

Una asignación de recursos que no hará realidad los ODM



El aumento de fondos para gastos sociales no se ve acompañado de mejoras en la cobertura o la calidad de los servicios, mientras que el Plan Colombia, que cuenta con fondos de Estados Unidos y la cooperación internacional, destina 74% de sus recursos al fortalecimiento militar y solo 26% a fines sociales. Además, la asistencia a personas desplazadas por la confrontación armada es muy limitada.

Corporación Región
 Ana María Arteaga (Investigación y textos)
 Rubén Fernández
 Jorge Bernal

A más de una década de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y del compromiso internacional de “erradicar la pobreza mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad”, la situación de los pobres en el mundo no es alentadora. Colombia no es la excepción. En 2005, 66% de la población estaba en situación de pobreza¹ y más de 18% en extrema pobreza (Garay, 2002, XXIV).

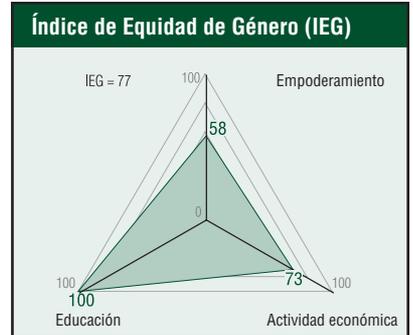
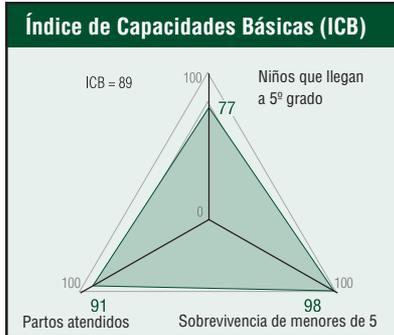
El Gobierno cuenta con una Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad que tiene como meta bajar a 41,1% la incidencia de la pobreza para 2010, mediante planes de “gasto social compatible con el equilibrio fiscal, crecimiento elevado y sostenido que no sea tan sensible al ciclo económico, mayor acceso a la educación básica y superior, mercado laboral dinámico y una estrategia de desarrollo rural”. El Programa es ambicioso en sus metas, pero insuficiente si se confronta la realidad del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Más gasto, menos cobertura y menos calidad

Los ingresos tributarios representaban 10,7% del producto bruto interno (PBI) en 1990 y 13,6% en 2003. En pesos constantes de 2003, se duplicaron, pasando de COP 15 millones en 1990 a COP 30,97 billones (USD 11,26 billones) en 2003 (Ossa, 2004). Los gastos también han aumentado: en 1990 ascendían a 9,6% del PBI y en 2003 a 20,9% del PBI.

El crecimiento de la economía ha sido cíclico e inestable (Sarmiento, 2006). El gasto social ha compensado en parte el modelo de desarrollo que ha generado exclusión y polarización, pero sin llegar a resolver los problemas estructurales. No obstante, esta tendencia creciente del gasto social no ha registrado un incremento correlativo de la cobertura, la calidad y la pertinencia de los servicios sociales (Garay y Rodríguez, 2005, p. 22). En el Plan “Hacia

¹ Contraloría General de la República y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Para el Departamento Nacional de Planeación, la cifra es de 52%, equivalente a 21.953 millones de pobres.



un Estado Comunitario” el rubro de justicia y defensa ha jugado un papel importante, alcanzando 4,9% del PBI y concentrando los recursos en el ejército y la policía. Dentro del gasto social el principal rubro corresponde al Sistema General de Participaciones, que en 2005 constituía 5,6% del PBI, desagregado en 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósitos generales.

Los resultados según fueron planeados en el gasto social no se han alcanzado. En parte, esto se debe a la entrega de la administración de los servicios básicos a particulares y a que el incremento de la inversión como porcentaje del PBI se ve superado por una creciente demanda social.

El Plan Colombia

Después de más de tres años de ejecución del Plan Colombia, financiado en gran parte con recursos públicos colombianos con ayuda de Estados Unidos, los objetivos se concentraron en el aspecto militar, de forma que los proyectos de inversión social quedaron en un segundo plano. De esta ayuda, 74% se destina al fortalecimiento militar (60%) y policial (14%), mientras que a inversión social solo se asigna 26%. Actualmente del Plan Colombia es sinónimo de conflicto, presupuesto para la guerra, sustitución de cultivos ilícitos y fortalecimiento del aparato militar y del Ministerio de Defensa. El Plan se financia con 61% de deuda nacional (interna 22%,

TABLA 1

Rubros presupuestarios como porcentaje del PBI (2002-2005)				
	2002	2003	2004	2005
I. FUNCIONAMIENTO	16	15,2	16,9	17,1
Gastos de personal	3,6	3,4	3,4	3,2
Gastos generales	1,1	1,1	1,1	1,1
Transferencias	11,1	10,5	12,2	12,5
Operación comercial	0,2	0,3	0,2	0,3
II. SERVICIO DE LA DEUDA	11,2	11,9	10,1	10,9
Deuda Externa	4,6	5,8	3,3	4,5
Amortizaciones	2,8	3,4	1,6	3,0
Intereses	1,9	2,4	1,7	1,6
Deuda interna	6,5	6,1	6,8	6,4
Amortizaciones	4,0	3,1	3,8	3,3
Intereses	2,6	3,0	3,0	3,0
III. INVERSIÓN	4,5	3,8	4,2	4,2
TOTAL	31,6	30,9	31,2	31,2

Fuentes: Dirección General del Presupuesto Público Nacional; Sarmiento (2006).

y externa, 39%), 35% de ayuda de Estados Unidos y 4% de cooperación internacional (Contraloría General de la República, 2002).

Inversión en derechos económicos, sociales y culturales

Salud

Según la Defensoría del Pueblo, se requiere la observancia de cuatro principios rectores para garantizar el derecho a la salud: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad, con los que el Estado tiene obligaciones específicas. Se trata del derecho a tener una vida sana en el sentido más amplio, lo que implica la garantía de unos niveles mínimos esenciales en el acceso a servicios y medicamentos, una alimentación nutritiva, un hogar en condiciones sanitarias básicas y con agua potable, condiciones de trabajo adecuadas, programas de salud pública y un ambiente sano.

El marco normativo distingue los objetivos de la eficiencia y de la cobertura universal de calidad adecuada. A ese fin se plantearon dos estrategias: el aseguramiento para procurar una cobertura universal y la competencia regulada para garantizar la eficiencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De esta última estrategia surgió la aplicación de principios macroeconómicos que terminaron convirtiendo el sector de la salud en un mercado.

En 2003, tras diez años de funcionamiento del Sistema, la cobertura alcanzaba 62%. La afiliación total tuvo un aumento de 33,5% entre 1993 y 1997 y de solo 4,6 puntos porcentuales entre 1997 y 2003, lo que refleja los límites del sistema para alcanzar la cobertura universal (Garay y Rodríguez, 2005, p. 119).

El derecho a la salud no se garantiza con la afiliación al sistema. Las barreras administrativas constituyen un importante obstáculo y se traducen en la negación sistemática de la prestación de servicios de las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y de las Administradoras de Riesgos en Salud, que funcionan con una racionalidad lucrativa y no con una lógica de servicio social².

Educación

El cumplimiento de las obligaciones en materia de educación señaladas por la doctrina y la jurisprudencia internacional de derechos humanos implica garantizar los derechos de disponibilidad de acceso, permanencia y calidad.

Los recursos del Sistema General de Participaciones para educación pasaron de COP 364,6 millones (USD 143.600) en 2003 a COP 420,1 millones (USD 165.460) en 2006, con un incremento nominal de 15,2%³. Sin embargo, la política de calidad se ha convertido en una política de medición y evaluación de alumnos y docentes que reduce la calidad educa-

tiva a determinados estándares. Además, el rápido crecimiento del valor de las matrículas en los últimos años ha implicado un sacrificio en la calidad en aras de la cobertura, impulsando esquemas de financiación de educación básica, media y superior, para que la población acceda a un derecho que debiera ser gratuito según la Constitución.

Los indicadores muestran avances difíciles y lentos y “cuando los hay evidencian señales de la precariedad del derecho a la educación, tanto por el gran déficit que persiste, como por la desesperanza que se genera... La negación de las expectativas puede entenderse como factor de regresividad, al alejar las personas cada vez más del goce efectivo del derecho pleno a una educación de calidad” (Pinilla, 2006, p. 18). La educación con cobertura y sin calidad contribuye a aumentar la brecha entre grupos sociales y a producir exclusión social.

Los aportes estatales a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos docentes. Se ha dejado de lado casi por completo la inversión en calidad y la tendencia de asignación de recursos es decreciente.

Seguridad alimentaria

Los objetivos trazados por el Plan de Desarrollo 2002-2006 para el sector agropecuario se centraron en la focalización regional, especialmente en zonas rurales de conflicto y en zonas productivas donde la seguridad se está deteriorando. No obstante, la implementación de políticas que garanticen el derecho a la tierra se dificultó cada vez más tras la fusión en 2003 de cuatro organismos en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y creó mayores impedimentos al desarrollo de la economía campesina y la producción de las pequeñas unidades agrícolas familiares (Garay y Rodríguez, 2005, p. 260). A esto se suman los fuertes intereses del conflicto armado en la tierra. Además, según el Ministerio de Agricultura, en 2003 los recursos presupuestados para el sector fueron 29,9% menores que en 2002.

Según el economista Luis Jorge Garay (2002), las políticas públicas para el sector agropecuario fueron diseñadas para privilegiar al mercado como asignador de recursos y así se produjo una creciente disminución de los recursos del presupuesto nacional. Las políticas adoptadas se enfocan a la productividad y los precios a través de subsidios y a la protección de intereses de unos pocos, sin dar solución a los problemas estructurales de toda la población rural (Salgado, 2004).

En cuanto al derecho a la alimentación, falta una política pública que permita garantizarlo. En Colombia las condiciones de pobreza son causa directa del hambre que padecen millones de personas, que sin un ingreso mínimo y periódico están impedidas de acceder a la canasta alimentaria básica. Las estadísticas contabilizan 2,318 millones de niñas y niños entre 5 y 17 años que trabajarán en las calles en 2006⁴.

Población desplazada

Una de las consecuencias más perversas de la confrontación armada es el desplazamiento forzoso, que hace de Colombia uno de los países con mayor incidencia de este fenómeno. Más de tres millones o 7% de la población nacional ha sido víctima de la migración forzosa interna (CODHES, 2006).

La Contraloría General de la República (2005) estima en COP 4 billones (USD 1,692 millones) el monto necesario para atender las necesidades de la población desplazada. Esto equivaldría a casi nueve veces lo destinado entre 2000 y 2003. El Gobierno solo alcanza a atender 31% (360.830 personas) del total de víctimas del desplazamiento forzoso, las que reciben en promedio 42% de los recursos que necesitan.

Si bien el presupuesto asignado a la población desplazada aumentó significativamente en 2004, tras un mandato de la Corte Constitucional, los recursos siguen orientándose principalmente a la política de seguridad democrática, específicamente al componente de desmovilización y reinserción de grupos armados al margen de la ley. Entre 2000 y 2003 un solo miembro desmovilizado de estos grupos recibió COP 19,5 millones (USD 7.680), mientras que toda una familia desplazada recibió COP 5,5 millones (USD 2.167).

El desplazamiento priva a las personas de los medios para su subsistencia, que muy difícilmente pueden recuperar en el lugar al que llegan. Al ser desplazados de sus tierras y con grandes dificultades para acceder al trabajo, la salud, la educación, la recreación y la propiedad, se transforman en una población altamente vulnerable que fácilmente puede caer en situación de pobreza o indigencia. ■

Referencias

- Consultoría de Derechos Humanos (2006). “De la negación al desafío de la reparación”.
- Contraloría General de la República (2002). *Informe de evaluación del Plan Colombia*.
- Contraloría General de la República (2005). *Conflicto armado y desplazamiento forzado*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Garay, L. (2002). *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. y Rodríguez, A. (2005). *Colombia: diálogo pendiente*. Bogotá: Ediciones Anthropos.
- Ossa, C. (2004). “Estructura tributaria y sistema de privilegios”. En Uribe Vélez, A. *Reelección: el embrujo continúa, segundo año de gobierno*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Pinilla, P. (2006). *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, M. (2004). “El Plan Colombia después de tres años de ejecución: entre la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo”.
- Salgado, C. (2004). “¿Crecimiento agrícola o desarrollo rural?”. En: *Reelección: El embrujo continúa*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Ediciones Anthropos.
- Sarmiento, L. (2006). “Gasto público en función de un Estado injusto. Uribe, dos años del Estado comunitario”.

2 Entre 1999 y 2003, la Corte Constitucional recibió cerca de 145.000 acciones de amparo, 25% de ellas invocando el derecho a la salud, promediando 7,8 tutelas por cada 10.000 habitantes durante el quinquenio. El 71% se sustenta en la violación del derecho a la atención médica.

3 Ministerio de Educación Nacional. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Resumen Ejecutivo. Marzo de 2006.

4 *El Colombiano*. “Ya son 2.000.000 de niños los que trabajan en el país”. 12 de junio de 2006, p. 1A, 3A y 11A.