

Nº 7

Medellín, noviembre de 2007

CUADERNOS DE
PENSAMIENTO SOCIAL

CLAVES PARA UN MODELO DE DESARROLLO CON EQUIDAD



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

Principales

Luis Carlos Villegas Echeverri

Juan David Vieira Fernández

José Vicente Cálad Gaviria

Jorge Ignacio Acevedo Zuluaga

Rubén Darío Gómez Hurtado

Guillermo Romero Agudelo

Juan Carlos Ospina González

Gerardo de Jesús Sánchez Zapata

Suplentes

Samuel Rodríguez Díaz

Juan Carlos Beltrán Cardona

Juan Rafael Arango Pava

Juan Guillermo Abad Cock

Luis Carlos Pérez Morales

Jaime Albeiro Martínez Mora

Óscar Iván Díaz Torres

Luis Germán Restrepo Maldonado

Luis Fernando Cadavid Mesa

Directora

María Inés Restrepo de Arango

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

Presentación

La Caja de Compensación Familiar de Antioquia, COMFAMA, tiene conciencia plena de que las inequidades son construcciones y distribuciones injustas, evitables e innecesarias y que por lo tanto los principios básicos en los cuales se inspira la equidad, cuentan hoy con una gran vigencia y su aplicación convoca la participación activa de todos los sectores de la sociedad colombiana.

Por ello, en el compromiso asumido de construir concertadamente con los trabajadores, los empresarios, el gobierno nacional y los gobiernos locales, el desarrollo de una economía productiva y equitativa, propiciamos el encuentro entre el maestro y el alumno, como homenaje a una excelente gestión departamental en pro de la equidad. Encuentro que, además, nos permitió analizar los avances y retrocesos en la tarea de generar las condiciones materiales que garanticen el pleno empleo y una democracia participativa.

El resultado: un interesante diálogo, que aquí, transcribimos entre José Antonio Ocampo Gaviria, quien planteó los retos del desarrollo de la región dirigidos a alcanzar mayores niveles de equidad y crecimiento con empleo; y el gobernador de Antioquia, Aníbal Gaviria Correa, quien desde el punto de vista de políticas públicas hizo un examen decantado de los progresos que se han alcanzado en Antioquia en el tema de la equidad, aún cuando dejó ver su preocupación por las limitaciones que aún persisten en materia de concentración del suelo y la inequitativa distribución del ingreso.

Este encuentro realizado el 16 de noviembre del 2007 sirvió para demostrar dos cosas. La primera, que cada vez son más, que cada vez somos más quienes pensamos que es necesario devolverle el valor a las palabras, porque estas no solo son vías de comunicación, sino también formas de conocimiento. La segunda, que Comfama como institución que tiene una acumulación del saber social y de experiencias convertidas en propuestas tiene mucho que aportar en la construcción de un país consensuado, tolerante, solidario, educado, sano, bien alimentado, orgulloso de sus tradiciones y de su cultura.

MARÍA INÉS RESTREPO DE ARANGO

Directora

Claves para un modelo de desarrollo con equidad

José Antonio Ocampo

Profesor de la Universidad de Columbia en la Facultad de Asuntos Públicos e Internacionales, y quien fuera Subsecretario General de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Director Ejecutivo de la Cepal y Ministro de Hacienda y Agricultura en Colombia.

Quiero agradecer a la doctora María Inés por esta oportunidad para visitarlos. He sido un invitado esquivo con ella y con el señor Gobernador, quien en distintas ocasiones me ha invitado. Con él algunas veces tuve la oportunidad hace ya varios años de hablar de algunos elementos estratégicos, cuando estaba pensando en esta Alianza de Antioquia por la Equidad. Curiosamente, esta ocasión en que Comfama me invita también a rendirle un homenaje muy especial al Gobernador de Antioquia coincide además con la feliz ocasión de que ayer haya sido reconocida muy expresamente su gestión. Debo decir que siento un cierto orgullo de esta gestión como descendiente de antioqueños, aunque como caleño siento mucha envidia porque la suerte que han tenido Antioquia, Medellín y muchos municipios antioqueños infortunadamente no nos ha tocado en el Valle del Cauca ni en Cali. Mi apego a Antioquia es muy profundo y a Medellín en particular porque aquí pasé muchas vacaciones de niño. Tengo una especie de afecto muy particular con esta ciudad que fue la cuna de mi madre, donde mi padre la conoció, donde él estudió su carrera universitaria y donde pasé muchos períodos de vacaciones con mi abuela.

Quiero hacer unos planteamientos, pero antes debo decir que después de leer los objetivos y metas de la Alianza de Antioquia por la Equidad, deseo comenzar celebrando dos cosas. La primera de ellas es la gran afinidad entre muchas de estas propuestas, incluso la presentación misma de los objetivos y metas, y los objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas, con los cuales obviamente me

comprometí a lo largo de mi gestión en las Naciones Unidas. Y la segunda, y muy particularmente por lo que van a ver en mi exposición, la cantidad de veces que la palabra “universal” se utiliza en las metas. Ustedes verán por qué eso en mi presentación, porque ese es uno de los mensajes centrales de ella.

Iniciaré con dos elementos básicos de diagnóstico y después a partir de ahí plantearé dos líneas para analizar el problema de la equidad. Voy a referirme en general a América Latina que es donde más he analizado en concreto en forma comparativa algunos de estos temas. Pero también es muy interesante presentar muchas estadísticas basadas precisamente en el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio que muestran a América Latina en relación con otras regiones del mundo en desarrollo. Vale la pena agregar que Colombia es un país espectacularmente promedio de América latina, o sea, cuando uno mira las estadísticas de Colombia y las de América Latina, casi siempre está en el promedio. Entonces casi que lo que uno puede decir aquí, con algunas excepciones para América Latina, se le aplica estrictamente a Colombia.

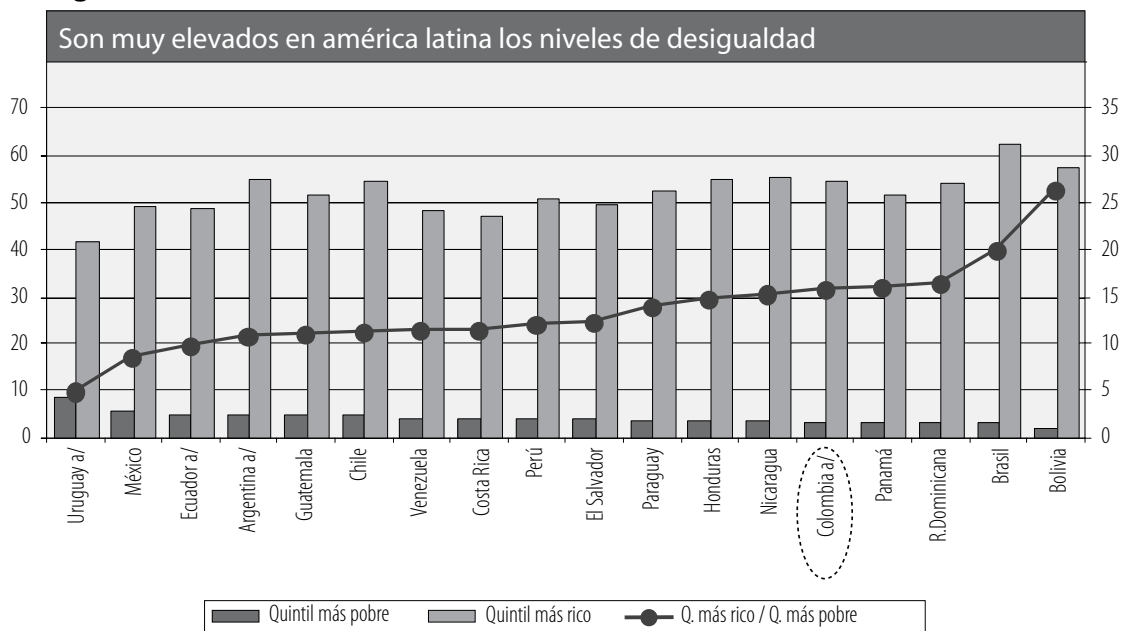
Comienzo con esos dos elementos de diagnóstico. El primero es que el problema esencial de América Latina es la mala distribución del ingreso y la alta segmentación social que la acompaña. La mala distribución del ingreso tiene muchos efectos sociales, muchos efectos económicos, pero tal vez lo más profundo es que termina generando unas sociedades en las que todo está segmentado por clases sociales. Tenemos educación de ricos y educación de

pobres, tenemos salud de ricos y salud de pobres, tenemos recreación de ricos y recreación de pobres. Es decir, permea todas las esferas de la sociedad y por lo tanto eso en últimas solamente se va a romper en la medida en que logremos avanzar en materia de distribución del ingreso, y miren que no estoy hablando de pobreza. No menciono la pobreza, después mencionaré dicho tema, y no la menciono básicamente porque las versiones más extremas de ella son claramente algo que ya podemos superar en casi todos los países de América Latina. Nuestro nivel de desarrollo nos lo permite, no es un imposible. No es la situación de los países del África del sur del Sahara en donde hay un problema de desarrollo o de Haití o incluso de algunos países centroamericanos o de Bolivia en Sudamérica. El resto de América Latina realmente puede superar las versiones más aberrantes de la pobreza ya, el problema es la distribución del ingreso. Por lo tanto, en la medida en que pongamos en la agenda, en la meta el tema de la distribución del ingreso y la palabra "equidad", que está íntimamente ligada a la superación de ese problema, es que vamos a superar.

El segundo elemento de diagnóstico es que los avances sociales son el resultado de dos tipos de procesos. Uno es una política social activa y el segundo es la incorporación de los objetivos sociales en la política económica. Lo que quiero mostrarles en la primera parte de la presentación es precisamente cómo mi visión de lo que ha pasado en América Latina en realidad es que en la primera dimensión hemos hecho muchos avances, el gran problema es lo poco que hemos hecho en la segunda dimensión, o sea, la forma de conseguir lo que va de lo económico a lo social, porque en materia de lo social en verdad comparativamente estamos bien y hemos avanzado. Creo que en Colombia en particular hemos avanzado.

Comienzo con la "fotografía" de la desigualdad en América Latina (ver figura 1). Ahí tienen dos barras: la barra de cuánto ingreso recibe el quintil más rico, o sea, el 25 % más rico de la población, y la bajita es el quintil más pobre. Esta es la "fotografía", digamos, y después en la mitad está la línea de la relación entre los dos: del quintil más rico y del quintil más pobre. Como ven, Colombia está entre los países de mayor desigualdad, no el de

Figura 1.



más desigualdad, eso depende de cómo se estime, etc., hay muchos ajustes en estas cifras. Estas son las de la CEPAL, que son las que yo utilizo.

Lo que es evidente es que la desigualdad es el resultado de dos factores. Ahora, incluso, voy a ir con mayor detalle a hacer algunas afirmaciones. Es el resultado de que los de mayores ingresos tienen una proporción muy alta de los ingresos, pero también de que los más pobres tienen una proporción muy baja. Y ustedes lo ven cuando cogen el último país de la izquierda que es Uruguay, que es el país que tiene la mejor distribución de ingresos de América Latina. Ahí ven que es una combinación de menos proporción de ingresos en los sectores más altos, pero muy particularmente una proporción mayor en los sectores más bajos. Entonces, por lo tanto, aquí hay un problema que tiene, digamos, esas dos manifestaciones.

Basándome en muchos estudios que se han hecho sobre esta materia, voy a sacar conclusiones de tres estudios en particular. La primera es una conclusión de un estudio que llevé a cabo la CEPAL con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre cómo alcanzar la primera meta de desarrollo del milenio, o sea, reducir la pobreza extrema a la mitad. En ese estudio realizado hace unos cuatro años se mostró inequívocamente que dado el nivel de desarrollo de América Latina, algunas acciones en materia de equidad, en materia de distribución de ingresos son muchísimo más eficaces para reducir la pobreza extrema que el crecimiento económico. Esto quiere decir que el crecimiento económico no gotea lo suficiente a los más pobres, por lo tanto que el tema fundamental es cómo se hacen acciones redistributivas. Hay otra larga literatura económica que muestra

además que cuando uno tiene una mala distribución del ingreso hay un bajísimo efecto del crecimiento sobre la reducción de empleo. O sea que el crecimiento tiene mucha más eficacia para reducir la pobreza cuando la distribución del ingreso es mejor. Y cuando es peor, el efecto es muy pequeño. Entonces, por eso mismo, América Latina en general está entre las regiones del mundo donde el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza es más débil.

La segunda conclusión surge de un par de estudios que ha realizado el Banco Mundial sobre América Latina y que muestran un resultado que en realidad derrota una de las apreciaciones corrientes y muestran inequívocamente que en América Latina hoy las oportunidades educativas están muchísimo mejor distribuidas que el ingreso. Por lo tanto, la educación finalmente es el principal instrumento que tiene posiblemente una sociedad en materia de equidad para aumentar las oportunidades de la gente, pero al mismo tiempo es claramente insuficiente: ¿Por qué? Porque puede uno decir que en realidad las oportunidades que tiene la gente no dependen solamente de cuánto estudia, sino que depende de dónde estudia, de los contactos personales y familiares que tiene, incluso de su sitio de residencia. Es interesante que en varios estudios en los que se tiene en cuenta el sitio de residencia en una ciudad en particular, se encuentra que dependiendo del sitio de residencia la gente tiene más o menos oportunidades. Esas son las manifestaciones de la segmentación social, y en sociedades segmentadas la educación iguala, pero también segmenta. Luego, lo que se concluye básicamente en los estudios del Banco Mundial comparando los países de América Latina con los países de Europa es en realidad que hoy en día es en el rendimiento de la educación que

“ Algunas acciones en materia de equidad, en materia de distribución de ingresos son muchísimo más eficaces para reducir la pobreza extrema que el crecimiento económico. ”

están las grandes diferencias por estratos sociales, más que en las oportunidades mismas de acceso a la educación. Obviamente, detrás de esto puede haber un problema de calidad de la educación que sigue siendo un tema esencial en la diferenciación por sectores sociales del acceso a la educación de la gente.

La tercera conclusión es el resultado de una investigación sobre distribución del ingreso que hizo el BID hace unos diez años y que mostró que lo que hace altísima la desigualdad en América Latina es el 10 % más rico. En realidad si uno hace una distribución de ingreso sobre el 90 % restante la distribución de ingreso en América Latina es muy promedio, muy similar a las europeas. El gran problema es el 10 % más rico que tiene una proporción muy alta del ingreso. Más aún, las discusiones en Estados Unidos son muy interesantes porque ahora se discute no solamente el 10 %, sino el 1 % y el 0,1 % más rico, y se han hecho muchos análisis sobre esa materia, mostrando precisamente que en Estados Unidos cada vez es más rico el 0,1 % o el 0,01 %.

esa riqueza de detalles, pero posiblemente si uno hiciera el análisis no sobre el 10 %, sino sobre el 1 % quizá llegaría a la conclusión de que el problema es el 1 % o el 2 % más rico de la población.

Eso, digamos, sobre mi primer elemento de diagnóstico. Para hablar sobre mi segundo elemento de diagnóstico me voy a valer de varias gráficas (ver figuras 2 a 9), en las cuales quiero mostrar que las estadísticas en América Latina en lo social estrictamente hablando, comparadas con las del mundo en desarrollo, son relativamente buenas. En realidad somos la mejor región del mundo en desarrollo en materia social. Obviamente se trata de seguir profundizando esa ventaja, pero el problema es más bien lo que va de lo económico a lo social, ahí es donde está el gran problema. Entonces uno puede decir, en primer lugar, que en materia social realmente no hubo década perdida, la década perdida de los años 80 no se muestra, incluso no se muestra lo que en la CEPAL después llamamos “la media década perdida”, que fue esa crisis de 1998 al 2003. Ninguna de esas dos muestra un quiebre

Figura 2.
Y generalizado

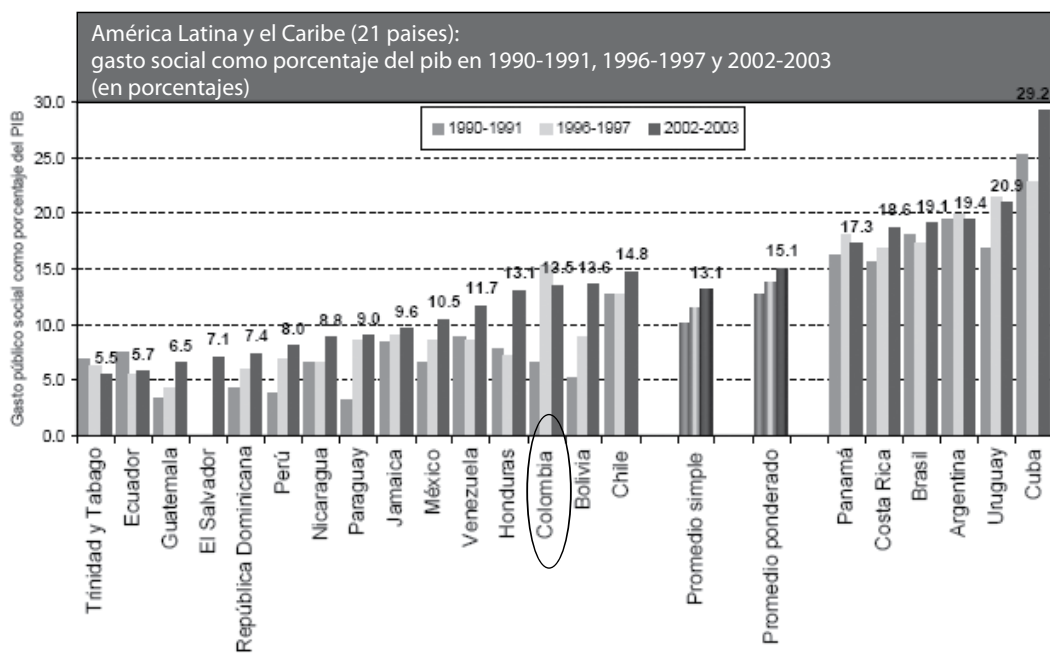
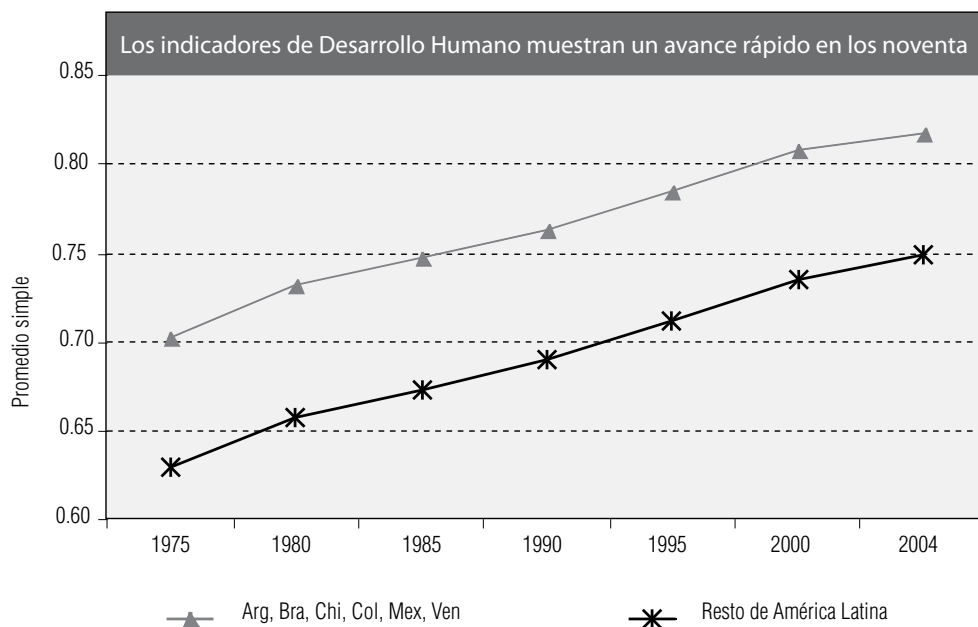


Figura 3.
Índice de desarrollo humano del PNUD



fuerte, tal vez muy temporal en algunos indicadores. Pero en general el progreso en materia de educación, en materia de salud es un proceso continuo, incluso en las épocas de crisis económicas.

Igualmente, se puede decir, en segundo lugar, que el avance de la democracia se ha reflejado clarísimamente en mayores niveles de gasto social y que gracias a ello hay un aumento en la cobertura de los servicios sociales. Se pueden apreciar en las gráficas mencionadas anteriormente (ver figuras 2 a 9) algunos de los tantos indicadores, está el gasto social de América Latina (ver figura 10), el cual ha aumentado, digamos, de menos del 13 % a un poco más del 15 % desde 1990 y además están todos los países y más aun Colombia es el país que tiene el mayor aumento del gasto social en América Latina desde 1990. Aquí se muestra (ver figura 3), cuando uno revisa el indicador de desarrollo humano del PNUD, que en realidad es una línea ascendente, incluso durante las crisis económicas, o sea, hay pequeños quiebres que son mucho más debidos a qué pasa con el ingreso per cápita, que es uno de los elementos de este indicador,

mucho más que al avance en educación o en salud. Y si uno ve los indicadores sociales, por ejemplo (ver figura 4) la tasa de atención escolar primaria en América Latina y el Caribe y se compara con otras regiones, en general en el mundo en desarrollo hay tres regiones que van adelante en materia de indicadores sociales, que son América Latina y el Caribe, el este de Asia (o sea el Asia oriental) y el mundo árabe (como el norte de África y el Medio Oriente).

Cuando uno mira en materia de educación primaria, estamos virtualmente en la educación universal, son niveles muy comparables a los de las otras regiones; en todos los otros indicadores estamos por delante. Esta es la tasa de educación secundaria (ver figura 5), estamos por encima de todas las otras regiones del mundo en desarrollo; en acceso a acueducto y saneamiento básico estamos un poco comparables al Medio Oriente y al norte de África, pero mucho mejor que el resto de las otras regiones; en mortalidad infantil mostramos un avance superior al promedio y estamos nuevamente en los niveles más bajos del mundo en desarrollo; en nacimientos

Figura 4.

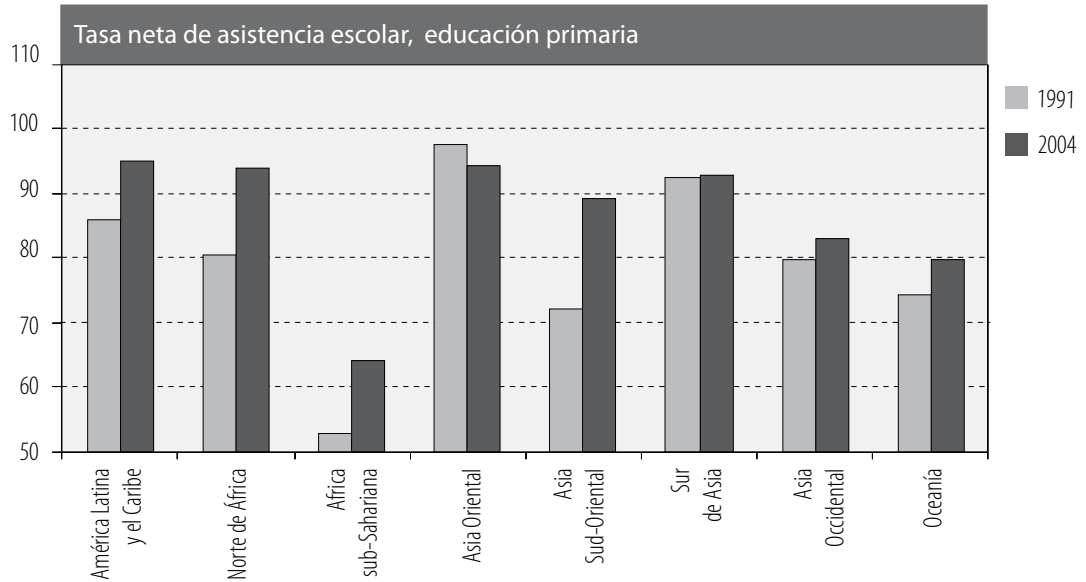


Figura 5.

Tasa de Escolaridad Secundaria

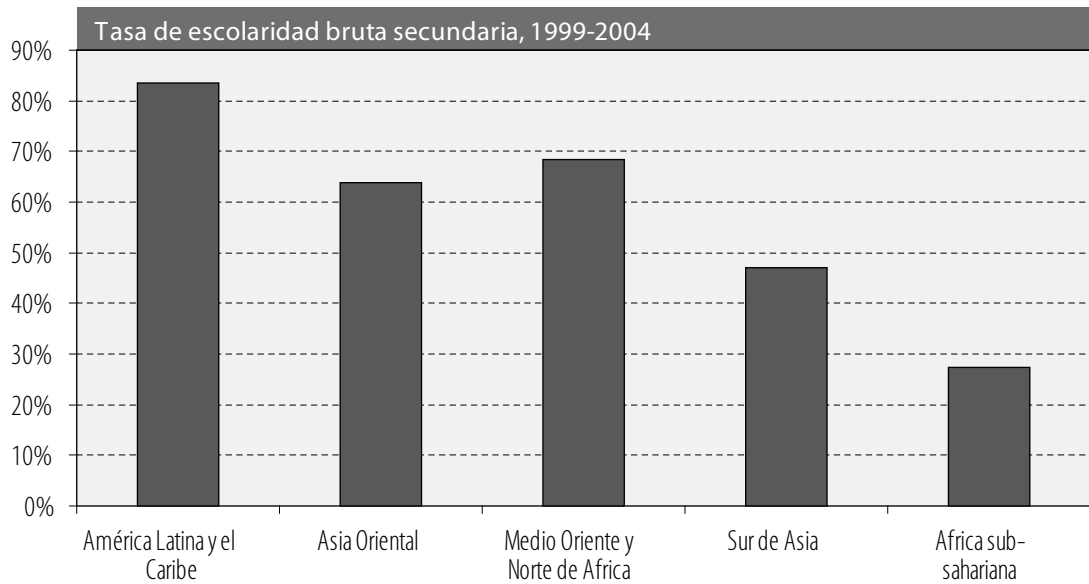


Figura 6.

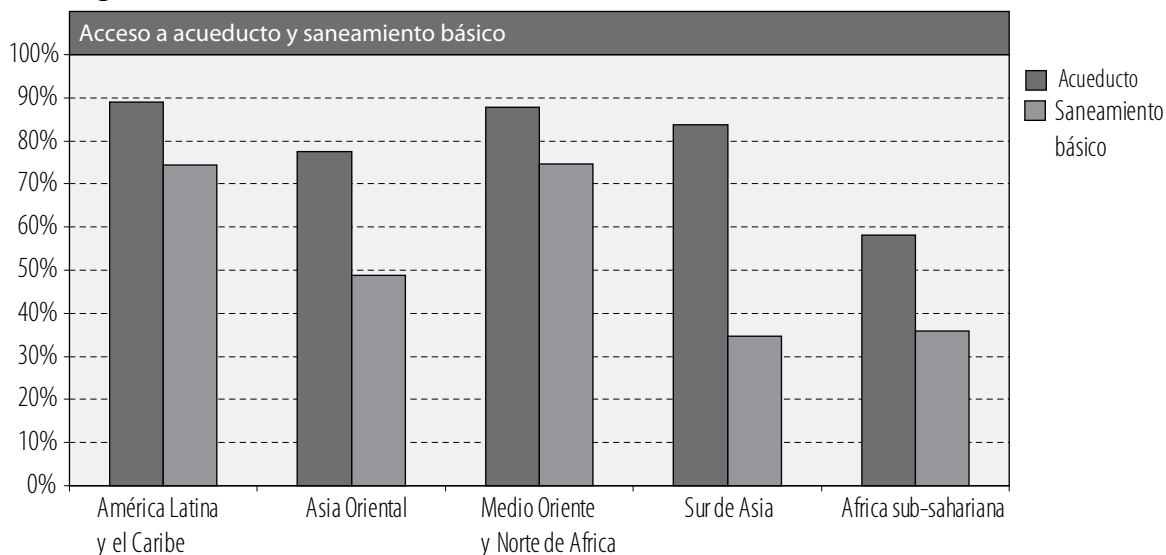
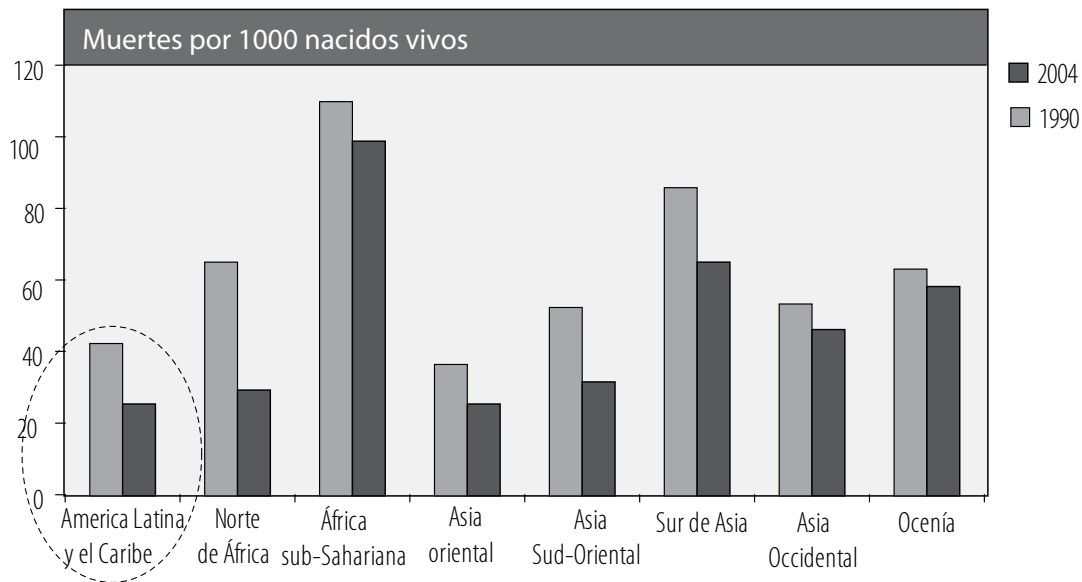


Figura 7.
Mortalidad infantil



atendidos por personal de salud calificado tenemos los niveles más altos del mundo en desarrollo. Hay grandes diferencias entre países, esos promedios ocultan el hecho de que países como Bolivia tienen unos indicadores muy malos y en el otro extremo hay países como Uruguay, Costa Rica, Chile, Cuba

que tienen indicadores de países industrializados en estas materias. Colombia se encuentra generalmente en la mitad o, para ser precisos, unas regiones de Colombia tienen ya niveles de país desarrollado y otras regiones tienen nivel de África. Esa es parte de la tragedia de Colombia.

Figura 8.

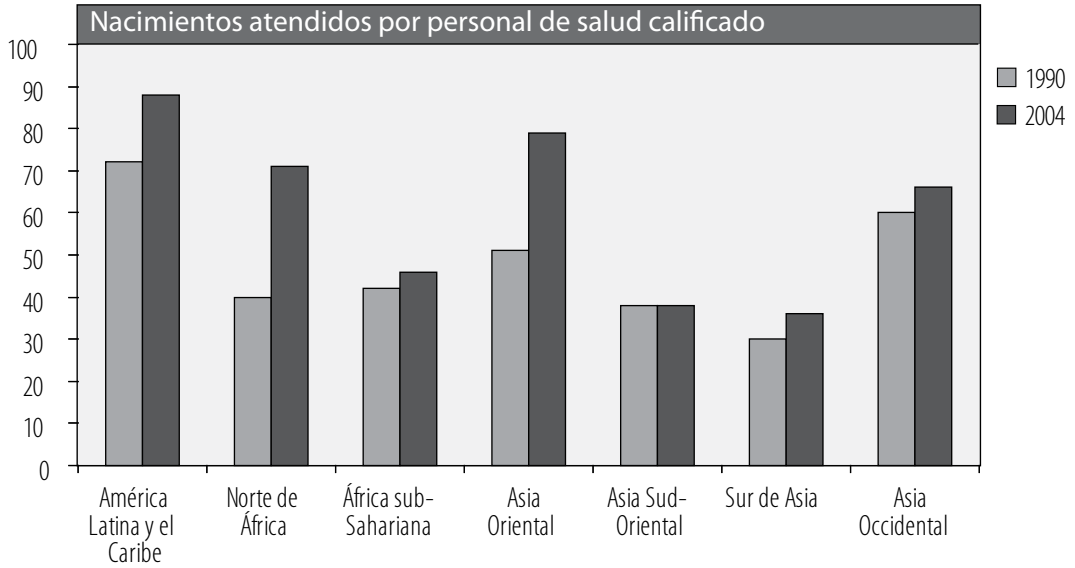


Figura 9.

Mortalidad materna

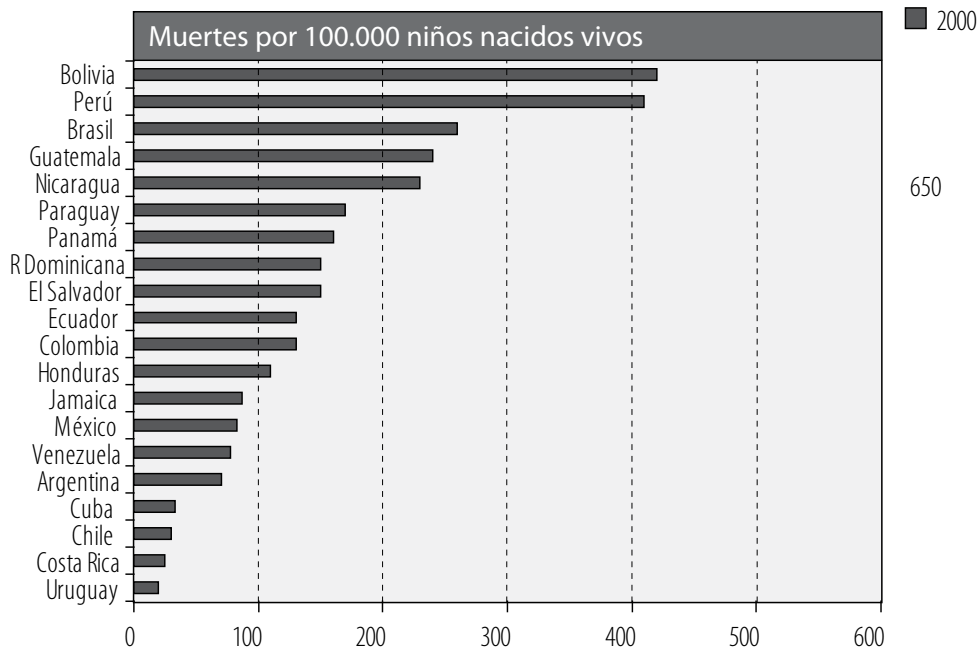
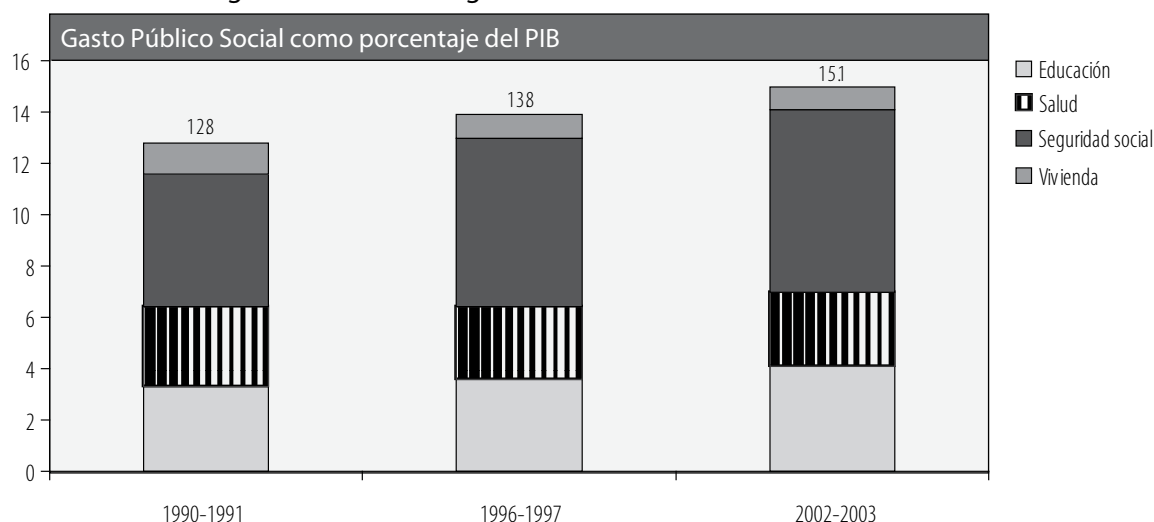


Figura 10.
El esfuerzo de gasto social de la región ha sido notable...



Lo que quiero dejar claro es que esto es una de las dimensiones fundamentales de la equidad, es la que hemos venido trabajando y en términos generales vamos bien. Pienso que de Colombia podemos decir que la apuesta que se le hizo en la Constitución de 1991 —ampliar el gasto público social, descentralizarlo y permitir la participación de muchos agentes sociales en la provisión de servicios— es una apuesta que en términos generales ha sido muy exitosa. Hoy ya tenemos mejores indicadores de educación, de salud, de vivienda, de acceso a acueducto y saneamiento, la brecha rural-urbana por fin muestra algunos síntomas de que se está reduciendo. Es decir, en materia social es en lo que se muestran los grandes avances. En lo que tenemos mucho más problema es en lo que va del sistema económico al sistema social. ¿A qué me refiero con eso? En primer lugar, a que hay muchas señales en varios países de una tendencia al deterioro distributivo, adicional a la altísima desigualdad que ya existía previamente, que el crecimiento cuando se da ayuda a reducir la pobreza, y que la pobreza ha entrado en la agenda, pero no ha entrado de la misma manera en forma tan generalizada el tema de la equidad, es decir el tema de la desigualdad como tal. Y por último, y muy interesante, el Informe

sobre Desarrollo Mundial en el informe del Banco Mundial de hace un par de años, que mostró tal vez la visión más elaborada de que la mala distribución del ingreso puede ser un obstáculo al crecimiento económico, por lo tanto que la mejora de la distribución del ingreso puede tener efectos positivos en el crecimiento económico. Ellos muestran en él los distintos argumentos de carácter político y económico.

Aquí está la forma más simple de ver la relación crecimiento económico-pobreza (ver figura 11). América Latina tiene un deterioro entre 1980 y 1990, la década perdida, el ingreso per cápita baja y la pobreza sube. Y después viene un largo período desde 1990 hasta el 2005, o sea, apenas en el 2005 regresamos a los niveles de pobreza de 1980, es decir, perdimos 25 años en materia de reducción de la pobreza. Ustedes ven que además en esa trayectoria está la reversión que tuvo esta línea durante la media década perdida, entre el 97 y el 2002; en Colombia fue más fuerte, fue muy fuerte esa reversión de la crisis de fin de siglo. Pero lo que es también interesante es que en el 2005 hemos llegado al mismo nivel de pobreza de 1980, pero con un ingreso mayor por habitante. Es la forma

Figura 11.

La relación pobreza - ingreso per cápita se ha deteriorado con respecto a 1980

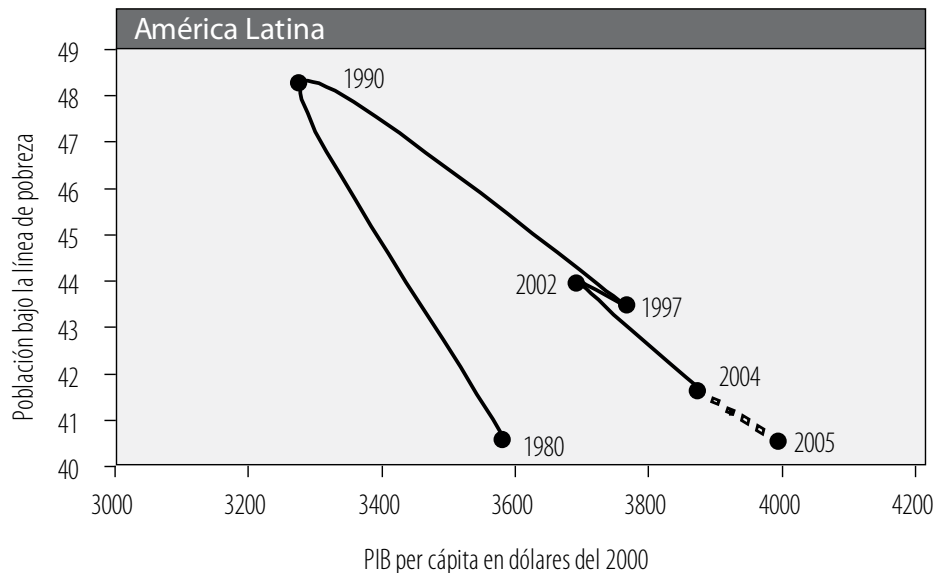
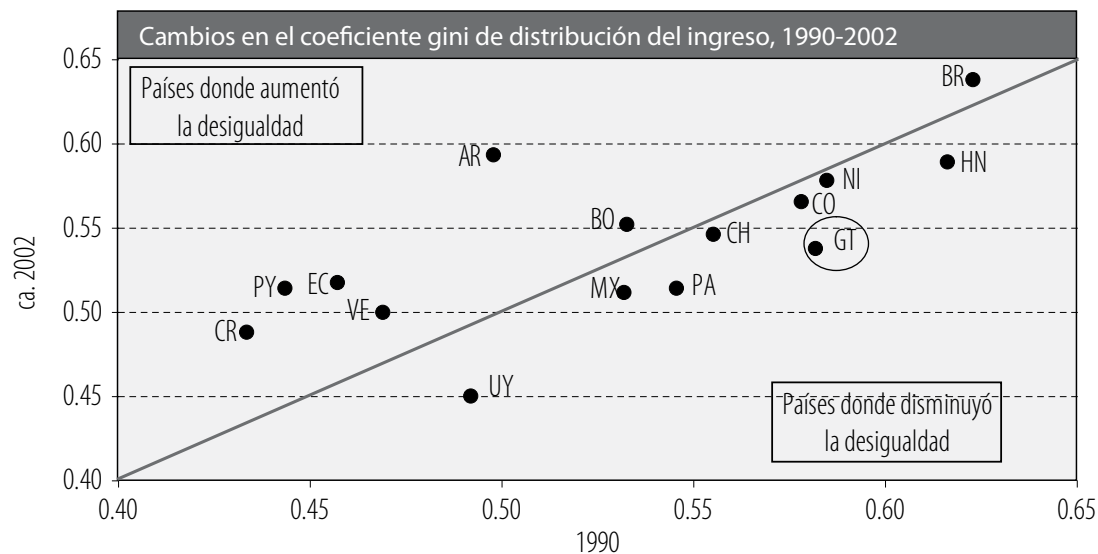


Figura 12.

La distribución del ingreso se ha deteriorado en varios países



más sencilla de decir que aquí se deterioró la distribución del ingreso a lo largo de este período, porque los pobres, o sea el 40 % más pobre de América Latina, tienen hoy en día el mismo ingreso y el promedio es mayor, por lo tanto aquí los sectores de más altos ingresos obtuvieron una tajada mayor del crecimiento económico.

Pero eso es lo que indican además las distintas cifras de distribución del ingreso. Aquí comparo el coeficiente de Gini (ver figura 12), que es el coeficiente más utilizado, en el 90 con el del 2002. Todos los países que están encima de la línea son los que han tenido un deterioro distributivo y los que están debajo de la línea han tenido una mejora distributiva. Argentina es una de las catástrofes mundiales en materia de deterioro distributivo, pero están Ecuador, Venezuela, Paraguay, Costa Rica, Bolivia y Brasil. Colombia está ahí sobre la línea, es decir, tiene más o menos la misma distribución de ingreso hoy que

en 1990, estrictamente hablando. Sobre eso diría que en las distintas estimaciones colombianas es muy claro no hay un gran deterioro en la distribución urbana, Colombia tiene más o menos la misma distribución de ingresos.

En materia de empleo, el comportamiento del indicador muestra una trayectoria que se ha visto de distintas maneras en diversos países y esta (ver figura 13) es la tasa de desempleo urbana. Podría uno hacerlo para Colombia y tendría esa trayectoria ascendente, o sea, hoy en día en general tenemos un desempleo mayor que el que teníamos históricamente en América Latina y finalmente una mayor informalidad laboral, que es esta gráfica (ver figura 14). ¿Cuáles son mis dos mensajes básicos? El primero lo voy a formular un poco casi que de forma un tanto paradójica para hacer mi punto bien claro y es que la mejor focalización del gasto público es una política universal. Esto lo digo en contra de toda la literatura que

“ En las distintas estimaciones colombianas es muy claro no hay un gran deterioro en la distribución urbana, Colombia tiene más o menos la misma distribución de ingresos. ”

Figura 13.
El desempleo aumentó en forma estructural...

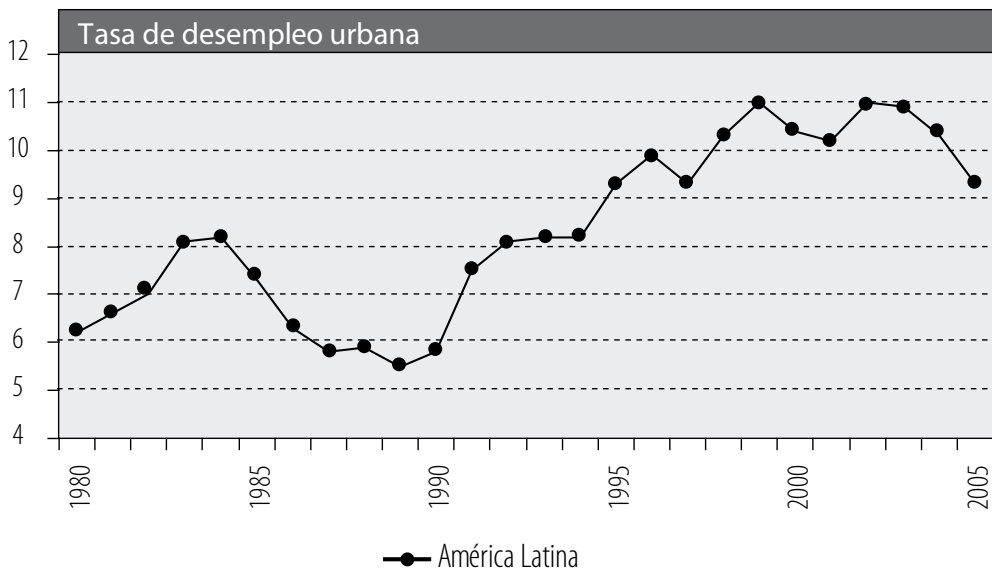
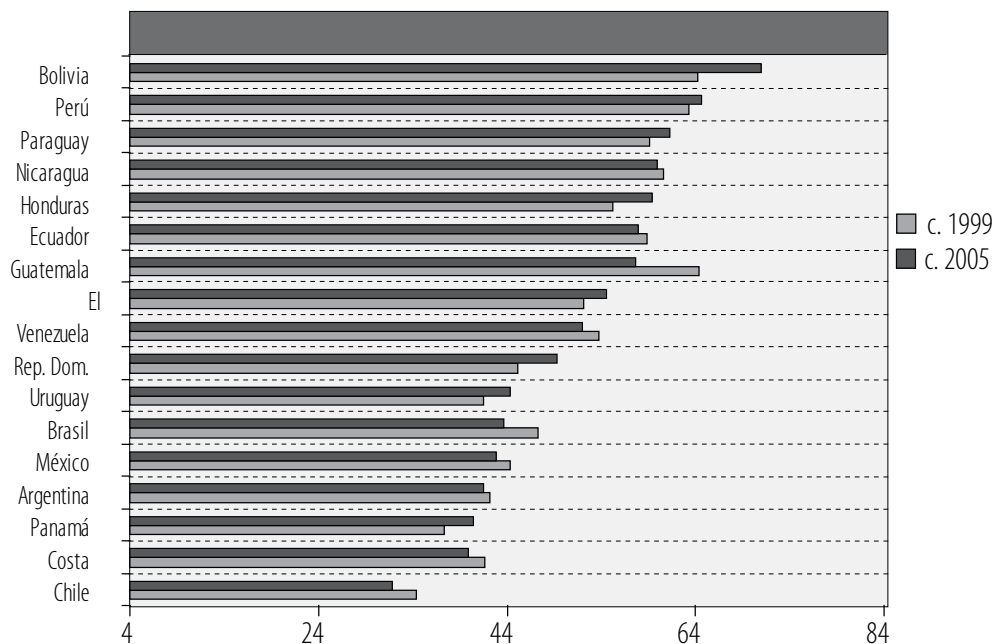


Figura 14.
y la informalidad aumentó en un conjunto amplio de países



nos ha venido diciendo durante veinte o veinticinco años que hay que focalizar y focalizar. Estoy de acuerdo, pero se focaliza mejor cuando las políticas son universales. Vale decir, por definición, la política universal llega a los pobres. Entonces uno no puede poner como esencia de la política social que los pobres accedan a costa de otros sectores. Finalmente, el progreso social en América Latina, como en todo el mundo, es un progreso que comienza por sectores medios y va permeando con el tiempo a los sectores de menores ingresos. La literatura sobre focalización en algún momento lo que decía era: "Quítenles el acceso o no les dé acceso público a los de ingresos medios para dárselo a los pobres". Es una política equivocada, además políticamente imposible. La única política que es realmente exitosa en focalizar y además políticamente viable es la universalización, y ahora voy a hacer algunas consideraciones adicionales sobre este tema.

Lo segundo que sigue en mi análisis es que es necesario poner la equidad no solamente de centro de la

política social, sino de la política económica, hay que comenzar a pensar cómo se hace política económica para que genere equidad porque el gran problema que tenemos en América Latina y en Colombia no es tanto nuestro progreso social como tal, sino la forma como nuestro progreso social se ve derrotado una y otra vez por los efectos adversos del sistema económico sobre la equidad.

Comienzo con algo que salió de un documento que dirigí en la CEPAL en el año 2000 que se llamó Equidad, desarrollo y ciudadanía, creo que es un excelente documento, en el que hay un capítulo que disfruté mucho que se titula Los principios de la política social, que fue una larga discusión interna que tuvimos y llegamos a estos cuatro principios: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

Una buena política social tiene que estar con esos cuatro cimientos, y en la universalidad pongo el concepto de derechos. Como decía en alguna conferencia reciente, tengo un problema después de

haber pasado nueve años y medio en las Naciones Unidas y haber creído firmemente en la Constitución de 1991 de Colombia. Para mí, la educación, la salud, el agua potable, la vivienda son derechos, y los derechos por definición se les dan a todos los ciudadanos.

La educación no es una mercancía, como decía algún líder español, es un derecho. Y la salud no es una mercancía, es un derecho. Por lo tanto, la universalidad es la forma de expresar el hecho de que estamos hablando de derechos de la gente. Es claro que son derechos económicos y sociales, obviamente lo que se puede dar va a depender del nivel de desarrollo de una sociedad. Pero nosotros estamos en un nivel de desarrollo en el que podemos dar bastante a todo el mundo y eso es lo que estamos descubriendo, que si uno tiene una buena política pública, en efecto logra avanzar muchísimo.

La solidaridad se desarrolla de distintas maneras, pero en último caso el principal mecanismo es el presupuesto público. Por lo tanto aquí voy a hacer unas reflexiones y no voy a hablar mucho de la eficiencia y de la integridad, pero se debe señalar que el objetivo de la eficiencia fue un objetivo muy claro en muchas reformas y creo que hemos avanzado en algunas de ellas. Y el de integralidad es el reconocimiento de que la pobreza es multidimensional, no es una dimensión. La gente pobre tiene múltiples falencias y hay que atacarlas simultáneamente todas.

Estos son unos índices que estimó en su panorama de desarrollo social la CEPAL de hace un par de años, que es un indicador de la progresividad del gasto (ver figuras 15 y 16). La progresividad del gasto es básicamente cómo se distribuye el gasto de acuerdo con la distribución del ingreso. Si es negativo es porque le está llegando más a los pobres, es decir, va en contra de la distribución normal del ingreso. Entre más positivo sea, más regresiva es la distribución. Lo que nosotros vemos allí es que la educación primaria es la más progresiva de todas porque estamos cerca de la universalización. La educación secundaria es altamente progresiva. Las primeras cifras que vi de esta

naturaleza estimadas para Colombia en los años 70 mostraban que el gasto en educación primaria era regresivo, o sea, que la extensión gradual lo ha vuelto progresivo. La salud ahí sale como neutral, pero estrictamente hablando cuando uno diferencia, por ejemplo, el sistema subsidiado de salud es altísimamente progresivo; el régimen contributivo es ligeramente regresivo, tiene un indicador positivo. Educación terciaria y seguridad social salen como los más regresivos, básicamente porque son los que tienen menos cobertura. Estos indicadores se van haciendo progresivos en la medida en que logremos más cobertura. En cuanto a la educación universitaria, es menos regresivo el gasto hoy de lo que era en el pasado.

Otra forma de verlo es por países y es interesante. Ha habido diferentes filosofías acerca de a quién orientar el gasto social. Hay países que siempre han tenido una mentalidad universal, vale decir, desarrollar un Estado bienestar, en otras palabras. Esos países en América Latina —que además son los que, de acuerdo con todas las encuestas, la gente reconoce como más democráticos— son Costa Rica y Uruguay. Son los que tienen el mejor efecto distributivo del gasto social. En cambio los países que no tienen sistemas tan universales son los países que aparecen con líneas positivas. Colombia aparece entre los buenos en términos de focalización, lo que nuevamente es una demostración, a mi juicio, de que hemos avanzado en muchas dimensiones hacia la universalización.

De esto saco seis corolarios. El primero es que de alguna manera la tarea fundamental de la política social es buscar los beneficios que se puedan efectivamente universalizar. O sea, en determinada etapa de desarrollo decir qué podemos universalizar y ésa debe ser la prioridad. Esto es algo que en una discusión del BID, en la que participé también, se vino a llamar “el universalismo básico”: busquemos cómo hacer unas cosas básicas que son universales para todos.

El segundo es que, a los defensores de la focalización no les gustará, la focalización es un instrumento, no un sustituto de la universalización. La focalización es excelente como un mecanismo para que unos servicios universales puedan llegar a los

Figura 15.

La progresividad del gasto es mayor cuando la política tiene mayor cobertura
(1) la progresividad del gasto es mayor cuando la política tiene mayor cobertura (1)

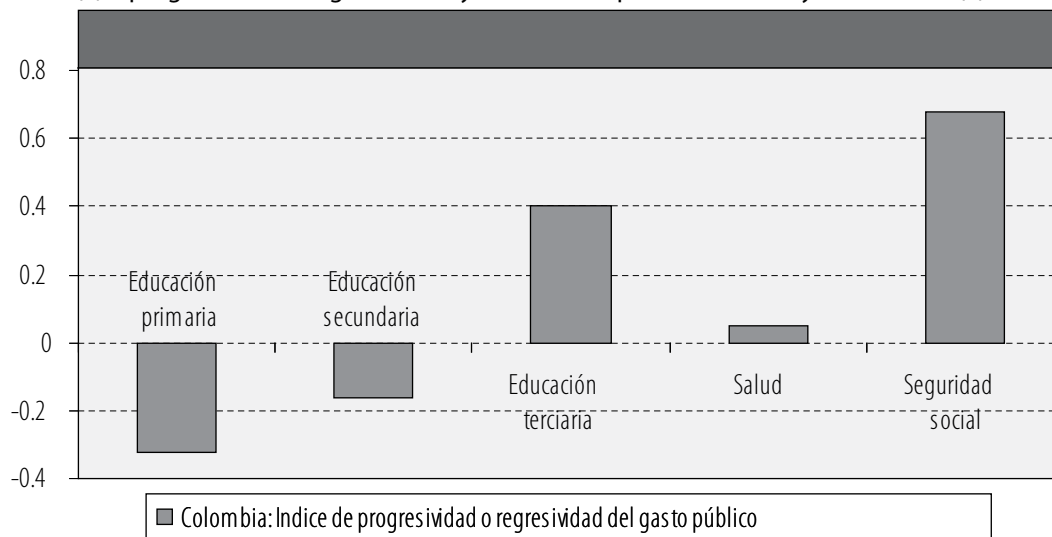
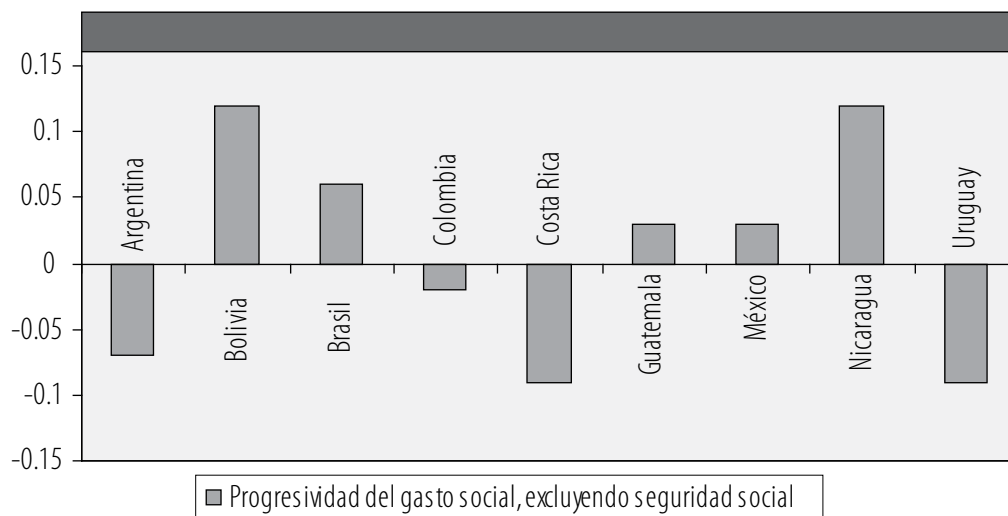


Figura 16.

La progresividad del gasto es mayor cuando la política tiene mayor cobertura (2)



pobres, porque hay muchos problemas para efectivamente llegar a los pobres con algunos servicios, entonces el esfuerzo consciente del Estado y de

todos los agentes que participan de hacer llegar los servicios que deben ser universales a todos es un esfuerzo que se debe hacer prácticamente con

los sectores más pobres, entre otras cosas porque son en todos nuestros países las poblaciones rurales aisladas las que tienen las mayores falencias. Luego hay que hacer un esfuerzo específico para llegar a esas regiones donde están localizados los más pobres, pero también lo mismo ocurre con los barrios marginados de las grandes ciudades.

Mi tercer punto es que la segmentación de los servicios sociales es a la larga indeseable. Uno tiene que aspirar a sistemas que son únicos, un poco lo que es finalmente la filosofía de nuestro régimen de salud que reconoce que por un largo periodo de transición tiene que haber un régimen subsidiado que es diferente al régimen contributivo, porque no le podemos dar el paquete de servicios del régimen contributivo a todos en nuestro nivel de desarrollo, pero que en el largo plazo los dos regímenes tienen que converger a un único régimen. Es interesante anotar que esa es la forma como se dio recientemente, por ejemplo, el debate sobre pensiones en Chile, de realmente converger hacia un régimen universal de pensiones. Chile está mucho más avanzado, pero también tiene muchas falencias todavía en pensiones. Entonces dijeron: “Aquí vamos a desaparecer la dualidad entre la pensión mínima y el régimen contributivo, vamos a hacer un régimen que le dé a todo el mundo el mínimo, pero también se integre lo contributivo dentro de la oportunidad de la pensión”. En el fondo es lo que tiene que ocurrir con la convergencia del régimen contributivo y el régimen subsidiado de salud en Colombia.

El cuarto punto es que los programas integrales de beneficencia —como Familias en Acción en el caso colombiano, Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y toda esta familia que son unos programas muy exitosos— son necesarios, pero ciertamente no son un sustituto de la política social básica, son un complemento de una política social básica. Además un complemento que ha demostrado tener una virtud que precisamente refuerza mi segundo punto, porque es un esfuerzo focalizado que está orientado a que la gente tenga acceso a la educación y la salud. O sea, la condicionalidad está asociada a que la gente utilice la educación y la salud. Y hay una familia de programas que buscan exactamente ese resultado. Agregaría que

ese programa debe ser universal para todos los sectores que cumplan el requisito de estar por debajo de una línea de ingresos, que es lo que de hecho ya logró México y está logrando Brasil, y además tiene la virtud de que son programas relativamente baratos: con tres décimas a cinco décimas del ingreso nacional se puede cubrir a todos los pobres extremos de América Latina. Que, por lo demás, coincide con algo que nosotros estimamos en este documento sobre pensiones que estará circulando en Naciones Unidas: que uno puede hacer una pensión universal a todo el mundo con una proporción ínfima del ingreso mundial.

El quinto corolario, y esta es la diferencia con el pasado, es que no podemos armar sistemas de protección social que descansen exclusivamente sobre el trabajo. El diseño histórico de los Estados de protección social comenzó por el trabajo y las contribuciones a salud y pensiones o a las cajas de compensación, etc., basadas en el trabajo. En realidad lo que tenemos que hacer es sistemas que integren ese pilar contributivo con pilares que son del presupuesto público. Este es un tema que está muy bien desarrollado en el documento sobre protección social que sacó la CEPAL el año pasado. Por último en esta parte, que la disponibilidad de recursos es crítica porque lo que estoy proponiendo cuesta. Estoy proponiendo un Estado grande para lograr estos objetivos. Si uno quiere lograr objetivos universales para un paquete creciente, eso cuesta. En parte, se hace mediante contribuciones, pero mucha se hace gracias al presupuesto público, y la forma de mezclarlo es precisamente la clave de una buena estrategia. Por lo tanto tenemos que pensar mucho en la tributación y en los efectos distributivos de la tributación, sobre los cuales voy a volver.

En cuanto a Colombia, se puede decir que en la nutrición se ha tenido un desarrollo muy interesante en los últimos años, precisamente aquí lo veo¹ como el objetivo 1 de la Alianza de Antioquia

1. **Objetivos de la Alianza por la Equidad:** 1. Eliminar el hambre infantil. 2. Lograr cobertura universal en salud con acceso, equidad y calidad. 3. Garantizar una educación con calidad y pertinencia. 4. Promover maternidad y paternidad responsables. 5. Crear oportunidades para la generación de ingresos para los jefes cabeza de familia.

“ Coincido en que el gran problema es la informalidad, lo que no es muy claro para mí es que la liberalización del mercado de trabajo genere formalidad. ”

por la Equidad y eso se da en varias partes de Colombia como programas. Todos los estudios internacionales indican que la mejor inversión, la que tiene la mayor relación entre beneficio y costo, es la nutrición en etapas tempranas de la vida. Tiene una relación beneficio-costo inmensa, es decir, estamos hablando de diez, veinte veces. No teníamos buen avance antes, pero después hemos logrado uno importante en educación primaria y secundaria, en salud, aunque todavía falta algo para llegar a la universalización del régimen subsidiado de salud, y en acueductos y alcantarillados urbanos. Y donde encuentro avance insuficiente es en educación preescolar que es, debo decir, otra área en la que la relación entre beneficio y costo es altísima, por una razón muy simple: porque el rendimiento escolar está en gran medida determinado por la etapa anterior a la escuela. Hay consenso en que en los niños que llegan con deficiencias a los primeros años de escolaridad, esas deficiencias son irreversibles. En general, en América Latina no tiene mucho avance el preescolar, salvo en algunos países como Uruguay. En acueductos y alcantarillados rurales hemos venido avanzando rápidamente, al igual que en pensiones. Y tal vez uno podría agregar aquí, que no lo puse, calidad de la educación.

La segunda área es el tema de la conexión entre la política económica y la política social. Ahí voy a ser un poco más esquivo porque soy menos claro en mis apreciaciones, puesto que, curiosamente, esta es una área en la cual la investigación económica sigue siendo muy deficiente. Los análisis que existen en los últimos veinte años, que son en algunos sentidos muy sofisticados, no analizan muy a fondo este tema de cuál es la dimensión de la equidad de una política social. Por ejemplo, reformas laborales. Conozco muchísimos aná-

lisis de la eficiencia del régimen laboral. ¿Cuánto es el efecto distributivo de una reforma laboral de la que conozco muy poco? Los que defienden, por ejemplo, la liberalización del mercado de trabajo siempre dicen que eso tiene un efecto positivo porque sostienen que beneficia al trabajador informal y le quita el privilegio al trabajo formal, y que el gran problema es la informalidad. Coincido en que el gran problema es la informalidad, lo que no es muy claro para mí es que la liberalización del mercado de trabajo genere formalidad, eso no se sigue. Luego, creo que las reformas laborales en general favorecen a los sectores ricos, no a los trabajadores. Pero hay formas de funcionamiento del mercado laboral que generan problemas y se ha hecho muy poco para buscar cuál es la forma de hacer una reforma que al mismo tiempo que mejore la eficiencia, también tenga en cuenta la equidad de las decisiones relativas al mercado de trabajo.

Pero el problema fundamental que veo aquí es que en la forma de pensar de los economistas, gremio al cual yo pertenezco, el sistema económico se determina primero y después de alguna manera la política social se encarga de manejar sus efectos. Así sucede con el concepto de la red de protección, concepto que yo rechazo, me gusta más el de protección sin red, sin el concepto de red, porque la red de protección es algo parecida a la de los circos, que ataja al trapecista cuando cae. Entonces el sistema económico tira al trapecista al suelo, y ahí está la red para atajarlo. No me gusta ese concepto por eso mismo. Esa es la forma típica de pensar de los economistas contemporáneos. Precisamente por lo que dije antes, eso no nos va a resolver los problemas de equidad y por lo tanto el principal desafío es comenzar a pensar —cosa que a mí

juicio no se ha pensado con la seriedad necesaria— cómo se incorporan los objetivos sociales dentro de la política económica. Para eso, creo que hay cuatro dimensiones que se deben tener en cuenta, algunas de las cuales ya lo han sido.

La primera conexión es el desarrollo humano (en la terminología de Amartya Sen es el desarrollo de las capacidades, acumulación de capacidades: nutrición, educación salud son elementos fundamentales). La segunda es la capacidad del sistema económico de darle los recursos al sector social para que pueda precisamente avanzar en las políticas de educación, salud, etc. En eso también, como vimos, hemos venido avanzando. Después vienen las otras dos, en las cuales pienso que están los principales problemas. Una, la capacidad del sistema económico de ofrecer oportunidades adecuadas para la generación de ingresos, y hay varios problemas: el problema del empleo, el problema del acceso a los activos productivos y el de las desigualdades tecnológicas que es un tema que sale clarísimamente de los análisis entre el sector formal y el sector informal. Y por último, que me parece muy importante, porque es un problema creciente, el manejo de los riesgos, y no me refiero solamente a los riesgos que genera el sistema de protección social: el riesgo de salud, el riesgo de enfermedades, de enfermedad profesional, el riesgo de envejecimiento, que son riesgos que ya están internalizados en la política social, sino a los riesgos económicos, el riesgo de desempleo, de desempleo prolongado, sobre todo los riesgos laborales son algunos de los más graves porque todo demuestra que es mucho más difícil de manejar ese riesgo que en el pasado, y que la economía contemporánea genera muchos más riesgos de este tipo que en el pasado.

Eso me lleva, finalmente, a pensar en esto que llamo los encadenamientos económicos sociales e identifico tres áreas críticas, como criterios para pensar: la mala distribución del ingreso, cómo una mala política económica contribuye o no a la mala distribución del ingreso; el empleo, el empleo de calidad; y las brechas de productividad o el dualismo en los sistemas productivos entre sectores y agentes

económicos. Lo que tenemos que pensar a fondo es la forma como las políticas económicas se piensan en función de la equidad. ¿De qué estoy hablando? Por ejemplo, de pensar en la política monetaria y cambiaria, y voy a hacer una propuesta más adelante o un par de propuestas, pero mi idea es: no podemos sentarnos a pensar que la política monetaria y cambiaria no tiene ningún efecto sobre las variables sociales. Siempre he pensado que tiene un efecto muy fuerte sobre el empleo. De hecho, por ejemplo, en la discusión argentina de los años 90, mucha gente ha demostrado inequívocamente que la tasa de cambio competitiva que tiene Argentina hoy es una base de la fuerte generación de empleo que tiene el modelo argentino de hoy, y por el contrario, la sobrevaluación de la moneda fue uno de los grandes problemas por los cuales Argentina pasó de ser un país de bajísimo desempleo a un país de altísimo desempleo en los años 90.

Creo que la tasa de cambio es una variable importante en el empleo, por lo tanto cuando ella se evalúa, a mi juicio hay que evaluar también ese efecto, porque este tiene un impacto. La política presupuestal allí es más evidente, pero quizás no se reconoce tan explícitamente. Por ejemplo, por costumbre de tiempo atrás cuando el ministro de hacienda presenta el presupuesto va acompañado de un análisis de consistencia económica del presupuesto, o sea, cómo cuadra dentro de la macroeconomía, y el Banco de la República hace un concepto sobre la materia, pero no se presenta sistemáticamente el efecto distributivo del presupuesto. Eso lo hace Chile: cuando se presenta el presupuesto hay un análisis distributivo, cuál es el impacto del presupuesto sobre la distribución del ingreso. Eso se puede hacer y se debería hacer en forma periódica.

Por mucho tiempo se ha negado que la política tributaria sea una dimensión que permita pensar que esta es una variable para la equidad y se dice que hay que hacer eficiencia, tener una política tributaria eficiente. Sí, es una política tributaria eficiente, estoy de acuerdo, pero pienso que cuando se presenta una reforma tributaria se debe obligar al gobierno a mostrar quién es el que va a pagar los impuestos, cuál es la incidencia

en la economía de esos impuestos, quiénes tienen los beneficios tributarios que ahí se dan y quiénes pagan los mayores impuestos. La política de empleo, ni se diga: cuál es el efecto del salario mínimo, cuál es el efecto sobre la informalidad, cuál es el efecto sobre distribución, en fin. La política crediticia es una dimensión que ha entrado por la vía de reconocer que el financiamiento es para los sectores pobres una mejora de oportunidades. El tema que este gobierno en Colombia ha puesto en el centro de la agenda, cómo logramos el acceso creciente a servicios financieros, debe ser uno de los objetivos también de la relación entre lo económico y lo social.

La política tecnológica, cuáles son las tecnologías que pueden permitir el progreso más rápido. En el pasado teníamos políticas tecnológicas, esto desapareció de la agenda de Colombia, apenas se ven pequeñas manchitas de intento en esa materia. En el pasado teníamos la política agropecuaria, había una política tecnológica para la agricultura. Pero incluso los estudios muestran que esa política tecnológica estaba sesgada a favor de propietarios relativamente grandes, que no se hacía suficiente investigación en lo que se podía hacer en pequeña escala, a nivel campesino. El acceso a la tierra, la reforma agraria.

Lo anterior, simplemente para demostrar cuáles son muchas de las dimensiones. Y termino con esta apreciación que es la implicación institucional. Cuando pienso en marcos integrados de política económica y social, ¿de qué es de lo que estoy hablando? De incorporar los objetivos sociales dentro de la política económica. ¿Qué quiere decir eso? Comienzo pidiéndole prestado a la literatura feminista el concepto de la “visibilización”. La literatura feminista tuvo esta maravillosa idea y dijo: “Vamos a hacer visibles cuáles son los efectos de las políticas sociales sobre las mujeres. Vamos a estimar, a comenzar a hacer un trabajo sistemático para...”.

Esto se llama “la visibilización”. Comencemos haciendo unos análisis que hacen visibles cuáles son los efectos sociales de las políticas económicas, una por una, y que sea un ejercicio regular del Estado, incluyendo el Banco de la República. Este, cuando presente su informe cada seis meses que le corresponde, debe hacer un análisis de cuál es el efecto social de sus políticas, por ejemplo, sobre empleo, sobre los ingresos laborales reales, aunque no sea su objetivo, sino como un ejercicio de visibilización. Ese ejercicio de visibilización que hizo el movimiento feminista comenzó a identificar dónde estaban los problemas de discriminación contra las mujeres, para hacer políticas públicas.

Este es en el fondo mi propuesta institucional: comencemos a hacer ejercicios de visibilización de los efectos sociales de la política económica, y entonces a partir de ahí vamos a poder identificar dónde están los problemas, entre ellos el empleo. Continúo con mi vieja idea de que en la política macroeconómica, en particular la política monetaria y cambiaria, el empleo tiene que ser un objetivo, como lo es en la política monetaria de los Estados Unidos. Sobre todo en un marco constitucional que establece que la política monetaria se tiene que ejercer en coordinación con la política económica general, me parece casi un sinsentido que el empleo no sea un objetivo explícito de los bancos centrales. Entonces mi propuesta es: adoptemos los mismos principios que tiene la reserva federal en los Estados Unidos, es decir, la política tiene el objetivo de precio y el objetivo de empleo. Más o menos, debo decir, eso es lo que corresponde, además con la sentencia de la Corte Constitucional de 1999 sobre las funciones del Banco de la República. Ésas son, entonces, mis reflexiones, señor gobernador, directora de Comfama. Mil gracias por la invitación de nuevo y por la oportunidad de estar con el gobernador celebrando. Gracias.

¿Cómo vamos?

Aníbal Gaviria Correa

Gobernador de Antioquia
2004 - 2007

Siento una inmensa satisfacción y pueden sentirla también seguramente todos los miembros del equipo de gobierno que me acompañan porque vemos reflejada en la intensión del doctor Ocampo, no diría que 99, tal vez 100 por % la filosofía, las propuestas, las bases de nuestra acción de gobierno y especialmente de la Alianza de Antioquia por la Equidad. Un saludo muy especial a María Inés Restrepo de Arango, la directora de Comfama; al profesor José Antonio Ocampo Gaviria, ex subsecretario de las Naciones Unidas, ex ministro de Estado, profesor hoy de la universidad de Columbia; a los miembros del consejo directivo de Comfama y a los demás miembros de la Caja; al señor ex alcalde de Medellín, Jaime Tobón Villegas; a las señoras y señores representantes de la empresa privada, los gremios, el sector académico; a los miembros del consejo rector y del consejo de equidad y política social de la gobernación de Antioquia; a los compañeros del gabinete departamental; a los muy queridos amigos y colegas de los medios de comunicación; a mi familia; a Claudia.

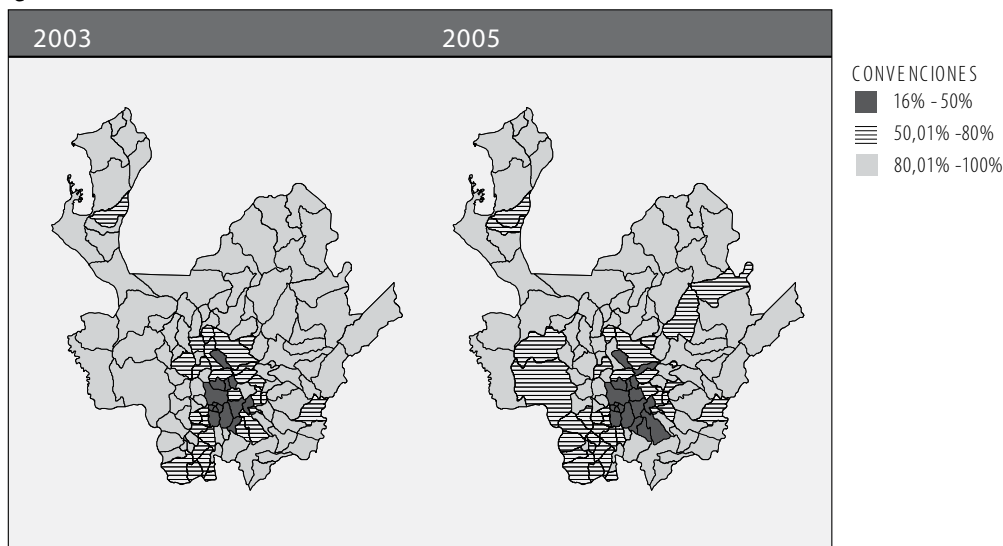
El agradecimiento a Comfama por este reconocimiento, pero sobre todo por haber pensado, como siempre lo hace, en que este tipo de eventos y de actos no sean de ninguna manera actos estériles o simple y llanamente de exaltación personal o aún colectiva, sino que sirvan para analizar, para exponer los temas más importantes y más trascendentales para nuestro departamento y nuestro país. Entonces, muchas gracias, María Inés; muchas gracias al consejo directivo y a la gente de Comfama. Pero más que eso, gracias por habernos permitido que este acto contara con la presencia y con las luces del doctor José Antonio Ocampo.

Lo que usted ha dicho, José Antonio, es música en nuestros oídos, no específicamente en el sentido de los resultados y del panorama, sino de la ruta, porque infortunadamente tenemos que coincidir con usted, como hemos coincidido en todas las presentaciones de nuestra visión del tema de la equidad, que continuamos teniendo ese problema como el principal de América Latina, de Colombia y de Antioquia. Pensaba, además: qué bonita coincidencia el hecho de que de alguna manera en el año 2004 o al comienzo en nuestro gobierno, la discusión y nuestra posición con la equidad como el problema fundamental de Antioquia iniciamos con Comfama. Eso fue a finales del segundo semestre del 2004 con la invitación del presidente -en ese entonces- del Banco Interamericano de Desarrollo, el doctor Enrique Iglesias quien vino a Comfama. Y hoy no digamos que la terminamos, pero en el epílogo del gobierno volvemos a tener otro hito del análisis, de la difusión del tema de equidad en el departamento y otra vez de la mano de Comfama.

Voy a tratar de hacer de la forma más rápida una presentación de la Alianza de Antioquia por la Equidad, más para que ustedes y el doctor José Antonio Ocampo se pongan en el punto en donde vamos y para reforzar algunos mensajes que hemos escuchado hoy de él. En segundo lugar, pues no puedo dejar de traer de la presentación de José Antonio algunos elementos que me parecen fundamentales hacia el futuro y exponer además una o dos preocupaciones para ustedes y para él muy especialmente.

Veamos el mapa de Antioquia (figura 17), el mapa de la inequidad, que es un mapa que hemos tenido

Figura 17.
¿Cómo vamos?



Fuente: SISBEN,
Departamento Administrativo de Planeación, 2003

toda la vida, no es que ahora aparezca, sólo que nosotros lo hemos graficado. En él se aprecia esa diferencia sustancial entre el área metropolitana más oscura con unos menores niveles de pobreza entre el 16 y el 50 %, el área en rayas con unos niveles entre el 50 y el 80 —también cercana al área metropolitana, al corazón urbano de Antioquia— y prácticamente toda la demás Antioquia con niveles de pobreza entre el 80 y el 100 %.

Esa medición, doctor José Antonio, no es tal vez la más exacta y creo que en eso usted coincidirá conmigo en que el asunto de los instrumentos de medición es uno de los problemas no sólo de Colombia, sino de América Latina. Pero al igual que usted, nosotros tenemos que trabajar también con las cifras que tengamos y con los elementos. Esto es medido por Sisben 1 como pobreza extrema, Sisben 2 como pobreza y el conjunto de los dos como la pobreza que vemos allí. Eso significa —y no me cansaré de decirlo, porque también con lo que iniciaba el doctor José Antonio es una verdad repetida ya miles de veces en América Latina— que somos el continente más desigual y que es nuestro principal problema. Pero lo hemos dicho

muchas veces y no sé qué tanto y cómo lo estamos atacando realmente.

En ese mapa de Antioquia, el área más clara, es ni más ni menos la misma condición de pobreza o tal vez un poco más alta medida con el mismo indicador que tiene el Chocó. Este departamento tiene 425.000 habitantes y su índice de pobreza general —el de Antioquia es de aproximadamente el 54, el 52, el 50 %— es del 80 %. Eso quiere decir que esas regiones de Antioquia en el área más clara están en las mismas condiciones o en peores que el conjunto del departamento del Chocó. Y allí no viven 425.000 personas, en esos municipios marcados como área de pobreza viven aproximadamente 2 millones de antioqueños. He ahí esa diferencia fundamental entre la Antioquia urbana, y sobre todo centrada en el área metropolitana, y la Antioquia rural. Esa diferencia que Gilberto Echeverri Mejía plasmara claramente en una frase: “Medellín no deja ver Antioquia”, porque eso nos baja o nos sube el promedio, nos baja el promedio de las dificultades para hacerlas evidentes y nos sube el promedio de los logros, impidiéndonos ver las dificultades de esas regiones.

Ese es, pues, digamos, el reto: transformar ese mapa, transformar esas realidades y esa desigualdad. Y ahí vuelvo sobre algo que mencionaba José Antonio: el problema no es la pobreza, para nosotros el problema no es la pobreza, no sólo porque como él lo decía, la pobreza se está solucionando en buena medida, sobre todo la pobreza extrema en el departamento y en el país. El problema trascendental es la desigualdad. Porque además cambia, como de alguna manera se dejó entrever en algunas frases de José Antonio, cambia si se mira por departamentos. Me han visitado muchos gobernadores en ejercicio desde el primer día de gobierno hasta bastante adelantado el gobierno para recoger de Antioquia programas como Maná, como Viva, como RIA, como el Fondo del Agua y también me han visitado y visitaron Antioquia candidatos a las gobernaciones en el período electoral para recoger para sus propuestas. Y obviamente también nos están visitando ahora los gobernadores electos para poner ellos también en funcionamiento varios de los programas que de alguna forma han sido reconocidos en el día de ayer en el evento de Colombia Líder. Pero traigo esto a colación porque uno de esos visitantes fue el candidato a la gobernación de Nariño, y hoy gobernador electo, Antonio Navarro Wolff, y él se detuvo mucho en la Alianza de Antioquia por la Equidad. Estuvimos mirando todos los programas, pero este le generó mucho interés. Sin embargo, en últimas en una conversación que tuvimos, un almuerzo relativamente largo, llegamos a la conclusión conjunta de que el tema era diferente. Tal vez en el Chocó y tal vez en Nariño la alianza sí sea la alianza de Nariño contra la pobreza y la alianza de Chocó contra la pobreza, pero en Antioquia es clarísimo que la alianza debe ser de Antioquia por la equidad.

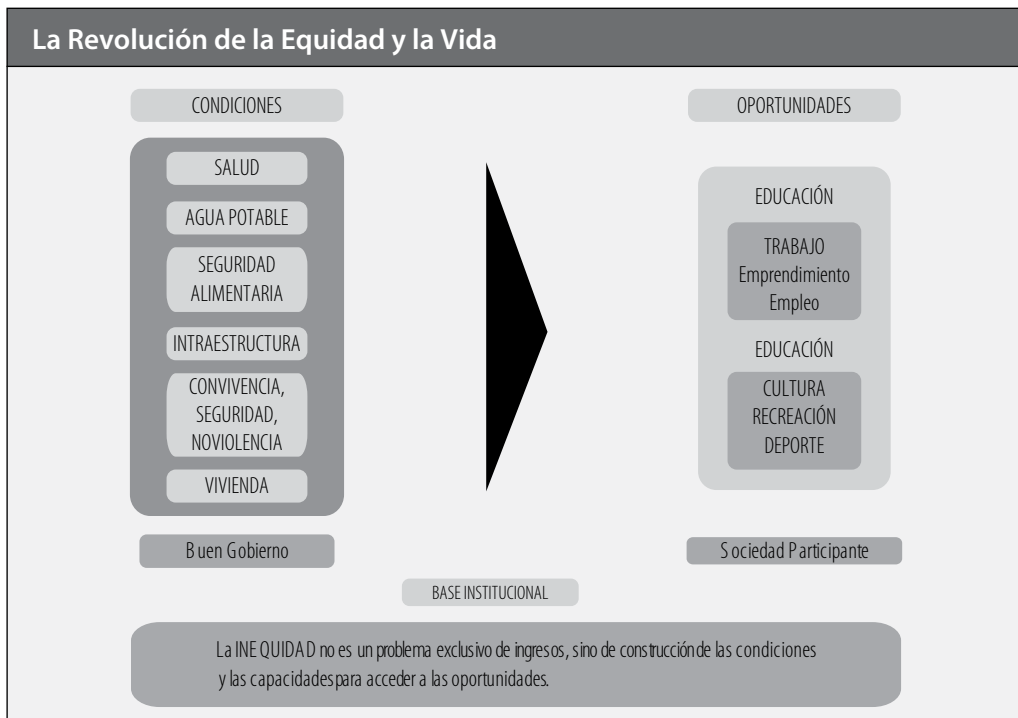
Recordemos esa condición que mostraba José Antonio Ocampo en esos quintiles en América Latina en los países. Tal vez

más evidente y más fuerte que en algunos de esos países mediante esta gráfica (ver figura 18). Dividimos entonces lo que nosotros hemos avanzado y hemos realizado en Antioquia en dos frentes. Uno, la acción de gobierno y esa acción está de alguna manera resumida en esa gráfica que nosotros bautizamos con un nombre que puede ser para algunos exagerado, pero que nos parece que da una buena imagen de las transformaciones que en los últimos siete años, y fuertemente en los últimos cuatro se han producido en el departamento: Revolución de la Equidad y de la Vida. Entonces hablamos de unas bases sobre las cuales nos asentamos: buen gobierno y sociedad participante, y de dos columnas, una de condiciones y otra de oportunidades, condiciones para poder acceder a oportunidades.

Esa ha sido la acción del gobierno y no me voy a detener en ella, muchos la conocen. Tendremos también en el futuro en la rendición de cuentas que el gobierno de Antioquia le va a dar a toda la sociedad la oportunidad de profundizar en esos aspectos. Pero allí en esas condiciones están, rápidamente: 110.000 viviendas, está pasar de 24 a 96 municipios con agua potable, está aumentar la cobertura universal en salud en 1.500.000 nuevos afiliados al régimen subsidiado, está una atención de 290.000 niños mediante el programa Maná, el aumento de 1 a 38 centros de recuperación nutricional en los últimos cuatro años, y la disminución en 90 % de la mortalidad en Antioquia por desnutrición infantil, muchos otros frentes que repito son las condiciones necesarias para acceder a las oportunidades dentro de un ambiente general de educación, porque hemos recogido en esa gráfica la frase de la sabiduría popular de una maestra en el municipio de Frontino que dice: “Aula es todo lo que hay debajo del sol” y que la

“ El problema no es la pobreza, se está solucionando en buena medida, sobre todo la pobreza extrema en el departamento y en el país. El problema trascendental es la desigualdad. ”

Figura 18.



vida es una constante de aprendizaje. Todo eso lo hemos recogido en esas oportunidades, pero para acceder a ellas debemos tener esas condiciones. Indudablemente si no hay alimentación, si no hay agua potable, si no hay salud no vamos a poder acceder. Ahí está ese primer frente.

No quería detenerme en el tema de buen gobierno, pero no puedo desperdiciar este escenario y la presencia de José Antonio. Ese es uno de los aspectos que más orgullo nos generan de la acción del gobierno departamental. Tengo que retrotraerme al año 2001, cuando Guillermo recibió el departamento de Antioquia, y aún podría hacerlo más atrás, cuando Guillermo un año antes de octubre del año 2000 inició su campaña, una campaña tal vez la primera con esas características, pues un año antes de las elecciones empezó a recorrer el departamento con talleres para recoger metodológicamente las necesidades de cada una de las subregiones. Una campaña larga, dura, agobiante, pero que lo llevó

a reconocer municipio por municipio, subregión por subregión esas necesidades no emanadas de la decisión del posible candidato, sino de una metodología de planeación estratégica situacional en talleres alrededor de todo el departamento. Pero antes que eso, Guillermo había tenido que tomar la decisión: "a qué le voy a apostar, a la alcaldía de Medellín o a la gobernación de Antioquia", porque había salido con un inmenso prestigio del Instituto Nacional de Vías y la gente le decía: "Váyase para la alcaldía de Medellín, que ese es el puesto que tiene plata, tiene las Empresas Públicas, el otro es un chicharrón, eso está endeudado, allá no hay nada que hacer y está con la más baja calificación en la historia frente a la opinión pública". Y Guillermo dijo: "Me voy a la gobernación de Antioquia por muchos motivos, pero entre otros porque precisamente allí es donde está el esfuerzo más grande por hacer para recuperar el departamento de Antioquia, recuperar la gobernación de Antioquia, recuperar la

confianza en la gobernación de Antioquia, recuperar la capacidad de la gobernación de Antioquia para liderar al departamento todo". Y en ese momento las cifras de inversión del departamento eran ínfimas, el endeudamiento llegaba a cerca del 50 % y para hacer corta la presentación, hoy tenemos el más bajo endeudamiento de la historia del departamento. Tenemos calificación doble A, más la más alta calificación de riesgo de departamento alguno del país; tenemos certificación de calidad en la norma ISO 9001 y en la norma NTCGP 1000, el único departamento y el único ente territorial de Colombia con calificación en todos los procesos en las dos normas techo, la nacional y la internacional.

Tenemos la más alta calificación de probidad y transparencia de Confecámaras y la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos. Pero todo eso en mi concepto todavía se queda pequeño frente al fortalecimiento presupuestal y el saneamiento fiscal de Antioquia. El primer año de nuestro gobierno en el año 2004 tuvimos un presupuesto con 527.000 millones de pesos de gastos de funcionamiento. Hoy, los gastos de funcionamiento del presupuesto que fue aprobado en esta semana por la Asamblea son de 559.000, han crecido aproximadamente un 3 o un 4 % en términos corrientes, lo que significa que han disminuido un 14 % en términos reales. Les pregunto a la doctora María Inés, a la Caja que es austera, a cualquier empresa privada: ¿Quién puede mostrar que en los últimos cinco años ha disminuido sus gastos de funcionamiento en 14 %? Pero a la vez recibimos un presupuesto de inversión de 597.000 millones de pesos, infinitamente mayor que el que había recibido Guillermo, porque ya venía ese proceso de saneamiento, pero le estamos entregando al próximo gobierno un presupuesto de inversión de 1 billón 325.000 millones de pesos, crecido en 2,3 frente al que recibimos. Hemos realizado esta transformación, esta revolución de la equidad y la vida con esos recursos y en los dos primeros años tuvimos el presupuesto de inversión que el próximo gobierno va a tener en el primero. Ese buen gobierno da las bases para poder continuar con esa revolución de equidad y vida.

Y el segundo gran frente es el de la Alianza de Antioquia por la Equidad que, como dijera muy bien el doctor José Antonio Ocampo, tiene unos objetivos y unas metas y una metodología que está bastante afinada con los objetivos de desarrollo del milenio. Cinco grandes objetivos construidos participativamente, divididos a su vez en 25 metas, y esas 25 metas en alrededor de 45 ó 50 indicadores. Y esos indicadores en una matriz que le debemos entregar al departamento a finales de este mes de noviembre, una matriz para medirla del año 2007 al año 2015, con las metas al final y los resultados que debemos lograr año por año para conseguir las metas que nos hemos trazado de la Alianza de Antioquia por la Equidad.

Veamos cómo ha sido la variación de la pobreza en Antioquia en los últimos tres o cuatro años. Allí todavía uno no puede estar satisfecho de ninguna manera con esos resultados, pero lo que me parece más importante significar es la pendiente de la curva entre los años 2005 y 2006. Ahí se muestra ya y creemos que esa tendencia se va a intensificar hacia el año 2007. Y aquí tenemos que volver sobre el tema de la medición, esto es medido desde Sisben 1 y 2, y como esa es una medición con base en la demanda, pues la medición para mí no es muy exacta porque tiene entre otros problemas que ahora voy a mencionar, como uno de los temas que me ha parecido más trascendentales de la intervención de José Antonio, el tema de la focalización. Pero lo más importante de esto es que para este año hemos contratado en conjunto con la alcaldía de Medellín, el área metropolitana y la gobernación de Antioquia una encuesta de 60.000 hogares para dejar la fotografía real que tiene el departamento. Nunca se ha hecho una encuesta de estas, creemos que se debe seguir haciendo cada dos años para precisamente tomar uno de los puntos que ha sido nuestra obsesión y que se veía en las últimas filmi- nas: la medición de las políticas públicas, la medición de las estrategias de gobierno, la medición de los programas para saber cómo se está avanzando; si se está avanzando cuánto se está avanzando; y hacia adónde se está avanzando realmente.

Miremos cómo ha sido esa transformación, cómo ha sido ese cambio, esa variación del año 2003 al año 2006, en dónde han disminuido las condiciones de pobreza en el oriente, en el suroeste, en el nordeste, en Urabá, en el norte y de alguna manera en el bajo Cauca que se ha mantenido, pero han aumentado en forma pequeña en el occidente y el valle de Aburrá y en una forma más preocupante en el Magdalena medio. Y veamos por último cómo es hoy el mapa comparativo entre el 2003 y el 2005. Para mí, indudablemente el logro es insatisfactorio, ese mapa rápido lo tenemos que llevar todo a mejores condiciones como en las áreas en rayas, y posteriormente una buena parte, una buena porción de él en forma relativamente rápida al más oscuro. De todas maneras tengo la inquietud de si, dado el problema de la información, los mapas del 2005 y del 2003 son los más exactos. Eso nos lo va a decir a principios del mes de diciembre o a mediados, el primer informe de la encuesta de hogares que hemos contratado con las instituciones que he mencionado. Ahí vamos realmente a saber dónde estamos y qué tanto hemos avanzado o qué tan regulares eran las cifras, qué tan deficientes eran las cifras con estos mapas de medición que de todas maneras nos dan unas líneas generales.

Permítanme terminar con tres o cuatro observaciones acerca de algunos puntos que mencionó José Antonio. Él decía que en el 2004 estuvimos con el presidente Enrique Iglesias del BID. Y hoy, tres años y medio o cuatro años después, que estamos con José Antonio y estamos hablando de lo mismo, de equidad, hablando de la preocupación por la desigualdad en América Latina, no puedo dejar de ver unos nubarrones en el horizonte de los avances que mencionaba José Antonio. Hoy no cabe ninguna duda de que tenemos una gran bonanza en América Latina, en mi concepto fundamentalmente, y no es ningún invento ni ningún descubrimiento, jalónada por el consumo y por el crecimiento de los países asiáticos, principalmente China y en buena medida India. ¿Cómo estamos sembrando y cómo va a sembrar América Latina ese crecimiento? No soy tan optimista como algunos, de pronto en el lado

de los más optimistas percibo a veces al doctor José Antonio y eso me hace dar un poco de descanso porque él tiene indudablemente más trayectoria y más conocimiento. Pero me parece que ahí hay grandes interrogantes en América Latina: los populismos, el interrogante básico de cómo vamos a disminuir la desigualdad en un ambiente de crecimiento económico en el que en ocasiones anteriores no se ha hecho, y en otros países en iguales circunstancias tampoco.

El segundo punto es relativamente relacionado con él y es la frase de que la mala distribución del ingreso puede convertirse en un obstáculo al crecimiento económico. Lo digo de otra manera, José Antonio, vamos a ver si estamos de acuerdo. Digo que el principal problema de Antioquia es la desigualdad, el principal problema de los 3 millones de pobres de Antioquia es la pobreza, pero el principal problema de los ricos de Antioquia y de América Latina también, porque aquí no hay una dinámica y cada vez esa dinámica de los mercados se cierra más cuando tenemos a la mitad de la población que no tiene condiciones ni para consumir ni para producir. Entonces estoy totalmente de acuerdo y por eso he visto con mucha alegría que muchos empresarios —no todos, entre ellos menciono uno, pero como ejemplo de muchos otros, el doctor Gonzalo Restrepo López, el presidente de almacenes Éxito— han visto con absoluta claridad ese asunto. El tema de la equidad es de humanismo, de solidaridad, de conciencia social, pero no es sólo de eso, también es un tema profundamente económico, de rentabilidad, de desarrollo, de posibilidad de mayores estadios sostenibles de crecimiento.

El cuarto punto es indudablemente la necesidad de gobiernos que tengan como centro de su política económica la equidad. Alguien dirá: “Pero eso no es la Alianza de Antioquia por la Equidad, porque lo que es la Alianza de Antioquia por la Equidad es una invitación a la sociedad, sin un poder reglamentario, allí no hay política, no hay estrategia, no hay ley, no hay reglamentación”, pero creo que eso está tocando otro frente que para mí es el tras-

cidental y es que somos culturalmente inequitativos, porque no de otra manera se explica la inequidad en América Latina por 50, 60, 70 años. Esto no es nuevo. Y no se ha venido disminuyendo, se ha venido manteniendo igual o se ha venido incrementando. Nos hemos acostumbrado a vivir en la inequidad y por eso siento trascendental que los gobiernos tengan como columna vertebral el discurso y la acción de equidad, eso también tiene que ver con una conciencia social que apoye gobiernos que ofrezcan un mandato que tenga esa columna vertebral. Porque esa razón tiene que ir con esa base social, con esa base democrática. Tiene que ser no sólo una intención del gobernante, sino que el gobernante tiene que llegar allá basado en ese discurso y con ese discurso apoyado por la opinión pública.

El quinto punto es uno de los que me ha parecido más interesante, el tema de la focalización y su, perdónenme lo simplifico así, oposición, la universalización. Estoy absolutamente convencido —y creo que ahí ha habido una serie de equivocaciones de buena fe en muchas políticas y en muchas acciones de gobierno en los últimos diez o quince años en Colombia y en general en América Latina— de que no hay mejor focalización que la universalización. Así es. Nosotros de alguna manera en una forma académica en algunos casos y relativamente intuitiva en otros, así lo hemos hecho. Le apostamos a la universalización de la salud y algunos decían: “Eso va a tener muchos problemas, con eso no van...”. No, claro que tiene muchos problemas y claro que va a generar otras dificultades. Y nos dicen: “¿Y la calidad qué?, ¿Y el acceso qué?”. Vamos por partes. Universalicemos y que esa universalización nos genere la otra cantidad de problemas para que los podamos atender. Pero de alguna manera si se ven las otras líneas

de gobierno se encuentra que la apuesta es por la universalización, por ejemplo, el agua potable, nuestra acción por el agua potable, en la que pasamos de 24 a 96 cabeceras urbanas con agua potable. En agua potable urbana avanzamos; en agua potable rural, muy poco, sobre todo por los costos marginales, los beneficios marginales. En cuanto al tema de la vivienda, de alguna manera nuestro foco y nuestro esfuerzo en la vivienda tienen ese concepto, no puede expresarse específicamente, pero tiene ese concepto. O sea, pasar de 400 viviendas que se construían en el departamento de Antioquia por el departamento de Antioquia hace doce años a 110.000 en este periodo de gobierno es una intención de universalización para evitar focalización.

La equidad tarifaria en los servicios públicos. Decía en la campaña y lo dije en el discurso de posesión: “Tal vez no hay un banderazo de equidad más fácil de hacer que la equidad tarifaria de servicios públicos”. Efectivamente, pasar de 400 a 110.000 viviendas es extraordinario, pero todavía faltan muchas otras y hacer eso ha requerido un esfuerzo monumental de cuatro años, pero la equidad tarifaria la podía hacer relativamente fácil y rápido y con eso impregnaba de equidad el departamento, y sobre todo iba precisamente contra lo que muestra ese mapa: pobreza en las zonas rurales y 70 % de tarifas de energía más caras. Eso es una contradicción absoluta.

Por último en este tema de la focalización, la seguridad alimentaria. En eso también hemos querido aumentar y logramos la universalización de nuestro paquete de seguridad alimentaria mediante el programa Maná para todos los niños Sisben 1 y 2 y avanzando hacia el 3. Y me dirán José Antonio y otros: “Pero usted está hablan-

“ Nos hemos acostumbrado a vivir en la inequidad y por eso siento trascendental que los gobiernos tengan como columna vertebral el discurso y la acción de equidad, eso también tiene que ver con una conciencia social que apoye gobiernos que ofrezcan un mandato que tenga esa columna vertebral. ”

do de focalización, gobernador... están focalizando un rango de edad y está focalizando Sisben 1 y 2 y va avanzando hacia el 3". Sí, pero el número es el que indica que estamos avanzando hacia niveles mucho más altos para poder decir que hay, digamos, una universalización de la oportunidad de seguridad alimentaria. Y aquí tengo que traer a colación el nacimiento de Maná, que es ese programa que hoy es ejemplo para el departamento y para el país. El nacimiento de Maná se dio en la mesa de conversación de nuestra casa, muchas veces con mi padre y con mi hermano Guillermo.

Uno de los problemas de la focalización es la corrupción y los costos administrativos que ésta genera es más fácil universalizar que focalizar. Y esos costos administrativos son menores que la marginalidad mayor que tiene que hacerse para avanzar hacia la universalización. Además, porque esos programas, digamos de alguna manera, se controlan por sí mismos. Los niños de estrato 6 seguramente no van a ir a recoger un vaso de leche a un sitio específico en donde están los otros niños, y así sucesivamente. Ese me parece un elemento trascendental para trabajar desde los gobiernos y desde Comfama.

Una última inquietud sobre un tema que al final mencionaba José Antonio y yo mencioné al lanzar los objetivos de la Alianza de Antioquia por la Equidad, el tema del acceso a la tierra, en el cual he tenido muchas discusiones también con mi padre por los temas de reforma agraria y realmente las posibilidades que generarían. Soy un convencido de

que una gran parte de los problemas de nuestro país siguen estando en la malísima, inequitativa, absurda distribución de la tierra. Pero el problema más grave ahora es el que se nos viene. Resulta que ahora, para decirlo claramente, hay unos señores que por el momento tienen la posesión de miles y miles y miles de hectáreas en las zonas más productivas de Antioquia y del país. ¿Qué va a pasar? Vamos a terminar más atrás de donde habíamos empezado. ¿Qué posibilidades productivas van a tener esas tierras? ¿Y qué grado inmenso de inequidad, ya no sólo adherido a problemas económicos, sino a problemas éticos va a tener la explotación de esas tierras? Es uno de los problemas, en mi concepto, más graves que tiene que afrontar el país hacia el futuro.

Quiero terminar con un saludo muy especial a un gran amigo, el profesor Hugo López, un hombre que como Comfama, como María Inés, como la doctora Beatriz Restrepo, como muchos otros nos ha acompañado con su consejo, con su sabiduría y que esperamos que nos siga acompañando en el futuro. Oyendo a José Antonio, compartiendo con ustedes estamos más seguros que nunca de que escogimos el buen camino. El buen camino para Antioquia, el camino de la equidad. Por último, lo que más me llama la atención del galardón, del reconocimiento de Colombia Líder es que es la oportunidad, María Inés, para visibilizar la equidad. Ayer no ganó Antioquia, ayer ganó el discurso de la equidad para Antioquia y para Colombia. Muchas gracias.



Caja de Compensación Familiar de Antioquia

Carrera 45 N° 49A-16 Teléfono: 510 51 95
Medellín, Colombia
www.comfama.com
comfama@comfama.com.co

VIGILADO SUPERINTENDENCIA DEL
SECTOR FAMILIAR