

LA POLITICA SOCIAL DEL PIN

Alvaro Camacho Guizado*

En el terreno de la política social el PIN, como muchos otros planes de desarrollo, reclama una cierta originalidad. Parece ya consuetudinario el que en plazos tan relativamente cortos como los que medían entre plan y plan, se produzca un volumen tan elevado de críticas a las decisiones anteriores. A tales críticas acompañan declaraciones más o menos coherentes de buenas intenciones de cambiar el rumbo de llamada política social.

En efecto, en el PIN se destacan varias políticas que intentan modificar las tradicionales tendencias a simplemente incrementar la inversión en el sector social. De hecho, el plan de caracteriza en este terreno porque no busca tal incremento. Su intención expresa es "elevar el rendimiento cualitativo de sus inversiones para que éstas mantengan una mínima proporcionalidad con las crecientes asignaciones presupuestales" (**Plan de Integración Nacional 1979-1982**, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1980, T. I, pág. 38 . En adelante sólo se citará el número de página.)

Esta política se basa en el reconocimiento de que en el pasado se han cometido muchos errores de política para el sector: "Sin duda es el sector social el ejemplo clásico de una ineficiente asignación de los recursos que justifica la formulación de varias de las políticas básicas del nuevo plan. Es en éste, más que en ningún otro sector, donde se cumple la premisa de que la abundancia de recursos no garantiza el desarrollo y que más bien los diagnósticos y las políticas son lo fundamental"(56). Entre los errores más destacados están la creciente centralización de los recursos destinados al sector en cabeza de la nación (educación), la descoordinación de las acciones, la falta de jerarquización de los objetivos prioritarios (salud, educación), la falta de información sobre el comportamiento del sector (demografía), y la carencia de diagnósticos

* Profesor Titular del Departamento de Ciencias Sociales e Investigador del CIDSE, Universidad del Valle.

desde su perspectiva real. "Así, por mucho tiempo las variables sociales fueron el "ceteris paribus" (sic) de todo estudio económico, y posteriormente cuando se reconoció su carácter endógeno, es decir, su interrelación con lo económico, se cayó en simplificación excesiva. No está muy distante la década de los 60 cuando se creía que al aumentar el nivel educativo de la población se resolverían todos los problemas sociales" (57).

Luego de esta abierta crítica el PIN procede a formular las bases de la nueva política en la que busca entrelazar lo económico y lo social en primer lugar, a través de "un conjunto de diagnósticos que han permitido identificar una nueva realidad y sus necesidades más urgentes. En segundo lugar, un gran énfasis en las estrategias para resolver los distintos problemas; en tercer lugar, una especificidad de los objetivos de la política y, en cuarto lugar la ubicación de la acción social dentro de un marco financiero realista" (57).

El diagnóstico se basa en análisis de "las variables más representativas del sector", a fin de jerarquizar los problemas. La estrategia es mucho más explícita en términos de la concepción general del plan, y "parte del convencimiento de que sin el esfuerzo propio de los individuos y de las regiones, la contribución del Gobierno no será suficiente para alcanzar el nivel de desarrollo social deseado (57). Incluye integración de servicios del Estado, concentración de esfuerzos, selectividad en la inversión, máxima utilización de la infraestructura existente, racionalización de la demanda de servicios del Estado y descentralización de la inversión.

La especificidad de los objetivos tiene dos dimensiones: la primera consistente en buscar mayor eficiencia en la inversión social, en llevar su productividad. La segunda detecta dos sectores claves sobre los cuales recae el peso de las preocupaciones gubernamentales (al lado de la educación y la salud): la población menor de edad y la ocupada en el sector llamado informal urbano.

El realismo en la inversión se materializa en una mejor asignación de recursos con base en la necesidad de obtener la mayor eficiencia posible en el gasto. "Por ello, la vinculación entre realizaciones y asignación de recursos, así como el reconocimiento de la limitada disponibilidad real de los últimos, constituyen el cuarto elemento básico de la nueva política social" (58).

La Nueva Política Social

La formulación de la nueva política social (NPS) hace nuevo énfasis en la crítica al pasado: "... a pesar de todos los esfuerzos del Estado y de la comunidad prevalecen aún problemas graves como la alta mortalidad infantil, la deserción escolar, la baja calidad de la educación y el subempleo. En segundo lugar, y en buena parte como resultado del mismo proceso de crecimiento, han surgido problemas sociales nuevos, como la desprotección del pre-escolar al aumentar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la mayor incidencia de los accidentes en las grandes ciudades y los problemas de atención al anciano. Pero tal vez lo más preocupante es el hecho de que la dinámica del crecimiento del país, al no distribuir equitativamente sus beneficios, no sólo no ha logrado incorporar plenamente el proceso de desarrollo algunos grupos tradicionalmente marginados sino que, adicionalmente, ha venido dejando rezagados a otros sectores de la población. Dos ejemplos claros de esta característica del desarrollo social del país en los últimos años lo constituyen la situación actual de la población de menores de edad y el crecimiento del llamado sector informal dentro del mercado de trabajo urbano" (193).

De todo esto emana la NPS, cuyas bases finalmente son: la identificación de los problemas más importantes del sector, es decir, los relativos a los menores de edad y a los vinculados al sector informal; la integración de los distintos servicios del Estado, en los que se incluyen las Cajas de Compensación; la selectividad de la inversión y la adopción de criterios de eficiencia económica; el recurso a esquemas de prestación de servicios por el sector privado, con apoyo oficial; la racionalización, mediante el cobro de tarifas, de los servicios; la mayor descentralización de la inversión social.

De todos estos planteamientos vale la pena destacar dos elementos bien claros: de una parte, el énfasis en los sectores de la población pobre; de otra, el cobro de tarifas de servicios. Bien mirados ellos resaltan un hecho central: la acción prioritaria del Estado no recaerá sobre el sector asalariado, al tiempo que sobre sus espaldas recaerá en gran medida el peso de la financiación de la NPS. Miremos esta hipótesis más en detalle.

A. La Política Nacional de Atención al Menor

A partir de la identificación de tres grupos de edad (pre-escolares, escolares de 7 a 14 años y jóvenes de 15 a 18), y de las necesidades específicas de cada uno, la NPS diseña varios objetivos específicos en

tres campos: salud, educación y formación profesional y atención al menor desprotegido total o parcialmente, a través de estrategias de prevención y de tratamiento. Estos programas se tratarán en los frentes de la salud, la educación y la atención al menor.

Llama la atención en este punto el aspecto de costos y financiación. El siguiente párrafo es revelador, aunque en el texto se advierte que tiene sólo un carácter ilustrativo: "Para adelantar la Política Nacional de Atención al Menor se invertirán, entre 1980-1982, \$22.366 millones, distribuidos de la siguiente forma: a) Atención al menor desprotegido, 45.9%. b) Educación, 43.2% y c) Salud, 10.9% . . . el Instituto de Bienestar Familiar será el principal ejecutor de esta política y tendrá a su cargo todo el programa de atención al menor desprotegido, y las acciones directas de nutrición dentro de los programas PAN y DRI. El total de los recursos a ejecutar por el ICBF ascenderá a \$11.518 millones, es decir, el 51.5% del costo total del programa (213).

Si se considera que el ICBF se financia en lo fundamental con el 2% de las nóminas oficiales y privadas, se tendrá que el sector asalariado financiará una porción importante de la política de atención al menor, puesto que, aunque ese 2% no sea deducible de los salarios, en el sector privado especialmente la cifra correspondiente sí tendrá un componente salarial. A ello debe añadirse que el sobre-costos para el empleador será trasladado al precio final del bien o servicio, con lo cual se grava el consumo de la masa de asalariados.

B. La Política de Trabajo y Seguridad Social

Dos objetivos básicos inspiran esta parte del PIN: el logro de un crecimiento rápido y sostenido del empleo y el aumento de la productividad y, por esa vía, el ingreso real de los trabajadores.

Vale la pena resaltar el diagnóstico que el documento hace del mercado laboral: "... si bien los problemas de desempleo y subempleo han revestido características endémicas, la existencia de los mismos parece haber sido resultado principalmente de las altísimas tasas de crecimiento de la oferta laboral en las ciudades y de ciertas imperfecciones en la operación de los mercados de mano de obra y no, definitivamente de una baja capacidad de la economía para generar empleo" (200). Arguye el documento que el empleo ha aumentado más rápidamente que la oferta urbana, y que, en consecuencia, las tasas de desempleo y subempleo han decrecido, y que si éstos se mantienen a tasas relativamente altas, el fenómeno se debe a factores estructurales como

las diferencias salariales en niveles de calificación similares y la falta de información sobre oportunidades de empleo. El primer factor se traduce en expectativas salariales muy altas con relación al promedio del mercado, lo que lleva a potenciales trabajadores a abstenerse temporalmente de ofrecer mano de obra en espera de acceder a los niveles deseados. El segundo se expresa en el tiempo innecesariamente largo durante el cual se permanece desempleado.

Para articular una política coherente con este diagnóstico, el plan propone una estrategia destinada a introducir un grado mayor de competencia en la economía. Desgraciadamente, se reconoce, ello rebasa los marcos de la planeación en una economía de mercado, y por tanto la medida más a la mano será la apertura gradual a la competencia externa. La segunda estrategia consiste en revisar la legislación laboral. En este punto el plan es bastante parco, ya que no diseña medidas precisas, y se limita a calificar la actual legislación de muy avanzada y obediente a criterios de mejoramiento de las condiciones de trabajo con omisión de criterios de eficiencia económica.

En donde la política para el sector laboral adquiere mayor precisión y relevancia, y que constituye el elemento que contribuye a sustentar la hipótesis esbozada arriba, es en el terreno de la financiación de algunos gastos en seguridad social. El siguiente párrafo es claro: "En la actualidad buena parte de los gastos en seguridad social se financian, en forma casi exclusiva, mediante aportes de los trabajadores y los patronos, proporcionales a la nómina. Para evitar que en el futuro la necesaria ampliación de los servicios tenga que financiarse totalmente con esas contribuciones, las cuales deben considerarse hasta cierto punto como impuestos al empleo, se estima conveniente introducir el cobro de tarifas para algunos servicios de seguridad social. Esta política además de reducir, en el largo plazo, la tendencia a sustituir el uso de trabajo por capital, tendría el benéfico efecto de racionalizar la demanda por los servicios" (202).

El párrafo anterior concreta en lo fundamental la política para el sector asalariado. Se observa que frente a lo exiguo de las medidas de política social (se añaden: controles sobre el salario mínimo, de manera que incorpora criterios de eficiencia económica, pero se omite hacer énfasis en la extensión del mismo, y racionalización en las políticas de capacitación laboral, pero nada se dice de un decidido impulso de la misma, por ejemplo, en las áreas rurales), aparecen ciertas estrategias que afectan negativamente al sector. En efecto, aunque se diga que el pago por tarifa de servicios sociales es un impuesto al empleo, ello

tiene bastante de sofisma en la técnica y terminología económica, porque en realidad el pago lo realizan obreros y patronos, y al introducir el cobro de tarifas serán los primeros, usuarios principales, quienes asumirán mayores costos. Si se presume que los obreros no tienen fuentes adicionales de ingreso, será su salario el que pagará las tarifas. De otra parte, el incremento de tarifas se traduce en un mayor gasto proporcional para los sectores asalariados de bajos ingresos. Por aquí se introduce una doble financiación de los servicios estatales de asistencia que contribuye a reforzar el proceso de concentración de ingresos. No parece que sea ésta una política social benéfica para el sector, máxime cuando se excluyen del plan acciones de política como el incremento de vivienda.

A ello debe agregarse un elemento nuevo, no reconocido en el PIN: Si es cierto que las industrias más dinámicas de la economía colombiana se caracterizan por estar dedicadas a la producción de artículos que no son bienes-salario, o bien a satisfacer demandas del mercado exterior, será de esperar que los incrementos en la competitividad se basen en reducciones de costos: en estos tipos de industria el salario es, más que un elemento de demanda, un costo, cuya reducción se hará necesaria, así no se pueda lograr mediante recortes a los ya existente. De ello se encarga, por ejemplo, la inflación.

El otro punto destacado de la NPS del Plan se refiere al sector informal de la economía, caracterizado por "salario inferior al mínimo legal, largas jornadas laborales, ausencia de prestaciones y malas condiciones de trabajo" (202), y que cubre aproximadamente un 40% del empleo urbano.

Este sector es tema muy principal de preocupación del plan, cuyos objetivos al respecto son el desarrollo de mecanismos de intermediación financiera como forma de acceso a crédito de fomento subsidiado, el impulso a transferencias tecnológicas y la capacitación empresarial a las empresas del sector. Las medidas de política serán: extensión de los servicios del SENA; adopción de medidas que favorezcan la asociación de pequeñas empresas; racionalización de los esfuerzos dedicados a la promoción de formas asociativas, particularmente con criterios de rentabilidad económica.

Lastimosamente el documento se limita a una definición descriptiva y empirista del sector, y ello le impide ver algunos fenómenos de considerable importancia, entre los cuales se destaca el hecho de que una proporción importante de las empresas del sector funcionan sobre la base de contratos con entidades del sector moderno, las cuales

recurren a esta forma a fin de evitar el salario y las prestaciones. Es bastante generalizado el fenómeno de las llamadas industrias domiciliarias en el sector de las confecciones, por ejemplo. Una política de protección al informal no puede eludir este hecho.

Sea cual fuere la consecuencia de esta omisión la NPS referida al sector se caracteriza por tener como objetivo fundamental la extensión hacia él de los servicios sociales, mediante la búsqueda de mayor vinculación a las Cajas de Compensación y una re-orientación del gasto social de las mismas hacia metas de salud, alimentación y nutrición, mercadeo popular y recreación de bajo costo; la expansión de la cobertura del ICBF a poblaciones de alto riesgo, y la canalización de esfuerzos a través del Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad (IPC).

Con ello se configura la NPS del Estado colombiano. Como se ve, no carece de originalidad y sensibilidad social, al concentrarse en dos sectores de la población que han estado largamente al margen de la actividad asistencial estatal. Lo lamentable es que tal preocupación pase por encima del sector asalariado, y sea éste el pivote sobre el cual recae una porción sustancial del financiamiento de la NPS, a través del incremento de tarifas que él paga (a esto añádase el estímulo a la privatización de algunos de ellos, lo que los encarecerá más aún), a través del proceso inflacionario que, como bien se sabe, golpea prioritariamente al sector y, finalmente a través de la repetida exigencia de rentabilidad, que, al lado de las consecuencias benéficas que pueda tener para el PIN en su conjunto, se traducirá, en alguna medida en reducción de costos, es decir, descensos en el salario real.

En este sentido el PIN no es muy original, puesto que tanto **Las Cuatro Estrategias** como **Para Cerrar la Brecha**, también descansaron sobre el sector asalariado.