

## ¿Es posible un modelo alternativo de desarrollo? El caso del salto social en Colombia entre 1994-1998

Ernesto Samper <sup>1</sup>

Me correspondió gobernar a Colombia en el periodo comprendido entre 1994 y 1998 cuando estaba en pleno apogeo el modelo neoliberal inspirado por los principios del denominado Consenso de Washington que tenía más de Washington que de consenso y que proponía, entre otras recetas, la reducción del tamaño del Estado a través de privatizaciones; nivelación del déficit fiscal mediante impuestos regresivos, recortes masivos del gasto público y desarmes arancelarios totales; las fórmulas fiscalistas del Consenso finalmente, ni le permitieron a la región mejorar sus niveles históricos de crecimiento ni tampoco sus índices de equidad. Conscientes de esta realidad hemisférica, desde el primer día de mi administración y cumpliendo el programa presentado durante mi Campaña, pusimos en marcha una ambiciosa política social que pretendía, en una primera instancia, equilibrar los costos y desajustes sociales producidos por esta apertura agresiva de la economía y avanzar en una internacionalización selectiva, gradual y concertada de la misma.

“Selectiva” porque entendíamos que el impacto de estas medidas no era el mismo en la moderna industria que en los sectores informales, las pequeñas empresas urbanas o las parcelas campesinas; los costos de la exposición del campo a una competencia abierta con economías agrícolas altamente subsidiadas estaba a la vista; en efecto, el sector agrícola perdió en Colombia, como consecuencia del choque aperturista, 230.000 empleos entre 1991 y 1993 mientras que la indigencia rural, durante el mismo periodo, pasó del 26,7% al 31,2%, profundizando la brecha rural-urbana que se había comenzado a cerrar durante los años ochenta. “Gradual” porque estábamos firmemente convencidos de que el proceso tenía que ir acompañado por una Agenda Interna para el desarrollo que le permitiera al país prepararse para la competencia internacional en temas como el equipamiento de su infraestructura, la asimilación tecnológica y la expedición de una normatividad acorde con las exigencias internacionales. “Concertada” porque discrepábamos de la idea de moda entonces de que las medidas tenían que tomarse de forma pragmática y efectiva, evitando el ruido y las dilaciones que podrían ocasionar los sectores afectados por las nuevas

---

1 Presidente de la República de Colombia (1994-1998)

políticas. Sindicatos y gremios económicos eran considerados, para el “yuppismo” neoliberal, dinosaurios proteccionistas. Pero había algo más trascendente: nuestra convicción de que la gobernabilidad del país podría verse seriamente afectada si nuestro ingreso al club de los países globalizados, sumado a los costos que estaba pagando el país por el conflicto armado, no se acompañaba de un esfuerzo serio, consistente y sostenido de mejoramiento de las condiciones sociales. Así nació el Plan del Salto Social que orientó la tarea del gobierno durante cuatro años.

El Plan del Salto Social, en esencia, pretendía re direccionar las políticas públicas sociales vigentes para concentrarlas en la generación de mayores niveles de equidad social y participación política; aunque decidimos mantener algunos lineamientos coyunturales de la apertura ya iniciada, particularmente lo referente al desmonte arancelario, la desregulación de ciertos mercados y la protección de la inversión extranjera, nos dispusimos a avanzar en dos campos de largo alcance: el de la competitividad y el de la inversión social. El desarrollo de la estrategia de mayor productividad con énfasis sectoriales nos debía permitir, al hacernos más competitivos en términos internacionales, pasar de la fase de la simple apertura a su verdadera internacionalización mientras el cambio social ayudaría a romper la secular y asimétrica condición de la pobreza y preservar así, a través de una mayor legitimidad social, la gobernabilidad del nuevo esquema.

En el campo social, el Plan se trazó la ambiciosa meta de duplicar durante el cuatrienio el monto de la inversión social respecto al PIB lo cual se consiguió al pasar del 7,8% al 14,4%; no se alcanzó totalmente la meta debido a las dificultades macroeconómicas que aparecieron a mediados del año 1997. La pobreza, por su parte, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas, pasó del 33% en 1994 al 27% en 1998, coincidiendo con un mejoramiento de los indicadores generales de calidad de vida. El Plan iba más allá de estas realizaciones cuantitativas al embarcarse en una ambiciosa propuesta de reforma de la institucionalidad social. Para conseguirlo, propuso como premisas, la modernización de los sistemas de prestación y administración de los servicios sociales, la integración de una política macroeconómica anti cíclica con una política social “activa” para que ésta última no fuera considerada como “hermana menor” de aquella y el desarrollo de novedosos mecanismos de participación y control ciudadano -financiados a través de un Fondo de Participación Ciudadana- para acompañar democráticamente la ejecución de los programas y asegurar, de esta manera, su transparencia y eficacia. De hecho, todos los presupuestos de los programas relacionados con una nueva Red de Solidaridad administrada por la Presidencia de la República, fueron debatidos en mesas de trabajo con las comunidades beneficiarias.

Me referiré a dos programas bandera que cristalizaron, en la práctica, nuestra propuesta de un viraje cualitativo en la política de desarrollo del momento. El primero, conocido como el SISBEN (Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas), considerado en Colombia como el programa de focalización de atención en materia de salud pública más exitoso y el cambio en la concepción misma de la política macroeconómica para hacerla más social y menos cíclica como lo mencioné anteriormente.

## **Salud para todos**

Hasta mi gobierno, el sistema de salud pública y seguridad social estaba dividido en tres compartimentos aislados, casi excluyentes: la salud privada de buena calidad, que atendía la clase alta; el seguro social, que cubría la clase media aportante y la salud pública, con baja calidad, para atender al resto de la población. La idea prevalente cuando llegué al gobierno era la de privatizar la atención en salud y reemplazar el viejo esquema asistencialista por un mercado de oferta privada y demanda individualizados donde la oferta se atendería a través de un nuevo diseño de empresas promotoras y prestadoras de servicios de salud y el espacio asignado al Instituto de Seguros Sociales como entidad de atención de riesgos de los trabajadores vinculados con contrato de trabajo sería cubierto por las clínicas privadas, acompañadas de seguros prepago.

El Salto Social produjo un cambio radical al integrar los viejos subsistemas e introducir, dentro de ellos, un componente de solidaridad que permitía, partir de unos mínimos prestables, prestar un servicio de salud de calidad aceptable para todos los estratos; así mismo habilitó los servicios seccionales de salud en departamentos y municipios, para atender la cobertura de los sectores marginados social y geográficamente. Para focalizar el servicio hacia los más necesitados responsabilizó al Ministerio de Salud de la universalización del servicio a partir de la utilización del sistema de identificación de necesidades básicas insatisfechas (SISBEN); por primera vez en la historia de la salud en Colombia los pobres tuvieron derecho a exigir, con carnet en mano respaldado por el Estado, la prestación de servicios sanitarios en establecimientos hospitalarios, públicos o privados. Adicionalmente, se habilitó a los hospitales públicos para competir con los nacientes esquemas de prestación privada de servicios sanitarios mediante una nueva estructura de costos hospitalarios basada no en el anacrónico concepto de cama-instalada sino en la de paciente-atendido. Esta revolución de cobertura se hizo sin menoscabo de la calidad del servicio y a partir del fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales como gestor principal de la salud contributiva que atendía, primordialmente, las necesidades de atención de la clase trabajadora del sector formal de la economía. Los resultados fueron contundentes: entre el año 1993 y 1998 la cobertura de salud aumentó del 20% al 64% llegando a cubrir una población superior a los veinticinco millones de personas.

## **La política macroeconómica de contenido social**

Consistentes con el esfuerzo en materia de inversión social, se necesitaba una política macroeconómica más activa o si se quiere, menos neutra, en su impacto social y contracíclica respecto a los flujos de corto plazo, más progresiva en lo fiscal y más redistributiva en el gasto. Para evitar los elevados costos sociales de los ciclos resultantes de una economía abierta, se diseñó, como parte del Salto Social, el establecimiento de redes de protección social de los sectores más vulnerables, como fondos de subsidios directos a la demanda, programas de compensación de ingresos familiares, planes de emergencia para la generación de empleo y fondos de garantías para apoyar operaciones de crédito destinadas a pequeñas empresas.

Faltaba el tema de la concertación de las políticas. Siguiendo los lineamientos de la Constitución Política de Colombia, el Plan del Salto Social fue previamente consultado, antes de llevarlo a consideración del Congreso, con todas las minorías, los entes territoriales y los agentes económicos cuyas inquietudes, además fueron examinadas en la mesa de un Pacto de Productividad, Precios y Salarios (Ley 242 de 1995), en el cual se concretaron las líneas generales de desindexación concertada de la economía, la asignación de fondos públicos para fines sociales y los compromisos específicos relacionados con la descentralización, la transparencia y la productividad del gasto, los ajustes salariales y los reconocimientos de esfuerzos sectoriales de productividad año tras año.

También buscamos que la política económica actuara de manera anti cíclica, es decir, que no profundizara las situaciones recesivas en tiempos de crisis ni exacerbara las aceleraciones propias de los tiempos de bonanza para no seguir el ejemplo de las políticas económicas, aplicadas en la región en la segunda mitad del siglo XX, que actuaron pro cíclicamente, agudizando las crisis en lugar de aliviarlas; esta incapacidad latinoamericana para manejar las bonanzas encuentra explicación en la muy frecuente "subestimación del riesgo colectivo que conlleva el auge" (Jose Antonio Ocampo) y la marcada tendencia a trasladar a los estratos inferiores los costos de las "destorcidas" de las crisis a través del recorte de la inversión social.

### **¿Existe la posibilidad de un modelo alternativo e desarrollo?**

Recogiendo algunas reflexiones que presenté en un reciente debate sobre el Salto Social en Colombia podría decir que con el final de la Guerra Fría quedó claro que el capitalismo no tiene en el siglo XXI sino un enemigo: él mismo. Así lo está demostrando la profunda crisis en que ha entrado la denominada ideología neoliberal que sirvió de patrón doctrinario de todos los cambios sucedidos al terminar la Guerra Fría. La doctrina de la libertad de mercados partió de dos falsos supuestos: el de que más capitalismo conduce a más democracia y el de que la moral sólo es compatible con el interés privado. Los conflictos sociales y los escándalos de corrupción en distintos países de América Latina se están encargando de contradecir, al menos a nivel regional, la validez de estos axiomas.

En efecto, en América Latina, la democratización de sus sistemas políticos -en los últimos diez años las quince democracias de la región han asistido a la celebración de ciento veinte elecciones- ha coincidido con el recrudecimiento de sus conflictos sociales de gobernabilidad resultantes de la aplicación del nuevo modelo de apertura económica. Nunca, como hoy, habían resultado tan válidas las premoniciones de Karl Polany cuando afirmaba en su libro *La Gran Transformación*, publicado en 1944, que "los mercados no pueden existir por fuera del contexto social donde actúan sin trágicas consecuencias". Estos conflictos de gobernabilidad ocurrieron en momentos en que se encontraban más debilitados los partidos políticos tradicionales por la crisis del sistema de representatividad tradicional y las fuerzas sociales por la desintegración de sus esquemas organizativos. Desde entonces la izquierda, por ejemplo, ha vivido un repliegue comunitario en sus filas a medida que importantes minorías, como los ecologistas, las mujeres y los indigenistas han conformado organizaciones autónomas para luchar por sus intereses. Mientras tanto, la derecha, como anota póstumamente

Tony Judt, ha venido creando “hechos de gobierno” que generan credibilidad en la capacidad de gobernar así no sean populares. A este desdibujamiento contribuyó también el alejamiento del “corazón” que representan las juventudes contestatarias que hoy sólo palpitan con las campañas mediáticas en contra de la política (y la corrupción que ella se supone encarnar) y a favor de la utopía de la modernidad del mercado que les permite mantenerse integrados simbólicamente a través del Internet así socialmente se encuentren desintegrados (Hopenhayn). Se añade el debilitamiento de los sindicatos, fragmentados, satanizados y burocratizados por fuerzas de opinión que han logrado que se confunda, irresponsablemente, la flexibilización laboral con el desaparecimiento de las organizaciones de trabajadores de base.

El discurso neoliberal es fuerte porque está respaldado por los que viven de él y controlan la información que lo legitima; es evidente empero que el esquema neoliberal sólo funciona en buenos tiempos y que, como señala Ulrich Beck, “se encuentra manifiestamente desprovisto de una respuesta política”.

La construcción de un discurso alternativo en América Latina es inaplazable. Si al terminar la segunda guerra mundial, Estados Unidos hubiera aceptado la propuesta del gobierno soviético de mantener el frente que los había unido contra el fascismo en lugar de abrir fuegos contra el comunismo y si el mismo Stalin no se hubiera dedicado a perseguir los movimientos sociales progresistas del mundo para colocarles los grilletes del comunismo, jamás habría nacido el neoliberalismo. Así como surgió el keynesianismo frente a la gran depresión económica de los años treinta, también están dadas hoy las circunstancias, especialmente en esta parte del mundo, para que nazca un nuevo modelo social que reemplace el modelo mercadista. De lo contrario, su destino será regresar al que vivió en los años de la posguerra cuando las crisis recesivas suscitaron el apareamiento de movimientos populistas apoyados por lo que José Figueres llamó la “Internacional de las Espadas” formada por dictadores militares y gobiernos civiles pro militaristas.

El nuevo modelo social tendrá que empezar por averiguar cuánto mercado son capaces de soportar nuestras democracias sin alterar sus condiciones de gobernabilidad ni incurrir en costos sociales que las deslegitimen. Frente a la propuesta del gobierno mínimo, sociedad civil autónoma, autoritarismo moral, nacionalismo individualista, conciencia ecológica de mercado, desigualdad admitida, soluciones de fuerza para el control social y sociedad estructurada sobre los valores tradicionales de propiedad individual y familia, el modelo alternativo debe ofrecer un Estado de Bienestar eficiente, sociedad civil en concertación, oferta moral acotada positivamente, solidaridad internacional, conciencia ecológica sostenible, lucha contra la desigualdad, inclusión social por la vía participativa y sociedad articulada a partir de los principios de solidaridad e igualdad.

Sin pretender que el Salto Social haya realizado literalmente estos contenidos, sí está claro que sus presupuestos apuntaban en la dirección correcta. Lo importante, para quienes creemos que no hay desarrollo ni crecimiento que valga la pena sin precisos objetivos de equidad que los califiquen, es señalar que ciertos valores, como el de la estabilidad macroeconómica y la modernización de la estructura

productiva, no son incompatibles con el ideal de llegar a tener una sociedad más justa y convivible; y que el cambio social en ningún caso puede quedar subordinado a las prioridades de corto plazo o plantearse como una consecuencia axiomática del simple funcionamiento de las leyes de mercado. Una sociedad desintegrada y excluida no puede ser protagonista de ningún cambio democrático profundo; la sociedad civil, entendida como el conjunto de acciones públicas y privadas movidas por un interés colectivo, supera los viejos linderos entre lo público y lo privado y nos amplía el concepto de solidaridad, que es materia prima esencial en la construcción del nuevo proyecto latinoamericano.

Un pueblo sin visión no prevalece, ha dicho la Biblia; una casa dividida sobre sí misma, perece, afirmó Lincoln. El nuevo modelo debe estar acompañado por un proyecto de identidad que lo consolide. La identidad, ha dicho Castells, es la capacidad que tenemos como actores sociales de reconocernos en nosotros mismos. Contra esta posibilidad atenta el pensamiento único que globaliza, frente al pensamiento crítico que identifica.

El modelo social es eso, nada más, pero tampoco nada menos: gobernabilidad, equidad, competitividad e identidad para desarrollo profundo, nacional y justo. Esa es la nueva utopía latinoamericana hacia la cual dirigimos nuestros esfuerzos con El Salto Social que, además, estaba fuertemente inspirado en otra aspiración que ha sido la razón de ser de todos los proyectos políticos colombianos de las últimas décadas: la paz para Colombia a partir de una salida política.