

## **HERRA65**

### **El lado social de la paz**

**Una alta proporción de las familias en Colombia es víctima del conflicto armado y la violencia social. De los 30.000 homicidios anuales, menos del 15% son consecuencia del conflicto político.**

**El salario mínimo no permite un nivel de vida digna para un trabajador y su familia: el precio de la canasta familiar es 2,4 veces el salario mínimo y 77% de los trabajadores gana menos de dos salarios mínimos.**

**“En mi país no existe una política estatal para violar los derechos humanos, pero también existe una política estatal para evitar su violación”: Defensor del Pueblo.**

**Libardo Sarmiento Anzola  
Bogotá**

El tema social ocupa especial importancia dentro de los 12 puntos de la agenda preliminar de paz definida por el Gobierno y las Farc, con miras a la negociación, hoy congelada, entre las parte.

Resulta, pues, oportuno mirar la situación del país en los más importantes asuntos del espectro social y sobre los cuales, a instancias de una negociación de paz, deberían adoptarse trascendentales decisiones.

### **Los obstáculos del gasto social**

Por la debilidad en la gerencia social, la corrupción, la desviación de fondos y el clientelismo que caracterizó a la administración Samper, en muchas ocasiones el gasto público social llegó muy poco a los beneficiarios objetivo.

Entre 1994 y 1998 los organismos de control público tuvieron que iniciar investigaciones por estas prácticas nefastas en el Fondo de Inversión Social (FIS), el INURBE (recursos de vivienda de interés social), el sistema de salud (en el caso de Caprecom) y en la Red de Solidaridad Social.

Según el Departamento Nacional de Planeación, la corrupción le cuesta al país 1.32 billones de pesos cada año<sup>1</sup>, cifra que comparativamente representa el 70,4% respecto del total de inversiones en el sector social durante el periodo entre 1995 y 1998.

Según la Procuraduría General de la Nación, la corrupción o inmoralidad administrativa se ha convertido en una práctica generalizada en el país. Durante el

---

<sup>1</sup> Editorial: En busca de la línea recta, El Tiempo, 13 de Junio de 1999, p. 4 A.

gobierno Samper, las investigaciones del Ministerio Público detectaron un incremento cercano al 35% de casos de desfalco al erario, omisión o negligencia en el ejercicio de las funciones públicas y de los abusos de autoridad<sup>2</sup>.

## LA SALUD Y LA SEGURIDAD SOCIAL

### La salud

A partir de la Ley 100 de 1993 la población colombiana viene incorporándose a los regímenes dispuestos en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud: contributivo y subsidiario.

Durante el proceso de transición, la población no afiliada por los anteriores regímenes se relaciona con el sistema bajo la figura de población vinculada, atendida con los recursos de oferta del situado fiscal.

El gobierno Samper se propuso afiliar a 15 millones de personas mediante el régimen contributivo de salud y a 12 millones a través del régimen subsidiado. Las metas se lograron en un 97% en el primer caso (14,5 millones de personas) y en un 66,6% en el segundo (8 millones).

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, la cobertura del sistema de seguridad social en salud alcanza 57,1% de la población, al menos en términos financieros y formales, de la cual el 34,2% corresponde al régimen subsidiado y el 65,8% al contributivo.

La cobertura de la población afiliada en el área urbana es 61% y en la rural 47,5%. Por condición de pobreza, los no pobres tienen una cobertura de 61,1% y los pobres de 46%. De la población que no tiene afiliación al sistema, el 48% es por falta de dinero, el 15,5% por descuido o desinterés y 10,8% por no tener vínculo laboral.

Existen dudas sobre la real cobertura y la calidad de los servicios. Según el Ministerio de Salud, de los 8 millones de usuarios del régimen subsidiado sólo se tiene información verificada sobre 53%, es decir, 4'200.000 de beneficiarios.

Tampoco se sabe dónde se encuentran los recursos por \$2,5 billones que el Estado giró para que estos usuarios pudieran acceder a los servicios médicos y hospitalarios<sup>3</sup>. La meta establecida para el régimen subsidiado se reduce al 35%. En el caso del régimen contributivo, están cotizando periódicamente 11 millones de afiliados con lo cual la meta de cobertura se reduce a 73,3%.

En últimas, la cobertura efectiva de seguridad en salud (contributivo y subsidiado) baja a 38,5%.

---

<sup>2</sup> Tiempos del Mundo, 15 de abril de 1999, p. 2 A.

<sup>3</sup> El Espectador, 30 de Octubre de 1998.

## **Los hospitales**

El sistema hospitalario arrastra en los últimos años una crónica crisis. Ésta se debe a los siguientes factores:

- A la caída en el recaudo de fuentes financieras como el situado fiscal y las rentas cedidas.
- Por falta de liquidez originada en la mora en los pagos por parte de las EPS (empresas promotoras de salud) y las ARS (administradoras del régimen subsidiado) por concepto de los servicios que les prestan las IPS.
- Por el incumplimiento en las obligaciones presupuestales del Estado para garantizar el acceso de la población subsidiada y vinculada, por las nivelaciones salariales.

La crisis se explica, además, por el atraso en la descentralización de las entidades territoriales, la ausencia de gerencia en la mayoría de las instituciones y por una estrategia equivocada para transformar los subsidios de oferta en demanda.

## **Las pensiones**

El sistema pensional registra menores coberturas.

En 1994, posterior a la Ley 100 de 1993, fue autorizado el funcionamiento de los fondos privados para manejar las pensiones. En 1998 el sistema cubría formalmente a 7'347.383 de colombianos. El ISS participa con el 63,2% de los afiliados y los Fondos de Pensiones Obligatorias con el 36,8%.

El informe de la Misión de la OIT ajustó la cifra del ISS y le reconoció solo 2,8 millones como afiliados activos, es decir que el 40% son inscritos inactivos.

En el Régimen de Ahorro Individual sólo 1'395.867 son afiliados activos, 52% de los reportados como inscritos. Los afiliados realmente activos disminuyen a 4,2 millones representando una cobertura de 24% respecto a la Población Económicamente Activa (PEA).

Otro de los problemas del sistema de pensiones tiene que ver con la viabilidad financiera. En el ISS los gastos y los afiliados crecen a la vez que los aportantes bajan: en 1995 había 9,9 cotizantes por pensionado, en 1997 la relación cayó a 7,1 con tendencia a empeorar pues el 33,5% de los cotizantes se ubica en el rango de 55 y más años de edad.

## **EDUCACIÓN**

### **Cobertura**

En los años noventa el presupuesto de funcionamiento e inversión de la educación, en términos del PIB, pasó de 3,2% en 1993 a 4,3% en 1998. En 1998

el sistema formal atendía una población de 11'600.000 estudiantes. La cobertura por niveles educativos es 33,7% en preescolar (niños entre 3 y 5 años de edad); 86,8% en básica primaria (entre 6 y 10 años); 51,2% en básica secundaria y media (entre 11 y 16 años), y 12% en educación superior.

Entre 1993 y 1997 el sistema educativo incorporó a 1'400.000 colombianos. El 50% de los nuevos cupos se creó en las universidades (el 80% en universidades privadas). Esta rápida expansión de la educación superior se ha hecho a costa de descuidar la universalización de la educación básica y de déficits crecientes en la universidad pública.

Los efectos globales de estas políticas son la negación de educación para los pobres y el subsidio a la educación universitaria de las clases medias y altas. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 (ENCV97), el 45% de los niños entre 6 y 15 años que dejan de asistir a la escuela lo hacen por razones económicas; en los jóvenes entre 16 a 25 años esta causa afecta al 68%.

## **Calidad**

Si bien la calidad de la educación ha mejorado, es evidente que las condiciones de estudio varían de una institución a otra, de un grupo socioeconómico a otro, de una región a otra. Las acciones para mejorar la educación se enmarcan en políticas para superar las desigualdades que atraviesan el sistema educativo y la sociedad.

En cuanto a las metas del Plan de Desarrollo, se logró dotar de textos a cerca de 6,8 millones de estudiantes de los 7,3 millones propuestos para el nivel básico, para un cumplimiento del 93%.

La capacitación a docentes benefició a 105.300, lo cual representa 101% de la meta propuesta para el cuatrienio pasado. En subsidios a la educación, se logró el 36% de las metas en educación básica y 60% en el apoyo a los gastos de educación a madres jefas de hogar. En materia de educación superior, de los 406.662 créditos propuestos se alcanzó un cumplimiento de 52%.

## **VIVIENDA**

### **Subsidios**

A partir de la Ley 3 de 1991 se desmontaron las formas de intervención del Estado en la realización directa de la vivienda y en la asignación de subsidios directos a la oferta.

A través del nuevo modelo de subsidio a la demanda, entre 1991 y 1998 se apoyaron cerca de 800.000 nuevas soluciones de vivienda de interés social, con una inversión en subsidio directo por valor de \$3,5 billones.

## **Déficit habitacional**

A pesar de la solución de 100.000 viviendas nuevas en promedio por año, el déficit habitacional es creciente en Colombia. Para 1998 se estima en 1,2 millones de unidades.

En el cuatrienio 1994-1998 la crisis de la construcción, la corrupción y la ineficacia de las políticas de vivienda de interés social impidieron reducir el déficit.

El ritmo de pago de los subsidios asignados fue lento, conduciendo a la acumulación de recursos muy elevados en las fiduciarias. Los desembolsos por año, en promedio, alcanzaron menos del 50% de lo asignado. Además, la colocación de recursos por parte de las fiduciarias en instituciones financieras que posteriormente quebraron significó una inmensa pérdida de subsidios.

Según la ENCV97, actualmente el 6,8% de los hogares habita en vivienda inadecuada (hogares con viviendas móviles, refugios naturales, sin paredes o con piso de tierra) y 7,2% presenta hacinamiento crítico, es decir, hogares en viviendas ocupadas por más de tres personas por cuarto.

La forma de tenencia de vivienda predominante es la propiedad (55,3%), seguido de arrendamiento (35,9%). La fuente utilizada para la adquisición de vivienda es principalmente la utilización exclusiva de recursos propios (60%) y una combinación de recursos propios con financiación (32,2%). Los subsidios representan el 1,2% de los casos.

## **SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

### **Inversiones y cubrimiento**

Las políticas de servicios públicos domiciliarios fueron altamente favorables. El Plan de Agua en el período 1995-1998 previó inversiones por \$1,8 billones cumpliéndose en su totalidad.

En términos de la cobertura nominal de los servicios se aprecia una mejoría. En energía eléctrica aumentó de 86% en 1993 a 94% en 1998; en acueducto de 80% a 86% y en alcantarillado de 63% a 71%.

Sin embargo, según la ENCV97, el 5,3% de las viviendas carece de servicios básicos y el 4,8% de los hogares no posee ninguno de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado ni recolección de basuras (la mayoría localizados en zona rural).

### **Calidad**

En cuanto a calidad, la situación no es tan positiva. Con excepción de las ciudades capitales, existen problemas con la potabilidad del agua (23% de la población no

accede a agua potable), se presentan interrupciones en el suministro de los servicios e inadecuados manejos de aguas residuales y basura.

## **Tarifas**

Las privatizaciones y el desmonte gradual de subsidios han conducido al aumento en las tarifas de los servicios domiciliarios a un ritmo superior (36% anual) al promedio de la inflación, afectando negativamente la economía de los hogares.

Las privatizaciones han estado mediadas por la corrupción y el desfalco: las ventas se hacen por menos de una tercera parte de los avalúos a precios de mercado, las compras se realizan con recursos de crédito que después son cancelados mediante la descapitalización de las empresas, y por los negociados se pagan sobornos entre el 10 y el 15% del contrato de compraventa<sup>4</sup>.

El cambio más significativo es que los servicios dejaron de ser públicos, las políticas de regulación favorecen la eficiencia y las utilidades privadas de las empresas, se desmontaron los subsidios y los usuarios pasaron a ser simples clientes individuales, cada vez más explotados por el poder monopólico de las entidades privadas prestadoras de los servicios.

## **MERCADO LABORAL, POBREZA Y EQUIDAD**

### **Desempleo**

Durante el período 1991-1998 el producto nacional creció a las tres cuartas partes de la tendencia histórica y en 1998 registró la actividad económica más baja en los últimos setenta años.

Este comportamiento de la economía repercutió negativamente en el bienestar de los trabajadores y de los sectores populares en general. El desempleo abierto pasó del 7.9 % en 1993 al 15.7% en 1998 en las siete principales ciudades.

Para el primer semestre de 1999 el desempleo afectó al 20,9% de la población económicamente activa. La cifra alcanza los 3 millones de personas sin trabajo, contando al resto del país.

La meta fijada en el pasado gobierno fue la creación de 1´500.000 empleos entre 1994 y 1998. En Colombia, por cada punto de crecimiento del PIB los puestos de trabajo aumentan en 0,5. Esto es un crecimiento promedio del PIB de 4% anual que implica un incremento en el empleo del 2%, cifra que coincide con la del crecimiento demográfico. En el cuatrienio pasado se generaron 900.000 empleos, con lo cual se cumplió en 60% la meta propuesta.

---

<sup>4</sup> Tiempos del Mundo, op. cit, p. 2 A

Según el Dane, en 1998 se destruyeron cerca de 200.000 puestos de trabajo, aumentó el subempleo y salieron 185.000 personas del mercado laboral debido a la falta de oportunidades de empleo.

Entre 1996 y 1998 el empleo que más ha crecido es el de trabajadores independientes y el de ayudantes familiares, las dos posiciones ocupacionales más asociadas con trabajos informales y de mala calidad.

El problema de la pobreza está más entre los trabajadores ocupados en empleos precarios y con bajos ingresos que entre los desempleados de estrato medio que cuentan con redes familiares de apoyo: solo el 30% de los desempleados proviene de estratos socioeconómicos 1 y 2.

El desempleo afecta más a las mujeres, a los jóvenes y a los bachilleres pobres. A la par, el subempleo aumentó de 10,5% en 1994 a 20,7% en 1998.

El salario mínimo ha perdido 12.2 puntos de poder adquisitivo (al comparar el aumento anual del salario mínimo con la inflación causada) entre 1991 y 1998. De esta pérdida del salario mínimo real, el gobierno Gaviria fue responsable de 8,8 puntos y el de Samper de 3,4.

El salario mínimo no permite un nivel de vida digna para un trabajador y su familia: el precio de la canasta familiar es 2,4 veces el salario mínimo y 77% de los trabajadores gana menos de dos salarios mínimos.

## **La pobreza**

La otra cara del deterioro en el mercado laboral, la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y la concentración de la riqueza es la reproducción de un alto nivel de miseria.

Entre 1991 y 1998 la población pobre por ingresos se mantuvo en un promedio del 55,6%. Durante la administración Gaviria el promedio de personas que no contaba con los ingresos suficientes para adquirir una canasta de consumo mínimo fue de 56,1% y durante la Administración Samper de 55,1%.

En 1998, en cifras absolutas, 23,8 millones de colombianos tuvieron ingresos que los colocaron por debajo de la línea de pobreza y, de estos, 8,9 millones de personas se encontraron en miseria absoluta al no lograr cubrir siquiera el costo de la canasta básica de alimentos.

Entre 1995 y 1998 los hogares sin posibilidades de gasto para cubrir el costo de la canasta familiar aumentaron de 55,1% a 56,7%. En contraste, durante este periodo la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), producto del mejoramiento en las coberturas de salud, servicios públicos domiciliarios y educación, bajó de 37,2% a 26,3%.

De acuerdo con la ENCV97, el 54,4% de los hogares manifestó que sus condiciones de vida actuales eran "malas". Las condiciones de vida actuales comparadas con las de hace cinco años son percibidas como mejores por 36,1% de los hogares, como iguales por 32,6% y como peores por 31,3%. El 40,9% de los hogares manifestó que sus ingresos no alcanzan a cubrir los gastos mínimos, para el 51,3% solo alcanzó para cubrirlos y sólo en el 7,7% de los hogares cubrieron más que los gastos mínimos.

En lo que respecta al modelo económico colombiano, éste se caracteriza por la concentración de la riqueza y del ingreso.

En Colombia cinco grupos financieros controlan el 92% de los activos del sector; 50 grupos económicos dominan más del 60% en la industria, los servicios, el comercio, el transporte y la agricultura; el 1.3% de los propietarios posee el 48% de la tierra; cuatro grupos económicos son propietarios del 80% de los medios de comunicación; el 10% de la población de mayores ingresos concentra el 58,4% del ingreso de los hogares y el 10% más pobre el 0,3%.

Durante los años noventa, en el marco de los procesos de apertura y privatizaciones, la mayor parte de los beneficios del crecimiento económico se concentraron en el 3% más rico.

Respecto a la distribución, los análisis de ingresos totales, laborales, no laborales y per cápita del hogar mostraron en los diferentes casos un permanente deterioro, especialmente desde finales de los ochenta. La concentración del ingreso no laboral es mucho mayor debido a que está directamente vinculada con la tenencia de activos.

### **RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

En las apropiaciones definitivas de las leyes del presupuesto nacional, la Red de Solidaridad Social recibió en el gobierno pasado una participación del 7,5% del presupuesto nacional para inversión social por vigencia, equivalente a \$350.000 millones en promedio.

En ese cuatrienio, la Red destinó, según la Contraloría General, el 72% del presupuesto a inversión y el 28% a gastos de funcionamiento. Durante el periodo 1995-1998 el programa que concentró más recursos fue el de "protección y bienestar social del recurso humano", en promedio 71%, sobresaliendo al interior de éste la implantación del plan de empleo urbano de emergencia y el plan de subsidios para ancianos indigentes (Revivir).

De acuerdo con el seguimiento y evaluación de resultados llevado a cabo por la Contraloría General de la República, la ejecución presupuestal fue alta y menor la financiera (el desembolso de los recursos financieros fue de 85%), los resultados físicos alcanzaron 66% (esto es, a pesar de entregarse los recursos no se tiene el impacto deseado en la comunidad), el empleo generado fue por un tiempo

promedio de cinco meses y la continuidad de los proyectos se logró en un rango entre 80 a 100%.

## **INTEGRACIÓN SOCIAL**

### **Divorcios**

En cuanto a la familia y el hogar, los cambios culturales, sociales y económicos han generado impactos radicales en la integración social.

A partir de 1992, con la expedición de la ley 25 se elevó el número de divorcios al aplicarse a toda clase de matrimonios, siguiendo el mandato de la Constitución de 1991. A partir de ese año, la cantidad de divorcios iniciados se ha incrementado con un promedio de 10% anual. Actualmente suman más de 12.000 procesos.

### **Impacto de la violencia**

De otra parte, una alta proporción de las familias en Colombia es víctima del conflicto armado y la violencia social.

En 1998, según la Dijn, se cometieron en el país 224.250 delitos, más de 600 diarios. Actualmente, el 15% de los colombianos vive fuera del país (13.000 refugiados reconocidos oficialmente por el ACNUR). Al año se presentan cerca de 30.000 homicidios (representan el 65% de las muertes violentas). Menos del 15% son consecuencia del conflicto político, la mayoría obedecen a acciones de organizaciones delictivas y a la manera como se resuelven los conflictos cotidianos.

A los homicidios se agregan más de 300.000 personas desplazadas por la violencia; 223.000 lesiones intencionales por violencia intrafamiliar, violencia común y delitos sexuales; 140 casos de desaparición forzada; 3.500 asesinatos políticos y extrajudiciales; 2.600 casos de secuestros; 120 masacres; y múltiples actos de tortura, trato degradante e inhumano.

Más de 2,5 millones de niños y jóvenes trabajan en condiciones de iniquidad e injusticia, 30 mil niños viven abandonados y mendigando en las calles.

### **Desplazamiento**

Las 1'421.781 personas en situación de desplazamiento forzoso afrontan un deterioro profundo en sus condiciones de vida familiar. Los efectos perversos se manifiestan en:

- Violación de derechos humanos.
- Unidades familiares rotas, disgregadas y reducidas, con un altísimo deterioro de las características de las redes personales, familiares y comunitarias.

- Desplazamientos unipersonales, de unidades familiares o de comunidades enteras.
- Reducción sustancial de la calidad de vida de los afectados como consecuencia de la disminución de ingresos, el hacinamiento, la pérdida del patrimonio familiar, las escasas condiciones de salubridad, ruptura de los niños con el sistema escolar e incremento de la violencia intrafamiliar.
- Pérdida de autoestima y confianza en el futuro.
- Pérdida de los lazos de solidaridad y ayuda.
- Desgaste en los sistemas públicos de bienestar.
- Menoscabo progresivo de las relaciones constitutivas del tejido social e incremento de las condiciones de perpetuación del conflicto crónico social.

El desplazamiento forzoso es urbano y rural. En ambos casos las víctimas corresponden a los sectores más pobres, discriminados y en situación de vulnerabilidad. Los espacios de expulsión violenta de la población corresponden a lugares en que tiene lugar la expansión de grandes proyectos de desarrollo económico y dinámicas de contrareforma agraria. El desplazamiento forzoso en Colombia se produce por razones tanto políticas como económicas.

### **Derechos humanos**

La violación de los derechos humanos durante la administración Samper fue continua y creciente.

Así lo manifestó el Defensor del Pueblo el 21 de abril pasado ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *“Con dolor debo manifestar que las violaciones a los derechos humanos, además de persistentes, tienen el carácter de graves y masivas a causa de la injusticia social, condiciones de pobreza que involucran más del 50% de mis compatriotas, la violencia política y el conflicto armado. Puedo afirmar que en mi país no existe una política estatal para violar los derechos humanos, pero también puedo afirmar que no existe una política estatal para evitar su violación”*<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> José Fernando Castro Caycedo, Ciudadano Defensor del Pueblo de Colombia, Intervención en el 55 período de sesiones ordinarias de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, Suiza, 21 de abril de 1999.