

**PRESIDENCIALISMO Y POBREZA EN COLOMBIA
1990-2010**

JUAN MANUEL COBOS MARTÍNEZ

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
BOGOTÁ, D.C.
2011**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	08
1. REFLEXIONES EN TORNO AL PRESIDENCIALISMO	15
1.1. EL RÉGIMEN POLÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO	15
1.2. PRESIDENCIALISMO Y CLIENTELISMO EN AMERICA LATINA Y COLOMBIA.	17
1.3. LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y LO SOCIAL EN EL FRENTE NACIONAL	20
1.4. PRESIDENCIALISMO Y POBREZA A PARTIR DE LA ADMINISTRACIÓN TURBAY.	24
2. PRESIDENCIALISMO Y POBREZA EN COLOMBIA EN LOS AÑOS 90'S	28
2.1. LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991	29
2.2. SAMPER. LA BUSQUEDA DE UN SALTO SOCIAL PARA DISMINUIR LA POBREZA.	31
2.3. INTERVENIR LA POBREZA A TRAVES DE LA RED DE APOYO SOCIAL-RAS.	35
2.4. LA POBREZA UN PROBLEMA SOCIAL COMPLEJO.	41
3. URIBE: ¿PRESIDENCIALISMO PERSONAL O BONAPARTISMO EN COLOMBIA? LA UTILIZACIÓN DE LOS POBRES	46
3.1. LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA: LOS 100 PUNTOS DEL MANIFIESTO DEMOCRÁTICO	49
3.2. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO.	57
3.3. LOS PROGRAMAS DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL	60
3.4. RESULTADOS INSTITUCIONALES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ACCION SOCIAL 2002-2010	65
3.5. MÁS ALLÁ DE LOS DISCURSOS, LAS METODOLOGÍAS Y LOS RESULTADOS INSTITUCIONALES EN LO SOCIAL. OTRAS MIRADAS	74
3.6. URIBE: EN BUSCA DE UNA PROSPECTIVA	85
3.6.1. Visión Colombia II Centenario: 2019	85
3.6.2. Política Nacional de Competitividad y Productividad (Visión Colombia 2032)	86
4. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS PROSPECTIVAS.	90
BIBLIOGRAFÍA	95
CIBERGRAFÍA	105

INTRODUCCIÓN

Para iniciar el acercamiento al tema y reconociendo que existen distintos conceptos de sistema político y régimen político. Maurice Duverger considera que sistema político y régimen político son expresiones semejantes: “Para algunos, régimen político y sistema político son expresiones sinónimas. Una y otra designan el conjunto de instituciones políticas que constituyen el subsistema político de un sistema social. Para nosotros el término sistema político designa un conjunto más amplio que el término régimen político. Estudiar un sistema político no es solamente analizar sus instituciones políticas y su organización ordenada en un régimen político. Es estudiar también las relaciones entre el régimen y todos los otros elementos del sistema social: económicos, técnicos, culturales, ideológicos, históricos, etc.”¹

De otra parte, siguiendo con las precisiones planteadas por Duverger, conviene revisar la relación entre régimen político e instituciones, para identificar el régimen presidencial. “Definimos aquí las instituciones políticas en relación con otras instituciones. Recordemos simplemente que se trata de las instituciones relativas al poder dentro del Estado. La presidencia de la república, el primer ministro, los ministros, el parlamento, la corte suprema, las elecciones. Éstas son las principales instituciones políticas. Cada una de ellas está relacionada con las otras. Nosotros llamamos “régimen político” al subsistema así constituido por el conjunto de las instituciones políticas dentro de un sistema social. El régimen presidencial, el régimen parlamentario, el régimen de partido único, etc.: estos son algunos de los regímenes políticos.”²

El régimen presidencial prevalece en América Latina, en el caso colombiano históricamente se ha tenido este sistema, en el que la jefatura de Estado y de Gobierno es ejercida por el presidente elegido mediante sufragio universal, libre y directo para un periodo fijo de cuatro años con posibilidades de reelección inmediata por una única vez. El legislativo se asigna a una asamblea o corporación de elección popular directa, en la práctica pueden darse apoyos o conflictos entre uno y otro lo que dificulta la gobernabilidad. En el presidencialismo es casi imposible retirar a un mal gobernante, tampoco se puede reelegir a uno bueno por más de un periodo en el país.

En Colombia se han experimentado desde 1990 grandes cambios en lo institucional, en lo político y en lo social, se transforma el Estado y la acción de los gobiernos, a estos últimos en términos del modelo neoliberal imperante les corresponde un papel en la atención a lo social y a la pobreza. En este periodo se evidencia en el trabajo una articulación directa entre la clase política incrustada en el Estado y cercana al presidente de la república y las agencias gubernamentales encargadas de atender la pobreza y el desplazamiento. Ahora la relación del líder político y sus más cercanos colaboradores encuentran que atender lo social puede convertirse en “capital electoral” bajo una relación clientelar entre agentes gubernamentales y ciudadanos atendidos en los programas de asistencia focalizados.

¹ DUVERGER, Maurice. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les Grands Systèmes Politiques*, Citado por DIAZ, Jairo. *Sistemas y Regímenes Políticos*, Bogotá; D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 2002. P. 26

² *Ibíd.*, p. 28

Pero se trata también de una nueva forma de clientelismo cuando se aprovecha la condición de pobreza en la que vive la población asistida por los programas sociales condicionados, en la medida en que existe mayor pobreza aumenta la posibilidad de caer en las manos de las maquinarias políticas.

El círculo se vuelve perverso el clientelismo resulta de el aprovechamiento de una responsabilidad estatal o en la medida en que las comunidades identificadas se encuentran en condiciones de pobreza y desplazamiento no tienen posibilidades de atender sus necesidades básicas y por tanto deben acudir a las agencias de gobierno que pueden resultar controladas por maquinarias políticas, que terminan utilizando a los pobres como capital electoral.

A manera de hipótesis de trabajo se plantea que la atención a la pobreza ha ido paulatinamente ocupando un lugar privilegiado en el despacho presidencial, en los distintos gobiernos desde los años noventa, al centralizar su atención en la agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional, parecería que existe una articulación de intereses políticos entre la atención focalizada a la pobreza y el reconocimiento que hacen los pobres a un determinado líder político en el caso colombiano.

Se busco tener una visión de conjunto sobre las principales acciones, planes, estrategias, propuestas y desarrollos gubernamentales para finalmente realizar una lectura de prospectiva. Algunos discursos, documentos, estadísticas de los gobiernos, así como estudios, análisis y reflexiones realizadas por las instituciones públicas y el mundo académico fueron fuente de indagación para abordar y reflexionar acerca de la relación entre presidencialismo y pobreza en Colombia. De esta manera se propuso realizar una investigación siguiendo el enfoque histórico-hermenéutico.

Éste tema propio de los estudios políticos se centra en los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez, pero tiene como antecedente la forma como lo social ha sido abordado por distintos gobiernos en Colombia y cierra con las tendencias evidenciadas en los comienzos del actual presidente de la república Juan Manuel Santos.

En general, se puede afirmar que es común encontrar en las promesas electorales y discursos presidenciales el tema de la atención a lo social, en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida, la atención de la problemática de la pobreza, de la educación y el empleo entre otros. La lectura de la oferta gubernamental frente a la problemática de la pobreza se realiza desde las políticas públicas sociales contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, es decir, desde la agenda de gobierno.

A manera de antecedentes, es importante recordar que en la década de los ochenta, los gobiernos de Colombia propusieron distintas reformas constitucionales para ajustar la carta a las necesidades políticas, económicas y sociales, siendo la mayoría de éstas declaradas inexequibles por la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la Constitución de 1886. Fue durante el gobierno de Virgilio Barco cuando se inició el proceso de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución Política de 1991, como marco institucional muestra un cambio fundamental en la concepción de la atención a lo social. Como una de las razones del Estado Social de derecho se debe atender

prioritariamente lo social en términos de garantizar la dignidad humana y los derechos ciudadanos.

Al gobierno de Cesar Gaviria - durante el cual se adoptó la constitución vigente - le correspondió asumir la responsabilidad de formular políticas sociales de atención a la pobreza, en coincidencia con la política del Banco Mundial “Estrategias asistenciales para la reducción de la pobreza”³ donde se formularon recomendaciones y establecieron directrices y requisitos para otorgar préstamos: “...se recomienda allí que todo país con carácter de prestatario activo sea objeto de un estudio sobre la pobreza, que servirá de base para la prestación de asesoría en materia de políticas, y de ayuda en la elaboración de programas que apoye el Banco.” Posteriormente, en el estudio sobre la Pobreza en Colombia publicado en 1996⁴, el Banco Mundial, reiteró la necesidad de reducir la pobreza de manera irreversible.

De la misma manera, refiriéndose a los Programas de asistencia social, señaló que deberían estar ubicados en el gobierno: “El despacho presidencial, que debería dedicarse a incubar programas de lucha contra la pobreza, únicamente podrá explorar con eficacia nuevos planteamientos si se concentra en la evaluación oportuna de resultados. Para que puedan funcionar como proyectos piloto, los Programas de la Presidencia deben incorporar módulos de evaluación desde su inicio”.

Indicaba que en la política social y la atención a la pobreza “Se requiere una coordinación adecuada entre los ministerios y los diferentes niveles de gobierno, entre el sector público y el privado y entre los usuarios y los proveedores de servicios sociales. El cambio de gobierno en agosto de 1994 ofrece una magnífica oportunidad para hacer de la reducción de la pobreza un elemento central del nuevo Plan de Desarrollo”⁵. La atención a la pobreza, para los asesores del Banco Mundial, organismo que estaba dispuesto a brindar todo su apoyo, debía ser considerada como una estrategia prioritaria del gobierno colombiano, reconociendo que atender a la pobreza requería paciencia y perseverancia pues se trataba de intervenciones de largo plazo.

Así mismo afirmaba que “Colombia carece de una red de seguridad social integral para su gente pobre, aunque si tiene tres programas de asistencia social...”, lo que hacía referencia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a las acciones de la Presidencia de la República en asistencia social (Fondo Social, Programa para la juventud, la mujer y familias pobres y Planes de derechos humanos y desarrollo para Medellín) y el Seguro Social (no enfocado a los pobres pero susceptible de ajustes para atender discapacitados y ancianos)⁶. La Presidencia de la República atendía el grupo de programas asistenciales con dos propósitos: la satisfacción de necesidades básicas y la asistencia de grupos vulnerables en pobreza absoluta y marginados sociales y económicos en los municipios más necesitados, pero también lo hacía con una finalidad política puesto que le servían al gobierno para concientizar a la sociedad sobre la necesidad de atender a la pobreza.

³ BANCO MUNDIAL. Estrategias asistenciales para la reducción de la pobreza. 1991. Citado en: BANCO MUNDIAL. La pobreza en Colombia. Primera edición, 1994. Versión traducida 1996. p. XIII.

⁴ BANCO MUNDIAL. Op. Cit, p. XIII

⁵Ibíd., p. XXXV.

⁶Ibíd., p. 187.

El diagnóstico sobre la situación de atención a la pobreza en Colombia resultaba preocupante para el equipo de expertos del Banco. En cuanto a la dinámica que parece asumió la atención a la pobreza en el país, demostró que las recomendaciones se aceptaron e implementaron⁷, iniciándose el tránsito hacia la centralización de programas piloto de atención a la pobreza y la creación de la red de seguridad social en la Presidencia, aprovechando la coyuntura del cambio de gobierno.

Considerando los antecedentes presentados en términos de la relación entre acciones de gobierno y atención a la pobreza, se hace un recorrido por las principales propuestas de política social a partir de la década de los noventa, es decir desde el gobierno de César Gaviria hasta el último período de Álvaro Uribe, para identificar las continuidades o discontinuidades presentadas en la atención a lo social desde los programas liderados por el ejecutivo y las implicaciones de este liderazgo social y lo que representan o pueden representar en el contexto político.

Corresponde al Presidente, elegido para un determinado período, la responsabilidad de la política social en términos de proteger, respetar, garantizar y asegurar el disfrute de los llamados derechos sociales para responder a las necesidades de los ciudadanos.

Una revisión de las acciones del ejecutivo con relación a la política social en Colombia durante el período propuesto, parece indicar cierta continuidad en los planes y programas. Al respecto resulta ilustrativa la siguiente apreciación: "...el gobierno del presidente Uribe no plantea grandes cambios frente a las tendencias de la década de los 90 y de su antecesor Pastrana, por el contrario, las refuerza y aplica de manera aún más drástica, acorde con la profundización del modelo neoliberal."⁸

Un problema afecta a las sociedades en el mundo hoy, es la pobreza, resulta evidente su magnitud y los efectos que genera principalmente desde el ser humano, su dignidad y sus derechos, pero también en términos políticos, económicos y sociales. "Aproximadamente, mil millones de personas viven en el mundo con menos de un dólar al día y 2.700 millones lo hacen con menos de dos dólares".⁹ En general se reconoce que en los últimos años el país ha crecido económicamente pero la pregunta sería ¿Qué ha sucedido en términos de la calidad de vida y del bienestar de un amplio número de seres humanos que viven en condiciones insatisfactorias?

En América Latina la situación es preocupante, el continente presenta altas cifras de pobreza y desigualdad "Sólo en América Latina, 124 millones de personas –es decir, una de cada cuatro- viven con menos de dos dólares al día. En Colombia, en particular, cerca de diez millones viven en estas condiciones."¹⁰ Actualmente, se viene debatiendo sobre las cifras reales de la pobreza en el país, y se cuestiona sobre las consecuencias y fines

⁷ Una de las recomendaciones del Estudio de la pobreza en Colombia decía que: "La Presidencia de la República debería ser el incubador de programas contra la lucha de la pobreza..." para lo cual se le indicaban un conjunto de acciones a seguir. *Ibid.*, p. 199

⁸ COLECTIVO DE AUTORES. *Embrujo Autoritario: primer periodo de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Ediciones Antropos, 2003. p. 8

⁹ CARDENAS, Mauricio. *Introducción a la Economía Colombiana*. Bogotá: Alfaomega Colombiana - FEDESARROLLO, enero de 2007. p. 400.

¹⁰ *Ibid.*

de cambiar metodologías de medición, y si existen o no efectos sobre las cifras oficiales, al respecto se presentan diferencias en la cuantificación.¹¹

Colombia, como Estado Social de Derecho, debe atender la pobreza que padece la mayor parte de la población¹² como un problema social que demanda atención desde el marco de la dignidad humana. Comprender que los factores que la originan y perpetúan en sociedades como la nuestra tienen una explicación que rebasa las interpretaciones cuantitativas es fundamental para realizar un análisis equilibrado de la pobreza como causa y consecuencia de múltiples procesos sociales donde los principales objetos y sujetos son personas -los actos humanos no siempre obedecen a motivos racionales, menos cuantificables-. Todo objeto de estudio de las ciencias sociales interactúa con múltiples factores entendibles mediante el análisis cuantitativo, sin embargo, un estudio complejo del contexto del objeto permite una comprensión integral de la pobreza.

Existen diferentes conceptos de pobreza.¹³ Lo general es entenderla en términos de ingresos, de existencia de carencias ó necesidades básicas insatisfechas, o a partir de una combinación de las dos anteriores. También existe la interpretación de la pobreza como falta o detrimento en el desarrollo de las capacidades, que la percibe como negación de la democracia, desproporción entre necesidades y satisfacciones, falta de bienestar y autonomía, negación de posibilidades de desarrollo y no expansión de las capacidades. Finalmente, existen enfoques desde los que se considera a las personas como sujetos de derechos¹⁴ y la pobreza es medida en términos de la exclusión social, la descalificación de derechos y la inserción precaria. Existen diferentes métodos para identificar y clasificar a la población pobre y vulnerable, que se constituye en el objetivo de atención de la política social. En principio se pueden establecer dos grupos: uno por ingresos y otro por necesidades básicas insatisfechas. Actualmente, se realizan estudios, convocando a misiones de expertos y se construyó un nuevo indicador de pobreza, el Índice de Pobreza Multidimensional IPM.

Mauricio Cárdenas recuerda "... la justificación para reducir la pobreza y la desigualdad no es sólo moral y ética. Es común que la desigualdad en las oportunidades económicas conduzca a desigualdades en los resultados, lo que a su vez refuerza las desigualdades en el acceso al poder político."¹⁵

¹¹ GARCIA TRUJILLO, Andrés. Los Programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. Bogotá: Universidad Javeriana, 2009. p. 119. "Mientras que para el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 66 de cada 100 colombianos viven en la pobreza, para el DNP los pobres son 50 de cada 100 habitantes. De acuerdo con Bonilla y González (2006) esto se debe a que entre 2002 y 2005 el DNP le imputó a los hogares colombianos 21,5 billones de pesos de ingresos inexistentes, razón por la cual entre 2001 y 2005 para el DNP se redujo automáticamente el número de pobres en 2,8 millones de personas y se sacó de la pobreza a 7,7 millones."

¹² El autor consultó los siguientes textos para hacer estas observaciones: GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2007; SARMIENTO, Libardo. Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal. Colombia: Editorial Desde Abajo, 1999.

¹³ ALVAREZ MAYA, María Eugenia; MARTÍNEZ HERRERA, Horacio. El Desafío de la Pobreza. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

¹⁴ CORREDOR, Consuelo. La política Social en Clave de derechos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, febrero de 2010.

¹⁵ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 402

Se escogió para la investigación el enfoque Cualitativo Histórico – Hermenéutico por considerar que es el que más se ajusta a la problemática, al ser este enfoque direccional basado en la percepción de quien indaga, en los fenómenos (“hechos”), apoyado en la sociología, la ciencia política, entre otras, se trata de una mirada interdisciplinar e integral (en relación con las actuaciones de los hombres integradas en su medio, en su contexto)

Esta herramienta de investigación cualitativa permite trabajar con rigor la información, reconstruir experiencias, relaciones, creencias, formas de pensar y actuar en situaciones específicas, se estudian las distintas manifestaciones – mediante el lenguaje, el discurso, los escritos – o directamente consultando a los actores involucrados.

El sujeto fundamental del enfoque cualitativo es el investigador, a él le corresponde el trabajo de integrar lo que se dice o dijo y quién lo dice; y a partir del análisis lograr que la información adquiera significado, le asigna sentido en el marco de una determinada propuesta.

La investigación Histórico – Hermenéutica, se inscribe en el campo histórico y etnográfico, se trata de un proceso cognoscitivo y de interacción; una forma de estudiar realidades humanas, sus fenómenos y las comunidades. Utilizar estos métodos permite una mirada distinta de los problemas sociales, políticos o económicos, de una manera integral.

En el desarrollo del ensayo se encontró que bajo una determinada estructura de contenido apoyada en revisión de textos, discursos, artículos de prensa, fue posible identificar elementos que permitieran mostrar la existencia de una posible relación “presidencialismo – clientelismo – pobreza”. En el transcurso de la investigación al conversar informalmente con algunos actores de organizaciones sociales, instituciones estatales de distintos niveles se encontró que reconocen la existencia de la relación planteada e incluso contaron algunas historias al respecto pero no para ser publicadas por el compromiso que significan. Todo se queda en la “oralidad”, el fantasma es posible.

El trabajo se desarrolló a partir de fuentes primarias de información: consultas bibliográficas, documentos oficiales, discursos, producciones académicas e investigativas y textos de autores de distintas escuelas y tendencias ideológicas para poder contrastar.

Se invita a continuar la reflexión...

Se propuso realizar una visión de prospectiva en el sentido de ¿hacia dónde vamos institucionalmente en la atención a lo social – pobreza? se considera que el “embrujo continúa”, en el sentido que al revisar las propuestas o visiones de largo plazo de los gobiernos 2019 y 2032 no es posible identificar compromiso ni prioridad hacia lo social, por el contrario se continúa en la senda de privilegiar los sectores claves para la competitividad, la llamada prosperidad en lo económico para desde allí articular la atención a lo social, de hecho con la llegada del nuevo gobierno, se inicia un reordenamiento en la atención a lo social desde la presidencia de la República, conservando en lo esencial el modelo.

Considero que este trabajo abre la línea o el espacio para futuras investigaciones en relación con la pobreza, el clientelismo, la ciencia política, la sociología y la economía. Por ejemplo se podría observar la relación entre la atención a lo social, la población asistida, el conflicto y el mapa electoral colombiano; los nexos entre pobreza, democracia y modelo económico; implementar observatorios políticos que den cuenta de la relación presidencialismo, pobreza mediada por el clientelismo y el comportamiento electoral, también Observatorios de pobreza; Analizar la trayectoria de instituciones y organizaciones que desde lo gubernamental atienden la pobreza.

1. REFLEXIONES EN TORNO AL PRESIDENCIALISMO

Existen diversos factores que inciden en la configuración de las dinámicas políticas que suceden en cualquier sociedad, razón por la cual es necesario establecer las características contextuales sobre las que se desarrolla la política, teniendo en cuenta tanto las características del sistema político como las del régimen político sobre el cual funcionan.

1.1 EL RÉGIMEN POLÍTICO DEL PRESIDENCIALISMO

Decimos que un sistema es todo conjunto de acciones o toda disposición de seres o cosas en las que es posible percibir un ordenamiento lógico a través de su estructura o de su actuación, y en las que cada componente contribuye según un plan y un fin común. En este sentido cuando se hace referencia al sistema político, se habla de todo el conjunto de dinámicas, procesos, relaciones e interacciones políticas de una sociedad, entremezclando al Estado y la sociedad, en el interior del sistema político.

Los sistemas políticos se componen entonces de elementos institucionales, normas formales e informales que conforman el régimen político, los actores institucionalizados de la sociedad mediante los cuales se canalizan las demandas políticas de la misma, y los valores que se desprenden de la cultura política y de los cuales es revestida la sociedad.¹⁶

Autores como David Easton¹⁷ consideran el Sistema Político como una caja negra en la cual entran las demandas políticas de una sociedad y éstas son transformadas, por tanto al salir, vienen a configurarse como respuestas a dichas demandas, así se habla de los inputs (entradas) y los outputs (salidas).

De esta forma se considera que al interior de los sistemas políticos se da un movimiento circulatorio similar al del cuerpo humano, donde la sangre circula entrando y saliendo del corazón por unas vías determinadas (venas y arterias) y transformándose para el buen funcionamiento del cuerpo humano.

“En el seno del sistema político se genera un movimiento circulatorio doble, conformado por diferentes elementos, que es esencial para la propia existencia del mismo. Estos elementos son, por una parte, los flujos de la sociedad para con el régimen político que, de manera simplificada, son las demandas surgidas de cualquier fuente y condicionadas a la naturaleza del régimen, y el apoyo al mismo que es particularmente relevante porque su variación afecta al destino de las distintas autoridades políticas, al propio régimen y a la misma sociedad. Por otra parte, se encuentran los flujos del régimen político hacia la sociedad que representan las políticas públicas”¹⁸

¹⁶ ALCÁNTARA, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

¹⁷ EASTON, David. Esquema Para el análisis político. Buenos Aires: Amorroutu Editores, 1979.

¹⁸ ALCÁNTARA, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Op. Cit. p.57

El sistema político se encuentra rodeado por un entorno en el cual se desarrolla y del cual surgen demandas y acciones que afectan el sistema político y asimismo las acciones del sistema afectan dicho entorno. “El entorno de un sistema político es el medio en el cual este último se desarrolla, evoluciona y con el cual interacciona. (...) el entorno impacta con el sistema político y éste en aquel”¹⁹.

Por otra parte es preciso puntualizar que por **régimen político**, se entiende el conjunto de las instituciones que regulan y ordenan el funcionamiento del Estado y el ejercicio del poder del mismo, de igual forma es el régimen político quien establece los lineamientos y valores sobre los que se cimientan tales instituciones. “Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”²⁰.

Las instituciones de las que se habla se configuran como las normas y procedimientos que establecen comportamientos y marcos de acción al interior del Estado y en su relación con la sociedad. Dichas instituciones pueden ser formales, es decir que se encuentran establecidas expresamente (por medio de leyes, normativas, constituciones etc.) o informales, cuando hacen parte de acuerdos tácitos implícitos en la cultura de la sociedad. “(...) *el régimen político hace relación al conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico que concurren a formar el gobierno de un país dado durante un periodo determinado (...)*”²¹.

Las instituciones que conforman el régimen político, vienen a revestir al Estado no solo de un orden mediante el que puede funcionar, sino que además le otorgan legitimidad para que sus actuaciones sean reconocidas y aceptadas por la sociedad.

“El régimen político como expresión o como materialización del Estado institucional requiere, necesita, como se decía antes, de unos fundamentos de legitimidad. Cuando se habla de legitimidad, se hace referencia a la aceptación social que debe existir de la autoridad que el Estado ejerce sobre la sociedad”²².

Es preciso reconocer que existen diversos regímenes políticos o formas gubernamentales que han configurado el Estado moderno y su funcionamiento, sin embargo uno de los criterios que tradicionalmente ha definido la forma cómo se ordenan los gobiernos se refiere a la separación de las ramas del poder (ejecutivo, legislativo y judicial).

“Según la organización de cada uno de los poderes del Estado, así como del conjunto de interrelaciones entre ellos o más específicamente entre el poder legislativo y el ejecutivo, aparecen rasgos y peculiaridades que permiten distinguir entre gobierno de asamblea, presidencialismo y régimen parlamentario”²³.

¹⁹ CASTRO, Román. Temas Claves de Ciencia Política. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A, 1995. p. 16

²⁰ BOBBIO, Norberto, *et al.* Diccionario de Política. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, Novena edición, 1994. p. 13-62

²¹ VARGAS, Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá: Almudena Editores, 1999.

²² *Ibid.*

²³ PALMER, Ramón. Estructura Institucional del Estado, Citado por: DEL ÁGUILA, Rafael. Manual de Ciencia Política. Madrid: Editorial Trotta, 1997. p. 177 - 204

Interesa en este trabajo el régimen conocido como presidencial o presidencialismo, sobre el que se llamará la atención por cuanto es el que corresponde al contexto político no solo colombiano, sino también al que predomina en la región Latinoamericana.

En el presidencialismo, contrario al parlamentarismo que otorga gran poder a la Asamblea y de alguna forma rompe con la búsqueda de un equilibrio entre los poderes, sí se aplica de forma más clara la separación de poderes, generando una mayor autonomía a cada uno y abriendo la posibilidad real de que se controlen entre sí, aunque también exista la posibilidad de trabajar mancomunadamente para lograr alcanzar sus objetivos.

El presidente es la figura central sobre la cual recae el poder ejecutivo. Éste es elegido por el pueblo mediante el sufragio o por la Asamblea o Congreso y a su vez es el presidente quien designa a sus jefes de departamento o ministros. Aquí el presidente no es políticamente responsable frente a la asamblea, pero si éste falta a la ley o a la constitución, la asamblea puede responsabilizarlo, sin embargo no puede destituirlo, así como el presidente no puede en ningún caso disolver la asamblea.²⁴

Teóricamente se han delineado una serie de características que tiene el presidencialismo, sin embargo, no en todos los casos dichas características se encuentran presentes de la misma forma o con la misma intensidad e importancia, depende de cada sociedad. *“Un sistema presidencial se distingue fundamentalmente por cuatro características básicas: la elección popular y directa del presidente; una completa separación entre el ejecutivo y el legislativo; el período fijo del presidente; y la inexistencia de mecanismos para que éste disuelva el Congreso o adelante elecciones”*²⁵

1.2 PRESIDENCIALISMO Y CLIENTELISMO EN AMERICA LATINA Y COLOMBIA

En América Latina, luego de una época de transiciones hacia la democracia en cada una de sus sociedades, se ha desarrollado un estilo propio de régimen presidencial que ha despertado tanto reconocimientos como críticas; sin embargo, es claro que los tipos de presidencialismo de la región han venido evolucionando de acuerdo a sus contextos, configurándose formas presidenciales específicas que no siempre responden o encajan en las características de lo que podría denominarse un presidencialismo clásico.

“(…) el presidencialismo se ha fortalecido como el sistema de gobierno preferido en la región y ha dado muestras de su capacidad de adaptación a los nuevos desafíos. En este sentido se debe entender la designación de presidencialismo renovado.²⁶ Esto confirma la tesis según la cual los arreglos institucionales pueden mostrar una mejor funcionalidad cuando las condiciones contextuales cambian y los actores políticos tienen la capacidad

²⁴ Ibid.

²⁵ NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario. El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas. Contenido en: NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998. p. 116

²⁶ Ibid.

de aprender del pasado y de reaccionar a los nuevos desafíos de las democracias modernas”.²⁷

En Colombia, al igual que en la mayoría de América Latina, existe un fuerte presidencialismo. El presidente, elegido popularmente por el constituyente primario, para períodos de gobierno de cuatro años, es el Jefe de Estado que encarna la unidad nacional, y a su vez es el jefe de gobierno que desarrolla un conjunto de políticas específicas junto con su equipo de gobierno, seleccionado según las facultades que le confiere el ordenamiento institucional. Sin embargo, en la Constitución Política proclamada en 1991, se le otorgó al Congreso la facultad de aplicar mociones de censura, figura propia de los regímenes parlamentarios.

Si bien, se supone que existe una clara división entre las tres ramas del poder público, es evidente que en nuestro país, la rama ejecutiva ha tenido una amplia capacidad de persuasión e influencia e incluso imposición sobre las competencias y funciones de las ramas legislativa y judicial, que poco a poco se han ido acrecentado; el presidente se ha convertido en la figura en la que se condensa toda la dominación y la autoridad. De igual manera, se ha hecho cada vez más recurrente, como estrategia política, la modificación o reforma de los mecanismos legales instituidos y las estructuras institucionales como camino para solucionar los impedimentos a las políticas y acciones del ejecutivo.

Analistas como Mauricio García²⁸ consideran que esto se ha convertido en una costumbre política denominada “fetiche constitucional”, es decir, la creencia colombiana de que cada vez que se presente un problema socialmente relevante, se requiere modificar las normas o crear nuevas para resolverlos.²⁹

Así mismo, se ha considerado que el régimen político colombiano presenta características propias de regímenes patrimonialistas, donde la dominación es ejercida por un solo hombre, que necesita de varios funcionarios para imponer su autoridad, pero que a su vez, todos los cargos se originan en la administración central de la “comunidad doméstica del monarca”; además, en este tipo de régimen, el presidente se rodea de todas las instituciones formales de una democracia y ejerce, de hecho, un cuasi monopolio sobre todas las decisiones relativas a la designación, traslado o remoción de funcionarios a cualquier nivel. Allí la estructura de poder es radial, es decir que el presidente se constituye en el centro y desde allí emana el poder en todas las direcciones³⁰.

²⁷ ORTIZ, Richard. Contextos, instituciones y actores políticos, Citado por: NOHLEN, Dieter. Estudio de las instituciones políticas en América Latina: en el institucionalismo contextualizado. México: UNAM, p. 1-29.

²⁸ GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. El Otro Derecho No. 26-27: Notas Preliminares para la caracterización del derecho en América Latina. Bogotá: ILSA, 2002. p. 11-48

²⁹ Él menciona que esa situación se ha presentado en América Latina en general y dice que “Esta práctica sigue latente en el continente: el recurso a las reformas constitucionales es todavía una solución para resolver las deficiencias de una democracia representativa fuerte.

³⁰ OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1980.

Lo anterior nos lleva a evaluar cuáles son los principales defectos que afectan al sistema presidencialista colombiano, tal y como lo plantea el siguiente cuadro:

SEIS DEFECTOS BASICOS DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA (*)	
1.	La pugnacidad <i>ab initio</i> entre Presidente y Congreso, lo que genera ingobernabilidad, incoherencia y politiquería, por razón de ser elegidos ambos órganos del poder en elección popular directa.
2.	El debilitamiento, fragmentación y final desaparición a que están condenados los partidos políticos en este sistema, por razón del rol secundario que cumplen.
3.	La imposibilidad de poner término constitucional al mandato de un Presidente malo, como la de prolongar el mandato de uno bueno.
4.	De la mala elección de un presidente funesto, con el agravante de no poder destituirlo, no responde ningún partido sino el pueblo que lo eligió, es decir, nadie.
5.	La debilidad inherente del Presidente como jefe del Ejecutivo, quien, por no haber sido elegido por el Congreso, no tiene de origen su respaldo, teniéndolo que negociar todos los días.
6.	Las incompatibilidades entre las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que debe cumplir la misma persona. El Presidente de la República.

Algunas personas plantean que “En América Latina el presidencialismo ha fracasado”³¹ fundamentadas en que la mayoría de los países de la región actualmente tienen sistemas multipartidistas o bipartidistas fragmentados, que lleva a que los presidentes difícilmente logren mayorías parlamentarias, lo que ocasiona enfrentamientos entre instituciones de origen y legitimidad popular: el Presidente y el Congreso. Al presentarse ese enfrentamiento el presidente intenta gobernar por decretos o acudiendo al legislativo primario. Esa situación puede generar maniobras del ejecutivo para fortalecer sus respaldos en el legislativo acudiendo a “acuerdos” o hasta haciendo ofrecimientos a los legisladores, dado el caso. En ese sentido resulta ilustrativo el trabajo de Leal y Dávila³² en donde se identifica “que el clientelismo no es un mero vicio de los políticos, sino el nervio real del Estado, y como tal, el factor determinante de dos fenómenos simultáneos, la estabilidad y la inestabilidad del sistema”.

Parecería que nuestros políticos y gobernantes han comprendido bien el tema y aprendieron a explotarlo de acuerdo con sus necesidades. Los mencionados autores conceptualizan el clientelismo como “la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos”, nos muestran como la política en un determinado momento va cambiando su razón de ser en este contexto y se torna “...más fría y pragmática; la desideologización se impuso y con ella se generalizó “el cruel pago al contado” de los favores, los puestos y los votos.”

El clientelismo en términos políticos, trasciende las relaciones individuales entre patrón y cliente e intercambios, hoy estaríamos ante una relación más compleja de redes de interacción, múltiples actores, acciones y fines; en ese sentido, “Debe entenderse más bien como un entramado de redes de relaciones complejas y compuestas por multiplicidad de individuos, que articulándose y combinándose entre sí, y operando simbióticamente con las reglas legales, sociales y políticas capturan sectores amplios de la institucionalidad para su propio beneficio. Actores gubernamentales, políticos,

(*) CALDAS, Tito Livio; et alii. El Sistema Parlamentario: El mejor gobierno para Colombia. Bogotá: Legis Editores S.A., 2004. p. 40

³¹ VALENZUELA, Arturo; et alii. El Sistema Parlamentario. El mejor gobierno para Colombia. Bogotá: Legis editores S.A., 2004. p. 49-52

³² Leal y Dávila, Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Págs. 9-10

empresariales, y hasta armados o criminales, asociados para socavar decisiones y recursos del Estado en beneficio propio, constituyen dicho entramado.”³³ Es preocupante el impacto que tienen comportamientos clientelares en lo político, lo económico y hasta lo social, en este último tema, se invita a la reflexión en torno a los posibles impactos clientelares en la atención a la pobreza, ya que ésta debe ser una función del Estado, pero termina, en algunos casos, confundiendo con el quehacer del gobernante de turno y desde allí se prestaría como un espacio próspero de relaciones clientelares.

Alfonso López M,³⁴ en una de sus columnas de opinión “Colombia, víctima del sistema presidencial”, defiende la instauración de un régimen parlamentario; en cuanto a los males del actual régimen destaca que “El régimen presidencial colombiano está asfixiando al país por el exceso de poderes con que cuenta el jefe de Estado.”... “El divorcio entre la jefatura del Estado y la jefatura del gobierno está a flor de labio en la Colombia contemporánea, cuando para calificar ciertos propósitos políticos, se distingue entre política de Estado y política de gobierno... El régimen parlamentario entrañaría un gran avance institucional por que la administración es ajena a los partidos políticos y esclava de las reglas de la carrera administrativa, y los partidos se abstendrían de hacer proselitismo entre los empleados públicos” el expresidente defendía un régimen parlamentario para Colombia. Así mismo insiste en las bondades del régimen parlamentario cuando dice que “El régimen parlamentario entrañaría un gran avance institucional porque la administración es ajena a los partidos políticos y esclava de las reglas de la carrera administrativa, y los partidos se abstendrían de hacer proselitismo entre los empleados públicos, limitándose a dar a conocer sus soluciones para los problemas.”

1.3. LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y LO SOCIAL EN EL FRENTE NACIONAL.

El 10 de mayo de 1957, cayó la dictadura de Rojas Pinilla, permitiendo una reforma política que se venía gestando por varios líderes políticos de los partidos liberal y conservador -con el apoyo de la Iglesia y de los sectores industrial y bancario-, la que se denominó Frente Nacional³⁵ y sería el resultado de acuerdos políticos previos (de las élites políticas para salir de la crisis, como algunos los denominan). El primer acuerdo, la llamada declaración de Benidorm, se suscribió el 24 de julio de 1956 entre Alberto Lleras Camargo (liberal) y Laureano Gómez (conservador), y contenía los aspectos básicos del pacto político realizado; el 20 de julio de 1957 los mismos actores políticos suscribieron el Pacto de Sitges, ratificando los acuerdos de su interés. Estos actos se constituyeron en la antesala del tercer momento, el Plebiscito del 1 de diciembre de 1957 que se materializó en las dos legislaturas posteriores a las elecciones parlamentarias de 1958 y convirtió en realidad la reforma a la constitución que incluía los acuerdos del Frente Nacional firmados

³³ MOLINA, Jesús María. Democracia en Colombia y Poder Público. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP. p. 37

³⁴ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso; et alii. El Sistema Parlamentario. El mejor gobierno para Colombia. Bogotá: Legis editores S.A., 2004.págs. 14-15

³⁵ “En 1956 los dirigentes de los partidos Conservador y Liberal concertaron un “pacto de caballeros” para derrocar la dictadura, cuyos resultados fueron, en 1957, una Junta Militar que reemplazó a Rojas hasta agosto de 1958 y, por mandato de un Plebiscito, el *Frente Nacional*, estrategia que dispuso el turno presidencial para las siguientes cuatro elecciones y el reparto burocrático entre ambos partidos”. Tomado de: <http://www.ensayistas.org/critica/colombia/sanchez3.htm#_edn3> fecha: 16/06/2011.

para la “convivencia política”: la paridad, la alternación, de los presidentes y el reparto del botín burocrático.³⁶

Como lo expresa Augusto Hernández Becerra:

“De esta manera, escarmentados por años de lucha fanática y estéril, liberales y conservadores convirtieron en norma constitucional la alternación en la Presidencia de la República durante cuatro períodos (1958-1974) y el reparto entre ellos, durante este lapso, de todos los empleos nacionales por partes iguales (regla de la “paridad”)³⁷

Se recuperó la institucionalidad del régimen político presidencial y los líderes de los partidos hicieron un llamado a la unidad nacional para lograr acuerdos supra partidistas que los ayudase a superar la crisis; gracias a los acuerdos que originaron el Frente Nacional y su posterior institucionalización -que la mantuvo por más de 20 años-, se convirtió en la primera gran reforma política que en la práctica llevó al fortalecimiento del bipartidismo y de la institución presidencial en Colombia.

En este período -previsto inicialmente de 1957 a 1968, pero extendido hasta 1974- se habló de “presidencialismo de legalidad marcial”, del cual Alberto Lleras Camargo fue el primer presidente. En términos generales, los poderes asignados al mandatario se referían al nombramiento y remoción de funcionarios, el manejo del presupuesto y otros temas de la gestión pública, pero además debía atender temas sociales prioritarios para una atrasada sociedad rural, con complejas relaciones laborales y problemas de violencia que venían desde los años 50. Sorprende en lo social lo que algunos estudiosos han denominado el “auge en la educación y la cultura”, ligado a todo el proceso de los movimientos sociales de izquierda -en esta época surgieron distintos movimientos armados. Un común denominador del período fueron las denuncias por el descuido, corrupción e incluso inmoralidad en la atención a la educación, salud, trabajo, agricultura, vivienda, entre otros. Según Archila³⁸ “los creadores del Frente Nacional creían que con atenuar los odios partidistas se abriría para el país una nueva etapa de armonía que permitiría no solo el crecimiento económico sino mayor bienestar social”. Ya en este momento se empezó a visibilizar la relación que marcaría la atención a lo social hasta nuestros días, ligándola al crecimiento y desarrollo económico.

Siguiendo con Archila³⁹, durante este período lo social fue atendido de manera ineficiente, se incrementaron los gastos pero los resultados -en términos de eficiencia en el manejo de los recursos- no fueron los esperados, además del crecimiento acelerado de la población. Otras hipótesis que se le atribuyeron fueron las precarias reformas sociales y la

³⁶ SARABIA BETTER, Arturo. Reformas políticas en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2003. p. 31

³⁷ HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia. Consultado en internet: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/regulacionjuridica.pdf>>, Consultado en julio 20, 2011.

³⁸ ARCHILA NEIRA, MAURICIO. El Frente Nacional, una historia de enemistad social. Universidad Nacional De Colombia, Sede Bogotá, 1997. p.189 - 215

³⁹ ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Protesta social y Estado durante el Frente Nacional. Bogotá: CINEP, 1997. p.9 – 55.

utilización de manera excesiva del Estado de Sitio⁴⁰ y de los mecanismos de represión a los conflictos sociales por parte del Ejecutivo.

De otra parte, Pedro Medellín⁴¹ hizo una caracterización del período del Frente Nacional, que resulta oportuna para evidenciar el perfil presidencial:

Desde el presidencialismo absolutista de Núñez hasta lo que Gaitán Mahecha llamaría la "presidencia de papel" de la Constitución de 1991, pasando por el presidencialismo de la "legalidad marcial" del Frente Nacional, el poder político se ha definido de acuerdo con los poderes conferidos al presidente, como se dijo anteriormente, para nombrar y remover funcionarios públicos; para definir el presupuesto, las rentas y el gasto público; para reglamentar las leyes del Congreso; para disponer de las fuerzas armadas cuando se considere necesario; o para usar los poderes extraordinarios que le otorgaban el Estado de Sitio o de conmoción interior y la emergencia económica.⁴²

Ya mejorado el panorama político de ese período, el Frente Nacional se consolidó y sería reconocido, como se ha dicho, por dos características esenciales: alternación y paridad en el ejercicio del poder. Con la alternación, al cumplirse el período de cada presidente cumpliría sería cambiado por uno del otro partido; con la paridad, la participación en la repartición de los cargos públicos de todo nivel se daba en igualdad de condiciones, para los dos partidos.

Al respecto, Tirado Mejía⁴³ afirmó:

“El Frente Nacional logró uno de sus objetivos: disminuir los logros clientelistas; sin embargo lo hizo a un alto costo, pues, paradójicamente, fortaleció el clientelismo, lo que no hizo otra cosa que debilitar la democracia en el país y poner en duda la legitimidad de los procesos electorales.”⁴⁴

El eje del programa de gobierno de Alberto Lleras Camargo, fue erradicar la violencia política en el campo ya que frenaba el desarrollo de la agricultura, motor económico del país. En lo social, impulsó la educación con la creencia de que era el camino para el desarrollo. En 1962, durante el gobierno de Guillermo León Valencia, se continuó incentivando la educación hacia el desarrollo y se fortalecieron los programas de vivienda de interés social, obras públicas y servicios públicos. Propuso políticas de salud e impulsó algunos programas como: “drogas genéricas e integración hospitalaria” para los más pobres.

Ligadas al gobierno de Carlos Lleras Restrepo, quien inició su período reclamando mayores poderes presidenciales en lo político-administrativo, aparecieron grandes

⁴⁰ El Estado de sitio se contemplo en el artículo 121 de la C.P. y le permitía al ejecutivo hacer uso de poderes excepcionales

⁴¹ CEPAL. Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina: Similitudes y Diversidades. Pedro Medellín Torres, Consultor de la División de Desarrollo Social, Proyecto FRA/02/073.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ TIRADO MEJÍA, Álvaro. Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis. En: Nueva Historia de Colombia, volumen II., Bogotá, D.C.: Editorial Planeta, 1989.

⁴⁴ *Ibíd.*

reformas del Estado especialmente en el campo económico, a las que se añadieron algunas de corte social. En ese sentido, en 1968 promovió una reforma constitucional que estableció mecanismos de transferencias de recursos del gobierno central a los municipios para atender lo social en salud y educación (por ejemplo, los decretos expedidos sobre educación media diversificada que van a dar origen a los INEM); también se crearon el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- y el Instituto de Bienestar Familiar –ICBF-.

En 1970 llegó el gobierno de Misael Pastrana Borrero con su propuesta de las “Cuatro Estrategias”, cuyos objetivos en lo social apuntaban a la construcción de vivienda, la productividad agrícola y la redistribución del ingreso. La estrategia que lideraba el modelo se basaba en la construcción de vivienda social, para lo cual se crearon en 1972 las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV) y un mecanismo económico para apoyar el modelo: la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC). De esta manera, el gasto público tuvo su componente social en la reactivación de la economía por la generación de empleo al utilizar transitoriamente mano de obra poco calificada.

En términos generales, se puede afirmar que durante este período, con base en los acuerdos políticos logrados, se consiguió facilitar la convivencia política pacífica, poniéndole fin a los enfrentamientos entre dirigentes políticos de los dos partidos y permitiendo el reparto político y administrativo en las distintas instituciones del Estado Colombiano. Lo importante de este período fue lo político partidista y el retorno del país a su institucionalidad leída en el restablecimiento de un poder presidencial fuerte, reflejado en la posibilidad de tomar decisiones sobre las personas que harían parte del gobierno en todas sus dependencias -exceptuando sólo los incluidos en la carrera administrativa-; en las finanzas públicas, en la capacidad para reglamentar leyes, en el manejo de las Fuerzas Armadas o de acudir al uso de las normas de excepción “Estado de sitio” o “emergencia económica”, en síntesis, poder presidencial fortalecido.

En términos sociales la deuda era grande, sin desligar los problemas de violencia que venían desde los años 50 y que impactan a la sociedad y sus necesidades, los distintos gobiernos de una u otra forma atendieron temas de salud, educación y vivienda, aunque sin estar desligados de las denuncias por problemas de corrupción en la atención de estos temas. De otra parte, se visibilizaba la relación que marcaría la atención de lo social hasta nuestros días ligándola al crecimiento y desarrollo económico, e impulsando para ello reformas al Estado para lograrlo.

Como se anotó anteriormente, en la práctica el Frente Nacional se extendió hasta el gobierno liberal de Alfonso López Michelsen, con su plan: “Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, económico y Regional 1975–1978”⁴⁵. La política social estuvo dirigida a: 1) La mejora en la alimentación y la nutrición de la población, a través del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN); 2) Impulso de la dinámica del sector agrícola a través del Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI); 3) El desarrollo urbano y regional; 4) Programas de salud y saneamiento ambiental, como reconocimiento de su influencia directa no sólo en el bienestar de la población sino en la productividad del recurso humano; 5) Integración de las zonas marginales urbanas a los mecanismos de

⁴⁵ El Plan Nacional de Desarrollo es la base de las políticas gubernamentales de los presidentes de Colombia, es un pacto social entre la comunidad y el estado para planificar el desarrollo territorial.

participación y 6) Ampliación de la cobertura en educación, tanto cualitativo como cuantitativo para todos los niveles, pero con énfasis en la primaria por considerarlo el generador de una mayor rentabilidad social.⁴⁶

El PAN fue creado para mejorar la situación nutricional de la población colombiana y así elevar el potencial del recurso humano disponible, sobre todo en las clases más pobres. Según las cifras presentadas por ese gobierno, para la década del setenta, “Alrededor del 60% de los niños menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición y un estudio reciente muestra que el 30% de las familias tiene una mala nutrición... La desnutrición afecta, finalmente, la capacidad y productividad en el trabajo de las personas”⁴⁷, y como consecuencia se presentaba un desmejoramiento de las capacidades de la población para obtener los ingresos que le permitieran su sustento. El programa se fundamentó básicamente en: los beneficios de una dieta balanceada; maximizar la producción y productividad en el campo para generar no sólo un amplio abastecimiento de alimentos y eficiente comercialización, sino también un estímulo al pequeño productor campesino, que a su vez beneficiaría a los grupos más pobres del sector rural; y por último ampliar la inversión en acueductos y alcantarillados, entre otros aspectos, por su influencia directa sobre la sana nutrición y alimentación⁴⁸.

Este gobierno presentó ante el Congreso una reforma a la Constitución que pretendía modernizar la justicia y actualizar el régimen municipal y departamental, para que fuera tramitada mediante una Asamblea Nacional Constituyente -conocida como la “mini constituyente de López. Fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de justicia el 5 de mayo de 1978.⁴⁹ Los partidarios del presidente consideraron que “se había frustrado una gran opción para el Estado y para la evolución social en Colombia.”⁵⁰

En síntesis, el gobierno de Alfonso López buscó atender problemas sociales y dio continuidad al acuerdo suprapartidista del Frente nacional con sus implicaciones político-democráticas. En política social, avanzó con la propuesta de planes de atención hacia diferentes problemáticas: el PAN, el DRI y otros programas de bienestar, salud y educación. En cuanto a la reforma política merece destacarse la propuesta de la miniconstituyente, declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

1.4 PRESIDENCIALISMO Y POBREZA A PARTIR DE LA ADMINISTRACIÓN TURBAY

Para el período 1978-1982 llegó a la presidencia el liberal Julio César Turbay Ayala. Su gobierno se caracterizó por una ola de tensiones y conflictos sociales que lo llevaron a presentar ante el Congreso una reforma constitucional que buscaba cambios semejantes a los propuestos por López Michelsen, incluyendo lo judicial, la que fue aprobada en diciembre de 1979.

⁴⁶ LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional: Para Cerrar la Brecha, Programas Sociales. p. 2.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia del 5 de mayo de 1978, Mediante la cual se declara inexecutable el Acto Legislativo N° 2 de 1977.

⁵⁰ Tomado de <<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso190165-una-carta-remendada>>, consultado el 14-06-2011.

Al parecer el presidente Turbay se enteró del futuro fallo adverso y respondió dando muestras de su astucia política y usando el poder presidencial: El 2 de noviembre de 1981 expidió el decreto 3050 sobre requisitos a tener en cuenta para los fallos de la Corte "...mediante el cual se dispuso que los fallos que declararan la inconstitucionalidad o inexecutable de los actos legislativos reformativos de la Constitución Política requerían de la mayoría de las tres cuartas partes de la votación favorable de los integrantes de la Corte..."⁵¹. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del ejecutivo, también fue declarada inexecutable por la Corte Suprema.⁵²

El gobierno Turbay, pareció siempre más interesado en la lucha contra la subversión, el estatuto de seguridad y su propuesta de reforma constitucional que, como se dijo, seguía los parámetros de su antecesor y también fue declarada inexecutable. De otra parte, dio continuidad a la atención a lo social a partir de los planes propuestos por López Michelsen. Debe destacarse la intención de ligar la atención a la pobreza con los lugares afectados por el conflicto armado.

Durante el siguiente gobierno, Belisario Betancourt (1982-1986), se continuaron los intentos de pacificación del país y se dio atención a lo social y la pobreza. Este gobierno promovió una reforma constitucional dirigida a fortalecer el proceso de descentralización municipal, sacando adelante un conjunto normativo de carácter administrativo y fiscal departamental y municipal: Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986; posteriormente se aprobó el Acto Legislativo N° 1 de 1986 que establece la elección popular de alcaldes.⁵³

Por medio de la ley 35 de 1982 el Congreso Nacional le confirió facultades al Ejecutivo, para dar amnistía a un sector guerrillero. En su artículo 8° determinó adelantar un plan para zonas y comunidades afectadas por el conflicto armado, con el fin de crear mejores condiciones sociales y económicas para la convivencia y el mejoramiento de las condiciones de pobreza en esos lugares. En esa época se asociaba con mucha fuerza la idea de pobreza, violencia y ausencia estatal, y se pretendía restarle argumentos a la violencia.

"El Gobierno expidió entonces cuatro decretos reglamentarios y creó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) a través de una directiva Presidencial. Los primeros programas, en 1982, se desarrollaron en las zonas del Magdalena Medio y Urabá. Su objetivo básico fue favorecer el desarrollo de un vasto conjunto de acciones orientadas a lograr la creación de condiciones mínimas de infraestructura económica y social."⁵⁴

En este gobierno se crearon las veedurías, con el fin de realizar el control, seguimiento, y evaluación de todos los proyectos contratados y ejecutados dentro del PNR.

⁵¹ MEDELLÍN, Pedro. La imperceptible erosión del poder presidencial en Colombia, en: Estudios Políticos no. 26. Medellín, 2005. p. 135

⁵² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia del 3 de noviembre de 1981, se declara inexecutable el Acto Legislativo N° 1 de 1979.

⁵³ MEDELLÍN, Pedro. Op. Cit. p. 135

⁵⁴ FLÓREZ, Luis Bernardo. Colombia Gestión económica estatal de los 80's: Del ajuste al cambio institucional. Bogotá: Universidad Nacional, sine data. p. 333-334.

Hacia finales de 1984 se diseñó el Plan de Supervivencia de la Infancia Superior, programa de salud dirigido a los niños y a las madres, con una amplia capacidad de ejecución.

Durante la década de los ochenta se intentó realizar reformas en los sectores más problemáticos en lo social: salud y educación, lo que conllevó una propuesta descentralizadora materializada en 1986. Desde comienzo de los años setenta y durante los ochenta, en concordancia con orientaciones de los organismos internacionales –entre ellos el Banco Mundial–, se ejecutó el modelo de educación media diversificada con la creación de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada –INEM-⁵⁵ que surgieron con el propósito de facilitar la inserción laboral de los egresados. Al mismo tiempo se favorecieron programas técnicos en los niveles secundario y superior.

La prioridad del sector educativo se trasladó a la educación superior a distancia y a la alfabetización de adultos, a través de la Campaña de Instrucción Nacional. Así mismo, se puso en marcha el Plan de Fomento de Educación Rural con el objetivo de mejorar la calidad y eficiencia de la educación primaria en el sector rural, al tiempo que se implantaba la metodología de Escuela Nueva. Recomendado como modelo de éxito, Argentina lo implementó pero Colombia terminó abandonándola.

En general se puede afirmar que el gobierno de Betancourt le dio prioridad al tema de los procesos de paz, pero también continuó atendiendo lo social y la pobreza. Se le dio importancia a la política educativa, especialmente en los programas de educación superior a distancia y alfabetización. Se promovió una exitosa metodología “Escuela Nueva”, que organismos internacionales tomaron como ejemplo para la región pero que en Colombia se abandona.

En temas administrativos, fiscales y de reforma constitucional se destacan: el marco normativo de la descentralización fiscal y la aprobación del Acto Legislativo 1 de 1986 que establece la “Elección Popular de Alcaldes”.

En el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), además de priorizarse la política económica del país respecto al manejo monetario y fiscal, también se tuvo en cuenta la política social. Un aspecto fue el Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, que buscaba afrontar los factores sociales, económicos y políticos determinantes de la pobreza. “Sus acciones más importantes se orientan a rehabilitar y desarrollar los asentamientos humanos; ampliar y mejorar los servicios básicos de educación y salud: garantizar el suministro de bienes básicos y la seguridad alimentaria; y en, general, elevar los ingresos y la productividad de los desfavorecidos”⁵⁶.

El plan de gobierno contenía un capítulo completo con las líneas de salud, educación, bienestar y seguridad social del hogar, empleo e ingresos, para sustentar cómo el

⁵⁵ ESCOBAR, Miryam. Sobre los orígenes del INEM y la incidencia de los Organismos Internacionales. “En pleno Frente Nacional, el gobierno recibe recursos de ayuda y asistencia técnica de la Agencia Internacional de Desarrollo, de la UNESCO y del BM dirigidas a reformar la educación, ampliar la cobertura del sistema escolar e iniciar programas de educación funcional de adultos con capacitación para el trabajo”

⁵⁶ PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL. Plan de Desarrollo del gobierno de Virgilio Barco Vargas 1986-1990, prologo, aspectos especiales. p.13.

desarrollo social serviría a los propósitos de erradicación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de la población⁵⁷.

De acuerdo con el Plan de economía social, en la década 1976-1986, el país había mejorado las condiciones de salud, avance reflejado en la disminución de las tasas de mortalidad general e infantil –aunque seguían siendo altas, al compararlas con otros países del mismo nivel de desarrollo- y en el aumento de la expectativa de vida al nacer. Sin embargo aún continuaban los problemas de falta de cobertura de los servicios de salud, las dificultades para el ingreso al sistema Nacional de Salud y poco acercamiento a la comunidad, así como las malas condiciones de nutrición de los infantes y la poca accesibilidad a ciertos servicios básicos -baja calidad del agua e infraestructura domiciliaria-.⁵⁸

En lo referente al bienestar y la seguridad social del hogar, el ICBF estaba cumpliendo con sus funciones de proteger a la infancia y al anciano indigente en lo relacionado con su integridad y satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia como lo son el hogar, la alimentación y el bienestar social.

“Colombia ha experimentado, en las últimas décadas (1976-1986), tres fenómenos demográficos diferentes cuyos efectos todavía repercuten sobre el mercado laboral. El primero de ellos se asocia con el proceso de transición demográfica en el país. El segundo, se relaciona con la acelerada urbanización que acompañó el patrón de desarrollo adoptado. El tercero, con el considerable flujo migratorio de grupos poblacionales en edad de trabajar hacia las zonas fronterizas y el exterior”⁵⁹

Ciertos factores como el desorden en los manejos de los recursos y la poca inyección de capital, impidieron que el Plan de Erradicación de la Pobreza tuviera éxito. El principal logro, en materia social, fue la expansión de los Hogares de Bienestar Familiar, que facilitaron el cuidado de los niños a las familias más pobres, constituyéndose estos programas de protección y atención al menor, en los de mayor impacto social en Colombia.

⁵⁷ Ibid. Capítulo 2.

⁵⁸ Ibid. Un poco el contexto en términos de la accesibilidad al servicio salud por parte de la población. Desarrollo social, diagnóstico.

⁵⁹ Ibid. Diagnóstico del mercado laboral. P. 69.

2. PRESIDENCIALISMO Y POBREZA EN LOS AÑOS 90'S

En términos generales, durante el cuatrienio 1986–1990 la situación era crítica en lo político y social: violencia terrorista dentro de la guerra contra el narcotráfico, protestas contra la extradición, sociedad atemorizada. En este contexto, el gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional que fracasó en el Congreso de la República pues la Constitución de 1986 en su artículo 218 lo señalaba como único órgano competente para revisar o reformar la Constitución y establecía el proceso a seguir. La situación social y política continuó siendo complicada por lo que el presidente acudió a la figura del constituyente primario, el pueblo con poder, para reformar la Constitución “con este argumento decide emitir el decreto 927 a través del cual convoca a los colombianos para que se pronuncien en las próximas elecciones (presidencia de 1990) a favor o en contra de la convocatoria de un cuerpo constituyente especial.”⁶⁰

La forma de convocar la constituyente contaba con múltiples apoyos de la sociedad y los candidatos, pero también generó “celos” en la clase política y el Congreso que veían en ello una jugada contra sus intereses y poder. La consulta triunfó en el mismo proceso electoral que llevó a la elección de César Gaviria, quien hábilmente logró un pacto o acuerdo político con las fuerzas políticas tradicionales y con la Alianza Democrática M-19, sobre aspectos básicos de la convocatoria. Procedió entonces a legalizarlo mediante decreto continuando con el proceso, que pasó por normas para votar la Asamblea, competencias, requisitos y temáticas. Dada la forma y el proceso que siguió la Asamblea se abrió el sistema y permitió la participación de diversos actores, lo que llevó a democratizar en principio, el régimen.⁶¹

En el Gobierno Gaviria (1990-1994) la política social se fundamentó en un enfoque tradicional del desarrollo, buscando el crecimiento del capital humano y su cualificación, capacitando la población para afrontar nuevas oportunidades (apertura económica). Con esto también se buscaba garantizar el acceso equitativo a los cuatro servicios fundamentales: educación, salud, vivienda y agua potable, logrando una infraestructura social eficiente y sostenible que redujera la desigualdad. Se implementó una nueva variable para hacer posible la consolidación de la paz en el país.

“Por su parte, en el campo social, aún después del enorme impulso de los años setenta, los problemas no son inferiores: la educación rural es muy baja y la secundaria en las ciudades tiene cobertura que sólo alcanza el 48% de la población; la salud básica se halla en un estado muy deficiente, ya que sólo el 20% de las personas más pobres tienen algún tipo de servicio de esta naturaleza; los acueductos y alcantarillados tienen cobertura de sólo 65% y 53%, respectivamente. El número de personas pobres asciende a casi trece millones, algo más de la tercera parte de nuestra población.”⁶²

⁶⁰ ROLL, David. Un siglo de ambigüedad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Cerec e Iepri., 2001. p. 241.

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² LA REVOLUCIÓN PACÍFICA. Plan de Desarrollo de César Gaviria 1990-1994, prologo, introducción. p. 10.

“En cuanto a los resultados esperados en materia social, merece destacarse la reducción del número de pobres en más de tres millones durante el cuatrienio 1990-1994, en virtud de los programas de vivienda popular, educación, salud, agua y alcantarillado. Por supuesto que para la medición del impacto sobre la pobreza, el plan de desarrollo “La Revolución Pacífica”, se descalificó el método tradicional de medición con base en la línea de pobreza, y se acudió únicamente al cuestionado método de las necesidades básicas insatisfechas, NBI.”⁶³

El profesor Valderrama cuestiona el método de Necesidades Básicas Insatisfechas y la forma en que se manipula en el Plan La Revolución Pacífica, y en este sentido indica:

“No es más que una falacia decir que... 931.000 personas dejan de ser pobres porque acceden a los servicios de acueducto y alcantarillado, o que 854.000 dejan de serlo porque reciben subsidios de vivienda, es algo propio de personas burguesas y mezquinas desconecedoras de la realidad social.”⁶⁴

2.1 LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991

La Constitución de 1991 abrió un período de reformas modernizantes para Colombia; se consagró el Estado Social de derecho cuyo fundamento en lo jurídico lleva a preservar y defender la dignidad humana, se estableció la tutela como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, se procuró la convivencia pacífica de los colombianos, pero sobre todo se estableció la función social del Estado en el sentido de propender por el bienestar social y por la calidad de vida del pueblo que ahora son fines sociales del Estado⁶⁵

En cuanto al tema de prosperidad y pobreza, en el plan de desarrollo la Revolución pacífica” el gobierno pronosticaba que éste brindaría a los colombianos “una prosperidad que no hemos conocido hasta ahora” (Presidencia de la República DNP, 1990). No obstante, al final de dicho cuatrienio el número de pobres por ingresos se incrementó en 1.900.000, aumentando la incidencia de la pobreza del 48,9% al 52,8%. Según Sarmiento “la gran ausente de ese gobierno fue la política social, a pesar de las pequeñas escaramuzas de gasto público dentro del paquete neoliberal–asistencial impulsado”⁶⁶

Darío Restrepo⁶⁷ señala que para los economistas que defienden el neoliberalismo, “...es un principio de política económica según el cual los precios son el indicador fundamental para el análisis de las asignaciones de los factores productivos: el capital, el trabajo, la tierra, la tecnología y el conocimiento.” Pero es necesario tener en cuenta que este

⁶³ VALDERRAMA DÍAZ, Rodolfo. Apuntes del CENES. II. Planes, políticas y Realidad Social: Una crítica a los planes de desarrollo. Colombia: Semestre 95 - I semestre 96. p. 74.

⁶⁴ *Ibid.* p. 74

⁶⁵ SARMIENTO, Libardo. Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal. Colombia: Editorial Desde Abajo, 1999. p. 48

⁶⁶ SARMIENTO, Libardo. Balance evaluativo – prospectivo En: Hacia dónde va el Salto Social. Bogotá: FESCOL, 1987. p. 220.

⁶⁷ RESTREPO, Darío, De la Falacia Neoliberal a la nueva política En: La Falacia Neoliberal, Bogotá: U. Nacional. p. 19-20

modelo invade nuestras vidas y nos afecta en lo político, lo económico y lo social. En este último sentido, en términos del mercado, pueden resultar encareciendo los precios de los artículos incluso a los de primera necesidad, lo que termina afectando la vida de amplios sectores de la población en condiciones de pobreza y marginalidad que demandan atención de servicios en: educación, salud, servicios públicos domiciliarios y seguridad social, entre otros. Frente a esta realidad resulta contradictorio cómo en el marco del neoliberalismo y del nuevo orden constitucional de 1991 asistimos en lo social a “La mercantilización de lo público”⁶⁸. El profesor Varela nos muestra que en el nuevo orden se entregan los sectores más álgidos de lo social a las lógicas del mercado, por ejemplo en el caso de la seguridad social integral con la ley 100 de 1993, igual sucede, aunque con otras lógicas, con la educación y los servicios públicos domiciliarios en la ley 142 de 1994.

Colombia ingresó a la política económica neoliberal de la mano de un socio directo, los dictámenes del Consenso de Washington, formulados para la región y que en general comprenden: liberalización comercial y financiera, lucha contra la inflación y reducción del déficit fiscal, privatizaciones y flexibilidad de las relaciones laborales.⁶⁹ Este modelo se institucionalizó desde el gobierno de César Gaviria y sigue hasta nuestros días. La visión económica como tal, va mas allá de este trabajo, pero interesa evidenciar como se involucran los impactos generados en lo social y se demandan acciones de intervención de política social, tema en el que desde 1990 hasta hoy, nuestros gobernantes han seguido las recomendaciones de las agencias internacionales, así como sus estudios, diagnósticos y apoyos permanentes, abarcando los estudios de pobreza del Banco Mundial, la cooperación internacional como el Plan Colombia en sus distintas fases, llegando a la conformación de la Misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza.

Como se indicó, al gobierno Gaviria se le reconoce un avance constitucional, institucional, económico y administrativo, pero no fue suficientemente claro su aporte frente a la pobreza. Este aspecto lo va a reconocer el entrante gobierno de Ernesto Samper para quien:

“Los cambios económicos y políticos no se han reflejado todavía en mejores niveles de vida para la mayoría de los colombianos. La persistencia de niveles alarmantes de la pobreza y la ampliación de la brecha en los ingresos rural–urbana son síntomas de la necesidad de volcar los esfuerzos del conjunto del país hacia un gran salto social que acelere la propagación de los avances económicos al conjunto de la población”⁷⁰

En general, se puede decir que existe cierta continuidad en el modelo de intervención económica, política y hasta social y frente al conflicto en términos de los acuerdos logrados, entre las administraciones de Virgilio Barco y César Gaviria.

De otra parte y referido al presidencialismo y la constitución de 1991, Pedro Medellín afirmó:

⁶⁸ VARELA, Edgar, La Mercantilización de lo Público. Ensayos sobre gestión y políticas públicas. Cali: Universidad del Valle, 2005.

⁶⁹ RESTREPO, Darío. De la Falacia Neoliberal a la Nueva Política. Op cit.

⁷⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DNP, 1994. Citado por SARMIENTO, Libardo. Balance Evaluativo–prospectivo en: Hacia dónde va el salto social. Bogotá: FESCOL, 1987. p. 219

“La expedición de la Carta Constitucional de 1991 marcó un quiebre en el ordenamiento político e institucional del presidencialismo. Pero no tanto por los límites que haya establecido al ejercicio del poder presidencial, como por el resultado que produjo una asamblea constituyente completamente desprovista de un proyecto político e ideológico sobre las reglas de juego que debían regir las relaciones políticas e institucionales de los colombianos. La manera como operó la Asamblea Constituyente puso en evidencia la consolidación de esa especie de sociología política de la reforma que ha venido erigiéndose como un factor de obstrucción a los cambios de fondo. Es la sociología en la que todos tratan de mantener ese empate agónico en el que todos siguen perdiendo, para que nadie gane nada”⁷¹

2.2. SAMPER: LA BUSQUEDA DE UN SALTO SOCIAL PARA DISMINUIR LA POBREZA.

Durante el Gobierno de Ernesto Samper (1994–1998), el Plan de desarrollo llamado “El salto social” buscaba fundamentalmente fortalecer reformas de tipo político y económico, para generar, a partir de ellas, transformaciones en lo social. El objetivo general del plan era la consolidación y transformación social, hacia una sociedad más pacífica y equitativa, cimentada sobre un proceso de desarrollo dinámico y sostenible. También buscó, por medio de la adopción de un modelo económico alternativo de desarrollo, un avance significativo en cuatro campos: el desarrollo social, la competitividad, política ambiental y el desarrollo institucional.

El Salto Social incluyó la llamada “Estrategia económica y social”, que además de estar encaminada a cumplir con los objetivos de crecimiento económico, incluía lo social como camino hacia el desarrollo económico del país. La estrategia social giró en torno de siete ejes fundamentales: el desarrollo humano, la seguridad social integral, el mejoramiento del hábitat, la equidad y participación de la mujer, la atención a minorías étnicas, el apoyo al desarrollo de los pequeños propietarios y la economía campesina y el acceso a la justicia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana⁷². De lo anterior, se pueden destacar el desarrollo humano, la seguridad social integral y el mejoramiento del hábitat.

Este plan de gobierno se sitúa en una posición intermedia del debate típico entre los economistas neoliberales, quienes sustentan que la mejor política de distribución es la del libre mercado y otros que se apoyan en la tesis del intervencionismo estatal (tesis marxista). En el plan se resaltan dos caminos para incidir en la distribución del ingreso, “El primero es a través de aquellos gastos sociales focalizados hacia los sectores más pobres de la población; el segundo, es creando mecanismos de apoyo al empleo de estos mismos sectores. Más sin embargo este plan pone a la educación y el empleo como los puntos vitales de encuentro entre el desarrollo social y el desarrollo económico”⁷³.

Aparece en Colombia la necesidad de diseñar metodologías generales distintas al NBI – Necesidades Básicas Insatisfechas- para identificar quienes son pobres, ya que atender la pobreza se constituye en el eje de atención en términos de política social, lo que explica

⁷¹ MEDELLÍN, Pedro. La Imperceptible Erosión del Poder Presidencial en Colombia. En: Estudios Políticos no. 26. Medellín, 2005. p. 137

⁷² EL SALTO SOCIAL. Plan de Desarrollo de Ernesto Samper Pizano 1994-1998: Descripción de la estrategia económica y social: fundamentos, estrategias. Capítulo 1.

⁷³ *Ibid.* p. 17.

por qué en este gobierno se diseñó el SISBEN⁷⁴ -Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales-.

Aunque a Samper le preocupaba lo social –el plan priorizaba la educación y la salud- los conflictos económicos que afectaron a este Gobierno, incluida la crisis hipotecaria, no contribuyeron al mejoramiento del bienestar y de calidad de vida de la población, el crecimiento económico estuvo muy por debajo de las metas esperadas.

Como ya se dijo, uno de los principales componentes a mejorar, era la educación, para lo cual se formularon una serie de metas a lograr, tales como:

“Educación básica: lograr la universalización, una mayor equidad en el sistema educativo en cuanto al acceso y la permanencia por medio del otorgamiento de subsidios a estudiantes pobres y puesta en disposición de los planteles públicos de las dotaciones básicas que apoyen el proceso educativo. Además de una mejora en la calidad para los docentes de los planteles educativos.

Educación media: busca consolidar los conocimientos, habilidades y aptitudes desarrollados en la educación básica, permitiendo al estudiante, al mismo tiempo, profundizar en un campo del conocimiento o en una actividad específica, de acuerdo a los intereses y capacidades.

Educación superior: el mejoramiento de la calidad de los programas y la calidad de educación que se recibe en las instituciones de educación superior, al igual que generar ayudas de tipo académicas y económicas a estudiantes de escasos recursos.”⁷⁵

Para 1998 el gasto educativo y cultural alcanzó una participación del 4.88% del PIB - 1.81% más que en 1993-, del cual, el 76% se dedicó a la educación preescolar, primaria y secundaria.⁷⁶

En el tema de salud, se propuso un Sistema de Seguridad Social Integral, eficiente, universal y solidario, que incluyera la ampliación de la cobertura de servicios de salud, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades, así como el mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios de atención curativa. Se desarrollarían programas de protección social para los grupos más vulnerables, la infancia, la tercera edad y los discapacitados.

⁷⁴ El SISBÉN es el Sistema de Identificación de Potenciales beneficiarios de Programas Sociales. Esta es una herramienta de identificación, que organiza a los individuos de acuerdo con su estándar de vida y permite la selección técnica, objetiva, uniforme y equitativa de beneficiarios de los programas sociales que maneja el Estado, de acuerdo con su condición socioeconómica particular. Si una persona ha sido identificada como potencial beneficiario de los programas sociales, es decir que el nivel está entre 1 y 3, podrá acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas y de acuerdo con la reglamentación de cada uno de ellos. La selección y asignación de subsidios, la hacen las entidades ejecutoras de programas sociales del Estado a partir de la información de la base consolidada y certificada por el DNP y los otros instrumentos de focalización que utilice el respectivo programa. FUENTE: Portal web del SISBEN. Se han presentado problemas con este indicador lo que ha llevado a su actualización mediante el SISBEN III – CONPES SOCIAL 117.

⁷⁵ EL SALTO SOCIAL. Plan de Desarrollo de Ernesto Samper Pizano 1994-1998. Junio de 1995. p. 33.

⁷⁶ *Ibíd.*

“Seguridad social en salud: asegurar durante el período de transición el acceso a los colombianos a los servicios integrales de salud a través del sistema de seguridad social, crear las condiciones para que la oferta institucional de salud se desarrolle técnica, administrativa y financieramente y se ajuste a las nuevas exigencias, avanzar en el manejo descentralizado de los servicios de salud en el marco del sistema de seguridad social y mejorar la calidad de los servicios.”⁷⁷

Como una de las principales estrategias para apoyar y organizar la implementación de los programas sociales, articulados directamente desde la Presidencia de la República, se creó la “Red de Solidaridad Social”⁷⁸. El Programa de desarrollo para la niñez, que buscaba la protección de los más jóvenes con el fin de aprovechar todo su potencial a través de la satisfacción de sus necesidades básicas y con un desarrollo armónico e integral: “i) movilización en torno de la niñez. Se promoverá la creación de una conciencia social y comunitaria que beneficie a los niños, generando actitudes y comportamientos de respeto, valoración, protección y participación de los menores en la familia y en la comunidad (...)”⁷⁹

Con el programa de Prevención y atención a la discapacidad se buscaba prestar mejor atención de la población discapacitada, impulsando en primer lugar el desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la discapacidad –a partir del censo de población– para que “Los discapacitados en situación de pobreza serán beneficiados del Régimen Subsidiado de Seguridad social en Salud, así como del Fondo de solidaridad pensional y del programa de auxilios para ancianos indigentes, en las condiciones establecidas en cada caso.”⁸⁰

El plan, considerando la estrecha relación entre el mejoramiento del nivel de vida de la población y las condiciones del hábitat en que se desenvuelven las actividades cotidianas, emprendería, de manera simultánea e integral, cuatro estrategias para enfrentar directamente las tres más notorias expresiones de la subnormalidad, hacinamiento y deplorable condición física de las viviendas, precario equipamiento social e insuficiente cobertura de los servicios públicos:

“Política de vivienda social urbana. Propende por el mejoramiento integral del barrio, garantizando que las viviendas sean de buena calidad, cuenten con los servicios públicos básicos y tengan el equipamiento social y la infraestructura adecuados. La política focaliza el subsidio familiar de vivienda en los estratos más pobres y vulnerables de la población, la integra a la Red de solidaridad Social y lo articula a programas complementarios de mejoramiento del espacio y de la infraestructura de servicios comunitarios.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ COLOMBIA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN “La recesión económica de finales de los años 90 llevó al Gobierno Nacional a tomar decisiones importantes en materia de política social. El diseño y puesta en marcha de una Red de Apoyo Social (RAS), como mecanismo de protección de la población más vulnerable frente a los efectos del desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares, fue una de las iniciativas de política más importantes puestas en marcha en el país en muchos años” (2004:7).

⁷⁹ EL SALTO SOCIAL. Op. Cit.

⁸⁰ Ibid.

Plan de agua. Se ejecutará bajo el esquema de responsabilidad local en la gestión de los servicios, fortaleciendo el papel de la Nación en la planeación, regulación y vigilancia.

Apoyo al desarrollo urbano. La participación de las ciudades es indispensable para integrar las políticas, complementar los recursos y esfuerzos nacionales y mejorar la calidad de vida de la población. El Gobierno Nacional desarrollará estrategias para coordinar las políticas nacionales con las ciudades, fortalecer sus administraciones y lograr un ordenado desarrollo urbano, respetando la autonomía local.”⁸¹

El plan de desarrollo giraría sobre la salud y la educación la política social, estructurado sobre tres ejes “i) programas asistenciales para atender las poblaciones especialmente vulnerables, articulados en la Red de Solidaridad social; ii) políticas públicas con un enfoque global tendiente hacia la transformación política y cultural de todos los colombianos; iii) la articulación productiva de los pobres”⁸²

Si bien bajo la nueva constitución se aumentaban los recursos para el bienestar de la población, un mayor gasto social no se traduce necesariamente en mayor bienestar. Aquí es importante tener en cuenta la capacidad del gobierno, en términos del gerenciamiento de lo social, la corrupción, clientelismo que parecieron afectar a esta administración y que según Sarmiento⁸³ “en muchas ocasiones hacen que el GPS -Gasto Público Social- llegue muy poco a los beneficiarios objetivo”. También se indica sobre investigaciones de órganos de control en el Fondo de Inversión Social, la red de Solidaridad y organizaciones del sector salud.

El gobierno Samper desde el llamado plan “El salto social” buscó transformaciones en el orden social, con reformas en lo económico y político hacia una sociedad más justa, equitativa y pacífica. Se avanzó en cuatro campos: el desarrollo social, la competitividad, política ambiental y desarrollo institucional. Lo social se convirtió en prioridad ligándola con el desarrollo económico del país. El plan de este gobierno se movió en un punto intermedio entre el liberalismo con libre mercado y quienes apoyan la tesis de intervención estatal.

Aunque preocupaba lo social, en este contexto se priorizó la educación y la salud. Como una de las principales estrategias de implementación de los programas sociales desde la presidencia de la república se creó la “Red de Solidaridad Social”.

De otra parte, aunque se reconoció la visión social del plan, a este gobierno se le cuestiona en términos de la implementación, mayor gasto social que no significó mayor bienestar, llegando poco a las poblaciones objetivos.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Exclusión, conflicto y desarrollo societal. Bogotá: Ed. Desde Abajo, 1999. p.126

⁸³ *Ibíd.* p. 98

2.3 INTERVENIR LA POBREZA A TRAVES DE LA RED DE APOYO SOCIAL-RAS-

En el gobierno de Andrés Pastrana (1998–2002) se propuso el Plan Nacional de desarrollo “Cambio para construir la paz”. El objetivo general era posibilitar las condiciones económicas, políticas y sociales para el logro de una paz sustentada sobre desarrollo y crecimiento económico sostenido, y la solución pacífica del conflicto armado en el marco de una sociedad tolerante y participativa.

Siendo la paz el eje principal, el plan proponía cuatro estrategias que deberían contribuir a su cumplimiento.

- Hacia un Estado participativo: fortalecer la democracia participativa para lograr prosperidad, equidad y paz.
- Reconstrucción del tejido social: incentivando el trabajo en equipo, la solidaridad y el estrechamiento de vínculos colectivos.
- Paz y desarrollo: crear condiciones para lograr la paz, que incluía negociación con los grupos armados, para esto era necesaria una reforma política, y generar medidas de intervención contra la corrupción, fortaleciendo la justicia, la defensa y la seguridad.
- Las exportaciones, motor del desarrollo: reactivación de la producción, las exportaciones y la competitividad regional, con acciones concretas en los sectores de infraestructura, minas y energía, industria, comercio y turismo, abriéndose a mercados internacionales

En lo social, de acuerdo con estas estrategias, se buscaba comprometer a la sociedad con la cultura y la formación para el trabajo, la familia, la salud, la niñez y la educación, con medidas capaces de generar una mayor equidad, disminuir la pobreza e incrementar el capital humano y social, como medio para construir la paz y alcanzar la convivencia pacífica. Se pretendía lograr que hubiera: Educación obligatoria hasta el noveno grado; afiliación obligatoria al Sistema General de Seguridad Social en Salud cotizando por el valor real de los ingresos; afiliación únicamente de los más desvalidos en el régimen subsidiado en salud; intolerancia de la violencia intrafamiliar; mejor nutrición y protección para los niños y niñas; mejores condiciones a los discapacitados; Servicio Social Obligatorio para interrelacionar a los jóvenes con la sociedad

Considerando la prioridad del gobierno en educación y salud, para tener mayor cobertura, calidad y eficiencia, se planteó la universalización de los servicios básicos, impulsando la focalización hacia los más pobres con mejor asignación de los recursos -en particular de las transferencias y esfuerzos propios de los entes territoriales.

En salud se buscaba mejorar la competencia entre los diferentes agentes, hacer más sólidas unas entidades y flexibilizar otras, corrigiendo la ineficiencia en la distribución y manejo de los recursos, y en la administración y prestación de los servicios. Se advirtió la necesidad de dar viabilidad financiera al Sistema General de Seguridad Social en salud.

El Plan consideró que la política de intervención frente a la pobreza, debía movilizar a todos los estamentos para que participaran en la dirección, ejecución y evaluación de los resultados de los programas sociales. El compromiso permitiría reducir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en algo más de cinco puntos porcentuales, como resultado del aumento en la cobertura de la educación básica, como elemento principal.

“El índice de desarrollo humano elaborado para Colombia pasará de 0.688 en 1997 a 0.726 en el 2002, principalmente como consecuencia de las mejoras de la educación y la reducción de la tasa de mortalidad por una disminución esperada en la violencia. Los efectos anteriores se ven reforzados vía mayor equidad, originada en una más alta y mejor focalización del gasto público que se espera de los compromisos fundamentales de la sociedad.”⁸⁴

Por último, para garantizar el cumplimiento de los lineamientos y objetivos generales de la política social del gobierno, se buscaría mayor articulación con la investigación social, respetando la autonomía de las comunidades académicas.

De las estrategias de educación se proponían realizar dos tipos de acciones: Desarrollo de programas y reformas legales para superar los problemas del sistema educativo, y dos tipos de proyectos que se utilizarían créditos externos: el Nuevo Sistema Escolar (promovía instituciones educativas autónomas) y la Educación Rural (fortalecer la educación básica, sistematizar y promover experiencias de educación media y técnica formal, y otras modalidades de atención a jóvenes y adultos).

Como una estrategia de cooperación bilateral con Estados Unidos, en octubre de 1999 surgió el Plan Colombia, con objetivos para combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, con lo que se lograría “la consecución de la paz” y “disminuir el tráfico mundial de drogas”⁸⁵. Aunque se concibió para ser ejecutado entre 1999 y 2005, se extendió hasta el 2013 (en 2007 cambió el nombre a Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social)⁸⁶

A mediados del período, en razón a la crisis presentada (decrecimiento económico y pobreza persistente)⁸⁷ como una parte del plan Colombia se creó la Red de Apoyo Social –RAS (apoyado por el Banco Mundial⁸⁸ y el Banco Interamericano de Desarrollo) “que respondía a la necesidad de tener programas temporales de emergencia para la atención de la población en estado de pobreza”⁸⁹ y para atenuar la caída en los ingresos de los

⁸⁴ CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Plan Nacional De Desarrollo 1998–2002. Los compromisos fundamentales de la sociedad: Reconstrucción del tejido social. p. 195.

⁸⁵ ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Seguridad democrática: lo invisible de un régimen político económico. Bogotá, Siglo del Hombre editores; Universidad de Antioquia, 2011. p. 222

⁸⁶ ROJAS, Diana. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? En: Revista Colombia Internacional No.62. p. 15-16. Citado por ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Op. Cit. p. 222-223

⁸⁷ Las consecuencias sociales incluyeron la duplicación de la tasa histórica de desempleo a fines de los 90, un aumento constante en la desigualdad y un incremento drástico en la pobreza que contrarrestó una década de sostenidos progresos en su reducción. Contraloría General de la República. Informe social 2008. Fuente: <http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&folderId=14549089&name=DLF-E-20615.pdf> p. 112 Consultado el 24 de junio de 2011

⁸⁸ El Banco Mundial “propone una nueva definición y marco conceptual para la Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos”. Se trata de una “visión ampliada de Protección Social (...) (que) pone énfasis en el doble papel que desempeñan los instrumentos de manejo social del riesgo: se protege la subsistencia básica y, al mismo tiempo, se promueve la disposición a asumir riesgos”. Robert Holzmann y Steen Jørgensen, Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Febrero de 2000, p. 1. Consultado en <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/revista/vol_21-1/07211.pdf>, agosto, 2008. Fuente datos de la Contraloría General de la República: <http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&folderId=14549089&name=DLF-E-20615.pdf> Informe social 2008. Consultado el 24 de junio de 2011. p.112

⁸⁹DNP. Evaluación de políticas públicas No.3: Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto. Consultado en:

sectores más vulnerables de la población; “sus programas fueron diseñados con el propósito de que su flexibilidad permitiera contraerlos una vez superados los efectos de la crisis económica”⁹⁰. Inicialmente se articularon cuatro frentes de acción: primero, el proceso de negociación con los actores armados, procurando su desmovilización y reincorporación a la vida civil; segundo, la recuperación económica y social para devolver la confianza a la economía colombiana –con dos estrategias: ajuste fiscal y preferencias arancelarias con el ATPA y el fortalecimiento a la RAS mediante el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP)-; tercero, la lucha contra el narcotráfico, que reduciría, en seis años, al 50% el cultivo, procesamiento y distribución; por último, el cuarto frente de acción proponía un fortalecimiento institucional y un desarrollo social hacia una política de Derechos Humanos y Atención Humanitaria, concentrada básicamente en la atención a la población desplazada.⁹¹

En las “Herramientas para la Paz”, la RAS presentó 11 programas puntuales: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, Vías para la Paz, Obras para la Paz, Familias Guardabosque, Gestión Comunitaria, Atención Humanitaria, Transparencia y Convivencia, Derechos Humanos y DIH, El Campo en Acción, que como se dijo desaparecerían una vez superada la crisis, sin embargo permanecieron durante todo el periodo presidencial de Pastrana e incluso con el cambio de gobierno.

Así pues, la prolongación de los programas lejos de ser la continuidad de una medida exitosa, se configura por el contrario como la ratificación de que no se han traducido en estrategias que pongan fin a la situación de pobreza o que desarticulen los factores que generan la misma, sino que mitigan momentáneamente las condiciones de pobreza de los beneficiarios.

“En cuanto a las “herramientas para la paz” del frente de recuperación social, pese a que la administración Pastrana haya asegurado un éxito sin precedentes, su fracaso solo es comparable con el de la erradicación de cultivos ilícitos, debido a problemas de planeación, desarrollo de proyectos, bajo impacto, insostenibilidad, etc. (...) En suma, estos programas son muy deficientes y presentan grandes irregularidades”⁹²

Por otro lado una de las fuertes críticas que han recibido estos programas se refiere a sus efectos adversos, entre ellos se ha des-institucionalizado la lucha contra la pobreza por parte del Estado colombiano, ya que si bien existe una estructura gubernamental diseñada para la atención de las problemáticas sociales (como el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, la Red de Solidaridad Social, el SENA entre otros), dicha estructura perdió injerencia frente a la nueva burocracia creada para el desarrollo de los programas mencionados y de esta forma se redujo el alcance en términos de atención universal a la población en condición de pobreza, como también se complejizó y retrasó el desarrollo de los mencionados programas.

<[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_\(Final\).pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_(Final).pdf)>

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. Plan Colombia-No. Bogotá D.C.: Rodríguez Quito Editores, 2003. p.149-150.

⁹² *Ibíd.*

Según César Giraldo⁹³ “De acuerdo con el Banco Mundial (2002, ix) las reformas introducidas a comienzos de los 90s (constitución del 91, leyes 60 y 100 de 1993), no modificaron la asistencia pública. Esta afirmación no refleja la realidad. Los sistemas de asistencia se están transformando en programas focalizados hacia poblaciones problema. Los tres programas más importantes son: El primero, el Régimen subsidiado de salud. El segundo, los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (...) El tercer programa es de Familias en Acción (que pertenece al Plan Colombia), comenzó a funcionar en el 2002, (...) Los otros programas de asistencia importantes, son (1) Adulto Mayor... (2) Subsidio al Desempleo... (3) Atención a Población Desplazada (...)” Nos indica el autor, que los programas asistenciales son marginales en cobertura y apoyo, de otra parte no existen programas universales para el conjunto de los ciudadanos, que no están integrados a un sistema de protección social, y no tienen la suficiente continuidad”⁹⁴

Ya en el Plan de Desarrollo se mostraban algunas dificultades para la implementación del Sistema de Protección Social:

“La implementación de este mecanismo novedoso de protección social requirió una institucionalidad nueva y una capacidad institucional y logística con la que no se contaba al iniciar el Plan Colombia. La complejidad en su diseño, los requerimientos de la banca multilateral para los desembolsos del crédito, y las demoras en la definición del marco institucional, retardaron el inicio de actividades de la RAS. Una vez se definió dicha institucionalidad en manos del FIP⁹⁵, se presentaron demoras adicionales mientras este fondo creaba la capacidad institucional y logística necesaria para la ejecución de cada programa. Lo anterior impidió que la asistencia llegara con la oportunidad requerida e, igualmente, problemas en su financiamiento hicieron necesaria la intervención de la nueva administración para garantizar su sostenibilidad, la cual aseguró los recursos y la continuidad de los programas”⁹⁶

También otros analistas como el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo hicieron fuertes críticas al proceso por considerarlos ineficaces “(...) los programas de las “herramientas para la paz” ya venían siendo adelantados por otras entidades estatales, como el Sena y el ICBF. Esto ha implicado un debilitamiento de estas entidades a cambio de la creación de una burocracia exagerada y como nunca ineficaz”⁹⁷

Sarmiento también interviene en este debate, y hace una crítica a los programas sociales contenidos en el plan “Cambio para construir la paz”, los que considera ambiguos y descoordinados de los grupos sociales, construidos de forma asistencial sin definir metas cuantitativas anuales, en fin, bastante caótico. “En la práctica significa el desmonte de la función social del Estado en materia de Educación, salud y atención a la niñez; se busca

⁹³ GIRALDO, César. Protección o Desprotección Social. Bogotá: Ed. Desde Abajo, 2007. p. 239

⁹⁴ Ibid. p. 239.

⁹⁵ EL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ, creado por la Ley 487 del 24 de diciembre de 1998 y reorganizado por el Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 y por el Decreto 1003 del 29 de mayo de 2001, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz (Nota aclaratoria del autor)

⁹⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003. p. 20

⁹⁷ CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. Op. Cit. p. 150

incrementar las privatizaciones en el sector social y atiborrar a municipios y a comunidades con nuevas responsabilidades.”⁹⁸ Así mismo considera que:

“La concepción de la política social del gobierno Pastrana es limitada, por lo menos en tres aspectos: i) el desconocimiento de la Constitución de 1991 en materia de derechos sociales, económicos y culturales como fin del Estado Social y Democrático de Derecho. En el Plan se reafirma el viejo Estado patrimonial y oligárquico con su visión asistencialista de prestación de servicios y funcionalidad de lo social al crecimiento económico, reduciendo su financiamiento a las necesidades del ajuste fiscal y reafirmando los mecanismos clientelistas de focalización, ii... III) es elitista y demagógico al considerar que únicamente a las familias pobres las caracteriza el menor capital humano y social....”⁹⁹

Siguiendo con Sarmiento, “La descentralización, el desmonte de subsidios y las privatizaciones hacen parte de las estrategias fundamentales del “Plan Cambio para Construir la Paz” (...) Establece que en el periodo 1999–2002 la mayor responsabilidad del gasto social estará a cargo de las entidades territoriales, más del 50% de la ejecución de la inversión social estará a su cargo.”¹⁰⁰

Según Giraldo, “Dos conceptos han tomado fuerza en la asistencia que acentúan la discontinuidad de los programas. El primero es el de las “Redes de Protección Social”. Tales Redes (en este caso hacemos referencia a la Red de Solidaridad Social y al programa de Plan Colombia denominado Red de Apoyo Social). Se caracterizan por adelantar programas temporales, para atender situaciones urgentes, sobre grupos poblacionales específicos y geográficamente ubicados. El segundo es la introducción de la cultura de proyectos. El concepto de proyectos significa que los programas de asistencia tienen un horizonte limitado en el tiempo, no son continuos (...)”¹⁰¹

Finalmente, otro aspecto que merece destacarse aquí es el compromiso que asume en este período el presidente como Jefe de Estado y de Gobierno con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se trata de una agenda que se adoptó en septiembre de 2000 por los Jefes de Estado y de Gobierno de 189 países participantes en la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas (ONU), con la que buscaban consenso sobre cooperación internacional dirigiendo esfuerzos y recursos para superar problemas de desarrollo de los países pobres del mundo. Se concretizó en 8 objetivos y se establecieron metas o desafíos para su cumplimiento en el 2015. Por lo tanto, les corresponde a los gobiernos comprometidos avanzar en las distintas materias. Los objetivos son: 1) erradicar la extrema pobreza y el hambre; 2) lograr educación primaria universal; 3) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad ambiental y 8) crear una sociedad global para el desarrollo.¹⁰²

⁹⁸ EL FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ. Op. Cit. p. 126.

⁹⁹ SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Op. Cit. p. 126

¹⁰⁰ *Ibíd.* p. 122.

¹⁰¹ GIRALDO, César. Op. Cit. p. 240

¹⁰² Ampliación de esta temática en ODM Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un compromiso son los desarrollos económicos, sociales y culturales. Editora Consuelo Corredor. U. Nacional, PNUD. Bogotá 2010.

Este gobierno propuso el Plan Nacional de desarrollo: “Cambio para construir la paz”, cuyo objetivo general era posibilitar las condiciones económicas, políticas y sociales para el logro de una paz sustentada sobre desarrollo y crecimiento económico sostenido, y la solución pacífica del conflicto armado, apoyado en una sociedad tolerante y participativa, en el cual demostró su preocupación por la violencia y la necesidad de un cambio social, que diera continuidad a algunas iniciativas del anterior gobierno. Con fuertes apoyos internacionales argumentando la paz, terminó implementando medidas dentro de los dictámenes de los organismos internacionales y el modelo neoliberal, firmó acuerdos de cooperación como el Plan Colombia, que incluía programas sociales y logró posicionar al país en el contexto internacional, luego de la crisis de su antecesor.

En lo social, buscó alcanzar mayor equidad y menor pobreza, y pretendió que todos los estamentos de la sociedad participaran en la dirección, ejecución y evaluación de resultados de estos programas.

Este gobierno fue muy cuestionado por la forma como abordó la atención a lo social y el cambio que se ha evidenciado en el modelo de universalización hacia la focalización y la articulación de la atención a la pobreza con los programas del Plan Colombia, entre ellos Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Empleo en Acción, Vías para la Paz, Obras para la Paz, Familias Guardabosque, Gestión Comunitaria, Atención Humanitaria, Transparencia y Convivencia, Derechos Humanos y DIH.

En principio, la Red que respondió a necesidades coyunturales frente a la pobreza -se buscaba intervenirla y mitigarla- paulatinamente se fueron volviendo programas permanentes, contrario a los fines y diseños imaginados se, y posteriormente retomados por el siguiente gobierno, como el Programa Familias en Acción, que se convirtió en prioritario para la Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), fueron un compromiso que se firmó en este gobierno pero que no tuvo ningún avance y debió ser asumido por su sucesor. En términos generales, las acciones de lo relacionado con la atención de lo social y la pobreza fueron muy criticadas.

Sarmiento considera los contenidos del Plan de Desarrollo como “ambiguos, desordenados, en fin caóticos y alejados de la función social del Estado, buscan incrementar las privatizaciones en el sector social y trasladar a los municipios y comunidades las responsabilidades”¹⁰³.

Giraldo destaca como la percepción del Banco Mundial sobre las reformas institucionales y su no incidencia sobre la asistencia pública es errada pues terminan transformando los sistemas de asistencia social focalizándolos hacia poblaciones problema. Se van volviendo marginales y no existen programas universales para toda la población sobre la condición de ciudadanía.

El gobierno Pastrana desde sus inicios se caracterizó por un marcado discurso de paz en medio de la guerra y por buscar acuerdos que nunca llegaron; el rumbo de Colombia no

¹⁰³ SARMIENTO ANZOLA, Libardo. Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal. Ed. Desde Abajo, 1999. p.126.

cambió y si aumentaron los problemas sociales, económicos y otros; se intensificó la guerra y en lo social pareciera que prevaleció lo coyuntural, la improvisación y el desorden. Paradójicamente aunque su actuar no contempló un énfasis en la solución de los problemas de pobreza, terminó creando estructuras que han dado soporte a las posteriores políticas de atención a la pobreza extrema.

El modelo de atención a lo social, la Red y algunos de los programas bandera como Familias en Acción fueron retomados por el siguiente gobierno, Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2010). Por ello en diferentes debates políticos el presidente Pastrana ha reclamado la paternidad del Plan Colombia y de algunos de los programas sociales que desarrolló el siguiente gobierno, entre ellos, como se decía, Familias en Acción.

2.4. LA POBREZA UN PROBLEMA SOCIAL COMPLEJO.

Un problema afecta a las sociedades en el mundo hoy, es la pobreza, resulta evidente su magnitud y los efectos que genera principalmente desde el ser humano, su dignidad y sus derechos, pero también en términos políticos, económicos y sociales. “Aproximadamente, mil millones de personas viven en el mundo con menos de un dólar al día y 2.700 millones lo hacen con menos de dos dólares”.¹⁰⁴ En general se reconoce que en los últimos años el país ha crecido económicamente pero la pregunta sería ¿Qué ha sucedido en términos de la calidad de vida y del bienestar de un amplio número de seres humanos que viven en condiciones insatisfactorias?

En América Latina la situación es igualmente preocupante, el continente presenta altas cifras de pobreza “Sólo en América Latina, 124 millones de personas –es decir, una de cada cuatro- viven con menos de dos dólares al día. En Colombia, en particular, cerca de diez millones viven en estas condiciones.”¹⁰⁵ Actualmente, se viene debatiendo sobre las cifras reales de la pobreza en el país, y se cuestiona sobre las consecuencias y fines de cambiar metodologías de medición, y si existen o no efectos sobre las cifras oficiales, al respecto se presentan diferencias en la cuantificación.¹⁰⁶

Colombia, como Estado Social de Derecho, debe atender la pobreza que padece la mayor parte de la población¹⁰⁷ como un problema social que demanda atención desde el marco de la dignidad humana. Comprender que los factores que la originan y perpetúan en sociedades como la nuestra tienen una explicación que rebasa las interpretaciones cuantitativas es fundamental para realizar un análisis equilibrado de la pobreza como causa y consecuencia de múltiples procesos sociales donde los principales objetos y sujetos son personas -los actos humanos no siempre obedecen a motivos racionales, menos cuantificables-. Todo objeto de estudio de las ciencias sociales interactúa con múltiples factores entendibles mediante el análisis cuantitativo, sin embargo, un estudio complejo del contexto del objeto permite una comprensión integral de la pobreza y una serie de interrogantes acerca de las mejores estrategias para combatirla.

¹⁰⁴ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 400

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ GARCIA TRUJILLO, Andrés. Los Programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. Op. Cit. p. 119.

¹⁰⁷ El autor consultó los siguientes textos para hacer estas observaciones: GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social?; y SARMIENTO, Libardo. Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal.

Mauricio Cárdenas en una de sus reflexiones sobre el tema escribe "...conviene recordar que la justificación para reducir la pobreza y la desigualdad no es sólo moral y ética. Es común que la desigualdad en las oportunidades económicas conduzca a desigualdades en los resultados, lo que a su vez refuerza las desigualdades en el acceso al poder político."¹⁰⁸

Existen diferentes conceptos de pobreza.¹⁰⁹ El más generalizado está referido a los ingresos; existe la interpretación de la pobreza como carencia ó necesidades básicas insatisfechas, o a partir de una combinación de las dos anteriores.

Así mismo, otras lecturas se refieren a ella: como falta o detrimento en el desarrollo de las capacidades, negación de la democracia, desproporción entre necesidades y satisfacciones, falta de bienestar y autonomía, negación de posibilidades de desarrollo y no expansión de las capacidades. Finalmente, existen enfoques desde los que se considera a las personas como sujetos de derechos¹¹⁰ y la pobreza es medida en términos de la exclusión social, la descalificación de derechos y la inserción precaria.

Se conocen diferentes métodos para identificar y clasificar a la población pobre y vulnerable, que se constituye en el objetivo de atención de la política social en Colombia. En principio se pueden establecer dos grupos: uno por ingresos y otro por necesidades básicas insatisfechas. Actualmente, se realizan estudios, convocando a misiones de expertos y se construyó un nuevo indicador de pobreza, el índice de pobreza multidimensional.

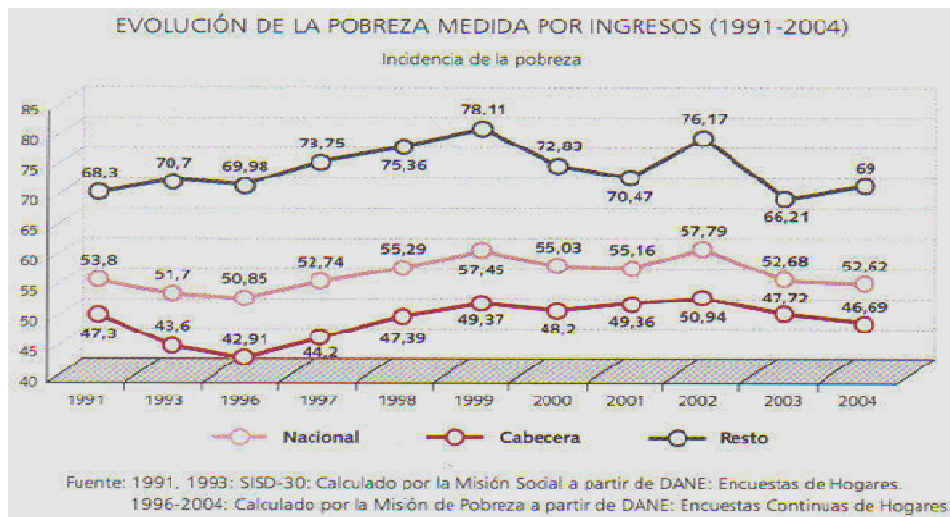
Otro de los debates a nivel mundial desde distintas disciplinas y académicos, tiene que ver con las complejas relaciones entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad, tema que aunque relacionado, va más allá de este trabajo, pero que es un aspecto que se deja abierto para otros estudios relacionados con la política y la economía. En este sentido, la pobreza y la desigualdad se entienden, actualmente, como fenómenos multidimensionales, que por lo tanto demandan lecturas y estrategias para atenderlos en ese contexto.

¹⁰⁸ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 402.

¹⁰⁹ ALVAREZ MAYA, María Eugenia; MARTÍNEZ HERRERA, Horacio. El Desafío de la Pobreza. Bogotá: siglo del Hombre editores, 2001.

¹¹⁰ Corredor, Consuelo. La política Social en Clave de derechos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, febrero de 2010.

Evolución de la pobreza medida por ingresos (1991-2004)¹¹¹



Ahora surgen otros interrogantes, ¿cómo lograr el desarrollo económico y no quedarse en los logros de un crecimiento económico que está reforzando la desigualdad? En la actualidad se plantea el modelo multidimensional propuesto por la universidad de Oxford: es importante intervenir con políticas estatales para atender a poblaciones vulnerables, recordando las funciones y obligaciones del Estado Social de Derecho en su compromiso con la dignidad humana.

Es en ese sentido que sectores organizados de la sociedad civil y de la academia demandan atención y asignación de recursos presupuestales para lo social, la desigualdad y la pobreza. En la Constitución del 91 se dio uno de los cambios más significativos en el tema de protección de los derechos fundamentales y de los derechos sociales que en su filosofía buscan impactar en una mejor condición y calidad de vida. “Para ilustrar este punto, vale la pena mencionar que el gasto público consolidado en educación, salud, nutrición, seguridad social y vivienda apenas llegaba al 8% del PIB a principios de los años noventa. Este monto se duplicó en los primeros cinco años de la vida de la nueva Constitución, de manera que en 1996 llegó a 16,7% del PIB.”¹¹² Sin embargo, los compromisos con la seguridad democrática han afectado el gasto social.

Las intervenciones hacia la atención de la pobreza en términos de la política social, se han orientado en los últimos años hacia la educación, la salud, las pensiones, los servicios públicos domiciliarios y las redes de protección social.

La educación, en términos de lo económico social es considerada como bien meritorio, por su incidencia sobre la economía y la forma como se multiplican sus efectos de equidad. “Si la educación se deja exclusivamente en manos del mercado, el acceso a las oportunidades de acumulación de capital humano dependerá esencialmente de la riqueza de los individuos. Por ello, se justifica el apoyo estatal a través de la educación gratuita, o

¹¹¹ INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL; et alii. La Política y la Pobreza en los Países Andinos. Perú: Imprenta Miraflores, enero de 2007.

¹¹² Ibid. p. 444

por lo menos subsidiada.”¹¹³ Como se indica en otra parte del trabajo, uno de los sectores de atención en términos de política social en Colombia es la educación, y los distintos gobiernos de una u otra manera se interesaron por sus problemáticas, ya sea en la oferta, las aulas, los maestros, la cobertura, las tecnologías y la educación a distancia.

En cuanto a la salud, relacionada directamente con el “más fundamental de los derechos” como lo es la vida, demanda atención prioritaria del Estado; sin embargo es evidente que a partir de la ley 100 de 1994 se asiste a un proceso de “mercantilización”, ya que se le terminó entregando el sector al mercado, con los problemas que ello implica en cuanto a los “derechos” universales de la población. “El mercado de la salud presenta innumerables fallas las cuales pueden generar grandes problemas de eficiencia y equidad. Por ello se justifica la participación del Estado.”¹¹⁴

Se esperaría que el Estado al intervenir en el tema de la protección social, contribuya a resolver estructuralmente los problemas que afectan a quienes no poseen recursos económicos para garantizarles una vida digna; estas son las personas que generalmente resultan afectadas por mínimos ingresos, desempleo, enfermedad, y otras carencias: vivienda, educación, servicios públicos. El gobierno colombiano a través de programas focalizados a la asistencia social ha buscado reducir la pobreza y atender a la población desplazada por el conflicto interno; el otro aspecto de intervención social son los llamados “aseguramientos” que buscan apoyar a la población que tiene empleo formal para enfrentar los riesgos que provienen de la economía y que terminan afectando su bienestar.

Al igual que en otros temas de atención a la pobreza, en el de la protección social, se fortalece el discurso de que atender esta problemática no puede ser una responsabilidad exclusiva del Estado. En ese sentido plantea Cárdenas que el Estado no es el único agente involucrado en la protección social, es válido preguntarse qué aspectos del aseguramiento deben dejarse en manos de mecanismos informales y de mercado. El enfoque más aceptado entre los economistas le asigna al Estado la responsabilidad de establecer las condiciones propicias para que instituciones de mercado, o los mismos individuos, desarrollen herramientas eficientes para protegerse ante sucesos perjudiciales.

¹¹³ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 446.

¹¹⁴ Ibid, pág. 454.

Indicadores utilizados en Colombia para la identificación de los pobres o vulnerables

Los indicadores utilizados para clasificar la población pobre o vulnerable, que debe objeto de la atención pública, se pueden clasificar en dos grupos: definidos por (1) ingreso, o por (2) carencias o necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a lo primero se considera que la población cuyos ingresos no alcancen un umbral mínimo debe ser considerada pobre, y ese umbral puede estar definido sobre el valor monetario de una canasta básica de bienes o la definición del Banco Mundial de un ingreso equivalente a uno o dos dólares al día; este indicador es conocido como Línea de Pobreza (LP). En el caso de las necesidades o carencias, los indicadores van desde necesidades básicas mínimas como es caso del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), hasta indicadores más complejos tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el Sistema de Identificación de Beneficiarios (SISBEN). A continuación se hará una descripción esquemática de cada indicador y su uso en Colombia.

Línea de Pobreza: La Línea de Pobreza (LP) es un múltiplo de la Línea de Indigencia (LI). Esta última se estima a partir de una canasta de alimentos (llamada normativa) que satisfaga recomendaciones nutricionales y en lo posible respete los hábitos de consumo. Para pasar a la LP se aplica a la LI un coeficiente conocido como coeficiente de Engel (CE), el cual es la participación del gasto en alimentos sobre el gasto total corriente, entonces $LP = LI/CE$. En Colombia para el 2004, la LP correspondía a ingresos mensuales de (datos por familia y por persona): en pesos colombianos a 1.000.000 y 224.719, en salarios mínimos a 2.79 y 0.63, y en dólares americanos a 400 y 90^{1,2}, de la época.

Necesidades Básicas Insatisfechas: El NBI está compuesto por cinco indicadores: calidad de vivienda, acceso a servicios públicos, hacinamiento, asistencia escolar, y dependencia económica. La incidencia de uno de tales indicadores en una familia señala condición de pobreza. Los indicadores se determinan así: 1) Hogares que habitan en viviendas inadecuadas: expresa las carencias habitacionales referentes a las condiciones físicas de las viviendas donde residen los hogares, diferenciándose las condiciones de las mismas según pertenezcan al área urbana o rural. 2) Hogares que habitan en viviendas sin servicios públicos básicos. 3) Hogares con hacinamiento crítico: hogares con más de tres personas por cuarto (incluye sala, comedor y dormitorios y excluye cocina, baño y garaje). 4) Hogares con inasistencia escolar: hogares con, al menos, un niño de 7 a 11 años, pariente del jefe, que no asiste a la escuela. 5) Hogares con alta dependencia económica: hogares donde hay más de tres personas por ocupado, y en los cuales el jefe ha aprobado, como máximo, dos años de educación primaria.

Índice de Desarrollo Humano: La estimación del IDH se basa en tres indicadores: 1) longevidad, medida como la esperanza de vida al nacer; 2) nivel educacional, medido a través del índice de logro educativo y 3) el ingreso, medido por el PIB per cápita real. Las variaciones en el IDH están directamente relacionadas con el cambio en cada uno de estos indicadores, aunque no necesariamente de manera uniforme. Este índice oscila entre 0 y 1, a medida que el indicador se acerca a 1, mejor es la condición de vida de la población.

Sistema de Identificación de Beneficiarios: El SISBEN es una encuesta que se le hace a cada persona y en el hogar y combina 150 variables las cuales se refieren a vivienda, servicios públicos, salud, electrodomésticos. A cada variable le da una ponderación de tal forma que a cada persona se le pueda aplicar un porcentaje entre 0 a 100, clasificando la población en 6 niveles, de los cuales los 2 primeros son los más pobres y por tanto son elegibles para los subsidios estatales, en particular el "régimen subsidiado de salud". No se tiene en cuenta los ingresos de las personas por ser información poco confiable y difícil de verificar (En la versión inicial del SISBEN el ingreso per cápita tenía una ponderación del 13.7% para zonas urbanas y 9.5% para rural.)

Índice de Condiciones de Vida: El ICV utiliza una combinación de variables y de ponderaciones diferente al SISBEN, a lo cual agrega información adicional referida a identificar el tamaño del municipio y la región. Las variables utilizadas para el ICV son región geográfica, tamaño de la cabecera municipal, edad, sexo y educación del jefe del hogar, estrato de energía, material de pisos, combustible usado para cocinar, tipo de sanitario y exclusividad de uso, tenencia de bienes durables, servicios de teléfono y recolección de basuras, obtención de agua y continuidad del servicio.

¹ MUÑOZ, Manuel; RIVAS, Guillermo (sin fecha, ¿2003?). *Construcción de canastas normativas de alimentos para el resto urbano (diez ciudades) y para la zona rural*. DANE, Bogotá.

² DNP (2005). *¿Cuántos son los pobres en Colombia? Misión contra la Pobreza*, DNP, Bogotá.

¹¹⁵ GIRALDO, César. *¿Protección o Desprotección Social?* Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2007. p. 245

3. URIBE: ¿PRESIDENCIALISMO PERSONAL O EL BONAPARTISMO EN COLOMBIA?¹¹⁶ LA UTILIZACIÓN DE LOS POBRES.

El poder presidencial se ha venido fortaleciendo durante los últimos años en la región y el tema hoy se aborda en distintos espacios de la sociedad y de la academia. El debate se abrió en América Latina entre quienes defienden la reelección y quienes se oponen a ella. El análisis se ha desarrollado especialmente por la forma como apoyados en reformas políticas, accedieron por segunda vez al poder, por reelección presidencial, Álvaro Uribe, Rafael Correa, Hugo Chávez y Evo Morales, mandatarios de distintas tendencias políticas.

En cuanto al poder presidencial colombiano resultan interesantes los planteamientos de los profesores Medellín y Angarita. El primero presenta una cronología del presidencialismo, e indica que “la tercera etapa se inicia con la Constitución de 1991 y se caracteriza porque a partir de allí finaliza la “Presidencia constitucional” para dar paso a lo que él denomina la “presidencia personal”.

Con la Constitución de 1991 aparecieron nuevas instituciones, controles, desmonte del ejercicio de poderes ilimitados del ejecutivo bajo el amparo de “Estado de sitio” o “emergencia económica” que ahora pasaron a ser excepcionales, con límites y control constitucional, es decir se restringió el ejercicio de ciertos poderes presidenciales, pero aparecieron otras formas de ejercicio de poder no necesariamente institucionalizado. Medellín afirma que: “Bajo la forma de un aparente fortalecimiento del poder ejecutivo, el desarrollo normativo y comportamental de la Carta Constitucional lleva a que los mecanismos institucionales del ejercicio del poder continúen su proceso de degradación para darle paso a los mecanismos informales de poder personal en el entorno más cercano al Presidente de la República.”¹¹⁷

Es decir asistimos al ejercicio presidencial personalizado, que lucha contra la institucionalidad cuando no se ajusta a sus necesidades de liderazgo político y termina proponiendo intervenciones vía reformas constitucionales, en algunos casos enfrentándose con poderes instituidos como la Corte Constitucional.

De otra parte, para él existe un “Desplazamiento en el que los principios de representación partidista son sustituidos por los criterios de amistad y la lealtad personal; las instancias formales de decisión son remplazadas por las decisiones del círculo de amigos del presidente; y las bancadas partidistas son cambiadas por las coaliciones de los amigos del presidente”¹¹⁸

Entonces, lo que aquí se evidencia es un cambio en el ejercicio de los poderes presidenciales que transitan de un ejercicio institucionalizado del “presidencialismo constitucional” a un afán de personalización del mismo, aunque para ello en algunos casos sea necesario proponer cambios institucionales o enmiendas, para ajustar la Carta a las necesidades del presidente de turno, por ejemplo en el caso de la reelección.

¹¹⁶ Existen distintas visiones sobre el gobierno Uribe: populista, o personalista, entre ellas podemos citar DE LA TORRE, Cristina, 2005; LEÓN ATEHORTÚA, Adolfo, 2007; y MEDELLÍN, Pedro, 2006. (Mencionados arriba)

¹¹⁷ MEDELLÍN, Pedro. Poder Presidencial en Colombia. Op. Cit. p. 135–140

¹¹⁸ *Ibid.*

Al respecto el profesor Angarita plantea el modelo presidencial como “Bonapartismo”. Por encontrar similitudes entre el presidencialismo personal y el bonapartismo, para el periodo presidencial del 2002–2010 nos referiremos al “Bonapartismo en Colombia”¹¹⁹

En esta parte del trabajo se pretende demostrar que si bien los constituyentes de 1991 buscaron limitar los poderes del ejecutivo e impedir que se siguiera utilizando la “excepcionalidad” ilimitadamente (con la reforma constitucional se crearon instituciones como la Corte Constitucional), el contexto político y económico por el que atravesaba el país, el amplio favor popular logrado en las urnas y el ejercicio personalizado al que acudió el mandatario en su amplio periodo de gobierno, le permitieron un fortalecimiento del poder presidencial (mediante distintas reformas políticas) para atender a los requerimientos del gobernante. Se está ante una lógica de adaptar e instrumentalizar las instituciones al arbitrio de las necesidades de quien ejerce el poder. Y para ello los pobres son un recurso clave.

Se asiste al fortalecimiento del ejecutivo que cuenta con la carta abierta del electorado y de la bancada mayoritaria en el Congreso y a medida que ejecuta su proyecto de Seguridad democrática gana adeptos.

Moncayo plantea que “lo que se vio en los ocho años de gobierno no solo fue el cambio autoritario del Régimen político que embrujó a los colombianos, sino que esa inflexión no democrática, más allá de cumplir los propósitos de su Seguridad democrática, sirvió con eficiencia a la necesidad de aceleración de las transformaciones correspondientes a la nueva fase del capital, en el contexto de limitada y disminuida economía”¹²⁰ y se identifica con Angarita en la caracterización de “Bonapartismo”: “...con las siguientes particularidades: a) concentra todos los poderes públicos e intenta eliminar los diversos órganos de control o, en su defecto, subordinarlos; b) profundiza el reformismo neoliberal; c) intenta suprimir el Estado de derecho y luego pasar del Estado comunitario al Estado de opinión, al concebir al primero como traba burocrática y, en contraposición, promover la relación directa caudillo–masa saltando los canales institucionales (Punto 6 del Manifiesto de Uribe, 2002^a); d) usa la fuerza legítima del Estado con aparente rechazo a las vías de hecho, aunque realmente no renuncia a ellas, como lo hace con la política de seguridad democrática; e) sobreactuación mediática: el presidente emplea abusivamente los medios de comunicación para hacer propaganda de sus obras o aplastar a sus opositores; igualmente, los medios exaltan las cualidades personales del caudillo; f) concepción pre-moderna de la autoridad configurando relaciones paternalistas entre el gobernante y la sociedad; g) tendencia a eliminar las diferencias en su pretensión de construir un pensamiento único; h)...emplea una neolengua... acompañada de expresiones paternalistas con las que procura disimular su autoritarismo”¹²¹

Angarita, muestra como el presidente terminó interviniendo en todas las esferas de la actividad estatal, cambió según su parecer y necesidades la planeación y el presupuesto, (por ejemplo, se utilizó el mecanismo de acudir a documentos Conpes para responder a

¹¹⁹ ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Seguridad Democrática. Lo Invisible De Un Régimen Político Y Económico, 2011.

¹²⁰ MONCAYO C, Víctor Manuel. A propósito de la continuidad posuribista: del embrujo al espejismo. En: ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Op. Cit. p. 23-32

¹²¹ ANGARITA Pablo Emilio. Seguridad Democrática: Lo Invisible De Un Régimen Político Y Económico. 2011 p. 235- 236

compromisos no contemplados en los Planes de Desarrollo y en los presupuestos aprobados), los Ministros más que responsables de una cartera o sector específico terminaron actuando y defendiendo las acciones del jefe.

La relación entre el Presidente y el Congreso de la República -compuesto por una mayoría parlamentaria unificada para apoyar permanentemente y sin el suficiente debate las necesidades del ejecutivo-, si bien significaría el fortalecimiento de la gobernabilidad, en el trasfondo presentaba un problema, la dinámica de lo que aparentemente recibirían del ejecutivo los congresistas, a cambio de los apoyos recibidos en términos de nombramientos en la administración pública o en el servicio exterior, hechos que en su momento fueron denunciados por distintos medios de comunicación y referenciados en investigaciones académicas¹²².

Angarita muestra cómo durante el gobierno de Uribe Vélez se percibió el interés por ejercer control por parte del ejecutivo sobre el Congreso: “Mantener controlado el Congreso como si este fuese un apéndice del Ejecutivo fue un estilo sostenido por el Gobierno durante sus dos mandatos”.¹²³

La Constitución ajustada a las necesidades y un debilitamiento de la justicia parecían interesar al presidencialismo de Uribe. En ese sentido, inició la fusión de las funciones de los Ministerios de Justicia y de Gobierno en el llamado “Ministerio del Interior y de justicia”, luego intenta mediante referendo, debilitar el actuar de la Corte Constitucional, que toma decisiones en derecho sin dejarse influenciar por el ejecutivo. El presidente bajo diferentes estrategias intenta ejercer control sobre el poder judicial –aun sacrificando la independencia con colaboración entre los poderes, consagrada en la carta; el ejecutivo cuestiona permanentemente el trabajo de jueces y magistrados, e incluso se enfrenta con algunos de ellos; este comportamiento se dará a lo largo de su mandato, un hecho que parece cerrar este ciclo en los meses finales, es el enfrentamiento con relación a la elección del Fiscal General “El enfrentamiento entre el presidente y la Corte Suprema de Justicia por la elección del nuevo fiscal general es otro campo en el cual se expresan los intentos del régimen bonapartista por concentrar todos los poderes”.¹²⁴

El gobierno de Álvaro Uribe propuso una serie de reformas políticas que terminaron transformando el régimen político; las reformas se orientaron al fortalecimiento del poder presidencial, desconociendo el quehacer de los partidos políticos como instancias de intermediación democrática y calificándolos como “Trabas burocráticas”.¹²⁵

De otra parte, para este mismo autor, el actuar del presidente se vuelve “contradictorio” ya que en el “Manifiesto democrático” se compromete a luchar contra la corrupción y la politiquería, ratificándolo en el discurso de posesión y en otros pronunciamientos, pero de otro lado institucionaliza, cuando lo requiere políticamente para buscar el apoyo del Congreso, los llamados “desayunos en el despacho presidencial” convocados según el

¹²² SEMANA.COM. La ‘yidis-política’. Artículo impreso. <<http://www.semana.com/nacion/yidispolitica/111690-3.aspx>> Consultado en Abril de 2011.

¹²³ ANGARITA, Pablo Emilio. Seguridad democrática. Op. Cit., p. 237

¹²⁴ Ibíd. p. 240.

¹²⁵ Ibíd. p. 250.

asunto de interés y durante los cuales se realizaban, entre otros, “intercambios” de votos por puestos¹²⁶.

El poder mediático, se evidencia y es utilizado a favor del gobernante y sus acciones, la política y la democracia se mueven en las encuestas con el apoyo de los medios de comunicación. Esta fue una de las estrategias del Presidente y de su gobierno.

Los medios le sirvieron para visibilizar sus acciones, para el acercamiento con el pueblo en los llamados “Consejos Comunitarios”. Una de las características de este gobierno fue la intolerancia con las opiniones o actos divergentes, independientemente de que provinieran de actores o instituciones nacionales o internacionales. “Sin entrar en mayores detalles, de los cuales se ocuparon sectores minoritarios de la prensa crítica, los discursos de Uribe estuvieron dirigidos reiteradamente contra los partidos políticos, los sindicatos, los órganos de representación popular, con un alto desprecio por la labor de la Corte Constitucional y de las instituciones de representación y decisión política, diferentes a las del Ejecutivo.”¹²⁷

Para las elecciones del 2001, el candidato Álvaro Uribe llegó con su organización política independiente con amplio apoyo popular (53%), sin apoyo de los partidos tradicionales y como disidente del Partido Liberal, con una propuesta distinta a las tradicionales, contenida en un programa de 100 puntos, llamado el Manifiesto Democrático, los que se reflejarían en la política de Seguridad democrática, bajo un modelo de Estado Comunitario.

Siguiendo con el discurso de consolidación de la seguridad democrática y con previa reforma constitucional, logró su reelección para un segundo período consecutivo, aunque con fuertes críticas desde distintos sectores políticos y académicos, y sensación de presiones sobre la Corte Constitucional que finalmente declaró la exequibilidad de la reforma.

3.1 LA PROPUESTA PROGRAMÁTICA: 100 PUNTOS DEL MANIFIESTO DEMOCRÁTICO

Como se indicó, la propuesta programática del candidato apareció en el llamado “Manifiesto Democrático”, que se tradujo en el Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006 “Hacia un Estado Comunitario” (DNP, 2003) y cuyos lineamientos, bajo el “Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” (DNP, 2006), guían su segundo período de gobierno.

El discurso de posesión de Álvaro Uribe Vélez el 7 de agosto del 2002 denominado “Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social”, aparece como una invitación a la unidad en torno al gobernante para fortalecer su autoridad. Su mensaje “**No venimos a quejarnos, llegamos a trabajar**” quedó en la mente del ciudadano transmitiendo la imagen de un candidato “laborioso” y comprometido con la acción.

¹²⁶ SEMANA.COM. La ‘yidis-política’. Op. Cit. recuerda el caso de Yidis Medina y Teodolindo Avendaño.

¹²⁷ ANGARITA, Pablo Emilio. Seguridad democrática. Op. Cit., p. 255.

Su discurso involucró la pérdida de valores de los colombianos, el civismo, el humanitarismo y los ligó a la prevalencia del interés particular, a la debilidad del capital social, la violencia, la politiquería y la corrupción, que contribuyen a generar incertidumbre, miseria y desigualdad en términos de lo social:

“En nuestra Nación han descendido la confianza y la solidaridad. Cada uno desconfía del vecino y en especial del Estado. Decece la actitud solidaria y hay desproporcionado apego al interés propio e indiferencia por la suerte de la comunidad. Lo anterior, señalado como un decaimiento del capital social, no surge de la naturaleza del ser colombiano, que es cívica y humanitaria; su razón de ser la explica la violencia destructora, la politiquería y la corrupción, que concurren a la incertidumbre, la miseria y la desigualdad”¹²⁸.

También el Presidente destacó la importancia de los resultados sociales y planteó las 7 herramientas para construir justicia social, contenidas en el punto 45 del Manifiesto Democrático:

“La aceptación popular a nuestro Estado dependerá en muy buena parte de los resultados sociales. En medio de la escasez crítica de recursos impulsaremos las 7 herramientas de construcción de equidad expuestas en el Manifiesto: la revolución educativa, la ampliación de la seguridad social, el impulso a la economía solidaria, el manejo social del campo, de los servicios públicos, el apoyo a la pequeña y mediana empresa para tener un país de propietarios y la calidad de vida urbana.”¹²⁹

El presidente enunció la relación entre crecimiento en lo económico y atención a lo social: “La estabilidad económica dependerá del crecimiento y este conservará su trayectoria de largo plazo si se funda en la cohesión social. No es posible estabilidad económica sin estabilidad social.”¹³⁰

Así mismo hizo un diagnóstico previo de la situación de la “Patria” en lo social:

“La Patria confronta un cuadro serio de dificultades. En la miseria viven 9 millones de ciudadanos, el 57 por ciento se ubica en la línea de pobreza, además del 16 por ciento de desempleo hay 6.5 millones de subempleados, el déficit total supera el 3 por ciento del Producto Interno Bruto, la capacidad de pago de la deuda pública está saturada. Si tuviéramos la tasa de homicidios de Inglaterra habría 200 cada año. Uno es muy grave, 200 también, pero padecemos 34.000. Entre 3.000 y 3.600 secuestros que se denuncian, constituyen el 60 por ciento de este delito en el mundo. Cada secuestro es sufrimiento, fuga de capitales y desempleo.”¹³¹

¹²⁸ URIBE VÉLEZ, Álvaro. Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social. Posesión como Presidente de la República. Disponible en Internet: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/discursos2002/agosto/discurso.htm Fecha de consulta: Mayo 25 de 2011.

¹²⁹ Ibíd.

¹³⁰ Ibíd.

¹³¹ Ibíd.

En este sentido, al relacionar el discurso con su propuesta programática se encuentra que apunta a lo que el candidato “soñó para el país”, un primer tema corresponde a “La Colombia que quiero”, el segundo se refiere al eje de su propuesta política “Hacia un Estado Comunitario”, fundamento, base y guía del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”:

“5. Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería.

6. El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo Neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social”.¹³²

Otros temas que abordó en los 100 puntos de la propuesta fueron “La reforma política y administrativa. Lucha contra politiquería”, “Lucha contra la corrupción”, la “Seguridad Democrática”, también componente fundamental del Plan Nacional de Desarrollo en donde se indica que “comprende el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos, está comprometida con el respeto a los derechos humanos, la pluralidad y las instituciones democráticas”¹³³. Ligado al anterior, está el sexto tema “En busca de la paz”.

El séptimo tema “Confianza, erradicación de la miseria y justicia social” se condensa en el punto 45:

“45. Organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900.000. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar. Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio”.¹³⁴

A continuación se refiere a la “Revolución Educativa” y posteriormente a la “Salud para los pobres” que aparece en el punto 53:

¹³² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, I Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario, Bogotá Presidencia de la República. DNP 2002. p. 31.

¹³³ URIBE VÉLEZ, Álvaro. Manifiesto Democrático: Los 100 Puntos de Álvaro Uribe Vélez. Tomado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf>, fecha de consulta: junio 12, 2011.

¹³⁴ Ibíd.

“53. Fui senador ponente de la ley que creó el SISBEN. En la Gobernación de Antioquia ingresamos 1.020.000 pobres. Lo aumentaremos, sin politiquería, para los pobres. Será vigilado por universidades. Preferirá a la madre cabeza de familia pobre, al anciano pobre y al discapacitado pobre.”¹³⁵

Los dos últimos temas, que en alguna medida guardan relación con lo social en el llamado Manifiesto democrático, son: “Cooperativismo, herramienta fundamental” y “El campo y la Seguridad alimentaria”.

Como se dijo anteriormente, Uribe, que provenía del partido liberal, llegó a la presidencia como independiente apoyado por el Movimiento “Primero Colombia” y fracciones del liberalismo, sectores de tendencia de derecha, del partido conservador -que no presentó propuesta propia, otros partidos, respondiendo, en primera instancia, a una tendencia de las décadas recientes en Colombia, donde se daba mayor respaldo a aquellas figuras o líderes políticos que se presentaban como independientes y que se excluían de las estructuras políticas partidarias tradicionales. Así lo muestra Augusto Trujillo, quien reconoce dicha tendencia en la cultura política, como resultado de la crisis de los partidos tradicionales:

“Así nació una especie de cultura política que privilegió las posiciones independientes, incluso al interior de los mismos partidos. El ejercicio electoral por fuera de las organizaciones partidarias se convirtió en un estilo de buen recibo entre la opinión no comprometida políticamente. Semejantes posturas se extendieron en términos preocupantes para la legitimidad de los partidos”¹³⁶

De esta forma, volviendo al caso de Álvaro Uribe, quien participó como candidato en las elecciones presidenciales del 26 de mayo de 2002, es claro que al presentarse como candidato independiente, lejos de las estructuras partidistas, logró tener mayor acogida electoral. Asimismo al tomar como bandera de su campaña política un cambio rotundo en la concepción de la salida al conflicto armado, logró destacarse como una opción llamativa para ciertos públicos. Al parecer los colombianos votaron más por el deseo de pacificar el país mediante la propuesta de la seguridad, que por el fortalecimiento de una verdadera democracia.

Álvaro Uribe, con amplia trayectoria política y administrativa, llegó al escenario político después de ocupar algunos cargos públicos entre ellos, la dirección de la Aerocivil, una curul en el Senado y la Gobernación de Antioquia. En un principio, los sondeos de opinión como aspirante a la presidencia lo ubicaban en los últimos lugares, pero poco a poco apoyándose en una campaña mediática, acompañada del discurso de la lucha contra la subversión y la seguridad fue logrando respaldo popular y su favoritismo creció en corto tiempo desplazando al candidato oficial del liberalismo. Con su elección, se dio un cambio en la dinámica de la política colombiana, los partidos tradicionales fueron derrotados, aunque de hecho en la campaña política el conservatismo y otros actores políticos se le

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ TRUJILLO, Augusto. Pluralismo Político y Pluralismo Jurídico. 2004. p. 54.

adhirieron. El triunfo de Uribe dejó ver que existían problemas serios en los partidos, liberal y conservador, al igual que en algunas de las nuevas fuerzas políticas¹³⁷.

Uribe era miembro activo del partido Liberal, y a nombre de éste venía actuando políticamente pero al momento de asumir la campaña crea un movimiento que convoca distintas tendencias políticas provenientes de grupos y partidos políticos que fueran catalogadas como organizaciones “clientelares, politiqueras y corruptas”, constituyen la base del movimiento “Primero Colombia”. “Durante sus dos mandatos, su mayor preocupación política no fue la de construir un partido democrático fuerte ni apoyar intentos en esa dirección, pues su principal actividad giro en torno a cultivar su propia imagen, consolidándose como un gran líder mediático...”¹³⁸

Políticamente, en términos del ordenamiento constitucional se buscó ampliar los canales de la participación democrática, e incluso en una de las reformas constitucionales se pretendió la modernización de los partidos y así evitar la proliferación de movimientos políticos. En la historia colombiana, por lo menos reciente, los candidatos que aspiraban a la presidencia formaban disidencias pero finalmente llegaban al poder representando a uno de los partidos tradicionales. Con Uribe se debilitó el bipartidismo y se fortaleció un movimiento pluripartidista de apoyo a un líder político que terminó siendo considerado el “único capaz de salvar al país”. Es decir, transitamos del bipartidismo a un movimiento de “unidad nacional” que desconociendo toda forma de disidencia política fortaleció al gobernante y con él a su movimiento político, garantizándole una bancada mayoritaria en el Congreso de la República, lo que significó mayor capacidad de acción en términos de gobernabilidad e incidencia y fortalecimiento del poder presidencial.

Justamente, se decía que la voluntad popular escogería la seguridad democrática acompañada de la oferta política del candidato con el slogan “mano firme, corazón grande”, lo que se puede evidenciar que se reflejó en sus acciones de gobierno frente a temas relacionados con el conflicto. La mayoría de colombianos le apostaron a un gobierno fuerte con autoridad y amplios poderes, capaz por lo menos en teoría de derrotar militarmente a la guerrilla. No se medía el costo, que podía resultar alto en términos de renuncia a los principios del Estado moderno de corte liberal, de derechos y libertades, máxime cuando Colombia, en la Constitución de 1991 había adoptado el Estado Social de Derecho.

En un principio se llegó a creer que cuando el mandatario se refería a “Estado comunitario” estaba involucrando a la comunidad en un gobierno de participación, de deliberación sobre los problemas públicos que la afectaban. Según González, no fue así, “la ambigüedad desaparecía muy pronto cuando la participación comunitaria quedaba reducida, en palabras del presidente, a la colaboración ciudadana para “la consecución de fines sociales” en un “Estado gerencial” que invierta eficazmente los recursos públicos y privilegie la autonomía regional por medio de medidas descentralizantes y la participación responsable de las comunidades”¹³⁹ Aquí el planteamiento es otro, se está indicando que el papel de la comunidad es de “solidaridad” no de participación en las decisiones. En ese

¹³⁷ GIRALDO, Fernando. Colombia Elecciones presidenciales 2002. Consultado en: <http://publique.rdc.puc-rio.br/revistaalceu/media/alceu_n6_Dossie%20Colombia3.pdf>

¹³⁸ ANGARITA C, Pablo Emilio. Op. Cit., p. 253

¹³⁹ GONZÁLEZ, Fernán; ATEHORTUA, Adolfo León. LAS BANDERAS DE URIBE. En ATEHORTÚA, Adolfo León: Las Banderas del Presidente Uribe. La Carreta. Bogotá. 2007. P. 9.

sentido González siguiendo a Atehortúa indica que “Esta concepción política de Uribe sobre la participación de la comunidad y su relación con el Estado tiene otro rasgo característico que se hace evidente en la práctica de los llamados “Consejos comunitarios: el intento de superar la mediación de los partidos y de las instituciones democráticas para reemplazarla por prácticas mesiánicas, basadas en el vínculo directo entre comunidad y gobernante.”¹⁴⁰

Estos consejos sirvieron para fortalecer los poderes del ejecutivo, sin que mediara la clase política u otros partidos o movimientos diferentes a los que él lideró, o cualquier otra forma asociativa, llámense gremios, sindicatos, iglesia, etc.

Respecto a la organización de los Consejos comunitarios, es necesario señalar cómo todo en ellos estaba absolutamente planeado, organizado y ejecutado desde el despacho presidencial; se contaba con un director y un conjunto de funcionarios de apoyo; los ciudadanos que aspiraban asistir debían inscribirse previamente, para ser seleccionados y se les daban instrucciones sobre la forma de participar, los temas que podían tratar. Si se quería hablar frente al presidente, previamente realizaba una nueva inscripción indicando el tema, si era elegido para exponer su tema, se le asignaba turno y tiempo definido; el mismo presidente daba y quitaba la palabra, se mostraba condescendiente o regañaba a sus funcionarios pidiéndoles cuentas. Con esto quería mostrar un gobierno en acción, efectivo y cercano a los electores, preocupado por los temas que afectan a la sociedad, como la pobreza, la educación, el desempleo, los servicios básicos, las vías.

La atención a la pobreza y el desplazamiento fue un tema importante en los Consejos, por ello generalmente se convocaba al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social o a su representante, y utilizando mecanismos “paternalistas” para atender las demandas, se indicaba a las personas que se inscribieran en los programas para que recibieran el “subsidio”.

Según Atehortúa: “el fracaso electoral del referendo significó la derrota del Uribe anti-político y del Estado comunitario sin políticos y produjo, consiguientemente, la entrada de los políticos tradicionales, como Moreno de Caro, a los Consejos comunitarios del Estado comunitario y a la negociación de prebendas en el país y en el exterior con los políticos tradicionales. Todo esto produjo el retorno a la politiquería que Uribe tanto criticaba, la sujeción del partido conservador a las políticas uribistas, las alianzas pragmáticas de grupos uribistas y la intensificación de políticas paternalistas con programas como Familias en Acción.”¹⁴¹

En cuanto a la atención a lo social (pobreza extrema y desplazados), si bien existía el Ministerio de la Protección Social, el de Educación y entidades como el SENA y el ICBF, unos y otros se articularon al nuevo modelo de atención social desde el despacho presidencial en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Cuando la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 hizo observaciones sobre las acciones del gobierno frente a la atención de la población desplazada, la respuesta fue asignársela a “Acción Social” como parte de sus funciones.

¹⁴⁰ GONZÁLEZ Fernán E; ATEHORTUA, Adolfo León. Las Banderas De Uribe. Op.cit p. 10

¹⁴¹ Ibíd. p.11

Como se decía, a partir del 2002 se plantearon nuevas estrategias en materia de política e indicadores sociales, analizando los que se consideraban errores cometidos por los gobiernos anteriores, explicando, en parte, que el incremento de la desigualdad y la pobreza se debía a una excesiva demanda de trabajo de trabajadores calificados que el mercado laboral no alcanzaba a cubrir.

De otra parte, según el análisis realizado, se habían deteriorado las condiciones sociales y aumentado el gasto social -pasó del 8% del PIB en 1991 al 13% en 1999¹⁴²-. Únicamente el sector salud mostró un progreso evidente, dejando de lado el incremento y la cobertura de la educación y el mejoramiento de la calidad de la misma. Buena parte del aumento en el gasto público se concentró en pagar mejores salarios, siendo totalmente inconsistente con el impacto sobre los demás indicadores sociales y su repercusión en la población.

Una de las principales fallas identificadas en las experiencias pasadas, fue la no existencia de recursos legalizados, siempre disponibles para ser destinados a programas de asistencia para la población más vulnerable, sujetándose a las condiciones de cada ciclo económico y siendo restringido cuando más se requería, es decir, en las épocas de crisis.

Basándose en estas circunstancias se originó el programa de gobierno en materia de equidad y desarrollo social con “tres desafíos principales” que permitirían atender las principales carencias del sector social: a) aumento de la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se tradujeran en mejores resultados; b) mejoramiento de la focalización del gasto para que los recursos llegaran a los más necesitados; y c) consolidación de un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica¹⁴³.

El gobierno planteó tres estrategias principales buscando enfrentar los desafíos propuestos previamente: La revolución educativa, que considera incrementos sin precedentes en la cobertura para todos los niveles de instrucción, así como un programa integral de mejoramiento de la calidad. La ampliación de la seguridad, plantea aumentos sustanciales en el aseguramiento de la salud, así como un escalonamiento de los programas de nutrición y salud pública. El manejo social del campo, contempla la protección al campesino como un elemento primordial de la política económica y comercial. Así mismo, se insistía en el impulso a la microempresa y a la economía solidaria, en los esquemas de capitalismo social para el manejo de los servicios públicos, y en la necesidad de que tanto ricos como pobres tuvieran acceso a bienes públicos de calidad¹⁴⁴.

Este plan de gobierno sustentó sus objetivos y políticas en torno a lo que denominó como “Política de Seguridad Democrática”. En materia de equidad y desarrollo social los desafíos y estrategias se orientaron con más fuerza a las zonas y poblaciones que se encontraban más deprimidas por el conflicto armado, es decir, aquellas zonas en donde

¹⁴² HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006: Objetivos Generales: Construir equidad social. p. 24.

¹⁴³ HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006. Op Cit, p. 25.

¹⁴⁴ Ibid. p. 26

son mas vulnerados los derechos de la población y el desarrollo social no es el deseado. Como mecanismo de impulso a la economía el plan de gobierno incluyó una política de vivienda y construcción, como un elemento fundamental para la reactivación económica¹⁴⁵, por su influencia directa en la generación de empleo productivo y la consecuente posibilidad en el mejoramiento de las oportunidades de la población que se beneficiaba de este mecanismo.

Sin embargo, a finales del período 1995-2001, continuaban las falencias en la prestación de servicios básicos como electricidad, por los altos costos que deben asumir los distribuidores y comercializadores por factores como la atención de mercados dispersos, hurto de energía y cartera no cobrable¹⁴⁶; el servicio de agua potable y saneamiento básico, por la ineficiencia y poca calidad en la prestación del servicio -el plan de gobierno estableció diferentes estrategias para incentivar la inversión y mayor acceso de la población rezagada a la prestación del servicio; se propuso una regulación a la calidad y continuidad del servicio y una correcta asignación de los recursos de los municipios entre otros.

Con relación al empleo, persistía un alto nivel de desempleo de los jefes de hogar, única fuente de ingresos de muchas familias, obligando a que otros miembros del hogar ingresaran al mercado laboral y la consecuente deserción escolar de muchos jóvenes.

Es importante resaltar que los últimos años del período 1995-2001, se encuentran enmarcados bajo las consecuencias directas de la crisis de 1999 sobre los indicadores sociales, ya que la desaceleración del crecimiento y el aumento del desempleo influyeron directamente sobre la tasa de pobreza (cercana al 65% para el año 2002, según el plan de gobierno de Uribe¹⁴⁷, cifra que contrasta con el 53,7% del mismo período, en el análisis presentado por MESEP Misión para el Empalme de la Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad¹⁴⁸).

“Para alcanzar el objetivo de una sociedad más equitativa, en la que todos los ciudadanos se beneficien de los frutos del crecimiento económico, la política social del Gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables”. Atendiendo estos desafíos se allanará el camino hacia una inversión social con resultados y, en última instancia, hacia una sociedad más justa¹⁴⁹”.

¹⁴⁵ Ibid. p. 104

¹⁴⁶ Ibid. p. 123

¹⁴⁷ Ibid. cap. 3. p 165

¹⁴⁸ DANE. Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). *Resultados fase 1: Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad*. Bogotá, agosto 2009. <http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf>

¹⁴⁹ HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006. Op. Cit., p.165-166.

Para el logro de estos desafíos el gobierno de Uribe planteó una estrategia de siete elementos: 1) revolución educativa en cobertura calidad, eficiencia y programas; 2) ampliación y mejoramiento de la protección de la seguridad social; 3) impulso a la economía solidaria; 4) manejo social del campo; 5) capitalismo social y servicios públicos; 6) desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes); 7) calidad de vida urbana.¹⁵⁰

Con respecto al manejo social del campo resulta adecuado citar textualmente la apreciación de la situación que se vivía en las zonas rurales de Colombia presentadas en el plan de gobierno del Presidente Uribe.

“En el campo colombiano habitan actualmente 12,2 millones de ciudadanos, la mayoría de los cuales enfrenta precarias condiciones de vida. El 82,6% de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza y el 43,4% vive en condiciones de pobreza extrema. Esta situación contrasta con la observada en áreas urbanas, donde estos niveles se sitúan en el 51% y el 15,8%, respectivamente. El ingreso per cápita de los habitantes urbanos es, en promedio, 2,5 veces superior al rural. En materia de servicios básicos, la brecha también es significativa. Mientras que los hogares urbanos cuentan con una cobertura casi universal, tan sólo un 64% de los rurales acceden al servicio de acueducto y apenas el 37% cuenta con alcantarillado... Las precarias condiciones de infraestructura vial en zonas deprimidas del país dificultan su integración competitiva. A esto se suma que apenas el 15% de los hogares rurales cuenta con servicios de telefonía. Además, la población rural enfrenta un serio problema de seguridad alimentaria”¹⁵¹.

3.2. HACIA UN ESTADO COMUNITARIO.

En el Plan de Desarrollo se definió el “Estado Comunitario” como producto de tres componentes o formas de Estado: el Estado participativo, el Estado gerencial y el Estado descentralizado, resaltando, a partir de ellos, algunas características como la inclusión de la ciudadanía en la consecución de los fines del Estado; la transparencia, la eficiencia y la austeridad con los recursos públicos y la autonomía regional unida a la participación comunitaria. Sin embargo, dichas características y componentes no definen claramente la opción del Estado comunitario, ni explican por qué utilizar esa categoría y no reconocer simplemente el “Estado Social de Derecho” tal como lo dice la constitución política de Colombia -donde se ha reconocido la participación, la descentralización, la autonomía regional y se ha estipulado un ejercicio de gobierno con eficacia y celeridad-, características que no solo recogen los planteamientos del “Estado Comunitario” sino que lo sobrepasan y edifican una visión mucho más coherente e integral de Estado. El Estado Comunitario que Uribe proponía “es una nueva y llamativa versión del Estado Social, como alternativa al desvencijado Estado Burocrático colombiano (...) perfectamente congruente con su programa de gobierno, dirigido a (...)”

¹⁵⁰ Ibíd.

¹⁵¹ Ibíd., p. 220.

hacer una revolución social y cultural en (el país) aplazada desde los asesinatos de Uribe U y Gaitán”¹⁵²

“Antes de pasar a comentar algunos de los elementos concretos de las políticas de Uribe, queremos dejar planteada una inquietud, ¿Por qué, Álvaro Uribe no habla de Estado Social de Derecho como lo manda la Constitución Política de Colombia? ¿Por qué desconoce este claro mandato y se “inventa” ese esperpento de “Estado Comunitario?”. No deja de ser extraña su actitud política frente a la Constitución de 1991 que señala expresamente que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”[8] ¿Por qué no cumple la Constitución, por qué no la desarrolla en esa misma perspectiva? ¿Acaso será porque comparte la visión de su Ministro de Justicia, Fernando Londoño, quien habla de “romper en mil pedazos ese traje de arlequín”, refiriéndose a esa Constitución?”¹⁵³

De otro lado, para analizar el Estado comunitario de Álvaro Uribe, es necesario analizar los objetivos propuestos para alcanzarlo, sobretodo centrandolo en el primero de ellos que consiste en brindar seguridad democrática, ya que sin negar la importancia de los demás objetivos, es claro que se le ha dado mayor relevancia y además desde el principio se presentó como articulador e incluso como prerrequisito de los demás, mostrando que para dicho Estado, según los términos de sus gestores, la seguridad democrática se erige como un componente fundamental. El gobierno demostró un constante afán por el fortalecimiento de la seguridad y la confianza inversionista, dimensionándolas como el medio más propicio para tejer la cohesión social y lograr la superación de la pobreza y la construcción de equidad.

En este sentido desde la construcción del Plan de Desarrollo, se resaltó el logro de la seguridad y se plantearon una serie de acciones para obtenerla, estableciendo desde el principio la necesidad de alcanzar la “seguridad democrática”, como se planteaba desde la época electoral y configurando dicho propósito como una política pública vital para el desarrollo de las acciones del gobierno.

Así, una vez establecido el Plan de Desarrollo que serviría de marco para las acciones gubernamentales, se desarrolló la Política de Seguridad Democrática como una concreción más precisa del interés central del gobierno Uribe, donde se recogían diversos aspectos de las problemáticas más urgentes del país, siempre relacionadas con el conflicto. Dentro de ésta se ratificaba la idea de que la crisis social se acrecentaba por la falta de seguridad y por tanto también era un tema de importancia para la naciente política de seguridad. Sin embargo no era posible que la institucionalidad sobre la que recaía la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática (Ministerio de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas -FF.AA.- principalmente), se encargara también puntualmente del componente social, lo que llevó

¹⁵² URIBE VELEZ, ALVARO. Del escritorio de Uribe, Medellín, Libros de IELA, 2002. Citado en: DE LA TORRE, Cristina. Álvaro Uribe o el Neopopulismo en Colombia. Medellín: La Carreta Editores, 2005.

¹⁵³ BERNAL MEDINA, Jorge. El Estado Comunitario. En publicación: Cultura y trabajo: Revista de la ENS, no. 60. Escuela Nacional Sindical, Medellín, Colombia: Mayo 2003. También se encuentra en: <www.ens.org.co/articulos.htm?x=34574&cmd=c-1-60>

a la conformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entidad que centralizaría de alguna forma dichas funciones en el ejecutivo, pasando aun por encima del Ministerio de la Protección Social, que debería ser quien se encargara de la lucha contra la pobreza.

Es claro entonces que el gobierno nacional, en cabeza de Álvaro Uribe, enfocó sus esfuerzos desde el principio en establecer como un principio rector para los colombianos, que la seguridad y lo social van de la mano y por tanto que se justifica de esta manera el énfasis puesto en sus acciones hacia la seguridad democrática, tesis que el mandatario mantiene.

“Al principio del Gobierno y todavía me reclaman, sectores críticos decían, ‘Uribe es guerra y necesitamos política social’. Pero el pueblo, que como diría Gaitán es superior a los dirigentes, es el primero que ha asimilado que la seguridad y la política social son hermanas gemelas e inseparables. Que no puede haber política social si no hay seguridad que genere prosperidad y se hace insostenible la seguridad si no hay una política social que la legitime en el corazón del pueblo. (...) Un logro muy importante de estos años, un intangible, lo que se advierte en el pueblo colombiano; se ha construido la creencia, la creencia afortunada, en las grandes mayorías colombianas, de que la seguridad y la política social tienen que ir de la mano”.¹⁵⁴

De esta forma se puede analizar en primera instancia el gobierno Uribe, que desde el principio construyó una figura de Estado respondiendo a una visión casi personal del Presidente que no se ajusta a las concepciones tradicionales que las ciencias políticas han construido en torno al Estado, pero más allá de eso, como figura del Estado de alguna forma desconoce nuestra institucionalidad Constitucional, cuando en vez de trabajar por el establecimiento real de un Estado Social de Derecho, como lo dice nuestro mandato constitucional, opta por recrear otra forma distinta y a nuestro juicio elemental de Estado.

“(...) “el Estado Comunitario” no existe en la teoría filosófica y política. Es un embeleco para cubrir unas tendencias absolutistas, autoritarias, despóticas y liberales, que van en la dirección contraria del Estado Social de Derecho que exige la Constitución Política de 1991”¹⁵⁵

En este mismo sentido, es evidente que uno de los más importantes componentes del mandato constitucional en cuanto a nuestra forma de Estado, es el componente social del mismo, que se establece como algo central desde su concepción, lo cual en la ficción de Estado Comunitario se desdibuja y se solapa, como lo hemos mostrado tras la búsqueda de la seguridad.

De esta manera, desde la concepción de lo que debía ser el Estado, en el gobierno Uribe se notan graves carencias en cuanto a la visión de lo social, así como se evidencia que tal como se ha venido dando con todas y cada una de las acciones de su gobierno, el

¹⁵⁴ Palabras del presidente Uribe en el Congreso de Seguridad Privada, 16 de agosto de 2007. Consultado en: <<http://www.supervigilancia.gov.co/index.php?idcategoria=2403>>

¹⁵⁵ BERNAL MEDINA, Jorge. El Estado Comunitario. Op. Cit. p. 58-89

marcado estilo político de Álvaro Uribe y su fuerte liderazgo son quienes han delineado y de alguna forma controlado desde la definición del Estado, hasta la concreción de acciones puntuales como la supuesta atención de los problemas de la sociedad mediante los consejos comunitarios.

De igual forma se ha visto con claridad como las reformas adelantadas por el gobierno, se han dirigido muchas veces al debilitamiento de poderes que de alguna forma hagan contrapeso al ejecutivo, o reformas que permitan o faciliten la prolongación del presidente en su cargo o la extensión de sus poderes y asimismo reformas que de alguna forma desarticulan la carta constitucional vigente. Todo esto ratifica de algún modo su marcada tendencia presidencialista, en términos de centralizar cada vez más el poder en manos del presidente, para por esta vía facilitar la gestión de las políticas, que según su criterio son o no fundamentales para el país.

“(…) podría decir que el discurso y la práctica de Uribe tienen una fuerte inclinación hacia el absolutismo, el despotismo y el autoritarismo en lo político y hacia el liberalismo (no intervención) en lo económico. Lo primero se ve claro en su tendencia al presidencialismo, en detrimento de la separación de poderes y el respeto a los órganos judiciales y al órgano legislativo”¹⁵⁶

3.3. LOS PROGRAMAS DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Como ya se dijo, durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006), en el marco de las reformas a la administración pública, se creó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales en la ejecución de todos los programas sociales que atendían a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia, que dependían de la Presidencia de la República. Para esto se integraron la Red de Solidaridad Social y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, quedando adscrito al Fondo de Inversión para la Paz (FIP), para con esto financiar la continuidad de programas del componente social del Plan Colombia.

En Acción Social¹⁵⁷ recayó la responsabilidad por programas como Familias en Acción, Familias Guardabosques, Proyectos Productivos, Infraestructura Social y Reconversión Sociolaboral; asimismo asumió los programas de la Red de Solidaridad Social, Atención a Víctimas de la Violencia, Apoyo Integral a la Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria, y encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD.

Como ya se mencionó en principio, con la implementación del Plan Colombia y de la RAS se crearon 11 programas mediante los cuales se desarrollarían los objetivos de atención de la población vulnerable y en condiciones de pobreza. Sin embargo, en el desarrollo de los dos gobiernos (Pastrana y Uribe), los programas se fueron modificando, algunos aún

¹⁵⁶ Ibíd. p. 58-89.

¹⁵⁷ Tomado de: <www.accionsocial.gov.co>

se mantienen, otros desaparecieron y surgieron unos nuevos, para un total de 13 programas implementados, ya en el gobierno Uribe, como muestra el siguiente cuadro.¹⁵⁸

	PASTRANA	URIBE
PROGRAMAS QUE SE MANTIENEN	<ul style="list-style-type: none"> - Familias en Acción - Jóvenes en Acción - Empleo en Acción - Vías para la Paz - Obras para la Paz - Familias Guardabosque - Gestión Comunitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Familias en Acción - Jóvenes en Acción - Empleo en Acción - Vías para la Paz - Obras para la Paz - Familias Guardabosques - Gestión Comunitaria
PROGRAMAS QUE SE MODIFICARON	<ul style="list-style-type: none"> - Atención Humanitaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo integral a la población desplazada - Atención a víctimas de la violencia
	<ul style="list-style-type: none"> - El Campo en Acción 	<ul style="list-style-type: none"> - ReSa (Red de seguridad alimentaria)
PROGRAMAS QUE DESAPARECEN	<ul style="list-style-type: none"> - Transparencia y Convivencia - Derechos Humanos y DIH (Derecho internacional humanitario) 	
PROGRAMAS NUEVOS		<ul style="list-style-type: none"> - Minicadenas Productivas Sociales - Generación de Ingresos - Proyectos Productivos

Programas Que Se Mantienen

Dentro de los programas que se han diseñado a lo largo de los dos gobiernos analizados (Pastrana y Uribe) existen 7 que han permanecido e incluso, algunos de ellos, se han configurado como ejemplos exitosos de la gestión de los gobiernos en cuanto a la lucha contra la pobreza.

Familias En Acción: este programa se originó a finales de los años noventa, Teniendo en cuenta las condiciones económicas y sociales que afectaban a sectores poblacionales de bajos ingresos.

“El diagnóstico que motivó la creación de FA señala que, hacia finales de la década de los noventa, Colombia atravesaba la mayor crisis económica de los últimos 70 años. En efecto, entre 1996 y 1999, el aumento de las tasas de desempleo ocasionó una reducción importante en los ingresos de toda la población, pero en particular, de los hogares más pobres. Entre 1998 y 2000 el ingreso real de la población de los deciles 1, 2 y 3 cayó 35%, frente a 23% en los deciles 4 a 7, y 5% en los deciles 8 a 10%¹⁵⁹. De igual manera, la reducción en los ingresos corrientes de la población causó una disminución en el nivel de gasto general de los hogares, especialmente en alimentos,

¹⁵⁸ NÚÑEZ, Jairo; CUESTA Laura. Evolución de las Políticas Contra la Pobreza: De la Previsión Social a las Transferencias Condicionadas. Documento Electrónico CEDE. Universidad de los Andes, 2006.

¹⁵⁹ DNP (2005). Pág.11. Citado en NÚÑEZ, Jairo; CUESTA, Laura. Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas. Documento CEDE 2006-31, agosto 2006. Pág.27

vivienda, salud y educación. Sin duda, la crisis tuvo efectos negativos en la formación de capital humano de las familias más pobres, que se vieron obligadas a sacar a los menores de 18 años del sistema educativo, y reducir el consumo de alimentos, entre otras estrategias que van en detrimento de la capacidad de generación de ingresos de un individuo”.¹⁶⁰

Con este programa se buscaba promover y fomentar la acumulación de capital humano en la población vulnerable que había sido clasificada en el nivel 1 del SISBEN, mediante subsidios monetarios condicionados al cumplimiento de determinadas acciones de la familia en tres frentes: nutrición, salud y educación.¹⁶¹ Desde su concepción, el programa de Familias en Acción ha dependido directamente de la Presidencia de la República; en principio como parte de las acciones de la Red de Solidaridad Social, y luego de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

Jóvenes En Acción: Este programa se dirige a jóvenes desempleados calificados en el nivel 1 y 2 del SISBEN. Su objetivo era contribuir a mejorar los niveles y la calidad del empleo, mediante acciones de formación para el trabajo, con énfasis en la formación para un oficio y con prácticas laborales en empresas formalmente constituidas. Asimismo, el Programa incluía un componente transversal conocido como “proyecto de vida”, que desarrolla temas de socialización¹⁶².

Empleo En Acción: se proponía complementar el ingreso económico de la población más pobre localizada en las zonas urbanas, ofreciendo ocupación transitoria a desempleados calificados en el nivel 1 y 2 del SISBEN. El programa generaba empleos transitorios a través de la financiación de proyectos de infraestructura urbana y social intensivos en mano de obra no calificada, los cuales serían ejecutados en localidades y barrios en situación de pobreza¹⁶³.

Red de Apoyo Social -RAS-

Empleo en Acción	Familias en Acción	Jóvenes en Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleo transitorio para mano de obra no calificada de los niveles 1 y 2 del Sisbén. • Se desarrolla a través de proyectos de infraestructura realizados en localidades y barrios de estratos 1 y 2 en zonas urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios a las familias del nivel 1 del Sisbén de los municipios con menos de 100,000 habitantes. • Se desarrolla mediante un apoyo monetario directo para nutrición y educación a los menores de 18 años que comprueben su asistencia escolar y controles médicos periódicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formación laboral para mejorar las posibilidades de inserción laboral y social a jóvenes desempleados entre los 18 y 25 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén. • Se desarrolla mediante cursos de formación en un oficio semicalificado y práctica laboral dirigida.

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2003:20¹⁶⁴

¹⁶⁰ NÚÑEZ, Jairo; CUESTA Laura. Evolución de las Políticas Contra la Pobreza: De la Previsión Social a las Transferencias Condicionadas. Documento Electrónico CEDE. Universidad de los Andes, 2006.

¹⁶¹ *Ibíd.*

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ DNP. Evaluación De Políticas Públicas No.3: Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto. Consultado en: <[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_\(Final\).pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_(Final).pdf)>. Fecha de consulta: Junio 14 de 2011.

Vías Para La Paz: buscaba el desarrollo y la ejecución de proyectos de infraestructura vial en zonas donde se agudiza el conflicto armado, estos proyectos se dirigen a la atención de la red de carreteras del país (primaria, secundaria y terciaria) y de la infraestructura y operación fluvial.

Obras Para La Paz: buscaba dar soluciones integrales a las comunidades víctimas de la violencia para posibilitar su desarrollo y mejorar su calidad de vida, enfocando su gestión en zonas sobre las que se requiera la presencia estratégica de gestión y donde se proyecten sistemas de mejoramiento integral para comunidades focalizadas, y establecer polos de desarrollo.

Familias Guardabosques (PFGB): era una iniciativa de desarrollo alternativo que hacía parte de la estrategia contra las drogas ilícitas. Se buscaba la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos y su reemplazo por alternativas productivas legales; dicha tarea se realizaba mediante el involucramiento de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, que estuvieran afectadas por los cultivos ilícitos. A las denominadas familias guardabosques, se les brindaba acompañamientos técnico y social, por parte del Estado, y un incentivo económico para que pusieran en marcha los proyectos productivos y ambientales en sus veredas y cuencas. Dicho apoyo se daba por un tiempo definido, en el cual se esperaba que las comunidades realizaran actividades que contribuyeran a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca y amapola.

Gestión Comunitaria: Consistía en apoyar a los municipios que tenían una población menor a 20,000 habitantes, con altos índices de pobreza y afectados por la violencia, mediante el mejoramiento y/o construcción de infraestructura social básica en (salud, educación, recreación-cultural-deportes y comunitario), dotación y capacitación para el óptimo aprovechamiento y mantenimiento por parte de la comunidad beneficiada, mejorando así su calidad de vida.

Programas Que Se Modificaron

Dentro de los programas que se modificaron encontramos dos: el primero es el que inicialmente se denominó “Atención Humanitaria”, que contemplaba la ayuda humanitaria para desplazados y demás víctimas del conflicto armado en conjunto. En el período Uribe este programa se dividió en dos, que son: “Apoyo Integral a la Población Desplazada” y “Atención a Víctimas de la Violencia”.

Atención Humanitaria: “Busca responder a las necesidades humanitarias de las poblaciones desplazadas como consecuencia del conflicto armado y a las poblaciones vulnerables afectadas por la violencia”¹⁶⁵.

Apoyo Integral A La Población Desplazada: Con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y en coordinación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SANAIPD -, este

¹⁶⁵ CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. Plan Colombia-No. Bogotá D.C.: Rodríguez Quito Editores, 2003. p. 147

programa ofrecía atención integral y soluciones duraderas a la población en situación de desplazamiento. Así se buscaba una reintegración social y económica de éstos en sus lugares de origen, o en lugares de reubicación.

Atención A Víctimas De La Violencia: se brindaba asistencia humanitaria consistente en prestar ayuda a las víctimas de la violencia de tal forma que pudieran restituir los derechos menoscabados, destinando recursos económicos para atender a las víctimas o a sus familiares y contribuir así a la satisfacción de sus necesidades para que puedan vivir dignamente.

Otro de los programas modificados fue el que inicialmente se denominó “**El Campo en Acción**”, creado para apoyar proyectos productivos en procura de un mayor desarrollo económico en los campos de Colombia. Desapareció como tal, y fue absorbido por el denominado “ReSa” que planteaba no sólo el apoyo a dichos proyectos sino que además hacía énfasis en que fueran proyectos relacionados con la generación de alimentos privilegiando a la población desplazada.

ReSa: Red de Seguridad Alimentaria, busca impulsar proyectos productivos de generación de alimentos para el autoconsumo, con el propósito de estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a sus tierras, al igual que mejorar la alimentación de la población radicada en asentamientos subnormales de los centros urbanos, grandes receptores de población desplazada y en general todas las actividades y programas que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la población más vulnerable.

“La seguridad alimentaria, (...) se ha extendido a un millón 924 mil 363 colombianos que hoy tienen clara la filosofía de sembrar en la finca, o en la huerta urbana, para comer, de manera que no se tenga que ir a la tienda a comprar alimentos básicos que la tierra puede producir. Con una inversión \$49.378 millones, RESA logró aumentar en un millón el número de beneficiarios, la mayor parte de ellos habitantes de las zonas rurales y en una proporción menor en los perímetros urbanos. A todos ellos el programa llega con un pie de cría, semillas, en tanto que les brinda capacitación para cosecha y levante de lo que podría ser una canasta familiar agrícola”¹⁶⁶.

Programas Nuevos

En el período del Presidente Uribe, aparecen tres nuevos programas que apuntan a la reactivación económica como una de las vías más propicias para restablecer las condiciones de vida digna de la población en condiciones de pobreza.

Mini cadenas Productivas Sociales: Buscando mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana este programa procura fortalecer las capacidades productivas y organizadas de dicha población. Mediante este programa se impulsa el desarrollo económico de las regiones “Busca organizar las actividades económicas que realizan en el territorio los pequeños, medianos productores

¹⁶⁶ ACCIÓN SOCIAL, Informe 2006. p. 14

y empresarios; articulando las etapas de producción, transformación, servicios y comercialización¹⁶⁷”

Así se promueven actividades productivas tradicionales y promisorias, para el desarrollo económico en los territorios, teniendo como eje principal la participación de la población vulnerable, principalmente la desplazada que recurre a la utilización de infraestructura productiva instalada por el Estado.

El Programa Generación De Ingresos: apunta a la reducción de la pobreza extrema y al mejoramiento de los ingresos de las familias priorizadas en la "Red Juntos" y de las que habitan territorios en recuperación social por el Estado.

Por su parte, la Red Juntos se configura como “(...) una estrategia de intervención integral y coordinada de los diferentes organismos y niveles del Estado, que tiene por objeto mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza extrema y lograr que estas familias puedan generar sus propios ingresos de manera sostenible”¹⁶⁸.

Proyectos Productivos: estrategia de la erradicación manual voluntaria. Trabaja con organizaciones sociales en la implementación de proyectos como cacao, café, caucho, palma y forestales. Entre el 2003 y hasta abril de 2010 se habían invertido 100.612 millones de pesos con los que se intervinieron 94.093 hectáreas con proyectos legales y se había apoyado cerca de 44 mil familias.¹⁶⁹

Al ser estos programas asistencialistas, atendidos desde la presidencia de la república, es posible que terminen convertidos en espacios clientelares de explotación político-partidista. De doble vía pues los pobres necesitan la atención del Estado y a los gobiernos les puede interesar atender focalizadamente a los pobres.

A continuación se presenta la rendición de cuentas 2010 con los principales resultados de la Agencia para la Acción Social y Cooperación Internacional al finalizar el segundo mandato de Uribe Vélez.

3.4. RESULTADOS INSTITUCIONALES DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ACCION SOCIAL 2002-2010¹⁷⁰

Acción Social invirtió más de 10.4 billones de pesos en diferentes programas, cobijando a 10 millones de colombianos en 1.102 municipios de los 32 departamentos, teniendo como objetivos contribuir a la superación de la pobreza, atender integralmente y reparar a la población víctima de la violencia, recuperar socialmente los territorios afectados por la

¹⁶⁷ ACCIÓN SOCIAL. Información disponible en Internet:

<www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=4583>

¹⁶⁸ DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Consultado en:

<www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nyculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema/tabid/338/Default.aspx>

¹⁶⁹ DNP. Consultado en www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=7pNV8_A26cM%3D&tabid=36

¹⁷⁰ ACCIÓN SOCIAL. Discurso de Diego Andrés Molano Aponte, Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Rendición de cuentas Acción Social. Caquetá. 2010. Consultado en: <http://www.accionsocial.gov.co/Hechos_Prospereidad/rindecuentas2011.aspx>

violencia y los cultivos ilícitos, aumentar la cooperación internacional y contribuir a la construcción de la excelencia en el servicio público.

En el año 2009, Colombia redujo su población en condiciones de pobreza al 45.5%. Según el DNP, incluyendo los subsidios de salud, educación y transferencias, el indicador de pobreza bajaría alrededor de 14 puntos porcentuales, un 32% de la población en el año 2008. Asimismo, Colombia disminuyó los índices de indigencia al 16.4%, una caída de casi 4 puntos.

El Programa de Seguridad Alimentaria (ReSA) cubrió en el 2010 a más de dos millones novecientos mil familias en 1.099 municipios, incluyendo cinco millones trescientos mil niños y jóvenes. 824 mil familias se han beneficiado de los programas de seguridad alimentaria RESA y recuperación de culinaria nativa de comunidades indígenas y afro

Familias en Acción pagó en el último ciclo subsidios a 2'650.000 familias: de éstas, 346 mil son desplazadas por la violencia, 380 mil afrocolombianas y 70 mil indígenas. Con la bancarización de las Familias en Acción, 1'625.000 familias cuentan con cuentas de ahorro en el Banco Agrario, en el último pago han dejado en sus cuentas de ahorro más de 12 mil millones de pesos después de un mes.

Se incrementó la asistencia a los controles de crecimiento en un 32%. En educación, la asistencia escolar en secundaria aumentó en un 6.4%; en los últimos 3 años más de 200 mil jóvenes se han graduado de secundaria gracias al programa. El trabajo infantil disminuyó en un 6.9% en las zonas urbanas.

Con la creación de la Red JUNTOS en el 2007, se atendió a 1'123.000 de las familias más pobres y desplazadas de Colombia en 1.060 municipios. Entidades territoriales como Cundinamarca, Cartagena, Medellín o Bucaramanga la utilizaron como parte de una iniciativa acompañada por el Banco Mundial y el BID, con 34 alianzas público-privadas.

Entre 2002 y 2009 el número de desplazados anuales disminuyó de 440 mil en 2002 a 142 mil en 2009; estando identificadas más del 70% de las familias. La cobertura de salud llegó al 81% en 2009, y la de educación al 85%. En el 2005 se incluyeron los desplazados dentro del programa Familias en Acción, en el 2010 había 346 mil familias en él.

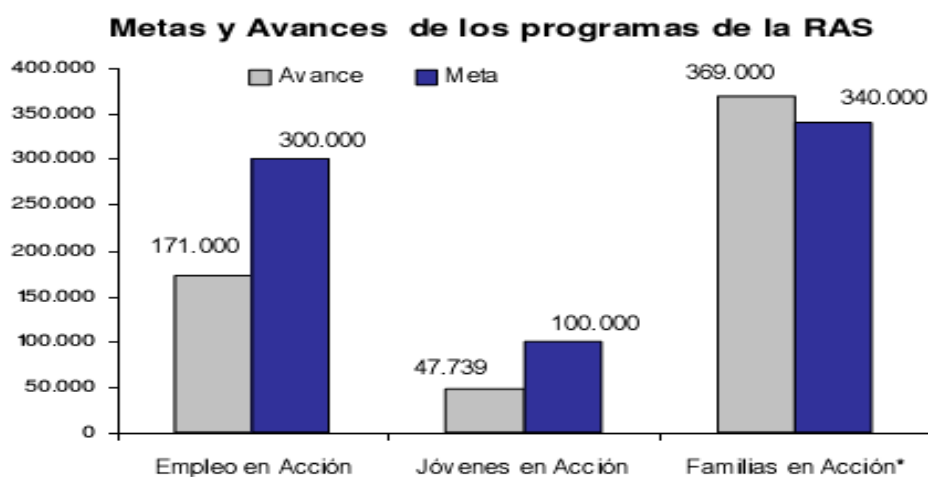
En ayuda humanitaria se asignaron 201 mil millones en el año 2010. En vivienda se han entregado 100 mil subsidios y materializado 55 mil viviendas. El 80% del presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, en cuanto al tema de vivienda, se dedicó a los desplazados. Acción Social vinculó 230 mil familias desplazadas a algún programa, se está implementando por parte de diferentes entidades estatales una nueva política sustentada en el CONPES 3616 de 2009. En el año 2010 se ejecutaron 1.5 billones de pesos al año para población desplazada. En el período 2002-2010 se invirtieron para ellos 7.4 billones de pesos. Con el Decreto 1290 de 2008, para la reparación administrativa se registraron como víctimas 322 mil colombianos.

En ciertas zonas se implementó el programa Familias Guardabosques, vinculando a más de 113 mil familias que antes se dedicaban a los cultivos ilícitos. Bajo la coordinación de Acción Social se crearon los Grupos Móviles de Erradicación Manual. Se han exterminado 310 mil hectáreas de cultivos ilícitos. Según la ONU pasamos de 102 mil hectáreas en el

2002 a 68 mil hectáreas de coca en el 2009. A través del programa de infraestructura se construyeron más de 2.200 obras sociales en 639 municipios por valor de 1.6 billones de pesos.

Seguimiento De Las Acciones

A lo largo de las administraciones Pastrana y Uribe, no solo se desarrollaron los programas antes descritos, sino que además se encargó al Departamento Nacional de Planeación -DNP- el control, seguimiento y evaluación de los mismos. De esta forma dicha institución ha producido varios documentos en términos de informes, en los cuales se divulgaron los alcances y falencias de los programas, así como el estado en el que se encontraban.



Fuente: FIP * Número de familias

La RAS ha beneficiado más de 1,5 millones de personas a través de sus programas.

Fuente: (SINERGIA, 2003b:4)¹⁷¹

Una de las características de la información promovida por el gobierno, mediante el DNP, es que la mayoría se da en términos de cobertura o alcance de los programas, es decir que se muestra la cantidad de personas o familias beneficiadas con los programas, pero no se hace un análisis profundo acerca de las transformaciones o cambios generados con estas iniciativas en las condiciones de pobreza de la población atendida, es decir, no se da cuenta de la incidencia que estas acciones han tenido en la disminución de la pobreza en Colombia.

Asimismo se habla de inversión social cuando se reseñan los recursos utilizados en los programas y se ata esta destinación de recursos a los logros en cuanto a cobertura, como ya se mencionó, dejando de lado un análisis que muestre los rendimientos o beneficios

¹⁷¹ SINERGIA. Resultados de Plan Colombia 1999 – 2003: Reportes de Evaluación No. 7. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 2003. Disponible en Internet: <<http://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>> Fecha de consulta: Mayo 28 de 2011.

producidos con dicha inversión, en términos de un mejoramiento significativo de las condiciones generales de equidad, inclusión y dignidad humana de los pobres. “El incremento de la inversión social en las regiones y poblaciones más afectadas por la violencia y el narcotráfico, es el principal logro de este componente” ¹⁷²

Teniendo en cuenta cada grupo de programas, se enuncian los primeros datos de la época producidos por el DNP:

Programas de subsidios y asistencias a la población más vulnerable:

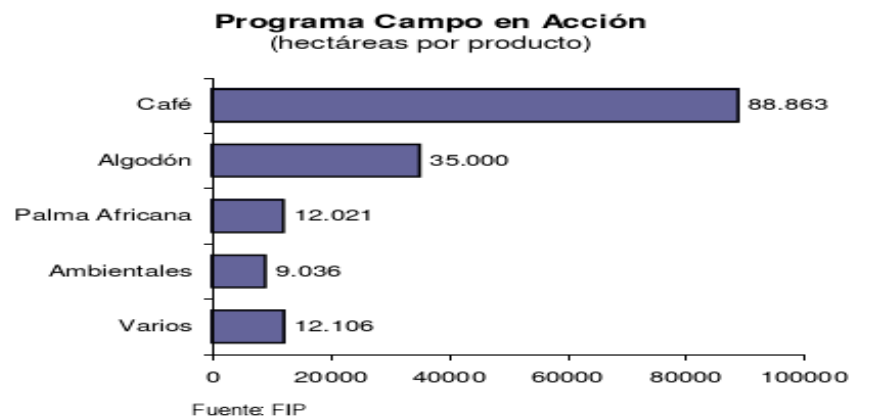
“Familias en Acción asignó subsidios de educación y nutrición a 369.000 familias, beneficiando a más de 800.000 niños en 624 municipios de 27 departamentos del país.

Jóvenes en Acción capacitó cerca de 48 mil jóvenes de las siete principales ciudades del país con las tasas de desempleo más altas (Bogotá D.C., Manizales, Cali, Medellín, Bucaramanga, Cartagena y Barranquilla).

Empleo en Acción generó ingresos transitorios para 171.000 personas de los niveles 1 y 2 del Sisben de 700 municipios del país, con el desarrollo de 4.058 proyectos de infraestructura urbana y social”¹⁷³

En cuanto a la generación de alternativas lícitas de ingreso entre 1999 y junio de 2003 los resultados fueron:

- 110.809 familias de pequeños productores con 36 proyectos agroindustriales, estableciendo 157.026 has. de cultivos lícitos en 20 departamentos;
- 87.662 caficultores y 80.365 has. con la puesta en marcha del programa de Renovación Cafetera;
- 25.286 familias con programas de seguridad alimentaria;
- 2.772 familias en el Putumayo con el Programa Familias Guardabosques” ¹⁷⁴



A través del programa Campo en Acción se beneficiaron más de 110 mil familias y se establecieron 157.026 has. con proyectos productivos.

Fuente: (SINERGIA, 2003b:4)¹⁷⁵

¹⁷² Ibíd.

¹⁷³ Ibíd.

¹⁷⁴ Ibíd.

El desarrollo de la infraestructura social y económica en zonas deprimidas y de conflicto, tuvo los siguientes resultados:

- Vías para la Paz: construcción de 247 kms. de carreteras primarias y mantenimiento de 34.356 kms de red terciaria en 397 municipios.
- Obras para la Paz: realizó 66 obras de infraestructura social en 16 municipios, con una inversión de \$34.700 millones, focalizada en Putumayo, Sur de Bolívar y Caquetá;
- Infraestructura Social y Gestión Comunitaria: realizó 740 obras en 175 municipios, con una inversión superior a \$121.400 millones que benefició 3,2 millones de colombianos.¹⁷⁶

De igual forma, en las evaluaciones e informes presentados por el DNP, se indicaban algunos de los tropiezos que se habían tenido en el proceso de los programas y se reconocía incluso la falencia en las evaluaciones al remitirse exclusivamente a cantidad de recursos y número de beneficiarios.

“Los programas de desarrollo alternativo evidenciaron problemas de formulación y falta de coordinación, lo cual hizo compleja su operación. Además los procesos de evaluación y seguimiento se limitaron a fondos ejecutados, número de beneficiarios y hectáreas intervenidas, por lo cual se desconoce su impacto social, económico y ambiental”¹⁷⁷

Esta preocupación llevó a que en posteriores informes, en las evaluaciones realizadas, se diera un objetivo adicional al de medir recursos, y se propuso evaluar el impacto de algunas de las experiencias, como muestra el siguiente ejemplo:

“La evaluación de impacto de Familias en Acción aplicó diferentes métodos tradicionales para medir la pobreza sobre una muestra representativa de 11.461 hogares beneficiarios del programa.

Los resultados de este ejercicio fueron los siguientes:

- ° 91% de los beneficiarios de Familias en Acción está por debajo de la Línea de Pobreza (LP), calculada según consumo;
- ° 73% son pobres según el Índice de Condiciones de Vida (ICV);
- ° 70% son pobres por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

De acuerdo con la categoría de pobreza más inclusiva (Línea de Pobreza), 9% de los beneficiarios no serían realmente pobres y la efectividad del programa en el objetivo de llegar a los pobres sería del 91%”¹⁷⁸

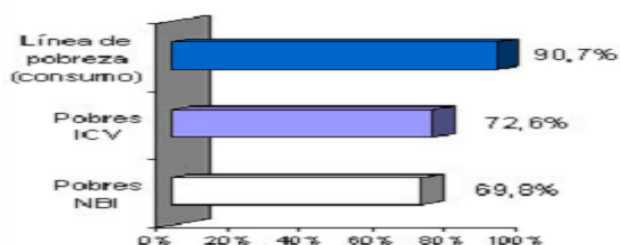
¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

Condiciones de pobreza de los beneficiarios de Familias en Acción



Fuente: (SINERGIA, 2004a:1)¹⁷⁹

De esta forma, en los posteriores informes se relacionaban indicadores como los de aumento en la talla de los niños atendidos o retención de los mismos en el sistema educativo, mostrando con ello algunas de las repercusiones positivas de los programas en las condiciones de vida de los beneficiarios.

“A través del programa Familias en Acción, el Gobierno Nacional ha girado, entre Agosto de 2002 y Junio de 2006, un total de \$848.387 millones, para entregarle a 622.634 familias pertenecientes al nivel 1 del Sisbén y desplazados, subsidios para la nutrición y educación de los menores de 18 años. Estos auxilios, que son girados cada dos meses a través del Banco Agrario y otras entidades financieras del país, equivalen a un giro bimestral por un valor de \$93.000 por familia para nutrición de los menores de siete años; de \$28.000 para los hijos que cursen primaria, y de \$ 56.000, para aquellos que cursan secundaria. Tal como lo muestra el Banco Mundial en el estudio de impacto desarrollado, la ayuda efectiva de Familias en Acción ha permitido mejorar significativamente la talla y peso de los niños menores de cinco años de las familias del nivel 1 del Sisbén, en tanto que ha logrado aumentar la retención escolar de los menores de 18 años”¹⁸⁰

Sin embargo dichas evaluaciones de impacto no se aplican a la totalidad de los programas, sino a unos pocos (Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción), ni se encuentra tampoco una valoración de la estrategia en conjunto y sus repercusiones en las condiciones de pobreza que se espera solución.

Además de no encontrarse mediciones que den cuenta de los impactos de la políticas adoptadas en los índices de pobreza, se han evidenciado inconsistencias en las cifras oficiales en torno a los niveles de pobreza, ya que como lo han analizado algunos estudios e investigaciones al respecto, aunque los insumos para las mediciones de la pobreza en Colombia son los mismos, la diferencia en la metodología que se implementa ha llevado a que no se pongan de acuerdo diversas fuentes que dan cuenta ésta, e

¹⁷⁹ SINERGIA. Percepción de los Participantes del Programa Familias en Acción: Reportes de Evaluación No. 11. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Junio de 2004. Disponible en Internet: <<http://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>> Fecha de consulta: Mayo 28 de 2011.

¹⁸⁰ Ibid.

incluso a que se perciba cierta desconfianza sobre las cifras oficiales que presenta el Gobierno Nacional al respecto¹⁸¹.

“Detrás de las cifras incluidas en los documentos del DNP y Presidencia de la República hay consideraciones sobre la medición de la pobreza que no son de conocimiento público y que, por tanto, es importante discutir. En nuestro informe anterior hacíamos referencia al disgusto del gobierno nacional por la presentación de unas cifras que no coincidían con las oficiales y presentamos en un anexo la explicación del procedimiento metodológico y de la fuente de información. Desde entonces, el debate quedó silenciado y el gobierno solamente presenta como ciertas las cifras oficiales, desconociendo que hay otras alternativas. En esta ocasión, vamos a reiterar algunos aspectos de metodología y a contrastar los resultados gubernamentales con los del CID”¹⁸²

Esta situación ha llevado a que la información que se imparte sobre la reducción o incremento de la pobreza sea poco confiable por cuanto lo que pareciera suceder es que en búsqueda de resultados para mostrar, se hace un uso maniqueo de la información y no se habla con la verdad, poniendo en duda la efectividad de las acciones. “El nivel de la pobreza y su variación a lo largo del tiempo son muy sensibles al método de imputación y en el DNP estos procedimientos son una caja negra. No han sido sometidos al debate público, y mientras este ejercicio democrático no se realice, las cifras publicadas son sospechosas”¹⁸³

Este escenario se hace aún más crítico cuando se observa que no solo existen diferencia entre las cifras oficiales impartidas por el DNP y las de otros analistas, sino que además sólo las del DNP promulgan una disminución en los niveles de pobreza mientras que los demás advierten un panorama no tan alentador.

“En el periodo (2003-2004) se han desarrollado en Colombia diferentes mediciones que coinciden en la tendencia creciente de la pobreza e indigencia como son: la Encuesta de Calidad de Vida por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la evaluación de la situación Social desarrollada por la Contraloría General de la República (CGR), la medición de la situación de pobreza del Centro de “Investigaciones para el Desarrollo (CID)” de la Universidad Nacional, La medición de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) y la medición de pobreza, indigencia e insuficiencia del Ingreso en Colombia de Viva la Ciudadanía.

La evidente diferencia entre las anteriores mediciones y los resultados del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que es el único en afirmar que

¹⁸¹ “Gran parte de los problemas de las cifras del DNP está en la forma como se hace la imputación de los ingresos. La metodología utilizada para la estimación de los ingresos tiene consecuencias muy significativas en la cuantificación del número de pobres. La imputación de los ingresos busca corregir, primero, la omisión y la subdeclaración de ingresos y, segundo, la cuantificación de los ingresos atribuibles a la propiedad de la vivienda” (CID, 2006a: 1).

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

la pobreza disminuye en el gobierno de Uribe Vélez, sacó a flote la inexistencia de cifras claras en el país sobre pobreza e indigencia”¹⁸⁴.

FUENTE DE LA MEDICIÓN	% Pobreza	% Indigencia
DANE – ECV	66.3	
CID – UN	66.3	26
CGR	64.3	31.1
Viva la Ciudadanía	77.3	43.4
DNP	53.2	17.3
MERPD (antes de subsidios)	52.7	13.3

Fuente: Artículo Viva la Ciudadanía¹⁸⁵

Así entonces las acciones gubernamentales de lucha contra la pobreza parecen por momentos estar más centradas en justificaciones de las acciones implementadas, sin que se traduzcan en mejoras reales. “En lugar de llamar la atención sobre la necesidad de mejorar la distribución del ingreso para que la lucha contra la pobreza sea exitosa, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) parece estar más preocupado por maquillar las cifras”¹⁸⁶

Como consecuencia no se ven claros avances en términos de erradicación de la pobreza extrema y el hambre, ni se ven cerca las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), donde se plantea como una de las metas para el 2015, que se haya reducido a la mitad la proporción de la población cuyo ingreso es menor a un dólar por día, teniendo en cuenta como base las cifras de 1990.¹⁸⁷

“Es evidente que alcanzar estos ODM, implica unos desafíos enormes para el país. En la mayoría de los casos el avance esperado en los próximos años (hasta 2015) no guarda proporción con los logros obtenidos entre 1990 y 2005. Esto exigiría replantear buena parte de la política social con una combinación de nuevos programas, más recursos y mejor focalización”¹⁸⁸

¹⁸⁴ Las cifras de pobreza: ¿Afán por mostrar resultados?”. Artículo En: Caja de Herramientas – Baúl. Año 14 * No. 105 Bogotá, 04 – 2005. Disponible en Internet:

<[http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd\[825\]=x-825-49268&cmd\[822\]=x-822-49246&cmd\[874\]=x-874-49246&cmd\[824\]=c-1-9ebdb77061ceb750362cde2dda22998](http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd[825]=x-825-49268&cmd[822]=x-822-49246&cmd[874]=x-874-49246&cmd[824]=c-1-9ebdb77061ceb750362cde2dda22998)>

¹⁸⁵ CAJA DE HERRAMIENTAS. Viva la Ciudadanía, artículo impreso, sine loco; sine data.

¹⁸⁶ CID. Op. Cit.

¹⁸⁷ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Bogotá: Alfaomega Colombiana - FEDESARROLLO, enero de 2007. p.483

¹⁸⁸ Ibid.

Algunos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) Y su avance en Colombia

META	Línea de base	Situación en	2015
Reducir en 50% el porcentaje de personas con ingreso inferior a US\$1 con (PPA)	1991 2,80%	2004 2,40%	1,5%
Reducir en 45% el porcentaje de personas en pobreza	1991 53,80%	2005 49,2%	28,5%
Reducir en 47% el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema (indigencia)	1991 20,40%	2005 14,5%	8,8%
Reducir a 3% los niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)	1990 10%	2005 7%	3%
Reducir a 7,5% las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria	1990 17%	2001 13%	7,5%

Fuente: CARDENAS, 2007:483¹⁸⁹

Luego de observar las características de las acciones que se desarrollaron como respuesta a la pobreza, es posible ver que la mayoría de los programas contemplan unos objetivos amplios, ya que si bien apuntaban al mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable, no determinaban específicamente las herramientas mediante las cuales darían solución o corregirían la creciente situación de pobreza en Colombia. Solo algunas de ellas como Familias en acción, Jóvenes en acción, Empleo en acción y Familias Guardabosque, entre otras, contemplan acciones puntuales para su ejecución.

Asimismo, otra característica que se evidenciaba era que los programas guardan una estrecha relación con el conflicto armado, ya que focalizan su atención en los lugares y en las poblaciones que se han visto afectadas por el mismo

De esta forma al conocer los programas y acciones puntuales que se venían desarrollando se ve que la definición de la vulnerabilidad que determinaba la condición de pobreza de los colombianos, estaba atada a las repercusiones inmediatas que genera el conflicto, ya sea este contemplado como un conflicto armado, social y político o simplemente como la lucha con grupos armados ilegales, sin percatarse de una serie de factores alternos que profundizaban las graves condiciones de calidad de vida de los colombianos y que no siempre se relacionaban con la violencia generada por los grupos armados y el narcotráfico.

¹⁸⁹ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 483

3.5 MÁS ALLÁ DE LOS DISCURSOS, LAS METODOLOGÍAS Y LOS RESULTADOS INSTITUCIONALES EN LO SOCIAL. OTRAS MIRADAS.

En este sentido, lo que se encontró es que muchas de estas acciones se convierten en soluciones inmediatistas y de poco alcance, en el empeño por acabar con los factores generadores de pobreza de la población colombiana, ya que o bien como se mencionó no superan el discurso y se quedan en la promulgación de grandes objetivos sin proponer herramientas concretas de materialización, o bien se convierten en acciones más de corte asistencialista mediante la que se otorgan auxilios a la población pobre, sin que ello tenga una verdadera repercusión en su salida definitiva de las condiciones de pobreza, ni en la desaparición o el aminoramiento de las causas o factores generadores de pobreza.

Un ejemplo de esta situación lo encontramos en los subsidios condicionados mediante los cuales se apoyan programas como: familias en acción, familias guardabosques, jóvenes en acción entre otros, programas que han sido fuertemente cuestionados por diversos analistas, por el tipo de auxilios que brindan y la forma específica cómo se proporcionan. En principio existe cierta desconfianza dada la forma discrecional como se planteaba la distribución de apoyos económicos e incentivos por parte del Gobierno Nacional para familias de escasos recursos sin ninguna contraprestación por parte de los beneficiarios, planteado en principio en la Ley del plan de desarrollo 2006 – 2010, en su artículo décimo. Como lo expresó en su momento el senador Camilo Sánchez, quien demandó dicho artículo ante la Corte Constitucional, por considerar que permitía al Gobierno disponer de enormes recursos que entregaría de forma discrecional a quien quisiera.

“El artículo al que se refiere el senador establecía textualmente que "para todos los efectos, se entiende que los apoyos económicos directos o indirectos, así como los incentivos, constituyen una ayuda que ofrece el Estado sin contraprestación alguna por parte del beneficiario y se otorga de manera selectiva y temporal en el marco de una política pública. Es potestad del Gobierno Nacional establecer el sector beneficiario y el valor del apoyo o incentivo económico, así como determinar los requisitos y condiciones que sean del caso (...)"

El texto fue aprobado por el Congreso, e hizo parte de la Ley del Plan, hasta cuando la Corte Constitucional lo declaró inexecutable el pasado 21 de mayo. Al acoger la demanda, la Corporación le dio la razón al congresista en el sentido de que es contrario a la Constitución un precepto que dispone dejar una partida del presupuesto nacional como recursos exclusivos de la Presidencia para que ésta se encargue de determinar por sí y ante sí a quiénes, en qué condiciones, durante cuánto tiempo y qué monto, podría asignársele a eso que la ley llamaba "apoyos económicos e incentivos"¹⁹⁰.

De esta forma el gobierno no solo generaba una repartición discrecional de los recursos públicos, sino que como ya se mencionó, refuerza la desinstitucionalización de las

¹⁹⁰“Familias en Acción ¿plataforma para la reelección?” En: Cambio.com Julio 9 de 2008 En: <http://www.cambio.com.co/panoramacambio/784/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-4369276.html>

estructuras gubernamentales y del Estado, pues centraliza en la presidencia recursos y acciones que quita a otras dependencias.

De acuerdo con el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, la cifra asignada para uso exclusivo de la Presidencia asciende a un billón de pesos por cada cuatrienio, es decir 250 mil millones de pesos cada año. "La modalidad -dice- lo que hace es crear una mayor dependencia de las regiones con Bogotá y pone a los funcionarios de esas administraciones a mendigar ante el Gobierno Nacional los recursos, para ellos poder realizar las obras. Es decir, por cuenta del asistencialismo oficial, terminaron las alcaldías y gobernaciones debiéndole favores a Uribe, quien seguramente se los cobrará en futuras elecciones¹⁹¹".

Así las críticas, ya no solo resaltan la generación de gastos, sino que además analizan los usos políticos que se pueden solapar tras estas acciones, confirmando una vez más que es sobre el ejecutivo sobre quien recaen tanto las posibilidades de decidir sobre la utilización de dichos recursos, como los "beneficios políticos" que estas acciones producen, ya que en términos de imagen política frente a la opinión pública lo que se evidencia es un gobernante que auxilia directamente las necesidades de la población.

Para el ex ministro de Defensa Rafael Pardo, otro crítico de estos programas de subsidios, el hecho de que los recursos los maneje directamente la Presidencia solo sirve para reforzar la figura de Álvaro Uribe.

"El Presidente es el directo beneficiario de los programas y se vale de los consejos comunales, y de su transmisión por televisión, para mantener cautivos a sus potenciales electores, que no son pocos, pues solo Familias en Acción cuenta hoy con 1,5 millones de familias beneficiadas y aspira a elevar la cifra a 3,5 millones, cuando termine el segundo mandato de Uribe". "El asistencialismo de Uribe -afirma Pardo- es el nuevo clientelismo y servirá de plataforma electoral, en caso de que aspire a una nueva reelección en 2010"¹⁹².

De igual manera se ve con desconfianza, no solo como estas modalidades de entrega de auxilios o subsidios se utilizaron de manera "direccionada" hacia fines políticos partidistas, sino que además resulta preocupante, en términos de gestión y eficacia del Estado; parece que se generaron efectos contrarios, ya que en vez de disminuir la pobreza en términos reales por efecto de las intervenciones, el número de beneficiarios se incrementó y la rotación es baja, lo cual además resulta insostenible en el largo plazo para el gobierno nacional.

La exministra y exdirectora de Planeación Nacional Cecilia López considera, por su parte, que la modalidad impuesta por el Gobierno tampoco sirve para acabar con la pobreza.

"Prueba de ello -dice- es que Uribe recibió a 250.000 familias beneficiadas, va en un millón y medio y aspira a entregar más de tres millones en 2010; es

¹⁹¹ Ibid

¹⁹² Ibid.

decir que los pobres en lugar de disminuir, aumentan, lo que demuestra que el menos interesado en acabar con los pobres es el Gobierno. Uribe está graduando pobres, porque es lo que le conviene para sus aspiraciones reeleccionistas"¹⁹³.

Se hace necesario llamar la atención sobre la forma como se implementaron medidas de lucha contra la pobreza, ya que es fundamental avanzar no solo en la vinculación de beneficiarios, sino en el análisis de los cambios estructurales que pueden o no generar estas medidas en cuanto a las causas de la pobreza, para así valorar si realmente son eficaces o en su defecto rediseñar las estrategias.

“La política social es compleja. Necesita análisis y evaluación. No se trata simplemente de poner metas y cumplirlas, como argumenta el gerente de Acción Social. O de recitar números, como hace el Presidente con una insistencia casi cómica. No sobra repetir, entonces, que una cosa es sumar afiliados y otra muy distinta, producir resultados. Y que algunos programas sociales pueden (de manera inadvertida) ahondar la pobreza que intentan reducir¹⁹⁴”

No podemos separar el segundo período de gobierno de Uribe del primero, porque de una u otra manera, los planes de desarrollo se entrecruzan planteando una continuidad que viene incluso, como ya se decía, de gobiernos anteriores.

Los planes de desarrollo basados en las recomendaciones del Consenso de Washington y de los bancos internacionales contienen medidas de “ajuste fiscal, apertura total al capital extranjero, seguridad contractual, y en lo social, flexibilización laboral, autorregulación del mercado, fomento a la autoempleabilidad, focalización del gasto público hacia los más pobres y protección social a través de intermediarios privados.”¹⁹⁵

Según Villamizar, García-Herreros y Díaz Peña:

"Los PND tienen un corte neoinstitucionalista donde se privilegia la inversión privada, la eficiencia del mercado como regulador de la economía, la seguridad jurídica (respeto a los contratos y a los derechos de propiedad) e instituciones fuertes que los hagan cumplir, para proporcionar estabilidad y seguridad en los negocios. En el campo de la política social se fija como prioridad la justicia distributiva y la eliminación de la pobreza a través de la

¹⁹³ CAMBIO.COM. Familias en Acción ¿plataforma para la reelección?” publicación del día Julio 9 de 2008 <http://www.cambio.com.co/panoramacambio/784/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-4369276.html>

¹⁹⁴ GAVIRIA, Alejandro. Subsidios y embarazos. Publicación del día sábado 18 de agosto de 2007. Disponible en Internet: <<http://agaviria.blogspot.com/2007/08/subsidios-y-embarazos.html>>

¹⁹⁵ VILLAMIZAR GARCÍA-HERREROS, María Eugenia; DÍAZ PEÑA, Ana María. Balance de las políticas del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la equidad de género: pobreza, violencia sexual e impunidad 2002-2010. Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación.

focalización y la disminución de las distorsiones de los incentivos en la economía"¹⁹⁶

"La desigual distribución del ingreso y los activos productivos y, la necesidad de su redistribución, como premisa para el logro de la equidad social es una problemática ausente; desconociendo los efectos de la concentración del ingreso y de los activos productivos sobre la equidad social. Se cambia la concepción de derechos universales por la de asistencia focalizada y la concepción de seguridad social por la de "protección social", con una reducida presencia estatal tanto en la provisión de servicios como en su regulación y financiamiento y una creciente participación del mercado, las personas y las familias, delegándose en éstas últimas muchas de sus funciones y responsabilidades"¹⁹⁷

Se observa una evidente contradicción al favorecer, la inversión privada extranjera, a través de una serie de incentivos, pero al mismo tiempo, desfavoreciendo la generación de empleo en condiciones dignas: los contratos laborales han sido reemplazados por contratos de prestación de servicios a términos definidos, eliminando prestaciones sociales y aportes a la seguridad social por parte de los empleadores.¹⁹⁸

Al cambiar el enfoque de derechos universales por la focalización, un gran grupo de la población no accederá a la protección social por no tener recursos suficientes, pero tampoco estará calificado para acceder a los servicios del Estado por no estar en pobreza absoluta. Lo anterior llevará al mayor empobrecimiento de los sectores pobres y medios, y se generará un incremento del gasto social, ya que entre menos personas estén cotizando más recursos deberán ser destinados a los subsidios.

Diversos estudios han mostrado que, el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población. La experiencia de distintos países, entre ellos Colombia, ha mostrado cómo el crecimiento sin medidas redistributivas puede llevar a mayor desigualdad.

Respecto al programa de Mujer Cabeza de Familia Microempresaria, ni el número de créditos, 3.861 al año, ni el monto promedio (\$1.316.422 pesos) refleja un futuro muy promisorio para las denominadas microempresas, que más parecieran micronegocios de subsistencia. Los informes no hacen seguimiento a éstas empresas, para ver su desarrollo en el tiempo, ni evalúan los logros reales de este tipo de programa.¹⁹⁹

De acuerdo con el reporte del Banco Agrario, entre 2006 y agosto de 2010, se concedieron en total, 168.900 microcréditos por \$304.555 millones de pesos. El 63,3% de éstos se asignaron a mujeres (promedio \$1,692 millones), y el 35,3% a hombres (promedio \$2,011 millones). Los 11.089 créditos reportados dentro del programa de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer –CPEM- representarían el 6,6% de

¹⁹⁶ Ibíd.

¹⁹⁷ Ibíd.

¹⁹⁸ Ibíd.

¹⁹⁹ Ibíd.

los microcréditos que el Banco Agrario hizo a microempresarios. Se observa en los datos anteriores que el monto promedio otorgado a las mujeres fue menor que el recibido por los hombres. Otro aspecto a tener en cuenta es que con los topes establecidos por el Banco según el nivel de ingresos (hasta 1.0 millón si el ingreso asciende a 1,402 millones), difícilmente pueden acceder a los créditos los más pobres.²⁰⁰

Al analizar las Ferias de la Mujer Empresaria, se observa que con un promedio de ventas de \$1.402.560 por evento, no compensan ni el esfuerzo, ni la inversión realizada por la CPEM y por las participantes, a menos que la expectativa de negocios futuros así lo indique. Pero, de acuerdo con los datos de la CPEM, en la rueda de negocios de 2010 era de \$1.500.000.000 lo que equivaldría a un promedio de \$4.579.710 por microempresaria participante, lo cual no les augura un futuro muy promisorio.²⁰¹

Javier Pineda reveló que aunque entre 2001-2008 hubo un crecimiento del ingreso mensual promedio de hombres y mujeres asalariados (3,3% y 3,6 promedio anual, respectivamente), la tercera parte le correspondió a una intensificación de la jornada laboral. En contraste, los trabajadores de cuenta propia o independientes, sin distinción de género, vieron caer sus ingresos reales en un 1.7% promedio anual, a pesar de alargar su jornada de trabajo para compensar la pérdida de ingresos.²⁰²

En Seguridad Social, se aprecia una evolución favorable de la afiliación de los ocupados(as) al sistema de Salud, pasando de 63,2% afiliados y 72,4% afiliadas en el 2002, a casi 87% de ambos grupos, en 2010, con mayor crecimiento en la población masculina. Del 37.1% ocupados y 30.8% ocupadas, afiliados en el 2002 al régimen subsidiado, se pasó a cerca del 50% de los hombres y más del 40% de las mujeres en el 2010. Esta situación refleja claramente la precarización del empleo, pues la afiliación al régimen subsidiado no es producto de las mejores condiciones laborales.²⁰³

En pensiones, la situación es realmente alarmante. En el 2002 sólo el 21,9% de los hombres y el 26,6% de las mujeres ocupadas cotizaban a un fondo de pensiones y en el 2010 el 30,3% de los hombres y el 31,2% de las mujeres. Esto indica la desprotección total de la gran mayoría de ocupados y la inviabilidad de un régimen de protección, aún bajo el régimen de prima media, que no tiene una base de cotización amplia. El hecho de que la mayoría de los ocupados no tengan ninguna protección frente a contingencias que implican una pérdida de ingresos, no sólo por vejez, sino por accidentes o enfermedades catastróficas, tiene serias repercusiones sobre la pobreza y el desarrollo humano no sólo de las generaciones presentes sino de las futuras. La mujer además de tener una esperanza de vida mayor, tiene mayor incidencia de enfermedades crónicas degenerativas, por lo que la desprotección social repercutirá aún en mayor medida sobre ella.²⁰⁴

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ *Ibíd.*

²⁰² *Ibíd.*

²⁰³ *Ibíd.*

²⁰⁴ *Ibíd.*

En el 2002 sólo el 45,7 % de hombres y 54,3 % de mujeres tenían contrato escrito de trabajo, situación que empeoró en el 2010, tanto para hombres (43,4%) como para las mujeres (47%), siendo ellas las más afectadas. La brecha entre hombres y mujeres se redujo, no por una mejora en las condiciones de empleo, sino por el incremento de la inestabilidad para ambos. Adicionalmente, sólo alrededor de las dos terceras partes de los hombres y las mujeres tenía contrato a término indefinido, presentándose en 2010 una reducción de más de 3 puntos en la proporción de mujeres en esta situación, frente al 2002.²⁰⁵

De acuerdo con los datos de la Misión para el diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad -MERPD, después de empalmadas las series de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, con el nuevo marco muestral, la pobreza se redujo entre 2002-2005 en 3,4 puntos porcentuales y la indigencia en 4 pasando de 53,7% de personas pobres y el 19,7% de personas indigentes a 50,3 % y 15,7 %.²⁰⁶ Entre el 2005-2009 aunque la pobreza se redujo en 4,3 puntos porcentuales adicionales, la indigencia aumentó en 2,1 puntos.²⁰⁷

De otro lado, el coeficiente de Gini, que mide la concentración del ingreso, entre el 2002 y 2003 se redujo en 0,02 puntos, pero en 2004 subió a 0,579 cifra similar a la de 2009 (0,580), sin contar el incremento de 0.589 en el 2008. Esta cifra junto con las de incidencia de la pobreza e indigencia en 2009, 45,5 % y 16,4% respectivamente, nos lleva a concluir que en términos de reducción de la pobreza y aumento del empleo y la equidad, el gobierno se rajó. El cumplimiento de metas reportado por SIGOB así lo muestra²⁰⁸.

Estamos ante el declive del viejo bipartidismo, tendencia que continuó bajo el actual gobierno de Juan Manuel Santos aunque en su llamado a la “Unidad Nacional” haya planteado la necesidad de los partidos para fortalecer la democracia: “Pero que quede claro: NO QUIERO UN PAÍS SIN PARTIDOS NI SIN CONTROVERSAS IDEOLÓGICAS (...) Colombia necesita partidos sólidos, serios y de vocación permanente, con posiciones diferentes sobre la sociedad y el Estado²⁰⁹”.

Asistimos entonces a una transformación del quehacer político tradicional, cambian la dinámica y los intereses de los nuevos pactos de gobernabilidad, y presenciamos la evolución del modelo neoliberal hacia “el buen gobierno” fortaleciendo la incidencia de los acuerdos internacionales.

A continuación se presentan los componentes del Sistema de de Protección Social al que se llegó durante la presidencia de Álvaro Uribe y los programas que se desarrollan en esta materia.²¹⁰ El “Plan de protección social del Gobierno colombiano” da cuenta de su institucionalización.

²⁰⁵ Ibíd.

²⁰⁶ Ibíd.

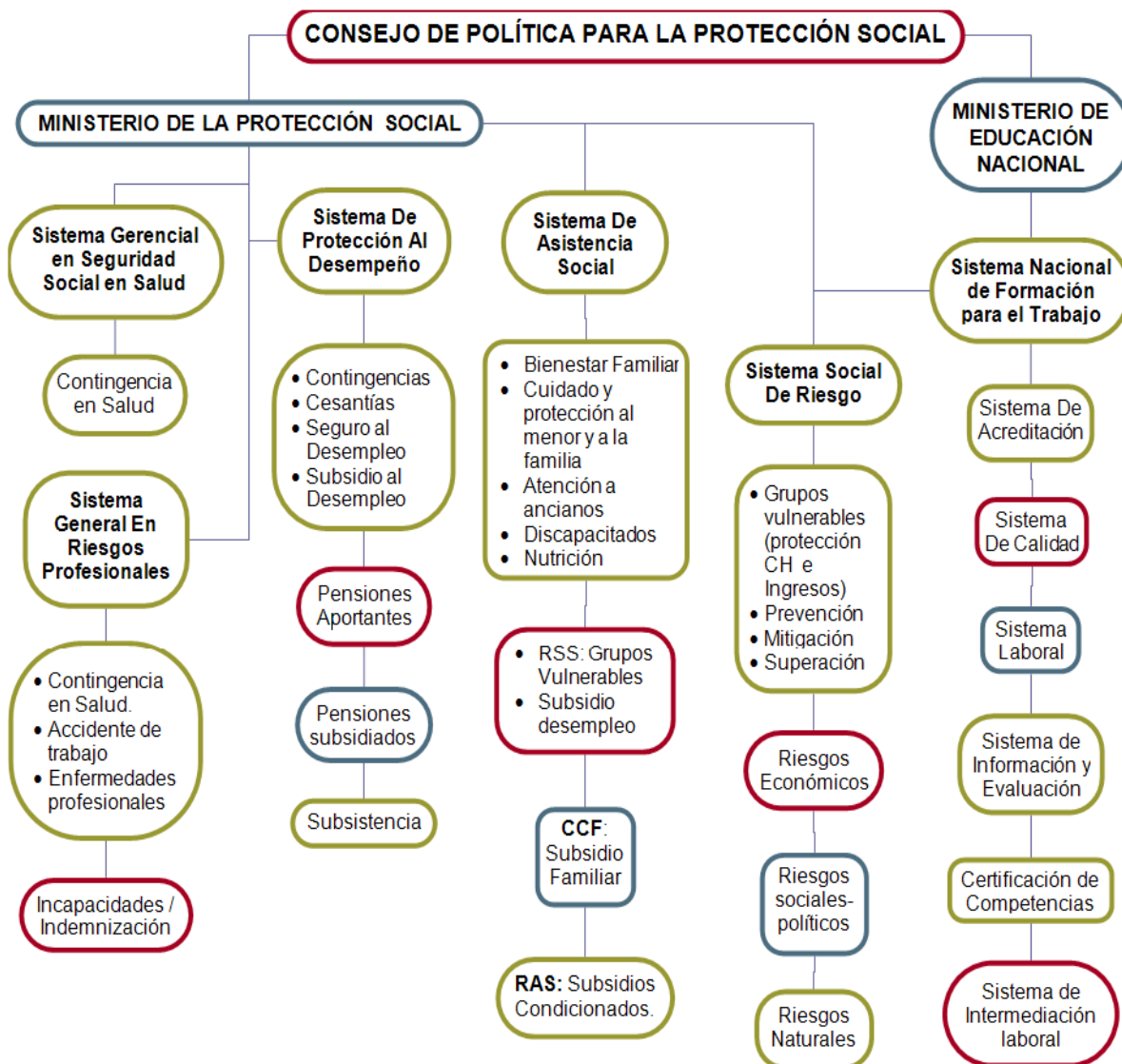
²⁰⁷ Ibíd.

²⁰⁸ <http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=663>

²⁰⁹ SANTOS, Juan Manuel. Discurso de posesión 7 de agosto de 2010. SEMANA.COM. Discurso completo de posesión de Juan Manuel Santos. Disponible en Internet:

< <http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>>

²¹⁰ CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. Op. Cit. p. 476 - 77.



De otra parte y a manera de contraste Cesar Giraldo presenta como se ha precarizado la protección social de carácter universal que se tenía hacia el aseguramiento y la oferta de programas focalizados para los pobres y no basados en la demanda.²¹², es decir, se cuenta con un nuevo arreglo institucional que obedece a las políticas de los organismos internacionales. Para este autor, el sistema de protección social en Colombia tiene dos componentes principales:

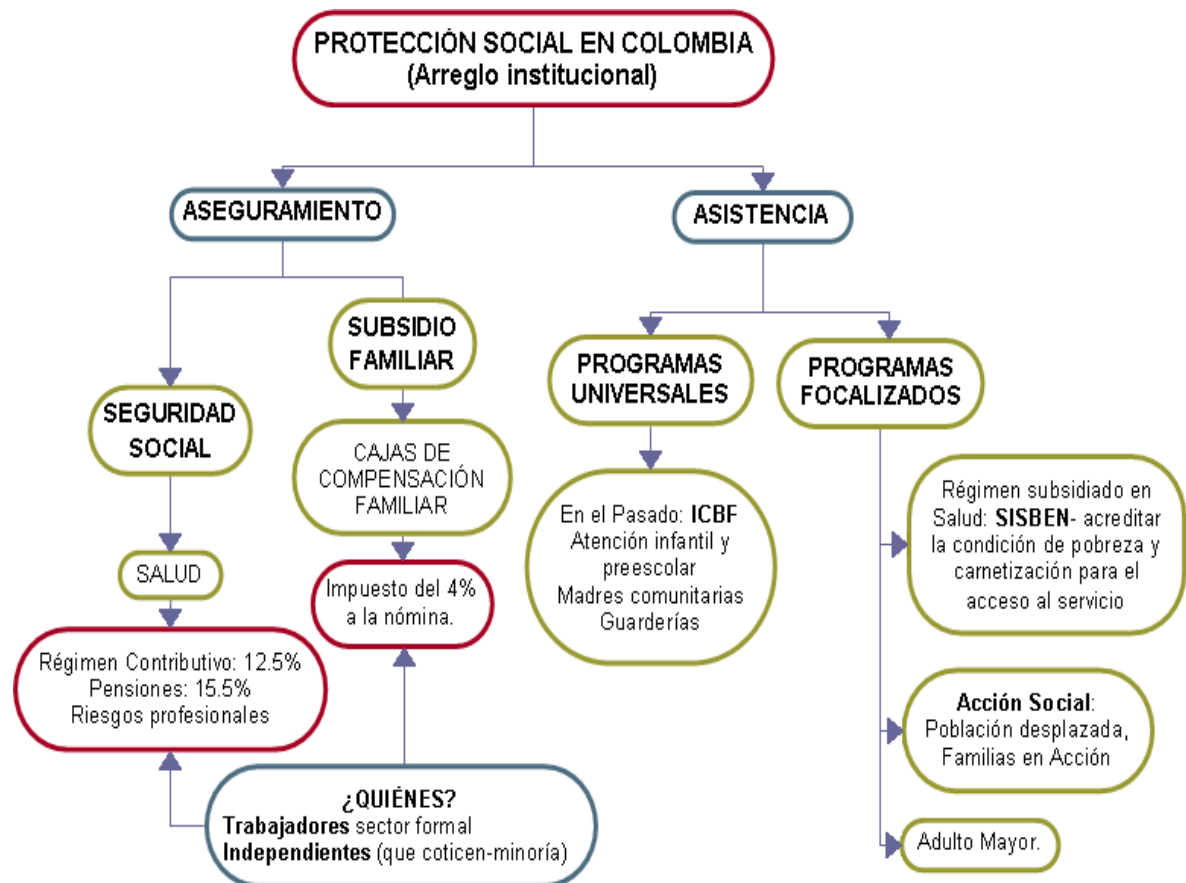
“El primero, se refiere al aseguramiento, y está conformado por una combinación de instituciones gubernamentales (en descenso) con instituciones privadas (en aumento) en salud, pensiones, subsidio familiar y riesgos profesionales. ...El

²¹¹ Ibíd. p. 477.

²¹² GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Op. Cit. p.185 -186

segundo, los programas asistenciales, que se caracterizan por estar definidos sobre ayudas focalizadas dirigidas a poblaciones específicas, determinadas por problemáticas precisas y ubicación geográfica... se hace una presentación esquemática del sistema”

Protección Social en Colombia (Arreglo institucional) ²¹³



Durante los últimos 6 años el gobierno ha buscado un nuevo arreglo institucional con este Sistema de Protección Social, que le llevó a crear un Ministerio de Protección Social- en el cuál fusiono los ministerios de Salud y Trabajo y Seguridad Social - , estudiar y generar mecanismos de coordinación institucional para su funcionamiento. El fin es desarrollar y consolidar un marco de políticas públicas, tanto para un adecuado manejo social del riesgo como para la reducción de la pobreza y la desigualdad, objetivos fundamentales de un sistema de protección social, en el modelo neoliberal.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo *Estado Comunitario: desarrollo para todos*, dan un marco de referencia básico para determinar el alcance conceptual del Sistema de Protección social. Dicho sistema debe ser integral en la oferta de servicios y no

²¹³ GIRALDO, César. ¿Protección o Desprotección Social? Op. Cit. p. 186.

excluyente frente a las diferencias en los niveles de vida de la población. Sin embargo, termina produciendo exclusión. La oferta de protección social garantiza unos mínimos socialmente aceptables, sin embargo, no toda la población está en capacidad de acceder por sus propios medios al aseguramiento formal que ofrece el mercado, por lo que deben existir mecanismos redistributivos y de solidaridad implícita, así como tratamientos integrales y de promoción social para la población pobre y vulnerable.

Se plantea que esa atención integral y prioritaria a quienes sufren las peores condiciones de vida debe tener un carácter temporal, es decir, hasta que dichos grupos sean capaces de integrarse por sus propios medios al mercado del aseguramiento. El tema es que ello se logra generando en primer término empleo formal y este ha sido uno de los aspectos más críticos en los últimos años en el país dado que ha oscilado sobre el 11%.

Un Sistema de Promoción Social debe buscar mecanismos para que los pobres puedan transitar de la asistencia –el ser sujetos pasivos- a la promoción de sus capacidades como sujetos activos de su propio desarrollo y hacia la transformación de oportunidades de inserción en mecanismos formales de gestión de sus riesgos y vulnerabilidades. “Es una acción dirigida a incrementar el bien-estar de la población al ocuparse de la promoción de las capacidades, la objetivación de los riesgos y la apertura de oportunidades.”²¹⁴ Para ello es necesario que el Estado y el mercado propicien el aseguramiento frente a riesgos de la población en general, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral, a través de mecanismos de cotización o subsidios. A su vez, debe existir un sistema de promoción social eficiente y eficaz, y otro de formación para el trabajo, articulado al sistema educativo.

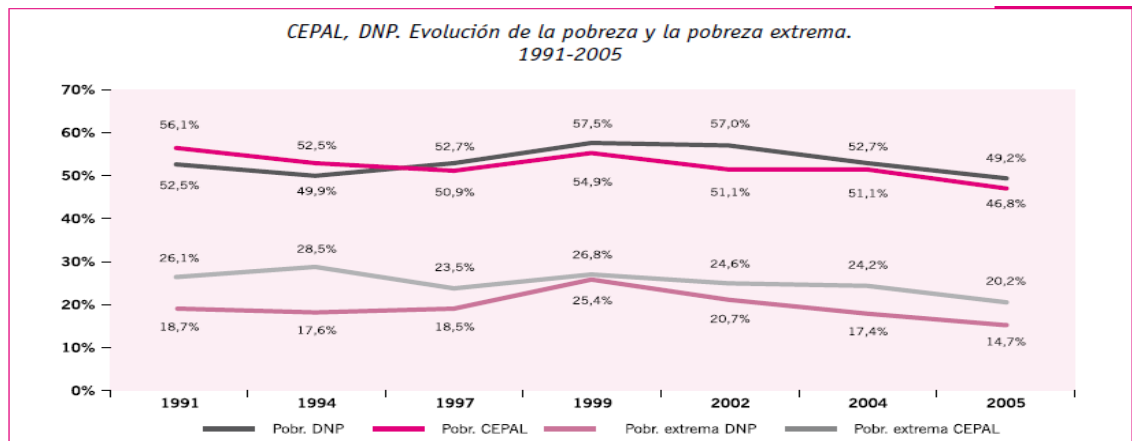
Se plantea que debe existir un enfoque que transforme los enfoques de promoción social de carácter sectorial y desde perspectiva de grupos poblacionales (dado que generan proliferación de programas, oferta pública segmentada, y desaprovechamiento de las fuentes de financiamiento) que no tengan una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza.

Al abordar el tema desde la lectura del actual gobierno, se evidencia que el panorama de la pobreza en el país es preocupante.²¹⁵ En una reciente entrevista a Samuel Azout, Alto Consejero para la Prosperidad Social, señala que “Colombia no ha sido efectiva en su lucha contra la desigualdad y la pobreza. Tenemos los niveles de desigualdad más altos de la región latinoamericana. En pobreza el país registra niveles altos y en pobreza extrema muy altos. Uno de cada seis colombianos vive bajo línea de indigencia si se mide por ingreso. En total, el 45% son pobres y alrededor de 16 por ciento de los colombianos son pobres extremos.” Estas cifras corresponden a la Línea Base y se espera que para 2014 estén en 38% y 9.5%.

²¹⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la asistencia a la promoción social. Hacia un Sistema de Promoción Social. Colombia. 2008.

²¹⁵ EL TIEMPO. La Meta es sacar a 350 mil familias de la Extrema Pobreza. Artículo impreso. Debes Saber: domingo 21 de agosto de 2011. p. 6

Evolución de la pobreza y la pobreza extrema Colombia 2001-2005 ²¹⁶



Fuente: CEPAL y DNP, Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005)

Algunas de las preguntas estuvieron centradas en: ¿Si Colombia creció cerca del 5 por ciento anual promedio en esta década por qué eso no se reflejó en la reducción de la pobreza? Azout respondió “Colombia hoy es... un país de ingreso medio alto, que tiene un ingreso per cápita promedio por encima de 6 mil dólares, ...Nuestro problema no es falta de riqueza, nuestro problema es que hay mucha pobreza, es decir, que falla la distribución.”

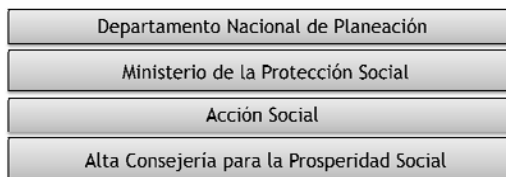
Otra pregunta, ¿El crecimiento económico reduce por sí solo la pobreza? Contestó: “El crecimiento económico por sí solo no reduce la pobreza en sociedades donde hay mucha desigualdad.” ¿Entonces, que se necesita? “Hay que complementar la ruta indirecta del crecimiento económico con la ruta directa, que es llevar oferta social activa” por ejemplo ofertar educación que permita acceso a oportunidades de trabajo cuando se presenten.

¿Cuál es la estrategia de este gobierno para disminuir la pobreza? “La estrategia del gobierno se concentra en focalizar la población más afectada y coordinar esfuerzos para llegar efectivamente a ellos con políticas de alto impacto a través de la estrategia Red Unidos...”

¿En qué consiste eso exactamente? “Hay 24 entidades del gobierno que forman la Red. Varios ministerios y entidades como el DANE, Policía, ICBF, Acción Social... Buscamos coordinar acciones para llevar oferta social. Hoy en día la pobreza no es sólo un problema de ingresos sino algo multidimensional. Esa es la esencia del nuevo indicador de pobreza que hoy hace parte del Plan Nacional de Desarrollo.”

²¹⁶ COLOMBIA. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Inclusión y Exclusión Social en Colombia: Educación, Salud y Asistencia Social, Mercado y Política Social. Informe Social 2008.

Entidades que atienden la pobreza



Fuente: Planeación Nacional DNP²¹⁷

El nuevo "...Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad de la misma. EL IPM es la combinación del porcentaje de personas consideradas pobres, y de la proporción de dimensiones en las cuales los hogares son, en promedio, pobres)."²¹⁸

En Colombia, el IPM mide 5 dimensiones y 15 variables así: ²¹⁹

DIMENSIONES Y VARIABLES CONSIDERADAS PARA EL IPM DE COLOMBIA:	
Condiciones Educativas Del Hogar:	-Logro educativo -Analfabetismo
Condiciones niñez y Juventud:	-Asistencia escolar - Rezago escolar - Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia - Trabajo infantil
Trabajo	- Desempleo de larga duración - Empleo formal
Salud:	- Aseguramiento en salud - Acceso a servicio de salud dada una necesidad
Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda:	
- Acceso a fuente de agua mejorada	- Eliminación de excretas
- Pisos	- Paredes exteriores
- Hacinamiento crítico	

²¹⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. De la asistencia a la promoción social. Hacia un Sistema de Promoción Social. Op. Cit.

²¹⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014. Colombia: Dirección de Desarrollo Social, Febrero 2 de 2011. Documento Disponible en internet: <
<http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=sxarqTMWtRI%3D&tabid=108>>, fecha de consulta: 14 de Agosto de 2011.

²¹⁹ Ibid.

3.6. URIBE: EN BUSCA DE UNA PROSPECTIVA:

3.6.1 Visión Colombia II Centenario: 2019

El gobierno Uribe, desde su segundo período, busca que las acciones que realice políticamente se conviertan en políticas de Estado, con el fin de perpetuar su proyecto político.

Uno de los objetivos de la Visión 2019 “una sociedad más igualitaria y solidaria”, plantea que para el año 2019 Colombia deberá reducir la pobreza y promover la igualdad de oportunidades por medio de tres estrategias: cerrar las brechas sociales y regionales, construir ciudades amables, y forjar una cultura para la convivencia.

Para lograr “cerrar las brechas sociales y regionales” se proponen como metas el aumento de la esperanza de vida al nacer; afiliarse a la seguridad social en salud al 100% de los colombianos, reducir la mortalidad, lograr y mantener la cobertura universal en educación hasta la secundaria, aumentar la cobertura en educación superior, reducir la tasa de desempleo y reducir los índices de pobreza y de indigencia. Para lograrlo se busca un incremento permanente de la eficiencia del gasto social y una mejora continua en su focalización fortaleciendo el Sistema de Protección Social (SPS).

La “construcción de ciudades amables” incluye la vivienda digna, los espacios públicos adecuados y el acceso a servicios públicos y sistemas de movilidad gracias a un desarrollo urbano planificado, sustentado en una mayor intermediación del sistema de financiación de vivienda, dirigida hacia hogares de bajos ingresos y vinculados a la economía informal.

Dentro de las metas para adquirir una “cultura para la convivencia”, los municipios deben contar con infraestructura cultural y deportiva en un 96%, aumentar el número de estímulos culturales y deportivos, e incrementar el número de personas que participa en procesos de formación en las distintas áreas culturales y artísticas, todo esto reforzando con un sistema de información articulado, conformado por las entidades culturales de la Nación y de los entes territoriales.

Otro de los objetivos registrados en la Visión 2019 describe “Una sociedad de ciudadanos libres y responsables”. Con base en lo anterior, se plantea que para el año 2019 Colombia habrá consolidado la paz; todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar activamente en los asuntos públicos a través del fortalecimiento y mejoramiento del Estado. Las estrategias son lograr un país en paz; profundizar el modelo democrático; garantizar una justicia eficiente; y fomentar la cultura ciudadana.

Las metas para lograr un país en paz son: eliminar las organizaciones del narcotráfico, neutralizar el terrorismo, y desmovilizar y reincorporar a los alzados en armas; fortaleciendo la capacidad institucional del Estado para prevenir las posibles amenazas.

Se busca profundizar el modelo democrático por medio de una ley de estímulos al voto, con voto electrónico en 100% de las cabeceras municipales y con un sistema permanente

de depuración del censo electoral, ampliando la participación y consolidando un multipartidismo moderado.

A fin de garantizar una justicia eficiente, se busca organizar y coordinar la oferta de justicia para reducir la congestión, implantar el sistema acusatorio para disminuir los tiempos de respuesta, reducir la tasa de hacinamiento en cárceles, y contar con sistemas interconectados e interoperables de información.

Fomentar la cultura ciudadana implica que para 2019 las encuestas expresen que al menos el 75% de las personas consideran que la ley es garantía de derechos; y 95% rechacen usar la violencia con fines políticos. En seguridad ciudadana, se espera que para 2019 el 70% de los ciudadanos denuncie el último delito del que fueron víctimas. En cultura ciudadana se conseguirá que 70% de las personas puedan esperar ayuda de sus vecinos y que máximo 20% de la población no acepte la homosexualidad.

3.6.2. Política Nacional De Competitividad Y Productividad (Visión Colombia 2032)²²⁰

Se pretende resolver los problemas de desempleo, calidad de vida y pobreza por medio del incentivo a la competitividad, que se supone debe verse reflejado en un aumento del PIB. Se busca llegar al año 2032 como uno de los países más competitivos de América Latina.

“Este documento plantea 15 planes de acción para desarrollar la Política Nacional de Competitividad propuesta en el marco del Sistema Nacional de Competitividad. Los 15 planes de acción son los siguientes: (1) sectores de clase mundial, (2) salto en la productividad y el empleo, (3) competitividad en el sector agropecuario, (4) formalización empresarial, (5) formalización laboral, (6) ciencia, tecnología e innovación, (7) educación y competencias laborales, (8) infraestructura de minas y energía, (9) infraestructura de logística y transporte, (10) profundización financiera, (11) simplificación tributaria, (12) TIC, (13) cumplimiento de contratos, (14) sostenibilidad ambiental como factor de competitividad, y (15) fortalecimiento institucional de la competitividad.”²²¹

Los pilares de las políticas de competitividad se concentran en los grupos: desarrollo de sectores/clusters de clase mundial, salto en la productividad y formalización empresarial y laboral, fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y estrategias transversales.

Los sectores de clase mundial son de alta demanda en la economía global, el propósito es impulsarlos por medio de la atracción de una mayor inversión extranjera en condiciones favorables. Adicionalmente se busca posicionar al país como destino turístico de clase mundial.

²²⁰DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3527 - PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. Junio 24 de 2008. <<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/competitividad/2008/Conpes3527.pdf>>

²²¹DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3527 - PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. Resumen Ejecutivo. Disponible en Internet: <<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/competitividad/2008/Conpes3527.pdf>>

El pilar de la estrategia para impulsar la productividad y el empleo es el emprendimiento (se habla de aumentar la oferta, no de aumentar la demanda), es decir, producir mayores cantidades de manera más eficiente y creativa con unos estándares de calidad idóneos. Sin embargo, producir más no es una garantía de aumento del empleo, tampoco lo es de un impacto positivo en la capacidad de consumo de las personas.

Otro pilar propone mejorar la productividad y eficiencia del sector agropecuario y el acceso a los mercados internacionales. Se plantea incrementar las inversiones en los campos y los ingresos de los agricultores, para generar lo que el mercado internacional consume y poder atender las demandas tanto mundiales como nacionales.

La formalización de las empresas tiene como objetivo la formalización del trabajo, teniendo como base cuatro ejes estratégicos: 1. formalización laboral, 2. derechos fundamentales en el Trabajo, 3. el emprendimiento promueve la inclusión laboral de mujeres, discapacitados, minorías étnicas, jóvenes y demás personas consideradas como población vulnerable; también con la simplificación de los trámites que permiten conformar nuevas empresas y 4. Un sistema de protección social que aumente la cobertura, que evite la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y aportes parafiscales, con mecanismos de ahorro voluntario para protección de ingresos en la vejez y mejoramiento de la salud ocupacional y los riesgos profesionales.²²²

Se busca el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la innovación para que apoyen los procesos productivos. Se debe aprender a utilizarlas en pro de los mercados internacionales. Se implementa, no se crea nueva tecnología.

La educación debe estar al servicio del mercado para generar trabajadores idóneos para el sistema productivo, de ahí la importancia de favorecer la educación técnica y tecnológica sobre la profesional. Desde esta visión el sistema es reafirmado, no cuestionado.

La infraestructura de minas y energía debe ser un facilitador para la extracción de materias primas demandadas por los mercados internacionales a precios eficientes para las empresas extractoras.

La infraestructura en redes de transporte debe tener como objetivo la agilización de tiempos en pro de la competitividad, financiándose de capital privado y apoyándose en una política nacional de logística.

Las políticas acerca de la asignación eficiente del ahorro tienen como prioridad el manejo del crédito (aún cuando éstas son prácticas diferentes, el endeudamiento dificulta la capacidad de ahorrar)

La simplificación tributaria tiene como objetivo tanto hacer más efectivo el recaudo, como administrar mejor la información por medio del MUISCA (Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado) de la DIAN, así como hacer modificaciones al sistema tributario.

²²² Ibid.

La implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC- acompaña todos los procesos anteriormente descritos de manera transversal, se busca apoyarse en ella para lograr una mayor agilidad, asertividad y transparencia en las relaciones con el Estado, y contribuir al progreso desde diferentes sectores. ¿Hasta qué punto es necesaria la implementación de las TIC'S y de qué manera el analfabetismo cultural de gran parte de la población, en muchos casos reforzada por las desigualdades materiales, ha contribuido a la utilización de dichas herramientas para el manejo parcializado de la información tanto en las empresas como en el propio Estado?

El cumplimiento de los contratos tiene por objetivo mejorar el sistema judicial, la productividad de los despachos, garantizar el cumplimiento de los términos procesales, y a largo plazo responder con eficacia y la eficiencia en este servicio.

La Visión 2019 del 2005, se trata no de un ejercicio de prospectiva, sino de una planeación futurista de largo plazo, que imagina y proyecta metas en diferentes sectores: en lo económico y el bienestar, en lo social, en atención al ciudadano y en cultura para la convivencia y la búsqueda de la paz. En lo social se plantea la necesidad de reducir la brecha entre los que tienen mucho y los que no tienen nada -pero la pregunta será, cómo solucionar el problema de la distribución deficiente e inequitativa del ingreso y la riqueza propia del sistema capitalista. La situación es más estructural que formal.

Le apuestan a nombre del bienestar, a la construcción de las llamadas ciudades amables -necesarias con diseños y condiciones propias de la ciudad que requiere la globalización-, como respuesta a los requerimientos de vivienda digna para todos con espacios para la recreación, la cultura y la convivencia, y se garanticen las estructuras y sistemas de movilidad masiva integrales. La paz aparece como una necesidad para la economía la inversión y la convivencia.

Por otra parte, en la planeación futurista hacia el 2032 (2008), interesa más el sujeto productivo para el mercado que el ser humano. Los sectores de producción deben ajustarse para la competitividad tanto en el campo como en la ciudad, por lo que es necesario adaptar al nuevo sujeto a los requerimientos económicos productivos que demanda el modelo global internacional. Lo social, queda dependiendo del cumplimiento de las metas de competitividad y productividad: por ejemplo, la mayor cobertura en educación dependerá de los logros del plan de acción de “Educación y competencia laborales”; una menor tasa de desempleo, mayor cobertura de la seguridad social, mejoramiento de los índices de pobreza e indigencia, dependerán del logro de la “Formalización laboral”, o de la “productividad y empleo”. El país se proyecta en esa dinámica, y en ese sentido se desarrolló el documento CONPES 3527²²³ que da los lineamientos de la política de competitividad y productividad.

Interesa ante todo obtener un lugar en el mundo económico global, ahora corresponde a los gobiernos guiar sus acciones en ese sentido, competitividad o productividad son medios y fines en el quehacer del Estado y sus agentes; es necesario producir y competir en el escenario global de mercado, es necesario crecer y desarrollarnos, atraer inversión internacional, modernizarnos y abrir mercados, generar empleo e ingresos, parecería que este es el camino elegido para atender lo social y la pobreza.

²²³ Ibid.

El reflejo de esta lectura se puede encontrar en los planes de gobierno de Uribe Vélez y en “La Prosperidad para todos”, la oferta programática del nuevo mandatario que le apuesta a la productividad, la competitividad, para que la prosperidad nos llegue a todos. Desde ahí surgen toda una serie de interrogantes que esperamos se resuelvan en el futuro: ¿qué les espera en el escenario de los clúster de producción mundial a los pobres?, ¿cómo se soluciona el problema de la equidad y la exclusión?

4. CONCLUSIONES Y TENDENCIAS PROSPECTIVAS

Como se indicó, al iniciar este ensayo académico se buscaba indagar por la relación entre presidencialismo y pobreza, y se terminan encontrando posibles impactos de clientelismo. Desde el despacho del presidente en Colombia se fue asumiendo directamente la responsabilidad de atender la pobreza y se buscaba mostrar que esta estrategia fue influenciada a través de las recomendaciones del agenciamiento internacional. Se considera que a partir de la revisión y reflexiones realizadas se puede afirmar que:

- a) En Colombia fue institucionalizado el modelo neoliberal a partir del gobierno de Cesar Gaviria hasta nuestros días. En este contexto se generan en lo social una serie de impactos que demandan acciones de intervención de política social, tema en el cual, desde 1990 hasta hoy, nuestros gobernantes siguen las recomendaciones de las agencias internacionales y cuentan permanentemente con sus estudios, diagnósticos y apoyos, desde los estudios de pobreza del Banco Mundial, pasando por la cooperación internacional como el Plan Colombia en sus distintas fases, hasta la conformación de la Misión para el diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- b) Al buscar respuestas a: ¿Qué implicaciones políticas y democráticas genera la atención de la pobreza ligada al despacho presidencial? En el proceso de indagación van apareciendo una serie de diagnósticos y recomendaciones que en la práctica llevan a inferir que los distintos gobiernos centralizan la atención en determinados pobres; se utiliza para ello la focalización a través del mecanismo de subsidios condicionados, se va transformando y fortaleciendo un fondo especial para manejar los recursos y se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional que va a cumplir un papel fundamental en la atención a la población pobre y desplazada.
- c) Se parte del reconocimiento de que en su actuar, los gobiernos representan la institucionalidad del Estado en su respuesta hacia las demandas y necesidades de la sociedad y en mayor medida en el marco de un Estado Social de Derecho en el que se considera que atender a lo social en términos de pobreza supone una de sus obligaciones en cuanto a la garantía y protección de la dignidad humana. Sin embargo, no se trata de bondad, beneficencia o paternalismo de la figura del líder político que ostente la función presidencial, institucionalmente es una obligación del Estado en manos del Presidente.
- d) El trabajo llega a inferir cómo en los últimos años, antes que la institucionalidad y el orden estatal representado en el presidente, se fue fortaleciendo la figura del “Líder” político y su proyecto y en esa medida se fueron politizando determinadas relaciones al interior del Estado, entre ellas la atención a lo social –los programas de Acción Social– que terminan identificándose con la figura del gobernante y su partido.
- e) En ese sentido van a surgir múltiples cuestionamientos por la utilización de los programas y dineros públicos que pueden terminar en la clientela. En las últimas campañas políticas aparecen denuncias en ese sentido. Se han realizado investigaciones de diversa índole por parte de organismos públicos, organizaciones

sociales; centros académicos; denuncias en periódicos, noticieros y revistas. Actores políticos cuestionan la imparcialidad del gobierno en el proceso electoral y acusan a la campaña del candidato de gobierno de apoyarse en población asistida por los programas de transferencias condicionadas de Acción Social; parecería que la atención a la pobreza termina convertida en capital electoral identificado, cuantificable aunque se interfiera en el ejercicio libre de la democracia. Se vuelve al debate sobre si la atención a lo social termina siendo “rentable” en la construcción de capital electoral, lo lamentable sería como esta población pasa de objetivo focalizado en lo social a “clientela” amarrada en lo político.

¿Qué nos espera? ¿Se dará continuidad a los programas que se vienen desarrollando desde los gobiernos anteriores?; La nueva estrategia es la Red Unidos y la meta del Presidente Santos es sacar de la pobreza extrema a 350 mil familias. Se fortalecerán los fondos especiales para la atención a la población en condición de pobreza, articulados al despacho y ejecutados desde el nivel central articulando las 24 entidades que forman parte de la Red.

Conclusiones parciales

Como resultado del Frente Nacional, con base en los acuerdos políticos logrados, se consiguió facilitar la convivencia política pacífica y el retorno del país a la institucionalidad, con el restablecimiento de un poder presidencial fuerte.

Durante el gobierno de Alfonso López M. se buscó atender problemas sociales y se dio continuidad a los acuerdos del Frente Nacional con sus implicaciones político-democráticas. En política social se avanzó con la propuesta de planes de atención hacia diferentes problemáticas: Plan Nacional de Alimentación y Nutrición; el Plan Nacional de Desarrollo Rural integrado, así como programas de Bienestar, Salud y Educación.

El gobierno Turbay se interesó más por la lucha contra la llamada subversión y acudió al Congreso con su Estatuto de Seguridad y su fallida propuesta de Reforma Constitucional. En lo social dio continuidad a las acciones y programas de su antecesor. No se pensaba en acuerdos de paz.

El gobierno Betancourt inicialmente priorizó el tema de la paz, continuando la atención a lo social; propuso una política educativa, principalmente con programas de educación a distancia. Se destacan durante este período las reformas que condujeron a la descentralización y a la elección popular de alcaldes.

El gobierno de Virgilio Barco Vargas priorizaría la política monetaria, económica y fiscal. En términos sociales propuso el plan para la erradicación de la pobreza absoluta. Este gobierno abrió el camino hacia una nueva constitución política, mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Desde 1990, los distintos gobiernos le han apostado fundamentalmente al tema de la paz, la violencia, el narcotráfico, y el crecimiento económico, como premisa para atender lo social. En general han ofrecido prosperidad en lo económico, el logro de la paz, la reconciliación, seguridad y atención a lo social. Sin embargo los resultados no han sido

los esperados, en términos de disminución de la pobreza, crecimiento del empleo y acuerdos de paz.

Al gobierno de Cesar Gaviria se le reconocen avances políticos en la búsqueda de la paz; apoyó el proceso que mediante la Asamblea Nacional Constituyente dio luz a la nueva carta constitucional de 1991. A partir de ella crecieron las expectativas en torno a la atención de lo social y se dio continuidad a los programas que venían del gobierno anterior. Propuso un modelo de modernización institucional, fundamentalmente económica, para adaptar el país a la internacionalización de la economía y al modelo neoliberal. Con el gobierno de Gaviria, se refuerza la incidencia de los organismos internacionales en la definición de políticas públicas relacionadas con lo social, con la pobreza, y el ajuste fiscal, entre otras.

El gobierno de Ernesto Samper se inició con una visión social, proponiendo la llamada “democracia social”, en el contexto neoliberal, reformando el sector salud, entre otros. Guió sus acciones con un plan de corte social que convirtió el tema en prioritario, implementando programas sociales desde la presidencia: se crea la Red de Solidaridad Social. Se realizaron ajustes desde el Estado a lo social. La atención a la pobreza y su articulación al despacho presidencial con un agenciamiento focalizado, se encuentra como recomendación al gobierno colombiano en el estudio del Banco Mundial sobre la pobreza en Colombia publicado en 1996.

Andrés Pastrana, llegó al gobierno con la preocupación por la paz, articulada al crecimiento y al desarrollo económico. Con apoyo internacional para el logro de la paz: implementó políticas sociales dentro de acuerdos de cooperación internacional, entre los que se destaca el Plan Colombia, con algunos componentes sociales, que le permitieron desde la presidencia atender distintos programas, entre otros: Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Familias Guardabosques. Se comprometió en el contexto internacional, con el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM.

Con la llegada al poder de Álvaro Uribe se realizaron algunos ajustes institucionales en el tema social y de pobreza, manejados por la Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional, pero en general se dio continuidad al trabajo que se venía desarrollando con la Red Social, que posteriormente llamaría Red Juntos; se creó un fondo especial ligado a la atención de lo social; igualmente se continuó con los compromisos asumidos con el Plan Colombia en sus dos versiones anteriores.

A manera de Reflexión Final

El presidente Uribe reforzó la tendencia de articular al despacho la atención de los principales problemas sociales, reestructurando el modelo de gestión, con lo cual ganó en imagen y liderazgo ante los pobres, ahora focalizados y atendidos con subsidios. Algunos de los programas sociales asistencialistas se volvieron coyunturales e inmediatistas, sin suficiente planeación ni continuidad, por lo que no atacan las causas estructurales de la pobreza. El ligar la pobreza al conflicto y la violencia le permitió al gobierno hacer presencia en las zonas de conflicto con programas sociales. A Acción Social le fueron

asignadas las funciones relacionadas con la atención a desplazados y temas afines con justicia y paz.

Durante los Gobiernos de Uribe, proyectando el futuro del país se contrató a una comisión de expertos liderada desde El Departamento Nacional de Planeación, para “repensar el futuro”, ejercicio de prospectiva que dio origen a la Visión 2019, que proponía estrategias de mejoramiento en lo social y en las condiciones de vida de la población, procurando además el logro de la paz. Luego en el Conpes 3527 -Política Nacional de Competitividad y Productividad- se extendió la mirada al año 2032 con una visión más económica, dejando lo social como consecuencia del cumplimiento de los logros de competitividad y productividad de los diversos sectores; se hace énfasis en la inversión extranjera y la globalización de los mercados. En este contexto de crecimiento económico mirando hacia el mercado, no aparecen compromisos específicos hacia lo social.

El gobierno de Juan Manuel Santos, propuso el plan de desarrollo “Prosperidad Para Todos”, con enfoque hacia la economía y el mercado, en el cual se ratifican los parámetros de Competitividad y productividad. El nuevo gobierno busca diferenciarse en la atención que le dará a lo social y cambia la Red Juntos por la “Red Unidos”. En pronunciamientos recientes reafirma el fortalecimiento de Acción social que se transformará en un Departamento Administrativo. Se regresa a la figura de Alto Consejero para la Prosperidad, para combatir la pobreza extrema.

Al llegar al poder hizo una propuesta de unidad política suprapartidista, con acuerdos sobre lo fundamental, aclarando que “...no quiere un país sin partidos ni sin controversias ideológicas”²²⁴, y reconoció las iniciativas de los demás candidatos, invitándolos a participar en su gobierno. En lo fundamental no se cambia ni el modelo ni la dinámica de la atención centrada en la Presidencia bajo criterio subsidiado y focalizado.

En síntesis, parece que el nuevo mandatario bajo la apariencia de la renovación y el “Buen Gobierno” continuará con acciones y programas, que respondan al contexto internacional y a los parámetros establecidos en la visión 2019 y el documento Conpes 3527 de junio 23 de 2008.

Los últimos cinco gobiernos se caracterizaron por seguir juiciosamente los dictámenes de los organismos internacionales en aspectos relacionados con la atención a lo social y a lo económico. A pesar del discurso y de los buenos propósitos, la problemática de la pobreza continúa, si bien existen algunos logros, estos terminan siendo paliativos bajo un modelo asistencialista e inmediateista que no busca atacar las causas estructurales de la problemática, pero con unos gobernantes que hábilmente entendieron las ventajas que significa atender desde el despacho a los pobres y entregar subsidios, puesto que la atención a lo social y sus réditos se terminan relacionando con la imagen de un ejecutivo benefactor que se preocupa por la condición y satisfacción de los necesitados, lo que redundaría en capital electoral para las campañas, ligando a la población asistida con potenciales votantes.

²²⁴ DISCURSO DE POSESIÓN. SANTOS, Juan Manuel, 7 de agosto de 2010. Consultado en: <<http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>>

Asistimos entonces a una transformación del quehacer político tradicional, cambian las dinámicas y los intereses de los nuevos pactos de gobernabilidad, y presenciamos la evolución hacia “el buen gobierno” fortaleciendo la incidencia de los acuerdos internacionales.

¿De dónde venimos y hacia dónde vamos en la atención a la pobreza, bajo un modelo subsidiado y focalizado, articulado al despacho presidencial? Venimos obedeciendo recomendaciones, siguiendo los lineamientos de los organismos internacionales y aplicando la receta neoliberal del mercado, y continuamos la senda bajo los parámetros del mercado y la competitividad, fortaleciendo el modelo en términos de la “Política Nacional de Competitividad y Productividad” y abandonando cada día más la posibilidad de tener un sistema de protección social de carácter universal que responda a los derechos económicos, sociales y políticos de los sujetos en un Estado Social de Derecho.

FIN

BIBLIOGRAFIA

ACCIÓN SOCIAL. Informe de Gestión 2002 – 2006. Bogotá D.C: Presidencia de la República, 2006.

ALCÁNTARA, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

ALEMÁN BRANCHO, Carmen; GARCÉS FERRER, Jorge. Política Social. Madrid: McGraw Hill, Interamericana de España, S.A. U.; 1998.

ÁLVAREZ MAYA, María Eugenia; MARTÍNEZ HERRERA, Horacio. El Desafío de la Pobreza. Confederación Colombiana de ONG – CCONG. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2001.

ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio. Seguridad Democrática: Lo Invisible de un Régimen Político Económico. Bogotá: Universidad de Antioquia, 2011.

ANGULO, Alejandro. El Plan Colombia, 2001. En: GARAY, Dorian (Editor). Plan Colombia ¿Seguridad Nacional o Amenaza Regional? Lima: Centro peruano de Estudios Sociales - CEPES-; Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción -ALOP-, 2001.

ARAOZ-FRASER, Santiago. Inclusión Social: Un propósito Nacional Para Colombia, N° 7. Universidad Central: diciembre de 2010.

ARCHILA NEIRA, MAURICIO. El Frente Nacional: una historia de enemistad social. Bogotá: Universidad Nacional De Colombia, 1997.

ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Protesta Social y Estado durante el Frente Nacional. Bogotá: CINEP, 1997.

ARCOS PALMA, Oscar. Pobreza y Exclusión. Bogotá: Universidad Santo Tomás, 2006.

ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo. “Las Banderas del Presidente Uribe”. Bogotá: La Carreta Editores E.U., 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. STEIN, *Et al.* La Política de las Políticas Públicas. México: Editorial Planeta, 2006.

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/200: Lucha contra la Pobreza- Panorama General. Washington D.C., 2001.

BANCO MUNDIAL. Estrategias Asistenciales para la reducción de la pobreza. 1991. Citado en: BANCO MUNDIAL. La pobreza en Colombia. Primera edición, 1994. Versión traducida, 1996.

BOBBIO, Norberto y Otros. Diccionario de Política. Bogotá: Siglo Veintiuno Editores, Novena edición, 1994.

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ. Plan Nacional De Desarrollo 1998 – 2002. Los compromisos fundamentales de la sociedad: Reconstrucción del Tejido Social.

CANTE, Freddy. Los Límites Sociales de la Seguridad Democrática. En: Cuadernos de Economía, Volumen 22, No. 39. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigación para el Desarrollo CID, 2003.

CASTRO, Román (coordinador). Temas Claves de Ciencia Política. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A., 1995.

CARDENAS, Mauricio. Introducción a la Economía Colombiana. FEDESARROLLO. Colombia: Alfaomega Editores. 2007.

CASASBUENAS, Guillermo. Hacia una concepción poblacional y territorial de la política social: El esquema de gestión social en la RSS. Ponencia, 2001. En: Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social. Colombia: La Red de Solidaridad Social. Washington D.C., Diciembre 10 y 11.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES CES. La Política Social desde la Constitución de 1991: ¿Una década perdida?. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO -CID-. Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible. Informe de Coyuntura. Bogotá: Universidad Nacional, 2006. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004

CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004.

CEPAL. Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2008.

CEPAL. Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina: Similitudes y Diversidades. MEDELLÍN TORRES, Pedro; (Consultor). Proyecto FRA/02/073.

COLECTIVO DE AUTORES. Embrujos Autoritarios: primer periodo de Álvaro Uribe Vélez. Bogotá: Ediciones Antropos, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Colombia se pronuncia sobre el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario" 2002-2006 - Informe. Bogotá: CNP, 2003

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Camino al Estado Comunitario. Bogotá: Colecciones Pensar el País, 2004.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Retos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario, Desarrollo Para Todos: Una mirada Desde la sociedad Civil. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación, 2007.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Bogotá: Legis Editores SA, decimonovena edición, 2008.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Plan Colombia: Primer Informe de Evaluación, 2001.

CORPORACIÓN COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO. Plan Colombia-No. Bogotá D.C.: Rodríguez Quito Editores, 2003.

CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. La Política Social: En Clave de Derechos. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Se declara inexecutable el Acto Legislativo N° 1 de 1979. Sala Plena, Sentencia del 3 de noviembre de 1981.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Se declara inexecutable el Acto Legislativo N° 2 de 1977. Sentencia del 5 de mayo de 1978.

DE LA TORRE, Cristina. Álvaro Uribe o el Neopopulismo en Colombia. Medellín: La Carreta Editores E.U., 2005.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Colombia: Balance 1999 - 2003. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Colombia, Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Social, 2000-2002. Reporte Grupo de Apoyo al Proceso de Paz, 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Colombia: 1994

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la paz. Bases 1998-2002. Colombia: Noviembre de 1998.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, Hacia un Estado Comunitario. Bogotá, 2003.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario, Bogotá: Presidencia de la Republica, 2002.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Empleo en Acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2004.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Familias en Acción: Condiciones iniciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2004.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Red de Apoyo Social. Conceptualización y Evaluación de Impacto. Bogotá, 2004.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Visión Colombia 2019: Segundo Centenario. Bogotá: Editorial Planeta Colombia S.A., 2005.

DUVERGER, Maurice. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les Grands Systèmes Politiques, Citado por DIAZ, Jairo. Sistemas y Regímenes Políticos, Bogotá; D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 2002.

EASTON, David. Esquema Para el Análisis Político. Buenos Aires: Amorroutu Editores, 1979.

EL SALTO SOCIAL. Plan de Desarrollo de Ernesto Samper Pizano 1994-1998

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Plan Colombia: Ensayos Críticos. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 2001.

FLÓREZ, Luis Bernardo. Colombia, Gestión Económica Estatal de los 80's: Del ajuste al cambio institucional. Bogotá: Universidad Nacional, *sine data*.

FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ, reorganizado por el Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000 y por el Decreto 1003 del 29 de mayo de 2001.

FUNDACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS ESCUELA PARA EL DESARROLLO CESDE. Crisis del Modelo Neoliberal y Desigualdad en Colombia: Dos Décadas de Políticas Públicas. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2009.

GALINDO, Carolina. El Estado Comunitario como Estado Total: el retorno de lo "político" en Colombia. Reportes de Investigación. No. 63. Bogotá: Universidad del Rosario Facultad de Ciencias Humanas, 2005.

GARAY, Luis Jorge. Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo. Propuestas para la Transición al Estado Social de Derecho. Colombia: Alfaomega Colombiana S.A., 2002.

GARAY, Luis Jorge, (Coordinador). Repensar a Colombia, Hacia un Nuevo Contrato Social. Bogotá D.C: Tercer Mundo Editores, 2002.

GARCÍA, Andelfo Plan Colombia y Ayuda Estadounidense: Una Fusión Traumática. En: IEPRI, 2001. El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto. Editorial Planeta. Colombia, 2001

GARCIA TRUJILLO, Andrés. Los Programas de Transferencias Condicionadas: Mecanismos de Legitimidad Política del Orden Neoliberal en América Latina. Bogotá: Universidad Javeriana, 2009.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. El Otro Derecho No. 26-27: Notas Preliminares para la caracterización del derecho en América Latina. Bogotá: ILSA, 2002.

GIRALDO, Cesar. Protección o Desprotección Social. Bogotá: Ed. Desde Abajo, 2007.

GONZÁLEZ Fernán; ATEHORTUA, Adolfo León. Las Banderas De Uribe. Citado por: ATEHORTÚA, Adolfo León: Las Banderas del Presidente Uribe. Bogotá: La Carreta Editores, 2007.

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO. Plan de Desarrollo de Álvaro Uribe Vélez 2002-2006

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI. El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto. Colombia: Editorial Planeta, 2001.

INTERNATIONAL IDEA; ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA. La Política y La Pobreza en los Países Andinos. Lima: Imprenta Miraflores E.I.R.L., 2007

LA REVOLUCIÓN PACÍFICA. Plan de Desarrollo de Cesar Gaviria 1990-1994

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. Las Crisis del Presidencialismo II: El Caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial SA, 1998.

LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional.

MADRIÑÁN Ramón. El Estado Social de Derecho. Bogotá: Editorial. E. J. Gustavo Ibáñez, 1997.

MARTÍNEZ, Asunción. Política Social, Pobreza y Exclusión Social, 1998. En: ALEMÁN, Carmen; GARCÉS, Jorge (Coord.). Política Social. España: McGraw Hill, 1998.

MEDELLÍN, Pedro. El Presidente Sitiado. Ingovernabilidad y Erosión del Poder Presidencial en Colombia. Colombia: Editorial Planeta, 2006.

MEDELLÍN, Pedro. La Imperceptible Erosión del Poder Presidencial en Colombia. En: Estudios Políticos no. 26. Medellín, 2005.

MINISTERIO DE DEFENSA. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá: Presidencia De La República, 2003

MOLINA, Jesús María. Democracia en Colombia y Poder Público. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

MONCAYO, Víctor Manuel. A propósito de la continuidad posuribista: del embrujo al espejismo. En: ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio.

MONTENEGRO, Armando; RIVAS, Rafael. Las Piezas Del Rompecabezas: Desigualdad, Pobreza y Crecimiento. Bogotá: Editorial Taurus, 2005

MURILLO, Gabriel. Misión para el Diseño de UNA Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. En: GUERRA-GARCIA, Gustavo. La Política y la Pobreza en los Países Andinos: Estudio de caso Colombia. Perú: Ágora democrática, 2007.

NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario. El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas. Contenido en: NOHLEN, Dieter; FERNÁNDEZ, Mario. Instituciones y cambio político en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998.

NÚÑEZ, Jairo; CUESTA, Laura. Evolución de las políticas contra la pobreza: De la previsión social a las transferencias condicionadas. Documento CEDE 2006-31, agosto 2006.

ODM. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Bogotá: Editora Consuelo Corredor, U. Nacional, PNUD, 2010.

ORTIZ CUARÁN, María Ximena. Discursos y Prácticas del Programa Familias en Acción: Estudio de caso de las Relaciones Estado y Sociedad en el Municipio de Pandí, Cundinamarca. Bogotá: Ed. Uniandes - Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales CESO, 2009.

ORTIZ, Richard. Contextos, instituciones y actores políticos, 2006; Citado por: NOHLEN, Dieter. Estudio de las instituciones políticas en América Latina: en el institucionalismo contextualizado. México: UNAM, *sine data*.

OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 1980.

PABÓN, Nathalie. El Papel de las Fuerzas Armadas Colombianas en la Política Antinarcóticos (1998 - 2006), 2006. En: VARGAS, Alejo (Editor). El Papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985 – 2006. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Editorial Kimpres Ltda, 2006.

PALMER, Ramón. Estructura Institucional del Estado, Citado por: DEL ÁGUILA, Rafael. Manual de Ciencia Política. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

PERIÓDICO DESDE ABAJO, suplemento especial, ISSN 0122-0101. Uribe 2002-2010: El Día Después. *Sine Loco*, ca. 2010.

PLAN DE ECONOMÍA SOCIAL. PND del gobierno de Virgilio Barco Vargas 1986-1990.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. ¿Continuidad O Desembrujo?: La Seguridad Democrática Insiste y La Esperanza Resiste. Siete años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Colombia: Ediciones Antropos Ltda, 2009.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Reección: El Embrujo Continúa, segundo año del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Colombia: Ediciones Antropos Ltda, 2004.

PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003. El conflicto: Callejón con Salida, 2004.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DNP, 1994. Citado por SARMIENTO, Libardo. Balance Evaluativo–prospectivo en: Hacia dónde va el salto social. Bogotá: FESCOL, 1987.

RENTERÍA, Carolina. Avances y Retos de la Política Social en Colombia. Colombia: Departamento Nacional de Planeación, 2008.

REVISTA FORO, Núm. 20, mes de mayo. Política Social: Los Pobres Contra La Pared. Bogotá: Ediciones Foro Nacional Por Colombia, 1993.

ROJAS, Diana; ATEHORTÚA, Adolfo. Ecos del Proceso de Paz y el Plan Colombia en la Prensa Norteamericana, 2001. En: IEPRI. El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto. Colombia: Editorial Planeta, 2001.

ROJAS, Diana. Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?. En: Revista Colombia Internacional No.62. p. 15-16. Citado por ANGARITA CAÑAS, Pablo Emilio.

ROLL, David. Un siglo de ambigüedad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CEREC, IEPRI; 2001.

SACHS, Jeffrey. El Fin de la Pobreza: Como Conseguirlo en Nuestro Tiempo. España: Editorial Debate, 2000.

SARABIA BETTER, Arturo. Reformas Políticas en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2003.

SARMIENTO, Libardo. Balance evaluativo – prospectivo. En: Hacia dónde va el Salto Social. Bogotá: FESCOL, 1987.

SARMIENTO, Libardo. Exclusión, Conflicto y Desarrollo Societal. Colombia: Editorial Desde Abajo, 1999.

SINERGIA. Efectos Tempranos del programa Familias en Acción: Reportes de Evaluación No. 1. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, abril de 2003.

SINERGIA. Programa Familias en Acción: Impactos en Capital Humano y Evaluación Beneficio Costo del Programa. Bogotá: Departamento Nacional De Planeación, 2008.

SINERGIA. Quien se Beneficia de Familias en Acción: Reportes de Evaluación No. 8. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Febrero de 2004.

SINERGIA. Percepción de los Participantes del Programa Familias en Acción: Reportes de Evaluación No. 11. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Junio de 2004.

SINERGIA. Resultados de Plan Colombia 1999 – 2003: Reportes de Evaluación No. 7. Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 2003

SISTEMA DE INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS PARA COLOMBIA SISD 35, ISSN 0123-5028. De la Asistencia a la Promoción Social: Hacia un Sistema de Promoción Social. Bogotá: Departamento Nacional De Planeación, 2007

TIRADO MEJÍA, Álvaro. Nueva historia de Colombia, volumen II. Capítulo 15: Del Frente Nacional al momento actual: Diagnóstico de una crisis., Bogotá, D.C.: Editorial Planeta, 1989.

TRUJILLO, Augusto. Pluralismo Político y Pluralismo Jurídico. 2004.

URIBE VELEZ, Álvaro. Del escritorio de Uribe, Medellín. Libros de IELA, 2002. Citado en: DE LA TORRE, Cristina. Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia. Medellín, La Carreta Editores, 2005.

URIBE, Álvaro. Mano Firme, Corazón Grande: El camino de la confianza 2002-2006. Programa de Gobierno. Mayo 6 de 2002.

VALDERRAMA DÍAZ, Rodolfo. Apuntes del CENES. II semestre /95, I semestre /96. Planes, políticas y realidad social: Una crítica a los planes de desarrollo.

VARGAS, Alejo (Editor) El Papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985 – 2006. . Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Editorial Kimpres Ltda., 2006.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores, 1999.

VELÁSQUEZ, Raúl. Gestión de Políticas Públicas. Modulo Virtual. Escuela de Alto Gobierno. Escuela Superior de Administración Pública. 2006.

VILLAMIZAR GARCÍA-HERREROS, María Eugenia; DÍAZ PEÑA, Ana María. Balance de las políticas del gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez sobre la equidad de género: pobreza, violencia sexual e impunidad 2002-2010. Informe de consultoría para el Consejo Nacional de Planeación

CIBERGRAFÍA

ACCIÓN SOCIAL. Programa Para la Generación de Ingresos. Tomado de: <www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=252&conID=179&pagID=4583>. Fecha de consulta: junio 04, 2011.

ACCIÓN SOCIAL, Red Juntos. Tomado de: <www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nyculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/RedJuntosparaSuperaci%C3%B3ndelaPobrezaExtrema/tabid/338/Default.aspx>. Fecha de consulta: junio 04, 2011.

ACCIÓN SOCIAL. Rendición de cuentas. Caquetá. 2010. Consultado en: <http://www.accionsocial.gov.co/Hechos_Properidad/rindecuentas2011.aspx>. Fecha de consulta: Junio 02 de 2011.

ARCHILA, Mauricio. Oposición Política y Movimientos Sociales Durante el Frente Nacional. Tomado de: <<http://es.scribd.com/doc/52195261/Mauricio-Archila-Oposicion-politica-y-movimientos-sociales-durante-el-Frente-Nacional>> fecha de consulta: junio 21, 2011.

BERNAL MEDINA, Jorge. El Estado Comunitario. En publicación: Cultura y trabajo: Revista de la ENS, no. 60. Escuela Nacional Sindical, Medellín, Colombia: Mayo 2003. Fuente: <www.ens.org.co/articulos.htm?x=34574&cmd=c-1-60>. Fecha de consulta: Junio 08 de 2011.

CAMBIO.COM. Familias En Acción ¿plataforma para la reelección? En: Cambio.com Julio 9 de 2008. Lugar de consulta: <http://www.cambio.com.co/panoramacambio/784/ARTICULO-PRINTER_FRIENDLY-PRINTER_FRIENDLY_CAMBIO-4369276.html>. Fecha de consulta: Junio 21 de 2011.

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO -CID- (2006a). Imputando Ingresos para que Haya Menos Pobres. En: <http://www.almamater.edu.co/Documentos_Red/Social/CID_Inputando_Ingresos_Para_Menos_Pobres.pdf>. Fecha de consulta: Junio 04 de 2011.

CONGRESO DE SEGURIDAD PRIVADA, 16 de agosto de 2007. Consultado en: <<http://www.supervigilancia.gov.co/index.php?idcategoria=2403>>, Fecha de consulta: Junio 25 de 2011.

CONPES SOCIAL 117. Consultado en:
<<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/117.pdf>>. Fecha de consulta: Junio 06 de 2011.

CONPES 3527 - PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. DNP. Resumen Ejecutivo:
Tomado de:
<<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/competitividad/2008/Conpes3527.pdf>>. Fecha de consulta: Junio 28 de 2011.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Informe social 2008. Fuente:
<http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&folderId=14549089&name=DLFE-20615.pdf>, p. 112. Consultado el 24 de junio de 2011

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Tomado de:
<http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&folderId=14549089&name=DLFE-20615.pdf> Informe social 2008. Consultado el 24 de junio de 2011. p.112

CORTÉS CASTILLO, Carlos. En el proceso de Sabas Pretelt, Uribe y el Procurador también se juegan la cabeza. En: [lasillavacia.com](http://www.lasillavacia.com), mayo 14 de 2010. En: <<http://www.lasillavacia.com/historia/12802>> Fecha de consulta: Junio 01 de 2011.

DANE. Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Resultados fase 1: Empalme de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad. Bogotá, Agosto de 2009. Tomado de: <http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf>. Fecha de consulta: Junio 03 de 2011.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. Plan General de Desarrollo Económico y Social. Disponible en Internet: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Lleras3_Presentacion.pdf> Fecha de consulta: Junio 03 de 2011.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. Planes y programas de desarrollo. Disponible en Internet: <<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=tVPsLE8wyk8%3d&tabid=66>> Fecha de consulta: Junio 03 de 2011.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS. Las Cuatro Estrategias. Disponible en Internet:

<<http://sisconpes.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=CFeR8okIW6g%3D&tabid=37>>
Fecha de consulta: Junio 01 de 2011

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Para Cerrar la Brecha. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Lopez_Presentacion.pdf> Fecha de consulta: Mayo 01 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Integración Social. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Turbay_Presentacion.pdf> Fecha de consulta: Mayo 25 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Cambio con Equidad. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf> Fecha de consulta: Junio 07 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. La Revolución Pacífica. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Gaviria_Prologo.pdf> Fecha de consulta: Mayo 14 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. El Salto Social. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Samper_fundamentos_plan.pdf> Fecha de consulta: Junio 10 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Cambio para construir la paz. Disponible en Internet:
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf> Fecha de consulta: Junio 07 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Hacia un Estado Comunitario Disponible en Internet:
<<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>>
Fecha de consulta: Mayo 14 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Disponible en Internet:
<<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=WSgQTUkodjQ%3d&tabid=65>> Fecha de consulta: Mayo 14 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa Visión Colombia 2019. Información Tomada de: <<http://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019.aspx>>. Fecha de consulta: Junio 14 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial tendrán características de política nacional. Boletín No.71. 29 junio 2010. En: <www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=7pNV8_A26cM%3D&tabid=36>. Fecha de consulta: Junio 03 de 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Programa: Reducir la pobreza e indigencia. Tomado de: <<http://www.sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=663>>. Fecha de consulta: Junio 07 de 2011.

DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL. Visión Colombia 2019: Resumen Ejecutivo. Consultado en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/2019/Libro_4ta_ed/resumen_ejecutivo.pdf>. Fecha de consulta: junio 02, 2011.

DNP. CONPES 3527 - PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD. Junio 24 de 2008. <<http://www.mincomercio.gov.co/eContent/documentos/competitividad/2008/Conpes3527.pdf>>. Fecha de consulta: Junio 08 de 2011.

DNP. Evaluación De Políticas Públicas No.3: Red de Apoyo Social: conceptualización y evaluación de impacto. Consultado en: <[http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_\(Final\).pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Evaluacion_Impacto_RAS/RAS_(Final).pdf)>. Fecha de consulta: Junio 14 de 2011.

EL ESPECTADOR. Una Carta Remendada, artículo publicado en El Espectador <<http://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso190165-una-carta-remendada>>, consultado el 14-06-2011.

GAVIRIA, Alejandro. Subsidios y Embarazos. Sábado, agosto 18, 2007. Tomado de: <<http://agaviria.blogspot.com/2007/08/subsidios-y-embarazos.html>>. Fecha de consulta: Junio 11 de 2011.

GIRALDO, Fernando. Colombia Elecciones presidenciales 2002. Consultado en: <http://publique.rdc.puc-rio.br/revistaalceu/media/alceu_n6_Dossie%20Colombia3.pdf>. Fecha de consulta: Junio 02 de 2011.

HERNANDEZ BECERRA, Augusto. Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia. Consultado en internet: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Colombia/Leyes/regulacionjuridica.pdf>>, Consultado en julio 20, 2011.

LAS CIFRAS DE POBREZA: ¿Afán por mostrar resultados?”. Artículo En: Caja de Herramientas – Baúl. Año 14 * No. 105 Bogotá, 04 – 2005. Tomado de: <[http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd\[825\]=x-825-49268&cmd\[822\]=x-822-49246&cmd\[874\]=x-874-49246&cmd\[824\]=c-1-9ebdb77061ceb750362cde2dda22998](http://www.viva.org.co/caja_herramientas_contenido.htm?cmd[825]=x-825-49268&cmd[822]=x-822-49246&cmd[874]=x-874-49246&cmd[824]=c-1-9ebdb77061ceb750362cde2dda22998)>. Fecha de consulta: Junio 22 de 2011.

MORENO, Luis. Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿Selectividad y Universalismo? Documento de trabajo. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2007. En: <<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0705.pdf>>. Fecha de consulta: Junio 22 de 2011.

PIDHDD. Informe para el Examen Periódico Universal de Colombia. Julio de 2008 En: <www.pidhdd.org/images/stories/colombia.pdf>. Fecha de consulta: Junio 09 de 2011.

SÁNCHEZ LOPERA, Alejandro; ZULETA Mónica. La batalla por el pensamiento propio en Colombia. Texto consultado en: <http://www.ensayistas.org/critica/colombia/sanchez3.htm#_edn3>. Fecha de consulta: 16/06/2011.

SANTOS, Juan Manuel. Discurso De Posesión 7 de agosto de 2010. Consultado en: <<http://www.semana.com/politica/discurso-completo-posesion-juan-manuel-santos/142792-3.aspx>>. Fecha de consulta: Junio 09 de 2011.

SEMANA.COM. Crece Escándalo por Yidispolítica. En: semana.com, Mayo 8 de 2008. En: <<http://www.semana.com/on-line/crece-escandalo-yidispolitica/111644-3.aspx>>. Fecha de consulta: Junio 09 de 2011.

SEMANA.COM. MIN Protección a Indagatoria Por Yidispolítica. En: semana.com Publicación de Agosto 19 de 2008 En: <<http://www.semana.com/on-line/minproteccion-indagatoria-yidispolitica/114631-3.aspx>>. Fecha de consulta: Junio 27 de 2011.

SEMANA.COM. Teodolindo y Mateus Condenados por Yidispolítica. En: semana.com Junio 3 de 2009 En: <<http://www.semana.com/justicia/teodolindo-mateus-condenados-yidispolitica/124685-3.aspx>>. Fecha de consulta: junio 19, 2011.

SINERGIA. Información disponible en Internet:
<<http://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>> Fecha de consulta: Mayo 28 de 2011.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. Discurso del Dr. Álvaro Uribe Vélez en la ceremonia de posesión como presidente de la república de Colombia para el período constitucional 2006-2010. Disponible en Internet: <http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2006/agosto/07/08072006.htm> Fecha de consulta: Mayo 25 de 2011.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. Manifiesto Democrático: Los 100 Puntos de Álvaro Uribe Vélez. Tomado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85269_archivo_pdf.pdf>, fecha de consulta: junio 12, 2011.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. Retomemos el lazo unificador de la ley, la autoridad democrática, la libertad y la justicia social. Posesión como Presidente de la República. Disponible en Internet:
http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/discursos2002/agosto/discurso.htm>
Fecha de consulta: Mayo 25 de 2011.

Palabras del presidente Uribe en el Congreso de Seguridad Privada, 16 de agosto de 2007. Consultado en: <<http://www.supervigilancia.gov.co/index.php?idcategoria=2403>>