidad de ejecución y capacidad de otorgar resultados.

El gran avance de este programa es que podamos cuantificar y medir si realmente el Estado está siendo eficaz en la asignación de recursos y si realmente los recursos que con tanto esfuerzo se entregan para diversos programas tienen un propósito y están impactando a la sociedad en tér-

“

Esta es la gran oportunidad para integrar los esfuerzos de todo un sector productivo que necesita acompañar al Estado, pero que quiere ver resultados, que quiere ver un acompañamiento integral, que quiere ver un mejoramiento sustancial en las condiciones de vida.

”

minos de condiciones de pobreza, condiciones de vida y estándares de calidad de vida. Yo creo que el propósito es de una extraordinaria oportunidad y confío en que ustedes nos ayuden mucho en el caso de Antioquia.

En cuanto a la propuesta de constituir empresarios padrinos de los programas, podría ser una propuesta importante para liderar ese proceso de crear la estructura necesaria en cada municipio representada en el consejo de política social. Muchas veces lo que uno siente en los municipios es que es muy difícil construir institucionalidad, no hay, muchas veces, la gente preparada que haya tenido la visión, que tenga la dimensión de las cosas para poder crear una organización sólida.

Una persona que tiene un recorrido en una ciudad, que tiene unos niveles de formación universitaria, que ha recorrido el sector privado, debería tener elementos de institucionalidad muy fuertes para construir una institucionalidad en un municipio a través de la cual se pueda articular esta acción del Estado.

## Potencial con nuevas tecnologías

El desafío que se nos presenta con las nuevas tecnologías de las telecomunicaciones es un redimensionamiento de la cosa pública. Ya no es esa figura absolutamente presencial, para todo, del Estado. Hoy hay instrumentos que nos permiten viabilizar el alcance de una política como la de microfinanzas a través de la banca de oportunidades para los pobres, que es el sueño del Presidente Uribe para este segundo período.

Aquí estamos hablando de bancarizar a un grupo muy significativo de colombianos, 4 o 5 millones que nunca han tenido acceso al crédito. De ir a crear toda una red de distribuciones, de corresponsales no bancarios, en las zonas donde no hay presencia del sistema financiero tradicional.

A mí me parece que todos esos paradigmas son los que tenemos que tener la capacidad de superar. Por

ejemplo, la posibilidad de un convenio entre las Cajas y el SENA para fortalecer el acceso al sistema público de empleo. Que puedan tener acceso a un computador, que un ciudadano desde una terminal pueda ver las vacantes que hay en el país o cómo puede ingresar la hoja de vida y la pueda consultar para tener acceso a una oportunidad laboral. Eso era impensable desde el punto de vista de construcción de institucionalidad. En el esquema tradicional se pensaba que había que abrir una oficina del SENA en cada municipio. No, hoy puede funcionar desde la terminal de computador de la Alcaldía, desde un simple celular. Qué representa eso, cuál es el temor de que el país piense en esa dimensión para solucionar problemas estructurales. Antes decíamos que no había suficientes recursos, hoy hemos demostrado que hay unos recursos importantes, que claro, son limitados pero con los cuales se puede hacer una política social muy impactante, que es lo que se quiere con esta propuesta que aprobó el CONPES.

## Educación y nutrición

Hay que reconocer que uno de los elementos centrales en el tema de Familias en Acción ha sido el aspecto nutricional. Por primera vez se da un subsidio condicionado tratando de medir si realmente los muchachos tienen el desarrollo como producto de una nutrición sana.

Ese elemento dentro del programa Familias en Acción ha servido muchísimo para determinar que la política de subsidios condicionados y de focalización del gasto, es el instrumento adecuado para superar problemas estructurales como el de la nutrición. Pero los resultados están muy lejos de lo que pueden significar, la población de cero a 5 años que recibe atención en Colombia, no supera el 30%. Y si uno le quita los que van a un jardín privado, el indicador se vuelve mucho más desesperanzador, mucho más crítico.

Por eso, un poco la angustia del Presidente cuando se discute, por ejemplo, el tema de cobertura y calidad en salud, es siempre el dilema. Se dice que



no se debería apurar tanto la cobertura universal en salud, sino concentrarnos más en calidad. El dilema es entonces, si hoy yo estoy asignando 80 dólares, o su equivalente, para atender en salud a una persona pobre en Colombia, durante un año, con un plan mínimo de beneficios, ¿cuál debe ser la política del Estado?, ¿que sean 150 dólares para beneficiar solamente a un grupo de personas?, ¿O es mejor crear unas condiciones mínimas para lograr una cobertura básica y una vez se llegue a ella empezar a mejorar la calidad y ampliar los beneficios? Ese es el dilema de política pública en una sociedad que tiene recursos escasos.

Claro, es muy fácil decir que la calidad del servicio de salud es malo. No conozco un solo país en América Latina que con 80 dólares al año ofrezca el plan de beneficios que ofrece un régimen subsidiado en Colombia, con todas las críticas que recibe. Diría que el problema de salud lo podemos resolver por lo menos en cobertura porque nos faltan seis millones de colombianos para que reciban la cobertura universal en salud. Y ese día va a ser un sueño que todo niño desde que nace en Colombia, por el hecho de estar en esta sociedad tiene, por lo menos, una protección del Estado. ¿Cuánto representa eso en términos sociales? Y estamos a seis millones de colombianos para lograr esa meta inicial que parecía imposible cuando se planteó la Ley 100.

Hay que dar un paso adicional para empezar a trabajar en la universalización de la atención de 0 a 5 años y generar una dinámica de recursos donde el Estado, cada vez, va copando la presencia en estos aspectos fundamentales que son los que garantizan que un ciudadano tenga acceso a oportunidades, a educación y a crecer en condiciones igualitarias.

Si logramos que este millón y medio de familias tengan subsidios focalizados integrales en todas las áreas, que mejoren su perfil de familia, de condiciones de vida, creo que vamos en la dirección correcta para poder avanzar en la superación de estos problemas de miseria, de pobreza y de desigualdad.

## Sinergia público-privada

La sinergia pública y privada es indispensable y me parece que a esa integralidad de esfuerzos es a la que tenemos que apuntar. Por ejemplo, este programa tiene un componente productivo muy fuerte para ciudades como Medellín. No es lo mismo concebir un programa de lucha extrema en un municipio como Nariño, en Antioquia, que en una comuna de Medellín.

En una comuna de Medellín tiene que tener un componente muy fuerte de inserción al mercado laboral. Las posibilidades de generación de actividad productiva de muy rápido resultado son enormes. Qué bueno que en eso haya un compromiso de apoyo institucional. Trabajemos en el sistema de información pública de empleo, articulémonos con el SENA, tengamos un computador en todas las unidades de Comfama, volvamos eso un producto de fácil acceso.

Digámosle a la gente que si se capacita en el SENA en convenio con Comfama, van a poder tener un plus. Si estos muchachos que están en noveno y décimo reciben una complementación de cursos por parte del SENA y van a tener un diploma adicional, entonces ¿cuáles deben ser esos cursos?, ¿cómo articular esas necesidades del mercado? Me parece que allí hay una posibilidad para que acompañen la acción del Estado en lo que sabe hacer el sector privado que es crear empleo, ser produc-

“ Si logramos que un millón y medio de familias tengan subsidios focalizados integrales en todas las áreas, que mejoren su perfil de familia, de condiciones de vida, vamos en la dirección correcta para poder avanzar en la superación de estos problemas de miseria, de pobreza y de desigualdad. ”

“ Los parafiscales son necesarios en Colombia. Los resultados que presentan las instituciones con los recursos que manejan son impresionantes y tienen un posicionamiento social muy fuerte. ”

tivo, desarrollar planes de negocios. Mire lo que acaba de hacer Bavaria. El nuevo grupo llega y hace una fundación que se llama Fundación Bavaria y se va a dedicar a la promoción del emprendimiento, cómo articular planes de negocios, eso es lo que sabemos, es lo que puede hacer nuestro staff de ejecutivos, cómo hacer negocios, cómo estructurar empresas, cómo organizarlas, cómo desarrollar estrategias de mercado, eso es una maravilla. Me parece que ese es el tipo de esfuerzos que hay que encausar en la sociedad dentro de un espíritu de colaboración.

Hace siete años tuve la oportunidad de conocer en Sao Paulo una experiencia maravillosa de responsabilidad social. El sector privado de Sao Paulo se reunió y dijeron, pongámonos de acuerdo en hacer algo, que todos los recursos de todos, en materia de responsabilidad social fluyan y permitan la solución de un problema estructural. En ese momento acordaron que el problema más agobiante para Sao Paulo era el trabajo infantil y se propusieron en un período de cinco años acabar el trabajo infantil. Que todos los muchachos regresaran al aula escolar en una estrategia de acompañamiento con el Estado. Toda la estrategia de responsabilidad social del empresariado de Sao Paulo se orientó a ese esfuerzo, con el ánimo de hacer muy eficiente la utilización de los recursos. Creo que es un poco también, guardadas las dimensiones, lo que queremos hacer en este programa de erradicación de la

pobreza, buscar una bolsa muy eficiente para que todos podamos movernos en una misma dirección. Creo que hay una oportunidad maravillosa para que el sector privado nos ayude a entrar en esto y se pueda potencializar este instrumento que en buena hora aprueba el CONPES.

## Los parafiscales

Sobre el tema de los parafiscales hay que reconocer que el Congreso por política siente una inclinación natural de afectar rentas parafiscales para solucionar otros problemas. Pero yo, sinceramente, creo que políticamente es inamovible. Creo que la parafiscalidad en Colombia va a ser muy difícil transformarla o modificarla en corto o mediano plazos, porque los resultados que presentan las instituciones con los recursos que manejan son impresionantes y creo que tienen un posicionamiento social muy fuerte.

Decrecer en impuestos distintos a ese 9% es otro debate. Si el país necesita más recursos para la salud, si el país está teniendo una economía más sólida y la gente y las empresas están ganando más, debe haber un esfuerzo adicional sin que tenga efectos en términos de creación de empleo. Hay una tendencia de que si hay una expansión económica significativa, una política redistributiva, podría lograrse una cobertura universal en salud, a través de más recursos al Estado para atender este tema.

# CUADERNOS DE PENSAMIENTO SOCIAL

## Serie encuentros estratégicos



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 0



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 1



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 2



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 3



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 4



Cuadernos de  
PENSAMIENTO SOCIAL  
Nº 5



*Caja de Compensación Familiar de Antioquia*

**Carrera 45 N° 49A-16 Teléfono: 510 51 95**  
**Medellín, Colombia**  
**[www.comfama.com](http://www.comfama.com)**  
**[comfama@comfama.com.co](mailto:comfama@comfama.com.co)**