

El cumplimiento de los derechos fundamentales*

Eduardo Sarmiento Palacio

En desarrollo del principio del Estado social de derecho, la Constitución de 1991 definió los derechos fundamentales y dotó al Estado de medios para cumplirlos. Así, en el artículo 356 se estipula que la participación de los recursos presupuestales destinados a la educación y la salud aumentará progresivamente hasta atender en forma adecuada las necesidades y se orientará prioritariamente hacia las regiones más atrasadas. Del mismo modo, se establece que el Estado intervendrá y creará las condiciones convenientes para facilitar el acceso al trabajo y la vivienda digna.

En los documentos de las Naciones Unidas se manifiesta preocupación por la ampliación de los índices de desigualdad y por el estado de los derechos fundamentales en materia de salud, educación, trabajo y vivienda digna. A continuación se presenta una evaluación de la forma como se ha cumplido el mandato constitucional de los cuatro derechos fundamentales.

* Este trabajo fue elaborado con la contribución de Eduardo Sarmiento Gómez.

Ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia; Ph. D. en economía de la Universidad de Minnesota. Ha sido decano de economía en la Universidad de los Andes; asesor de la Junta Monetaria; jefe de Planeación Nacional. Columnista del diario *El Espectador*, autor de varios libros y de múltiples ensayos y artículos. En la actualidad se desempeña como director del Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería. esarmien@escuelaing.edu.co

EDUCACIÓN

De 1994 a 2002 el gasto público en educación se duplicó (cuadro 1). En la actualidad, Colombia exhibe uno de los niveles de gasto en educación por habitante más alto de América Latina. El gasto público en educación se distribuye en los aportes de la nación a los departamentos y municipios, otros de la nación y la contribución departamental y municipal.

Cuadro 1
Gasto en educación*

	Mill. \$ de 2002
1994	3.494.043
1995	3.964.046
1996	4.288.946
1997	4.200.482
1998	4.185.653
1999	5.104.723
2000	4.531.270
2001	5.346.774
2002	6.750.338

Fuente: DNP.

* Incluye situado fiscal y participaciones municipales.

El fortalecimiento financiero de la educación coincidió con la orien-

tación del sector con criterios de mercado. Los estímulos de mercado han neutralizado con creces el mandato de la Constitución de 1991 de orientar los recursos a favor de las regiones más atrasadas y los sectores menos favorecidos.

Los recursos no corresponden a las realizaciones. Entre 1997 y 2001 los recursos aumentaron 50% y la cobertura de la educación primaria, secundaria y media no varió significativamente, e incluso bajó un poco (cuadro 2). Los montos destinados por estudiante en los colegios públicos son muy inferiores a las matrículas de los privados y tienden a disminuir con el nivel de atraso regional, toda vez que los municipios avanzados reciben cuantías que superan en tres a cuatro veces las de los más atrasados (Sarmiento 2002, cap. 12). La brecha de escolaridad entre los estudiantes de estratos altos y bajos se ha ampliado.

El sistema dual ha generado un marco altamente monopólico. Los padres están dispuestos a pagar precios mayores en las unidades privadas porque reciben un mejor servicio. Por su parte, los colegios

Cuadro 2
Porcentaje de población por fuera del sistema educativo

	1997	2001
Preescolar (5-6)	26,9	19,6
Primaria (7-11)	7,2	5,9
Secundaria (12-15)	16,7	16,0
Media (16-17)	35,3	40,7

Fuente: Encuesta de calidad de vida 97 y Encuesta continua de hogares 2001.

privados pueden hacerlo porque captan los estudiantes con padres más educados, que están en condiciones de rendir mejores resultados con menores costos. Al mismo tiempo, los estudiantes de altos estratos prefieren las escuelas donde concurren los estudiantes del mismo estrato para ampliar el acceso a la tradición cultural y familiar; más aún, están dispuestos a pagar altas matrículas para impedir el ingreso de estudiantes de menores estratos. Todo esto conduce a una educación segregada, en la cual los estudiantes de estratos altos se concentran en las mejores escuelas, eliminando la posibilidad de que los estudiantes de menores estratos, que corresponden a las grandes mayorías, se beneficien de la tradición cultural y educativa. El sistema es claramente ineficiente y tiene su manifestación más dramática en la calidad.

En los exámenes de desempeño escolar, medido en términos de conocimientos en matemáticas, ciencias y lenguaje, los estudiantes colombianos aparecen con índices menores que el promedio de América Latina y muy inferiores al de Cuba. En el último concurso, Colombia ocupó el puesto 44 entre 45 países. No se trata, sin embargo, de un comportamiento generalizado. Los estudiantes de colegios privados de altos ingresos obtienen índices similares a los de los países desarrollados. Por exclusión de materia, los bajos índices se deben al mal desempeño de los grupos de bajos ingresos, que corresponden a la mayoría de la población. Así las cosas, la inadecuada calidad de la educación colombiana se explica por la exclusión de un amplio sector de la población, ocasionada por la organización económica del país y la misma política educativa.

El incremento de la participación de la educación privada con respecto a la pública aumenta su heteroge-

neidad (Glomm y Ravikumar, 1992). En la medida en que un amplio sector de la población presenta desventaja en su educación se ocasionan diferenciales salariales considerables, sin descontar la pérdida de las complementariedades del sistema educativo con la producción. En el 2001 los alumnos en colegios públicos corresponden a 75,5% del total.

En los exámenes de desempeño escolar, medido en términos de conocimientos en matemáticas, ciencias y lenguaje, los estudiantes colombianos aparecen con índices menores que el promedio de América Latina y muy inferiores al de Cuba.

Lo grave es que las condiciones descritas se verán acentuadas con el acto legislativo 012 y la Ley 715, que constituye una clara contrarreforma a los buenos propósitos de la Constitución de 1991. En dicho acto se limita el crecimiento de las transferencias regionales para la salud y educación a dos puntos por encima de la infla-

ción. Como el índice de la salud y la educación crece más que el promedio, por razones bien conocidas, en la práctica se trata de una congelación soterrada de las asignaciones por estudiante. Por su parte, la Ley 715 estipula distribuir los recursos por capitación, es decir, por el número de estudiantes matriculados. De esta manera, los municipios que tienen una mayor cobertura y una mejor estructura escolar están en capacidad de obtener los mayores recursos. Por su parte, las escuelas de los estratos altos están en mejores condiciones de ofrecer cupos y preferir a los estudiantes de mayores rendimientos. Así lo confirma el decreto emitido por el gobierno para poner en práctica las reformas. Los distritos y municipios más avanzados obtienen los mayores aumentos de recursos y las menores disminuciones. La suma apropiada por estudiante corresponde a una pequeña fracción de las matrículas de los colegios privados.

Cuadro 3
Docentes y alumnos por tipo de sistema educativo: público o privado

	Docentes			Alumnos		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
1997	272.308	129.461	401.759	6.401.946	2.444.288	8.846.234
1998	317.584	163.105	480.689	6.982.155	2.621.359	9.603.514
1999	312.492	161.280	473.772	7.156.627	2.633.898	9.790.525
2000	292.090	140.963	433.053	7.316.919	2.478.246	9.795.165
2001	290.414	135.886	426.300	7.231.310	2.343.865	9.575.175

Fuente: Dane.
Incluye preescolar, primaria, secundaria y media.

La reforma constitucional de 1991 revelaba una clara voluntad política de darle acceso a toda la población a educación y salud de calidad similar. En cambio, la contrarreforma apunta en la dirección contraria, asestándole un severo golpe al principio de igualdad de oportunidades. En el fondo, se está propiciando una educación de excelencia para un grupo selecto y otra de tercera para la mayoría de la población. La educación perderá su poderosa capacidad para reducir las desigualdades y terminará replicando la estructura inequitativa de toda la organización económica.

El balance es lamentable. El país no puede administrar los cuantiosos recursos asignados por la Constitución de 1991 para avanzar significativamente en la cobertura y la calidad de la educación y orientarlas a favor de los sectores más necesitados. Y ahora, no es capaz de suministrar los recursos para garantizar en el futuro el mínimo de igualdad de oportunidades en los servicios esenciales.

SALUD Y PENSIONES

El gasto nacional en salud correspondiente al situado fiscal y las participaciones municipales se duplicó de 1994 al 2002. La distribución de los recursos en el 2002 corresponde a 46,2% en la afiliación al régimen subsidiado, 42,7% en la prestación del servicio a hospitales y 11,2% en salud pública.

La Ley 100 introdujo la privatización de la salud y la seguridad social dentro de la concepción de que el mercado y la iniciativa privada conducen a la solución más adecuada para la sociedad. Las cotizaciones se entregan a las ARS y EPS, las cuales los trasladan a los hospitales de acuerdo con los servicios prestados a los afiliados. En el caso del sistema

subsidiado para los sectores pobres, la apropiación la realiza el gobierno nacional.

Cuadro 4
Gasto en salud*

Millones de \$ de 2002	
1994	1.331.298
1995	1.661.790
1996	1.832.924
1997	1.988.663
1998	2.092.441
1999	2.359.247
2000	2.230.892
2001	2.559.802
2002	2.827.065

Fuente: DNP.

* Incluye situado fiscal y participaciones municipales.

Todo esto funciona alrededor de una ficción. Supuestamente, las EPS y las ARS emplean estos dineros de la mejor manera posible para atraer más clientes, y los hospitales hacen lo propio. Así, la competencia conduce a la utilización más eficiente de los recursos.

Las cosas no resultaron como se preveían. Debido a las altas inelasticidades del servicio y en especial a las dificultades de información, los usuarios no saben cuál de las empresas les garantiza el mejor servicio y una vez afiliados su salida está expuesta a elevados costos. Las empresas adquieren un poder monopólico que les permite actuar por la vía de los precios y las cantidades para obtener el mayor beneficio individual a costa de lesionar a los usuarios. En la práctica, las EPS y las ARS inten-

tan toda clase de restricciones para justificar el no pago de los servicios, se abstienen de participar en enfermedades de mayor riesgo, se demoran en realizar las transferencias a los hospitales, multiplican los clientes, etc.

Lo anterior se confirma en la práctica. Durante 1997-2002 los recursos para salud se elevaron en 50%, y en el mismo período los egresos hospitalarios disminuyeron (cuadro 4). Lo más grave es que el destino no corresponde a los propósitos constitucionales de favorecer a las regiones en los sectores menos favorecidos. Mientras la cobertura en términos de población en salud asciende a 57,8% en el 2000, la del régimen subsidiado en términos de grupos pobres es de 34%, y en muchas regiones no llega ni al 20%. Por otra parte, los mayores avances en materia de cobertura se presentan en Bogotá y Medellín, y los menores en las regiones más atrasadas y conflictivas (cuadro 5).

En fin, las deficiencias del funcionamiento del mercado ponen a las empresas en condiciones de entregar el monto del servicio que les conviene para obtener el máximo lucro individual. En efecto, de acuerdo con un estudio de la Academia de Ciencias Médicas, la tercera parte del monumental esfuerzo que hizo el país para elevar el gasto social en salud se queda en los intermediarios.

En cierta forma, se replica el resultado de la educación. El aumento de los recursos da lugar a una am-

Cuadro 5
Afiliados a régimen contributivo o subsidiado de salud

	1996	1997	1998	1999	2000
Régimen contributivo	12.536.403	14.969.278	16.090.724	14.537.402	14.409.131
Régimen subsidiado	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.283.966	9.509.729
Total afiliados	18.518.177	21.995.968	24.617.785	23.821.368	23.918.860

Fuente: Ministerio de Salud, Dirección General de Seguridad Social y Supersalud.

pliación de la cobertura del servicio menos que proporcional. Por lo demás, la calidad del servicio revela síntomas de deterioro tanto en los profesionales como en los hospitales. Al parecer, la combinación de las transferencias regionales y la Ley 100 generó los recursos, pero no los servicios efectivos. Por otra parte, la libertad económica resulta en grandes fallas de mercado que impiden el acceso de los sectores más pobres y redundan en considerables transferencias hacia los grandes poderes económicos.

En la seguridad social, la Ley 100 estableció un sistema mixto que les permite a los usuarios escoger entre la afiliación al ISS o a los fondos privados de pensiones. Al mismo tiempo, se elevó la contribución de las empresas de 8 a 15% y se crearon condiciones, algunas de ellas ficticias, para propiciar el traslado de los afiliados a los fondos privados de pensiones (FPP). De esta manera, se configuró un extraño sistema en donde los pensionados se quedaban en el ISS y los cotizantes pasaban a los fondos de pensiones.

La relación cotizantes-pensiones del ISS, que era de 10 a 1 en 1993, en la actualidad asciende a 4 a 1, y los ingresos de los cotizantes son inferiores a los pagos por pensiones. Por su parte, los fondos privados de pensiones han captado cuantiosos recursos que se han moviliado hacia depósitos al exterior, depósitos en bancos, corporaciones nacionales y TES. Sin embargo, dentro de la modalidad de capitalización, la operación de los FPP no les permite cubrir más de la mitad del ingreso cotizado. Así, la gran mayoría de la fuerza de trabajo, que percibe remuneraciones por debajo de 1,5 salarios mínimos, no puede recibir una pensión igual al salario mínimo.

El sistema ha resultado inequitativo. Las elevadas cotizaciones han constituido una seria restricción para incorporar los sectores de medianos y bajos ingresos. Entre 1993 y la fecha la cobertura de las pensiones descendió, en un mayor grado en los sectores menos favorecidos.

La inconsistencia administrativa y la resistencia a reconocerla han conducido a actuar sobre las manifestaciones. En los últimos años se han adoptado todo tipo de medidas para reducir los beneficios de los usuarios, como la elevación de la edad de jubilación y el aumento

de las cotizaciones. Como estos ajustes han resultado totalmente inoperantes en relación con el desajuste de la institución, en los meses recientes se ha abierto camino a la modificación de las reglas de juego. En el fondo, se pretende reducir a la brava las pensiones que sirvieron de referencia para fijar las cotizaciones. La verdad

es que la privatización del sistema, es decir, la entrega de los recursos de las pensiones al sector privado, dejó desfinanciado el ISS. Mientras no se corrija esta inconsistencia, no será posible normalizar el

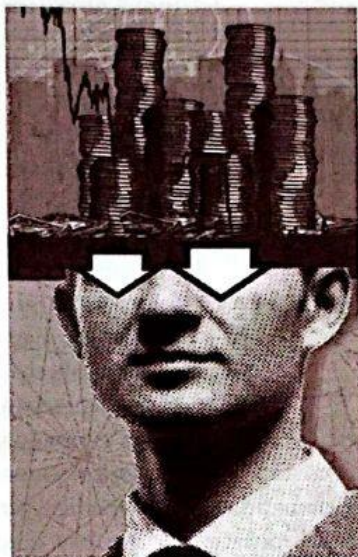
ISS y aparecerán toda clase de arbitrariedades para subsanar los faltantes.

Los hechos se han encargado de demostrar que los sistemas de capitalización no son viables en economías con los niveles de ingreso y de informalidad de la colombiana. Las cotizaciones requeridas para el funcionamiento de los FPP aleja a la fuerza de trabajo de la seguridad social, porque en algunos casos los trabajadores no encuentran quiénes los afilien y en otros prefieren hacerlo en otras modalidades de ahorro. El sistema es estructuralmente inefinanciable. El intento de corregir el desequilibrio elevando las cotizaciones o reduciendo los beneficios no logra el propósito y, en su lugar, reduce la cobertura, en un mayor grado en los sectores de menores ingresos. Es el peor de los mundos. El experimento no es sostenible en términos financieros ni sociales.

EMPLEO

Al principio de la década de los noventa se implantaron dos reformas que atentaron contra el empleo. Primero, la apertura económica provocó una entrada masiva de importaciones que desplazó la producción industrial y agrícola. El área destinada a los productos cereales cayó 750.000 hectáreas y el total en 20%. El empleo destinado a la industria bajó 25%. La economía se vio abocada a un proceso creciente de endeudamiento externo en relación con el producto nacional.

La otra reforma fue la organización del banco central autónomo, dentro de la creencia de que el dinero no tiene efectos reales sobre la producción y el empleo, y que el Banco de la República debe usar sus poderes para regular y reducir la inflación, independientemente



Las deficiencias del funcionamiento del mercado ponen a las empresas en condiciones de entregar el monto del servicio que les conviene para obtener el máximo lucro individual.

de las condiciones generales de la economía. El colapso de la industria y la agricultura ocasionado por la apertura, en conjunto con los esfuerzos para reducir la inflación, propiciaron incrementos sistemáticos del desempleo a partir de 1997. La tendencia hizo crisis en 1999, cuando el emisor determinó una severa contracción que elevó la tasa de redescuento a 70%. El desatino precipitó una caída del producto nacional de 4,5%, disparó el desempleo a 20%, destruyó la tercera parte del patrimonio industrial, tornó insolvente el sector financiero y llevó a miles de colombianos a entregar sus viviendas.

Luego del colapso de 1999, la economía quedó expuesta a un círculo vicioso en que el desempleo deprime el consumo y éste valida el desempleo. Infortunadamente, esta realidad no fue entendida por los gobiernos que se aferraron a la concepción de libro de texto, según la cual el desempleo se origina en rigideces del mercado laboral que redundan en elevados salarios. Los esfuerzos se han orientado a elevar las ganancias del capital. No se han ahorrado procedimientos para ajustar los salarios del sector público por debajo de la inflación, se estableció una generosa exención tributaria a la inversión, se extendió y elevó el IVA y se adoptó una reforma laboral que redujo las compensaciones a los dominicales y a las horas extras, eliminó el salario mínimo para los aprendices del Sena y disminuyó los periodos de despido. Los resultados no podían ser más perversos. En los últimos años los ingresos de los hogares descendieron 20% y la tasa de

desempleo no varió entre 2001 y 2004 más de un punto (cuadro 6).

La confluencia de la caída de los ingresos laborales y la persistencia del desempleo provocó un monumental retroceso social. Entre 1997 y 2002 la pobreza pasó de 55 a 63%.

La confluencia de la caída de los ingresos laborales y la persistencia del desempleo provocó un monumental retroceso social.

Es difícil encontrar una evidencia más contundente sobre la ineficacia del salario real para aumentar el empleo que los resultados de la última década. La persistencia del desempleo es la consecuencia de un error reiterado de diagnóstico. Las soluciones se han orientado a

reactivar la economía con estímulos de oferta, cuando las limitaciones son de demanda. En la práctica, se plantea lo opuesto. Lo que hay que hacer es crear el empleo que eleve la demanda y la producción.

En economías que operan con deficiencias de demanda efectiva no es necesario bajar el salario y elevar la inflación para aumentar la producción. El salario real tiende a colocarse por debajo de la productividad. Las empresas están en condiciones de ampliar la producción y el empleo sin reducir el salario real. Todo lo que se requiere es que la gente tenga dinero con qué adquirir los bienes.

En realidad, la ampliación de la demanda efectiva sólo puede lograrse mediante acciones directas, orientadas a la creación de ingresos y empleos. Una forma consiste en limitar las importaciones que el país está en capacidad de elaborar. La otra opción consiste en orientar los recursos públicos, financiados con crédito o con emisión, para crear ocupaciones en obras públicas y vivienda de interés social. Los recursos de emi-

sión se convertirían en empleos e ingresos que contribuirían a ampliar la demanda y generar ahorro e impuestos que permitirían recoger la liquidez sobrante.

Durante mucho tiempo se vio que las grandes ciudades y municipios estaban en mejores condiciones de administrar la educación y la salud por el simple hecho de estar más cerca de las necesidades. Lo mismo se observa hoy en día en las crisis de desempleo. Las políticas macroeconómicas tradicionales de estimular la oferta cada vez aparecen menos efectivas. En su lugar, se plantea la utilización de las administraciones municipales para generar empleos directos y demanda dentro de las actividades urbanas. Es necesario configurar fondos de empleo para financiar la vivienda de interés social, las obras estratégicas de infraestructura y parques industriales para las pymes y para detener a los empleados jóvenes en el sector regional educativo y el Sena.

Cuadro 6

	Empleo (mill.)	Desempleo (%)
2001		
Marzo	16,4	15,8
Junio	16,1	15,1
Septiembre	16,8	14,3
Diciembre	17,4	13,5
2002		
Marzo	16,7	15,0
Junio	16,3	16,0
Septiembre	16,6	14,3
Diciembre	16,9	15,6
2003		
Marzo	17,4	13,0
Junio	17,1	14,2
Septiembre	17,9	13,9
Diciembre	18,2	13,6
2004		
Marzo	17,7	13,6

Fuente: Dane.

VIVIENDA

La vivienda es el derecho que aparece más vago en la Constitución. Durante varios años fue atropellado sin consideración por el sistema upac, cuya aplicación y mantenimiento dentro de un marco de libertad y especulación financiera resultó en tasas de interés reales superiores a 15% y mayores que la rentabilidad de la vivienda. En muchos casos, los pagos aumentaban aceleradamente en relación con los ingresos y el monto de la deuda superaba el valor de la vivienda. Al final, los usuarios se vieron obligados a entregar las viviendas o adquirirlas a un valor varias veces por encima del real.

El sistema hizo crisis en 1999, cuando las tasas de interés llegaron a 60%. Precisamente, en virtud del derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional suspendió el sistema upac y lo sustituyó por la UVR, que limitaba la tasa de interés real. Aun así, el problema no se ha resuelto. Todavía el usuario se ve obligado a pagar intereses por encima de la rentabilidad de la vivienda y los problemas de encarecimiento del inmueble y de los pagos en relación con el ingreso persisten. En el fondo, el sistema de libertad financiera atenta contra los derechos de la vivienda, llámese upac o UVR.

La situación anterior se ha intentado solucionar con el subsidio de vivienda de interés social. Sin embargo, el dispositivo apenas alcanza a compensar el elevado interés y no ha constituido una solución a los sectores menos favorecidos. Si bien en un principio el aliciente del subsidio indujo a aceptarlo propiciando una fuerte expansión de la construcción, con el transcurso del tiempo la gente encontró que no puede pagar la parte restante y, en consecuencia, ha procedido a entregar las propiedades. Lo cierto es que en los últimos años la vivienda de interés social ha descendido a razón de 50% anual, de donde se deduce que el subsidio no ha logrado compensar los altos intereses ni el deterioro de los ingresos.

Este comportamiento se ilustra con la información reciente de la encuesta del Dane sobre calidad de vida. Hoy en día la proporción de la población que posee vivienda propia es mucho menor que hace diez años. Así, la crisis del sector financiero y el empobrecimiento de la población han obstaculizado el acceso a la vivienda. En el 2002 la relación entre población y acervo de vivienda era de 4,8, mientras la proporción de viviendas propias en el total era de 63,1%.

BALANCE

El avance más importante en materia social está en la definición de los derechos fundamentales y en la crea-

ción de los medios para atenderlos. En salud y educación se estableció que la participación de las transferencias regionales aumentará en forma progresiva hasta atender adecuadamente las necesidades. En el caso del trabajo y la vivienda, se estipuló que el Estado intervendrá de manera abierta para hacerlos posibles.

El balance dista de ser satisfactorio. El aumento de los recursos destinados a la salud y la educación no se ha reflejado en un incremento proporcional de las coberturas; el gasto social ha crecido más que las coberturas de salud y educación. Además la calidad, en términos de exámenes de logro y de hospitales y médicos, no ha variado significativamente. Lo peor es que los recursos no llegan a los sectores que más lo requieren. Las regiones atrasadas reciben menos apropiaciones y el acceso a la educación de calidad es cada vez más limitada para las grandes mayorías. Para completar, una parte importante de los recursos públicos queda en los grandes poderes económicos. Así, la aplicación de los derechos de salud y educación dentro de un marco de lucro individual no ha rendido los propósitos deseables.

Los casos del trabajo y la vivienda han sido más complejos. Contrario al mandato de la Constitución, la intervención del Estado ha evolucionado en contra de ellos. La apertura y la organización del banco central autónomo fueron las principales causas del disparo del desempleo. Luego, el intento de enfrentar la crisis mediante las soluciones de oferta resultó peor que la enfermedad. La baja del salario real y la elevación de los impuestos indirectos resultaron en una contracción de la capacidad de compra que limita la producción, acentuando el estancamiento.

Algo similar sucedió con la vivienda. El intento de acomodar el upac en un sistema financiero especulativo resultó en un estado de tasas de interés superiores a la rentabilidad de la vivienda que atropelló el derecho a la vivienda digna. Miles de colombianos perdieron la vivienda o se vieron obligados a pagar por ella sumas muy superiores a su valor real. La sustitución del upac por la UVR alivió la carga financiera, pero no resolvió la deficiencia del sector, porque la tasa de interés real sigue atentando contra el derecho de adquisición de vivienda. El subsidio a la vivienda ha sido insuficiente para compensar el empobrecimiento de la población y los elevados intereses.

El aumento de los recursos destinados a la salud y la educación no se ha reflejado en un incremento proporcional de las coberturas.

BRECHA INEQUITATIVA

En la década de los años noventa y en lo que va de la del 2000 se presentó un retroceso social sin precedentes en el mundo. El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso pasó de .45 a .56 entre 1990 y 1997 y en la actualidad asciende a .60, cifra que sólo se compara con la de Brasil. En el mismo período, la pobreza aumentó de 50 a 63%. Este comportamiento se explica en parte por el colapso del modelo neoliberal, que precipitó la contracción del empleo y la caída de los ingresos laborales. La otra parte de la explicación está en la política social. La entrega de su administración al sector privado redujo su capacidad distributiva. La ampliación del gasto resultó en un aumento menos proporcional de la cobertura de salud y la educación, se quedó en gran parte en los consorcios y los entes privados, y la calidad de los servicios no registró mayores avances. Lo más grave es que los beneficios llegaron en proporciones menores a los sectores pobres. La educación se ha hecho más segregada, el acceso de los sectores pobres a los servicios médicos es mucho menor que el del promedio y la seguridad social de los grupos que más la requieren prácticamente desapareció. Por lo demás, el mandato constitucional de que el Estado intervenga a favor de los derechos al trabajo y a la vivienda digna careció de sustento institucional. La política monetaria y la apertura atentaron contra el empleo y la especulación financiera contra la vivienda digna.

RECOMENDACIONES GENERALES



El lento avance de los derechos fundamentales se origina en

buena medida en el modelo de libre mercado. Este resultado puede modificarse dentro de una orientación que les conceda prioridad al empleo y la actividad productiva, y mediante una severa regulación de las instituciones sociales. En primer lugar, se necesita un marco administrativo y financiero que garantice que las transferencias regionales a la salud y educación se conviertan en servicios efectivos y se orienten preferencialmente

hacia las regiones más atrasadas de grupos menos favorecidos. Al mismo tiempo, es indispensable propender a una estructura educativa integrada en donde los estu-

Se plantea ampliar la demanda y reactivar la actividad productiva mediante la creación de empleos en forma directa, la reprogramación de la deuda externa y la revisión de la apertura comercial.

diantes de diferentes estratos concurren a las mismas dependencias, construir un sistema de EPS, ARS y hospitales que asegure el acceso real de los sectores pobres y reformar la seguridad social (ISS y FPP) dentro de una visión que permita cubrir los grupos que más la requieren. Por otra parte, habría que adaptar el modelo económico al derecho al trabajo. Al tiempo que el Banco de la

República debe poner en práctica el mandato de la Corte Constitucional de armonizar la estabilidad de precios con el empleo y la producción, el gobierno debe abandonar la práctica de reprimir el salario real y aumentar los impuestos indirectos para ajustar el sector fiscal. En su lugar, se plantea ampliar la demanda y reactivar la actividad productiva mediante la creación de empleos en forma directa, la reprogramación de la deuda externa y la revisión de la apertura comercial. Algo similar debe hacerse en relación con el sector financiero y la vivienda, limitando la tasa de interés de los préstamos hipotecarios a 5%.

La aplicación de la recomendación se ve interferida por el modelo económico que les concede prioridad a la reducción de déficit fiscal y a la ampliación del gasto en seguridad, y por la orientación de los sectores sociales con criterio de libre mercado. En la práctica, las decisiones oficiales atentan contra el empleo y la vivienda, y la organización social debilita el acceso a la salud, la educación y la vivienda, y en un mayor grado en los sectores más necesitados. La alternativa es un modelo que le conceda prioridad al trabajo y a la defensa del salario real, en conjunto con una organización social altamente regulada que garantice que los recursos se reflejan en los servicios y benefician fundamentalmente a los sectores más pobres de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Naciones Unidas, Recomendaciones para Colombia 2003. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
 Glomm G. y Ravikumar B., Public vs Private Investment in Human Capital: Endogeneous Growth and Income Inequality, *Journal of Political Economy* 100, 1992: 818-834.
 Sarmiento E., *Cómo construir una nueva organización económica*, Editorial Oveja Negra, 2000.
 SISD 30, Coyuntura Económica e Indicadores Sociales. DNP, 2001