

# La política social de Santos o la continuidad de un libreto

JAIRO  
ESTRADA ÁLVAREZ

Profesor del  
Departamento de  
Ciencia Política  
Universidad Nacional  
de Colombia

**S**on varios los desarrollos normativos que, al ser considerados en conjunto, permiten un mejor entendimiento de la política social del gobierno de Juan Manuel Santos. En la legislatura del segundo semestre de 2010 se presentaron y aprobaron la reforma al régimen de seguridad social en salud y el proyecto de ley de formalización y de primer empleo. Asimismo, se inició el trámite de la reforma constitucional mediante la cual se busca establecer el derecho a la sostenibilidad fiscal y, al finalizar ese año, se expidió un paquete de decretos para enfrentar la emergencia invernal. Durante este primer semestre de 2011, se ha surtido el procedimiento de la ley de restitución de tierras y de víctimas y, a más tardar, el 7 de mayo se habrá aprobado el Plan Nacional de Desarrollo.

En materia de política social, el gobierno de Santos representa una continuidad indiscutible respecto de los diseños neoliberales de las últimas dos décadas. Sus formulaciones se encuentran muy a tono con el discurso y la retórica tecnocrática de los organismos multilaterales (permanentemente remozada y adaptada), con unos leves cambios de acento y una mayor refinación en la definición de los objetivos.




Fotografía: Javiér Guáqueta.

Con fundamento en la renuncia a toda política redistributiva, la política social del neoliberalismo se ha centrado en el individualismo metodológico y en el mecanismo del mercado, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y demandar que cada quien, como lo señala –por ejemplo– el Plan de Desarrollo, se pueda “labrar su propio destino”<sup>1</sup>. El normal funcionamiento del mercado se constituye en la garantía para que pueda darse la asignación óptima de recursos en función de las respectivas productividades marginales de los factores de producción. Por ello, la mejor política social sería el crecimiento económico. De su nivel, dependerá la mayor o menor prosperidad social al operar *la teoría del derrame*, según la cual los buenos resultados macroeconómicos favorecerían en primer lugar en los estratos más altos de la sociedad para, posteriormente, *derramarse* al resto de la sociedad.

No obstante, dados los límites demostrados de tal teoría y, sobre todo, consideradas la desigualdades y la situación estructural de pobreza, el mecanismo de mercado tuvo que ser completado por los teóricos neoliberales con el desarrollo de sistemas de protección social que velasen justamente por la igualdad de oportunidades y, de manera específica, por un sistema de promoción social focalizado en la población más pobre. Se trataría de proteger

---

<sup>1</sup> Departamento Nacional de Planeación. *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*, Bogotá, 2010, p. 246 (en adelante, PND).



la subsistencia básica y al mismo tiempo de promover la disposición de asumir riesgos. Este lineamiento del Banco Mundial, elaborado por Holzman y Jorgensen<sup>2</sup>, es asumido plenamente en el Plan de Desarrollo de Santos cuando se afirma que “una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad es garantizar el funcionamiento adecuado de mecanismos de aseguramiento, reduciendo la vulnerabilidad de la población al riesgo y creando las herramientas para que los grupos rezagados superen las condiciones adversas a las que se enfrentan. En el ámbito del sistema de protección social se deben emplear instrumentos adecuados para el *manejo social del riesgo* de toda la población” (PND, p. 247).

Según los diseños existentes, los fundamentos del *Sistema de Protección Social* se encuentran en los sistemas de aseguramiento en salud y de formación de capital humano. A ellos se les agregan otros elementos críticos de la calidad de vida, tales como los ingresos, la cultura, el deporte y las actividades de recreación (PND, p. 250). Este enfoque de la política social presume la corresponsabilidad del sector privado y de la sociedad civil, destacándose “el papel crucial y creciente de la inversión social privada y de las diferentes formas de Responsabilidad Social Empresarial” (Ibíd.).

El propósito de garantizar la cobertura universal del aseguramiento en salud a través de los regímenes contributivo y subsidiado y de propender por la unificación de los planes de beneficios choca con la organización mercantil, impuesta desde la ley 100 de 1993 y reafirmada recientemente con la expedición de la Ley 1438 de 2011. Por otra parte, se encuentra afectado por la precariedad e informalidad del mercado de trabajo, que impide un aumento sustancial del número de afiliados al régimen contributivo e impone, por tanto, una mayor disposición de recursos para la atención del régimen subsidiado, lo cual no se encuentra dentro de la agenda de la política gubernamental. El libreto que ha de

---

2 Robert Holzman y Steen Jorgensen, “Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”, Serie *Documentos de Discusión sobre la Protección Social*, No. 0006, Washington, 2000.

**En materia de política social, el gobierno de Santos representa una continuidad indiscutible respecto de los diseños neoliberales de las últimas dos décadas. Sus formulaciones se encuentran muy a tono con el discurso y la retórica tecnocrática de los organismos multilaterales (permanentemente remozada y adaptada), con unos leves cambios de acento y una mayor refinación en la definición de los objetivos.**

continuar es el ya conocido: intermediarios financieros que se favorecen de un derecho que terminó organizado según los criterios de la rentabilidad capitalista y que han organizado el negocio verticalmente con sus propias instituciones de provisión de servicios de salud, de medicamentos y de las diferentes actividades conexas; hospitales públicos reproduciéndose en condiciones de precariedad, y usuarios del sistema, cuya calidad de atención se encuentra en función de su ingreso y de la capacidad de adquirir seguros de salud en el mercado.

La educación es el eje del sistema de formación de capital humano. Ella es considerada como la “herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos” (PND, p. 248). La premisa de este sistema se encuentra en la atención total e integral a la primera infancia. A partir de ello, se trataría de garantizar el acceso universal a la educación básica, aumentar la cobertura en educación media (91%) y en educación superior (50%) y de mejorar la calidad. Ello acompañado de un diseño del sistema educativo en función de las demandas del mercado a través de la formación en competencias para el trabajo. Para lograr esos propósitos, la vía que se ha escogido en el Plan de Desarrollo es la profundización de las tendencias privatizadoras advertidas durante los últimos lustros. En efecto, en el caso de la educación básica y media, se reforzará la contratación privada, impulsada por el decreto 2355 de 2009, y se avanzará hacia una asignación directa de los recursos a las instituciones escolares, lo cual acentuará la competencia y la distribución de los dineros de acuerdo con el mercado, al tiempo que se mantendrá un concepto de calidad reducido a la evaluación. En la educación superior se ha anunciado una reforma que busca propiciar la inversión privada y la institucionalización del negocio educativo, así como alianzas de la universidad pública con el sector privado. De esa forma es probable que se recorran caminos hacia la privatización similares a los observados en el campo de los servicios públicos domiciliarios.



**Con fundamento en la renuncia a toda política redistributiva, la política social del neoliberalismo se ha centrado en el individualismo metodológico y en el mecanismo del mercado, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y demandar que cada quien, como lo señala –por ejemplo– el Plan de Desarrollo, se pueda “labrar su propio destino”**

El *Sistema de Promoción Social*, por su parte, descansa sobre el programa de subsidios condicionados de la *Red Juntos* contra la pobreza extrema, la promoción de la empleabilidad, el emprendimiento y la generación de ingresos y las políticas para la población desplazada. Desde el gobierno de Uribe, los diferentes programas asistencialistas de subsidios condicionados habían sido agrupados en la *Red Juntos*. Aunque tales programas han producido dividendos políticos y han sido útiles para darle una base social al programa de la derecha colombiana, la tecnocracia neoliberal cuestiona hoy sus impactos regionales desiguales (no se concentran donde hay más pobreza) y el hecho de convertirse en “incentivos perversos” que, además de estimular la reproducción de la pobreza, se constituyen en una creciente carga fiscal. Por ello, el Plan de Desarrollo buscar establecer mecanismos para hacer más eficiente la focalización (regional) de tales subsidios y, además, “graduar” a 350.000 pobres extremos de esa condición.

Frente a la indiscutible precariedad del mercado de trabajo (desempleo superior al 12%), la creciente informalidad (64.2% de la población económicamente activa) y los bajos niveles de ingreso (45.5% de pobreza; 16.4% de pobreza extrema por ingresos), la respuesta del gobierno de Santos se encuentra en la promoción de la empleabilidad y de la cultura del emprendimiento. Dado que el modelo de reprimarización transnacionalizada y financiarizada es intensivo en capital, la política de empleo se encuentra en la provisión de condiciones para la generación de autoempleo. Para ello, la ley de fomento a la cultura del emprendimiento



Imagen: <http://www.flickr.com/photos/sicoactiva/2311414668/>

(Ley 1014 de 2006) se constituye en una pieza clave. El gobierno actual busca promover el espíritu empresarial de los pobres a través de las microfinanzas y el microcrédito y, por esa vía, estimular además la reducción de la informalidad. Esta no es comprendida en términos de una laboralización del trabajo, sino de la generación de incentivos para la afiliación a los sistemas de aseguramiento en salud y pensiones, dada la esperada mejoría en los ingresos.

En esa misma dirección fue concebida también la ley de formalización y de primer empleo, con la que se pretende además la formalización empresarial y la reducción de la informalidad, particularmente en el ámbito de las micro y famiempresas, merced a exenciones tributarias y de pagos en los aportes parafiscales. Según el Plan de Desarrollo, se busca garantizar estabilidad en el trabajo, en lugar de estabilidad en el empleo. “La estabilidad en el trabajo estimula la flexibilidad de las relaciones laborales e impulsa una gran movilidad en el mercado laboral” (PND, p. 109).


A lo anterior, se adiciona la política de atención a la población desplazada. Dicha política no registra modificaciones respecto de las obligaciones que le impuso la Corte Constitucional al gobierno de Uribe con la sentencia T-025 de 2004 y sucesivos autos. Los estudios realizados por la Comisión de Seguimiento a dicha sentencia muestran que el Estado colombiano se encuentra aún distante de asumir plenamente sus responsabilidades frente a las víctimas de la guerra y del desplazamiento forzado, las cuales registran los mayores índices de pobreza e indigencia en el país. Con el gobierno de Santos la retórica gubernamental ha adquirido nuevos tonos, vertidos en el proyecto de ley de restitución de tierras y de víctimas que se tramita en el Congreso. Si el referente de análisis es la política de Uribe, allí se observan avances. Si se trata de parámetros internacionales en materia de restitución y de reparación, lejos se está de los derechos de más de



cuatro millones de desplazados, en un contexto en el que las causas estructurales del conflicto social y armado se mantienen y el paramilitarismo continua con su sangrienta tarea.

En suma, de la política social del gobierno de Santos no deben esperarse resultados que modifiquen sustancialmente las condiciones de pobreza y desigualdad que caracterizan desde hace décadas al capitalismo colombiano. Como en el caso de gobiernos anteriores, se está en presencia de una política de *gestión de la pobreza*, sostenible en términos económicos y políticos y mantenida como pilar del orden de dominación. En este cuatrienio, la prosperidad no será para todos. La hasta ahora previsible fase expansiva del ciclo económico beneficiará principalmente al gran capital con inversiones en minería, hidrocarburos, hidroenergía, infraestructura, agrocombustibles y en el negocio financiero. De la emergencia invernal, que ha afectado principalmente a los pobres y a sectores de las capas medias colombianas y deteriorado aún más su situación, debe esperarse el nuevo negocio de la reconstrucción, posiblemente con impactos favorables sobre la generación de empleo.

Por otra parte, la mayor parte de los recursos del componente social del Plan de Desarrollo provendrán del sistema general de participaciones, según mandatos constitucionales y legales ya existentes (81.5 billones de pesos, de un total de 150.05 billones). De los recursos nuevos que aportará el Plan, 14.3 billones de pesos serán privados, 31.4 billones del sector descentralizado y de los entes territoriales y 54 billones del gobierno central. Esta última cifra contrasta con los 59.5 billones para seguridad y orden público que invertirá el gobierno central en el período de vigencia del Plan.

Por si quedaran dudas acerca de los alcances de la política social del actual gobierno, los diseños constitucionales apuntan a establecerle un techo al gasto social para garantizar el pago de la deuda, mediante la implantación de llamado derecho a la sostenibilidad fiscal, el derecho que limita los demás derechos (Ver, Revista Izquierda, no. 5, 2010). 



Fotografía: Javiér Guáqueta.