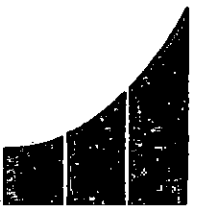
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



Proyecto IDRC 92 - 8751
- Colombia -

LINEAS DE INVESTIGACION EN POLITICA SOCIAL EN COLOMBIA

CARLOS GERARDO MOLINA

FEDESARROLLO

Bogotá, Marzo de 1994

I. INTRODUCCION

El objetivo de este documento es ofrecer un marco de orientación para la investigación en política social en Colombia. Para ello, se parte del estudio del comportamiento de la oferta y de la demanda social y del análisis de las características de los sectores sociales del país. El conjunto de actividades y documentos producidos en este proyecto contó con el apoyo del IDRC.

Este estudio permitió no sólo conocer los problemas y necesidades de investigación de cada uno de los sectores sociales, sino también reconocer sus puntos comunes a fin de darles un tratamiento integral, hecho que rescata la necesidad de abordar la política social como un todo. En efecto, hoy día la reflexión sobre la investigación y más generalmente sobre política social está sectorializada y fragmentada, lo que impide que ocupe un lugar relevante en el contexto nacional.

Esta reflexión se vio fortalecida por el interacción con otros países latinoamericanos participantes en el proyecto. La riqueza de experiencias y, en cierta medida, la similitud de los problemas, dejó ver la importancia y necesidad de fortalecer los intercambios en la región como una valiosa estrategia para aportar soluciones y fortalecer el desarrollo de las políticas sociales del área.

En el entendido de que los sectores sociales son aquellos que apuntan a solucionar las necesidades básicas o materiales de la población, a impulsar el desarrollo de su capital humano y al fortalecimiento de la convivencia y la armonía social, se escogieron, en una clasificación funcional, los siguientes sectores como los constituyentes del sector social: vivienda, educación, salud, seguridad social, medio ambiente y justicia.

En cada uno de ellos se adelantó un taller técnico con especialistas que permitió precisar y discutir los problemas y la orientación de la investigación propios a su sector. Adicionalmente, se adelantaron entrevistas con los responsables del sector. Todo ello se tradujo en documentos sectoriales, que se presentan en los anexos, en los cuales se presentan los problemas y las líneas de investigación propias a cada sector.

Paralelamente se estudiaron la "demanda" y la "oferta" por investigación social. La primera nace fundamentalmente del plan de desarrollo actual, de los planes institucionales -documentados o verbales- y de entrevistas con dirigentes sectoriales. La segunda, surge del estudio de la actividad que adelantan los centros de investigación social más relevantes del país. Esto último se hizo a través de encuestas las que, para una muestra significativa de centros, se profundizaron con entrevistas.

Tanto la caracterización de la demanda y de la oferta, como el estudio de las líneas de investigación y las características de cada sector, fueron la base para el establecer las prioridades y necesidades de investigación en política social formuladas en este documento.

El estudio a más de ofrecer una agenda de prioridades de investigación, tanto global como para cada uno de sus sectores, útil por cierto para su planeación y para el direccionamiento que las agencias internacionales quieran darle a sus recursos de fomento a la investigación, sirvió de espacio para promover un primer análisis y discusión sobre su alcance y orientación, y para permitir un primer acercamiento entre las hoy distantes comunidades e instituciones que realizan investigación en política social.

Después de este ejercicio, resulta clara la fragilidad de la investigación en política social, su falta de articulación -que bien podría llamarse atomización alrededor de problemas puntuales- y la necesidad de proveerle un marco de referencia más claro y acorde con las nuevas condiciones y exigencias del país.

II. DEMANDA POTENCIAL DE CONOCIMIENTO EN POLITICA SOCIAL

1. Contexto general y características de la demanda

Colombia se ha caracterizado por la moderación de sus políticas económicas y sociales. En cuanto a las primeras, la estabilidad y continuidad de sus equipos y dirigentes se ha traducido en desarrollos sostenidos, aunque moderados, para las últimas décadas: el crecimiento anual de la economía colombiana para la década 1960-70 fue de 5.2%, para la de 1970-80 de 5.4% y para la de 1980-90 de 3.7%, en tanto que para latinoamérica fue de 5.7%, 5.6% y 1.3%, respectivamente (Meller, 1992). Cabe destacar que estos últimos promedios esconden crecimientos desiguales y variables a lo largo del tiempo.

Esta estabilidad económica ha permitido también un avance sostenido de los sectores sociales, lo que ha permitido afirmar que la década de los 80 no fue del todo perdida para los sectores sociales en Colombia (Prealc, 1990). Sin embargo, este avance ha sido propiciado no tanto por una política explícita y coherente para estos sectores, sino por una multiplicidad de factores, incluido el económico, que en su interacción determinan el grado de desarrollo social del país. Esta evolución, por cierto importante en las décadas pasadas, empieza hoy a mostrar algunos síntomas de estancamiento (Cuadro 1).

Cuadro 1

INDICADORES BASICOS SECTOR SOCIAL

		1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990
Tasa analfabetismo (> 15 años)	(1)	42 (51)	27 (64)	21 (73)	12.4 (85)	11 *
Años de escolaridad	(2)	1.8 (51)	2.8 (61)	5.0 (73)	5.9 (85)	6.1 *
Cobertura primaria (6-11 años)	(3)	32.9 (50)	48.8 (60)	92.9 (75)	90.1 (85)	92 *
Cobertura secundaria (12-17 años)	(3)			30.7 (75)	42.3 (85)	46 *
Expectativa de vida	(2)	49 (51)	59 (73)	62 (80)	65 (85)	67 *
Mortalidad infantil (x1000 nacidos vivos)	(2)		92 (60-65)	73 (70-75)	41 (80-85)	37 *
Cobertura beneficiarios Seguridad Social	(3)				15.5 (84)	20.9
Cobertura Alcantarillado (4 grandes ciudades)	(2)				82 (85)	86.9
% Hogares con déficit vivienda	(2)			52.5 (73)	33.2 (85)	
Homicidios x 100.000 hbts.	(3)	34 (55)	25 (65)	15 (75)	39 (85)	67
Participación electoral	(4)		60.0 (62)	54.0 (70)	50.3 (82)	42.6
Población con NBI (7 ciudades)	(5)				21.6 (86)	16.0
Población bajo línea pobreza Nacional	(1)			60.0 (72)	48.9 (86)	48.9
Urbana	(5)				37.8 (86)	40.8
Coeficiente de Gini	(4)				0.481 (84-85)	0.435
	(2)	0.53 (51)	0.55 (64)	0.53 (71)	0.48 (88)	
	(5)			0.46 (80)	0.48 (86)	0.48 (91)

Nota: Entre paréntesis, año de contabilización del indicador
* Datos estimados.

Fuentes: (1) Ocampo. Reforma del Estado y desarrollo económico y Social 1992.
(2) DNP. Plan de Desarrollo, 1991.
(3) Fedesarrollo-Ser, Coyuntura Social.
(4) Cárdenas: Determinantes crecimiento del PIB, 1992.
(5) L. Sarmiento: Políticas sociales y gasto público en los noventa.

Preocupa sobre manera el gran crecimiento de los indicadores de violencia, así como el estancamiento en altos niveles de los indicadores de pobreza. En efecto, aunque el país muestra un sostenido decrecimiento del porcentaje de población que no ha satisfecho sus necesidades básicas[1]/ (en 1992 éste era ya inferior al 14% del total de la población), no sucede lo mismo con el porcentaje de personas que no poseían ingresos suficientes para adquirir la canasta básica familiar (este porcentaje, para el conjunto del país, pasó del 43 al 46%, entre 1990 y 1992).

De haber mediado un mayor compromiso en la asignación de los recursos, pues como luego se verá los niveles de gasto social no son altos en Colombia, y una mayor claridad en la orientación de las políticas, los avances sociales podrían ser, hoy día, mucho mayores. Este es justamente el reto actual: retomar la senda de un desarrollo que favorezca decididamente el avance en la cobertura, equidad en el acceso y calidad de los bienes sociales. Se deberá, además, luchar contra el agravante de que los modelos actuales de desarrollo económico no se inclinan, per-se, a favorecer los desarrollos sociales en el corto plazo. Muy por el contrario, al no centrarse en el hombre y al convertir el crecimiento económico en un fin, pueden incluso generar mayores desigualdades entre la población si ellas no se combaten abiertamente.

2. La demanda por investigación en política social

La actual coyuntura colombiana es de cambios, al menos en teoría. Ellos son los que condicionan la demanda por investigación y tienen origen básicamente en tres fuentes: los procesos descentralizadores que entran a una fase más madura de operacionalización; la necesidad apremiante de darle vida a los preceptos de la Constitución de 1991, la que promueve con decisión el desarrollo social y propone una mayor participación por parte de las comunidades en su administración y puesta en ejecución; y la implementación del Plan de Desarrollo, 1990-1994. Este último, por ser el encargado de darle viabilidad a los anteriores, es al que nos referimos a continuación[2]/.

1/ Estas necesidades se relacionan fundamentalmente con aspectos de infraestructura: condiciones físicas de la vivienda, de saneamiento y de acceso a niveles mínimos de educación y de salud.

2/ Estos comentarios se apoyan en buena medida en las discusiones que sobre el Plan de Desarrollo promovió el CIID a finales de 1991. Para mayor detalle ver el

El Plan de Desarrollo se fundamenta en un conjunto de reformas estructurales que apuntan a promover la competencia de los mercados y, de manera general, a modernizar la economía. Estos son las orientaciones que han dominado el escenario de la discusiones de política y sin duda avanzado en ellas, en particular en la apertura comercial con el exterior.

En cuanto a las áreas estratégicas del Plan -cuatro en total- se destacan dos: la infraestructura social, la que ha permitido afirmar que se diga que en el Plan ha existido una actitud positiva hacia el desarrollo social, y la infraestructura física. Las otras dos áreas, el fortalecimiento de la capacidad científica y la recuperación y desarrollo del medio ambiente, han avanzado poco en concreto.

De estas formulaciones -y más precisamente del acierto con que se quieran aplicar esas formulaciones-, así como del clima de cambios que vive el país surgen, en una primera instancia y de manera sintética, cuatro grupos o dimensiones de demanda por investigación, fundamentalmente de carácter aplicado, de política social:

La institucional

El Plan sugiere múltiples reformas institucionales en consonancia con la Constitución y con los procesos de descentralización, y con el deseo de promover una mayor participación comunitaria. Estas reformas tocan a todos los ministerios sociales y a buena parte de las instituciones centrales del sector. Es por ello que los cambios institucionales, en sus múltiples aspectos -como por ejemplo participación directa del Estado en la ejecución de las políticas frente a la delegación a las regiones y a las comunidades, así como los cambios en la participación del sector privado- conforman todo un núcleo de demanda por investigación. Este, hasta la fecha, no se ha explorado con la debida profundidad.

La económica

El Plan promueve también la asignación de subsidios a la demanda, a cambio de los tradicionales de oferta, en sectores como los de vivienda, seguridad social en salud y, como ensayo piloto, en la educación secundaria de algunas zonas a través de la entrega directa de becas a los estudiantes pobres. Así mismo, formula la

---

documento "Debates sobre el Plan de Desarrollo", Fedesarrollo/SER de enero de 1993, y "El Debate a la Revolución Pacífica", en la revista de Planeación y Desarrollo, DNP, 1992.

necesidad de involucrar más abiertamente a los municipios en la financiación de los programas sociales, a través del mecanismo de la co-financiación, según el cual los aportes financieros de los municipios pasan a tener una función de apalancamiento de los recursos nacionales. Por si fuera poco, se desarrolla un tejido complejo de leyes y decretos que reglamentan la descentralización de los recursos fiscales a los departamentos y a los municipios. En ellos, se involucran nuevos conceptos para la asignación de las transferencias tales como los de eficiencia fiscal. Estudiar el impacto real de estos instrumentos, avanzar solamente en su misma operacionalización, y explorar otras tantas formas de asignación de recursos y subsidios constituye lo que bien podríamos llamar la dimensión económica de la demanda por investigación.

Una consecuencia de lo anterior, aunque también de las consideraciones institucionales, aparecen recientemente diferentes fondos de financiamiento, en cabeza de la Presidencia de la República. Es el caso del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y del Fondo de Inversión Social. Ellos, si bien tienen una menor fuerza a sus similares en América latina, son sintomáticos de la búsqueda actual -generalmente no suficientemente evaluada- por encontrar nuevas formas de administrar y entregar los recursos del Estado, que bien merecen ser estudiados con mayor detalle.

La focalización

En consonancia con lo anterior, el Plan se preocupa y con gran fortaleza, por orientar los esfuerzos públicos hacia la población más vulnerable, en particular la más pobre (focalización). Un resumen del peso dado a este tipo de programas, aparece en el cuadro 2 en el cual se destacan algunas de las estrategias y programas de lucha contra la pobreza.

En él, a más de las estrategias sectoriales tradicionales de ampliación de las coberturas sectoriales, aparecen algunos programas nacionales de especial relevancia para el país, como el Plan Nacional de Rehabilitación. Este, que aunque no es una nueva iniciativa, mantiene su continuidad y orientación de apoyo al desarrollo de los 400 municipios del país más pobres y, sobre todo, más golpeados por la violencia. Esta ha afectado claramente el desarrollo social del país como lo evidencia el retroceso que tiene el índice de desarrollo humano de Colombia, una vez que éste se corrige con los niveles de violencia del país.

Así las cosas, la orientación de los recursos hacia los más necesitados, se constituye claramente en uno de los núcleos de demanda por investigación, aunque con facetas diferentes: a veces apunta a su misma conceptualización, a veces se ocupa de reconocer cuáles son sus estrategias institucionales más apropiadas o, en una

Cuadro 2

ESTRATEGIAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO "LA REVOLUCION PACIFICA". 1990-1994

Programas	Objetivo	Meta
Apertura Educativa	Fortalecer la municipalización de la educación, mejora de la cobertura educativa	1. Logro de una cobertura total de la educación primaria 2. Expansión masiva de la educación secundaria en las zonas urbanas 3. Descentralización y modernización del sector 4. Establecimiento de mecanismos de financiación para su modelo de desarrollo
Salud y Nutrición	Elevar el nivel de la salud en la población colombiana	1. Impulso al proceso de descentralización 2. Mejorar la administración de las instituciones de salud 3. Elevar la calidad en las dotaciones de equipos 4. Poner en marcha un sistema de medicina prepagada para subsidiar a la población de menores ingresos
Vivienda Social	Ayudar a las familias más pobres a adquirir su propia casa	Atender por lo menos a 500.000 familias
Agua potable y alcantarillado	Mejorar las condiciones sanitarias de la población colombiana	Llevar el sistema de acueducto a 6 millones de personas y el sistema de alcantarillado a 4 millones de nuevos usuarios
Plan Nacional de Rehabilitación	1. Superar las condiciones objetivas generadoras de violencia 2. Establecer la presencia estatal en zonas marginadas, generar espacios de interlocución entre la comunidad y el Estado y articular tales regiones al proceso social y político del país. 3. Profundización del proceso de descentralización (Consolidación autónoma local e instituciones democráticas) 4. Apoyar la aplicación de políticas generales del Gobierno Nacional 5. Apoyar el proceso de reconciliación nacional	Atender a 404 municipios beneficiando a 5.485.000 habitantes

línea de investigación-acción, se preocupa por superar las dificultades propias a la ejecución de estos programas. Un ejemplo de las inequidades en el acceso y de la forma como se orientan actualmente los subsidios públicos para los sectores de la salud y la educación aparece en los cuadros 3 y 4. Estas cifras hablan por sí solas de la necesidad de estudiar más a fondo tanto los condicionantes que pueden estar impidiendo una asistencia más equilibrada, como los factores que pueden facilitar una distribución más equilibrada de los bienes sociales, logrando así fortalecer el carácter redistributivo de los subsidios públicos.

El alcance de la política social

La focalización, si bien necesaria dadas las inequidades existentes, debe enmarcarse dentro de una política social integral, lo que no parece suceder. De lo contrario, puede conducir a una política asistencialista y no de bienestar, que parece ser la orientación ahora dominante. Ello debe verse con preocupación, máxime cuando se observa el deterioro en algunos indicadores estructurales del sector. Es poco lo que se reflexiona al respecto y la demanda que se hace sobre el sentido y orientación de la política social es casi inexistente. Sin duda, ese vacío está en la base de las limitaciones que enfrenta el desarrollo del sector social y es sintomático de la visión residual con que se aborda el problema. Este nuevo grupo de demanda por investigación en política social se incluye dada su importancia, así no surja directamente del estudio de la demanda.

3. Del discurso a la ejecución: algunas dificultades

Los cambios propuestos, sin embargo, aún no se han podido poner en ejecución, en cierta medida porque los procesos de generación de cambios sociales tienen una dinámica y temporalidad mayores. También porque éstos resultan demasiado numerosos para ser puestos en ejecución en un tiempo tan corto [5][3/]. Ellos han producido incertidumbre en cuanto a sus implicaciones para el sector social y siguen estando en una etapa de maduración. Deberán pasar ahora por el tamiz de las intrincadas fuerzas que operan en el sector, en últimas las encargadas de darle realidad a las propuestas teóricas. Y, ya se advirtió, la gran distancia que existe entre unas y otras:

Existen, de un lado, las propuestas del equipo central, con las limitaciones ya anotadas, que buscan poner en ejecución el Plan de

---

3/ La numeración entre paréntesis rectangulares corresponde los documentos sectoriales de base, tal y como aparecen en la bibliografía.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE NO-ASISTENCIA, POR QUINTILES DE INGRESO 1992

Quintil (de pobre a rico)	Educación			Salud
	Primaria	Secundaria	Superior	
1	21.7	49.4	92.2	32.1
2	14.0	42.4	89.5	26.1
3	9.9	41.6	88.3	18.2
4	4.7	35.3	81.1	12.3
5	3.9	24.3	69.4	8.1

Nota: La no-asistencia para la primaria corresponde al porcentaje de niños de 6 a 12 años que no van a la escuela; para secundaria del porcentaje de jóvenes de 13 a 19 años que no asisten al colegio; para superior al porcentaje de jóvenes de 20 a 25 años que no asisten; para salud es el porcentaje de personas que estando enfermos no asisten a ningún servicio de salud.

Fuente: Gasto público en educación y salud y distribución de subsidios en Colombia. FEDESARROLLO, 1993.

Cuadro 4

ASIGNACION DE SUBSIDIOS PUBLICOS SEGUN QUINTILES DE INGRESO, 1992 (pesos de 1991)

Quintil (de pobre a rico)	Educación				Salud			Distribución Subsidios, Educación y Salud
	Primaria	Secundaria	Superior	Total	Sistema Público	Seguridad Social	Total	
1	97.800	53.700	6.000	157.600	32.500	4.500	37.000	25.2
2	63.000	69.300	6.600	138.800	30.100	11.900	42.000	23.5
3	45.900	65.600	15.800	127.300	22.100	13.300	35.400	21.0
4	25.100	46.200	32.200	103.500	18.500	17.500	36.000	18.0
5	5.900	24.900	17.500	52.200	14.200	23.800	38.000	11.7
Promedio	48.300	51.900	15.600	115.900	23.500	14.200	37.700	100.0

Fuente: Gasto público en educación y salud y distribución de subsidios en Colombia. Nota: 1 dólar de 1991 = 701 pesos de 1991.
FEDESARROLLO 1993.

Desarrollo. Estas no logran todavía permear a los mismos ministerios y menos aún a las regiones y localidades. Sus propuestas tienen un fuerte énfasis en mejorar la eficiencia, desconcentrar funciones y reducir la acción pública directa concentrándola especialmente en la atención de los grupos vulnerables.

De otro lado están los ministerios y entidades ejecutoras centrales que todavía parecen ocuparse más por los problemas de ejecución que en los de orientación y seguimiento, consecuencia de su perfil más administrativo que de planeación. Y es ésa la característica de su demanda de investigación, sobre todo dominada por la investigación-acción.

Sin embargo, se advierte una transición hacia el fortalecimiento de su actividad planificadora y de dirección, proceso que resulta de la mayor importancia acompañar y fortalecer. La investigación - acción, dominante y muy de la mano con las dificultades administrativas, financieras e incluso de contenidos propias del momento, empieza a ceder terreno a una de más largo plazo. Esta se podrá fortalecer cuando desde la oferta se logren establecer espacios continuados de reflexión que jalonen la demanda y cuando se mejore la comunicación entre éstas, comunicación que hoy día es débil y desgastada por las demandas excesivamente inmediatistas y variables de los ministerios.

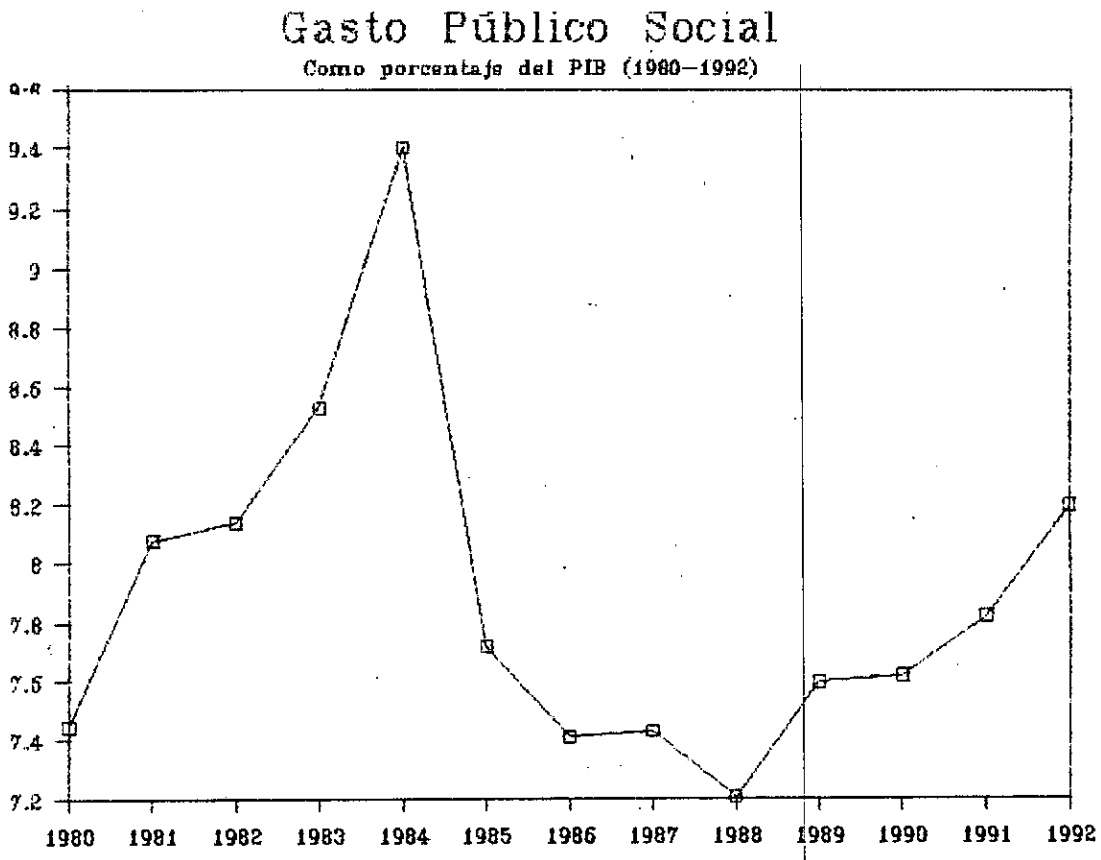
Están también los niveles regionales y locales que enfrentan un panorama totalmente nuevo para ellos. Tendrán en el futuro gran responsabilidad en la administración y distribución de sus presupuestos. Muy pocas de ellas se encuentran realmente preparadas para ello y requerirán de apoyo técnico.

Así mismo, el sector privado y más ampliamente la comunidad enfrentan un nuevo rol, más activo y participativo. Se ha visto que sin los adecuados estímulos y apoyos esta participación puede resultar tan sólo artificiosa. De allí que se debe profundizar en estrategias válidas para favorecer dicha participación, especialmente en las regiones más atrasadas, por cierto en las que la participación resulta más difícil de obtener.

4. El gasto social

Entre los factores que han promovido el desarrollo social está el de la inversión social. Esta, aunque moderada en el contexto internacional, no puede decirse que se haya visto tan duramente afectada por las afugias presupuestales, como lo sucedido en otros países latinoamericanos. Los gráficos 1 y 2 muestran ese gasto como proporción del PIB, y destacan como éste -entendido por el agregado

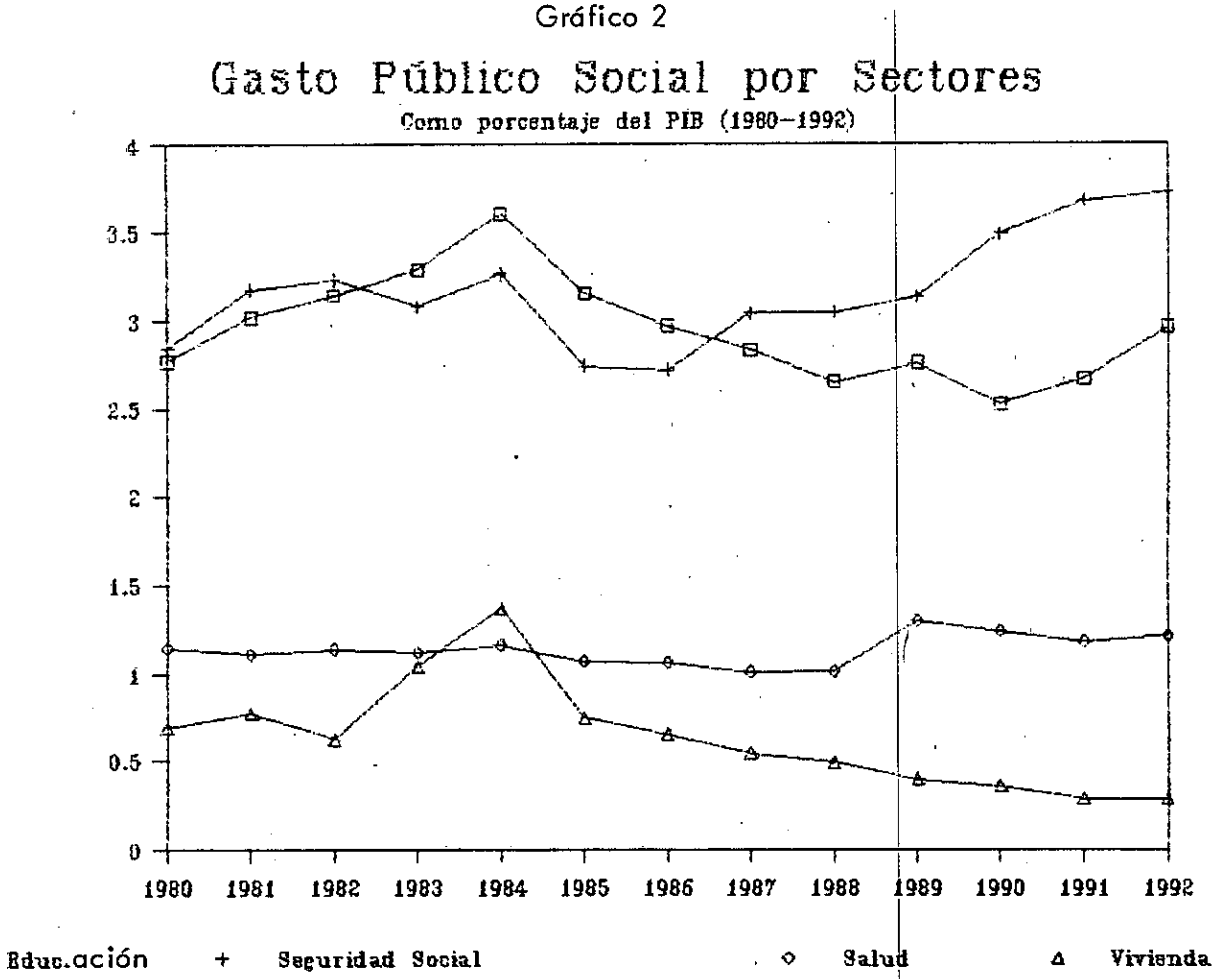
Gráfico 1



Nota: Gasto Social incluye Educación, Salud, Seguridad Social (pensiones y salud) y Vivienda. Son recursos tanto del nivel central como del nivel descentralizado.

Fuente: Coyuntura Social 6 y 8 FEDESARROLLO/SER.

Gráfico 2



Nota: Gasto Social incluye Educación, Salud, Seguridad Social (pensiones y salud) y Vivienda. Son recursos tanto del Nivel Central como del Nivel descentralizado.

Fuente: Coyuntura Social 6 y 8 FEDESARROLLO/SER.

Gráfico 2 (continuación)

GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1992

FUNCIONAMIENTO E INVERSION

(Millones de pesos corrientes)

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)			Vivienda (4)	Total G. Social
			Salud	Otros#	Total		
1980	43.841	18.045	17.812	27.111	44.923	10.807	117.616
1981	59.872	22.001	23.512	39.509	63.021	15.249	160.142
1982	78.536	28.404	29.525	51.300	80.825	15.489	203.253
1983	99.843	34.038	37.232	56.343	93.575	31.572	259.028
1984	138.980	44.776	45.342	80.701	126.043	52.867	362.667
1985	156.882	53.108	54.524	81.918	136.442	36.821	383.253
1986	199.308	71.190	70.195	112.420	182.615	43.430	496.542
1987	248.997	88.699	100.185	166.991	267.176	47.512	652.384
1988	310.856	118.263	126.356	230.151	356.507	57.198	842.825
1989	419.891	197.434	170.938	305.318	476.256	60.135	1153.716
1990	522.587	255.890	238.061	482.786	720.847	73.812	1573.056
1991	706.550	310.894	368.036	610.975	971.011	75.167	2063.622
1992p	1005.000	411.000	468.967	796.033	1265.000	97.000	2778.000

#: Incluye Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social.

Numerario: Un dólar 1990 = 563 pesos de 1990.

Notas: Las cifras de 1992 se estiman para el sector central con base en el crecimiento que proponen los pagos del Ministerio de Hacienda y para el descentralizado con base en el crecimiento de la economía.

(1) Sector Central, Universidades y SENA

(2) Sector Central, ICBF, Instituto de Cancerología, INAS

(3) Sector Central, ISS, Cajanal

(4) Sector Central, Inscredial hasta 1990, Inurbe

Fuente: Coyuntura Social No.8, FEDESARROLLO/SER.

del gasto público en los sectores salud, educación, vivienda y seguridad social, que incluye tanto los gastos públicos de origen fiscal (impuestos) como el proveniente de las cotizaciones a las nóminas o salarios de los empleados-, se ha situado alrededor del 8%, cifra aún inferior al 10% sugerido por el PNUD. Así mismo, se destaca y con preocupación que sean los sectores con financiación basada en las cotizaciones a las nóminas, caso de la seguridad social, los que empiezan a ser dominantes en la distribución del gasto social.

La evolución del gasto ha estado dominada, a su vez, por la inercia del crecimiento de los gastos de funcionamiento, y no tanto por un apoyo decidido de política para el sector. Al contrario, la expansión de la oferta de los servicios sociales empieza a superar el crecimiento de los recursos asignados al funcionamiento, lo que se traduce en una caída de los gastos unitarios y, por ende, en una disminución de la calidad de los servicios, puesto que esta caída no encuentra justificación en economías de escala. Esto se refuerza por el hecho de que la inversión empieza a ser marginal (por ejemplo, en educación, la inversión representa tan sólo el 5% del total de los gastos).

De otra parte, los programas centrales de inversión del gobierno, ejecutados en buena medida a través de fondos especiales ubicados a nivel de la Presidencia, presentan bajas ejecuciones, del 52% para 1992 (Sarmiento, 1993), lo que deja ver una distancia importante entre lo que se propone y lo que verdaderamente se asigna y se ejecuta.

Así, aunque el discurso es generoso con los sectores sociales, los recursos frescos que se pueden dirigir hacia ellos no responde, en la práctica, con la misma intensidad y orientación.

Se está en un punto en el que dado el nivel promedio de cobertura de algunos sectores sociales -que valga aclararlo es muy desigual: aceptable, por ejemplo, en educación primaria; en salud discreto; en seguridad social bajo-, no bastará para su ulterior aumento del apoyo inercial que ha existido hasta el momento. Se requerirá, también, de una mayor determinación en la inversión de sus rubros más relevantes, así como de un cambio en su orientación de modo que realmente se ataquen los problemas de calidad y equidad que aún subsisten.

Lo primero será viable tan sólo cuando se exploren con mayor determinación los impactos que sobre el desarrollo tiene la inversión social y vice-versa. Es decir cuando se logren acercar los lenguajes económico y social, lo que como se verá da lugar a otro campo esencial de investigación. También, claro está, cuando exista la conciencia a todos los niveles, y no sólo en el sector,

de que la inversión social responde a las necesidades reales para ofrecer a toda la población un mínimo bienestar, y que, por tanto, más que un gasto es una inversión necesaria.

5. A manera de conclusión

Las implicaciones y alcance de los cambios que se quieren promover en el país suponen, en principio, una enorme demanda por investigación. Existe la necesidad de conceptualizar de manera integral los programas sociales, a la luz de lo que se espera como producto final de sociedad y lograr que esas conceptualizaciones interpreten un sentimiento nacional, permeando así los distintos sectores y niveles de decisión; existe la necesidad de re-pensar y acomodar las estructuras administrativas, en todas sus dimensiones, al nuevo marco organizacional; y existe la necesidad de buscar formas, eficientes y acordes con lo anterior, para beneficiar a la población más desprotegida, formas en las que importan muy especialmente los problemas inherentes a su ejecución y seguimiento.

En la práctica, no se están produciendo estas demandas con la intensidad requerida. En parte porque los ministerios, uno de los determinantes de la demanda, no logran aún aislar las necesidades del momento y mirar más hacia el mediano y largo plazo, en parte porque no parece existir una adecuada articulación de las demandas puntuales, que revierta en una solución a los problemas globales.

La demanda actual, con las limitaciones ya mencionadas, parece concentrarse en el estudio de los cambios institucionales y organizativos, en la necesidad de llegar con mayor decisión a los más pobres y en encontrar formas alternativas para la entrega de los servicios sociales en las que aparezcan más activamente otros actores, como las comunidades y el sector privado, todo ello con el objetivo de fortalecer la democracia y de aumentar la eficiencia. Deja de lado, sin embargo la discusión sobre política social.

III. OFERTA DE CONOCIMIENTO EN POLITICA SOCIAL

1. Un perfil cuantitativo de la oferta

La oferta de investigación en las áreas sociales es bastante reducida en Colombia. Del inventario inicial de centros, 50 se consideraron como los más relevantes y de éstos, en función de sus respuestas, sólo algo más de la mitad resultaron realmente

vinculados con la investigación. Con base en la respuestas de estos centros puede elaborarse el siguiente perfil de la oferta[4]/.

Existe gran concentración de centros en la capital del país (80% están en Bogotá); hay una mayor participación de centros privados (65%) que de públicos (35%); sorprendentemente, hay una baja participación de las universidades, incluidos los centros de investigación dependientes administrativamente de ellas. Estos centros representan el 26% del total de instituciones, porcentaje que aumenta al 37% cuando se incluyen en él las facultades y departamentos de las universidades que si bien orientados fundamentalmente a la docencia, manifiestan también tener actividades de investigación o consultoría que supera su ámbito puramente académico. Es de anotar que la participación de los centros universitarios aumenta cuando la muestra se circunscribe al sector público. En ese caso, ellos representan el 38% de las instituciones públicas que investigan.

Los centros de investigación presentan trayectorias disímiles: algunos, generalmente los universitarios, tienen más de 17 años de fundados (45%) pero, asimismo, otros en número también importante tienen menos de 10 años (36%). Pero más que la antigüedad de los centros, sorprende lo reciente y poco importante que resulta en ellos la investigación en áreas sociales. En efecto, como se desprende del cuadro 5, la mitad de los centros llevan a lo sumo 5 años trabajando en temas sociales. Además, el número de proyectos prioritarios que manifiestan tener en las áreas sociales es bastante reducido: el 42% de los centros tiene tan sólo un proyecto prioritario en estas áreas en los dos últimos años y, en promedio, el número de proyectos prioritarios por centro es inferior a 3 para ese lapso de tiempo.

De otra parte, la infraestructura física de los centros consultados parece bastante sólida en cuanto a que poseen en su mayoría planta propia e, incluso, sus propios centros de documentación. Sin embargo, la calidad de estos últimos puede ponerse en tela de juicio máxime cuando "..son más los recintos y equipos desaprovechados, que los investigadores que se pueden desarrollar sus ideas por falta de instrumentos..." [3] y cuando se detectó que una de las grandes deficiencias en la inveetigación es el uso adecuado de la información. Basta recordar que sólo el 20% de los proyectos prioritarios acuden a información primaria y el 17% a secundaria. Hay, por ende, poco énfasis en lo "cuantitativo" y se requiere reforzar la cultura de la medición. Las redes, canales de

---

4/ Para mayor información referirse al documento sobre "oferta de la investigación para política social" [1].

Cuadro 5

TRAYECTORIA DE LOS CENTROS DE INVESTIGACION
EN LAS AREAS SOCIALES

Años	Trayectoria	Proyectos	
	% acumulado	Número	% acumulado
Menos de 1	17%	Menos de 1	25%
de 1 a 5	47%	hasta 1	42%
6 a 10	72%	hasta 5	62%
12 y más	100%	hasta 10	78%
		más de 10	100%

Fuente: P. Rodríguez y C. Chacón, La Oferta de investigación para política social.

comunicación y bases de datos, resultan entonces excesivamente débiles.

Los recursos financieros de los centros no parecen muy sólidos siendo el Estado, con todos sus problemas, el mayor financiador (31%). Le siguen los recursos internacionales (14%) y el sector privado (7.9%). La financiación internacional, que sufre menos los vaivenes del momento, es casi la única en haber apoyado la investigación de política social. Sorprende la baja participación en la financiación del sector privado, denotando un distanciamiento entre éste y la investigación, extensible incluso a otras disciplinas académicas. Ello fue también anotado en los documentos sectoriales, como los de medio ambiente y vivienda, dejando ver la necesidad de estrechar lazos entre unos y otros.

Sorprende, también, que la otra fuente de recursos, las rentas propias (33%), no se canalice hacia la investigación. En efecto, cuando se pregunta por la financiación directa de los proyectos de investigación, se obtiene la siguiente estructura: Estado 52%, agencias internacionales 28%, entidades privadas 10% y recursos propios 9%. Así, los recursos propios se dirigen más a financiar necesidades de administración de los centros, que a oxigenar la investigación de éstos.

La importante presencia de la financiación estatal es, sin duda, rescatable. Sinembargo, dado el carácter de temporalidad que la ha guiado, puede estar en la base de la dispersión y discontinuidad de la investigación social [7]. Esta demanda, que como se muestra a continuación se concentra más en la consultoría, hace que la investigación resulte remedial y no dirigida a atacar las causas de los problemas [7]. Además y esto también explica la incierta orientación de la financiación estatal, el gobierno no siempre parece apoyarse en la investigación y en los centros consolidados de investigación, para la toma de sus decisiones. En el caso de la justicia por ejemplo, cuando se realiza algún tipo de consulta por investigación, ésta es esporádica, no apunta a problemas centrales y tan sólo busca una respuesta rápida a un problema coyuntural. Esto impide que las instituciones vayan capitalizando experiencia en este campo [6].

La actividad que caracteriza mayoritariamente a los centros es la combinación entre investigación y consultoría (34% de los casos), porcentaje que se incrementa al 57% cuando en él se incluyen los centros que declaran adelantar actividades pedagógicas, a más de las de investigación y consultoría (cuadro 6). La investigación, por sí sola, sólo la adelantan el 15% de los centros. Cuando se incluye la combinación de investigación con pedagogía este porcentaje se aumenta en 12 puntos porcentuales. Es de destacar que la orientación hacia actividades exclusivamente de investigación es

Cuadro 6

ACTIVIDADES REALIZADAS POR LOS CENTROS DE INVESTIGACION

Actividades	Tipo de centro							
	Universidad Privada	Universidad Pública	Fundación	Corporación	Propiedad individual ó sociedad	Entidad estatal	Total	Distribución porcentual
Solamente investigación	0	1	0	1	0	2	4	15
Invest. y consultoría	2	1	4	2	0	0	9	34
Invest. y educación	2	0	1	0	0	0	3	12
Invest., consultoría y educación	1	5	0	0	0	0	6	23
Invest., consultoría y acción	0	0	2	0	2	0	4	15
Total	5	7	7	3	2	2	26	100.0

Fuente: P. Rodríguez y C. Chacón. La oferta de investigación para Política social.

más marcada en las universidades y en los centros públicos, que en los privados.

En cuanto a las áreas cubiertas por la oferta en investigación, la educación es la más frecuente, existiendo diferencias en el peso asignado a la investigación, consultoría o a su combinación, en cada área (cuadro 7). Los sectores de justicia, población y medio ambiente son los que tienen más "investigación pura", en tanto que los de vivienda, desarrollo regional y educación se inclinan más por la combinación investigación-consultoría. De otra parte, preocupa que los proyectos dirigidos a la política social representen tan sólo el 4% del total de proyectos declarados como prioritarios.

Respecto a la composición del recurso humano de los centros de investigación hay varios hechos destacables:

i) El porcentaje de personas dedicadas a la investigación (o consultoría) en estos centros es todavía bajo (63%), lo que indica altas cargas administrativas. Se destaca también como por cada 6 personas que hacen investigación, 5 son profesionales y 1 no lo es.

ii) Si bien la mayoría de los investigadores están vinculados de tiempo completo a los centros (80% de los casos), sorprende la gran rotación que tienen. En efecto, la antigüedad de los investigadores es, en promedio, inferior a 3 años, lo que indicaría la poca capacidad que tienen los centros para ir acumulando experiencia y continuidad en las líneas de investigación promovidas por los mismos investigadores. Tan sólo, el 23% de los investigadores tienen antigüedades que superan los 6 años.

iii) Si bien los centros presentan un perfil multidisciplinario de investigadores, sorprenden sus niveles de formación relativamente bajos. En efecto, el 40% tiene hasta pre-grado, el 24% alguna especialización, el 26% magister y sólo el 10% doctorado. Esta última cifra preocupa sobre todo si se entiende que son justamente estos centros los encargados de promover, en buena medida, la generación de conocimiento en sus respectivos campos.

iv) Ligado con lo anterior, no sorprende que los salarios no sean altos, en parte por su poca antigüedad, en parte por sus niveles de formación. Pero también, como consecuencia de una falta de "status" del sector social.

Finalmente, en cuanto al tamaño de los proyectos prioritarios, sorprende negativamente su corta duración (cuadro 8). El 17% de los proyectos invirtió tan sólo 3 meses hombre en su desarrollo, y el 50% hasta 12 meses hombre. Es decir, la mitad de los proyectos ni siquiera supera el horizonte de un año y sin estructuras de equipos

Cuadro 7

ACTIVIDADES POR AREAS DE LOS CENTROS DE INVESTIGACION

Areas	Investigación (%)	Consultoría (%)	Investigación y consultoría (%)	Total	No trabaja en el área (%)
Educación	31.3	18.8	50.0	100.0	36
Justicia	71.4	14.3	14.3	100.0	72
Salud	58.3	8.3	3.3	100.0	52
Seguridad Social	41.7	16.7	3.3	100.0	52
Violencia	70.0	10.0	20.0	100.0	60
Vivienda	0	14.3	85.7	100.0	72
Población	75.0	12.5	12.5	100.0	68
Medio Ambiente	61.5	15.4	23.1	100.0	48
Economía	40.0	20.0	40.0	100.0	60
Desarrollo Regiona	20.0	20.0	60.0	100.0	40

Fuente: P. Rodríguez y C. Chacón. La oferta de investigación para Política Social.

Cuadro 8
DURACION EN MESES HOMBRE DE LOS PROYECTOS ANALIZADOS

Meses hombre	Número de Proyectos	Porcentaje acumulado
1 a 3	17	17%
4 a 12	32	50%
13 a 36	26	73%
37 a 90	16	89%
más de 90	15	100%

Fuente: P. Rodríguez y C. Chacón. La oferta de investigación para política social.

de investigación. Sólo el 11% de los proyectos requirió más de 90 meses/hombre, que pueden interpretarse como proyectos de tres o más años con equipos de tres personas, siendo éstos los únicos que pueden relacionarse, entonces, con reflexiones continuadas y permanentes. Esta fue una de las críticas centrales observada en todos los documentos sectoriales que obliga, como se verá luego, a que se abran espacios reales para la reflexión de mediano y largo plazo en los sectores sociales.

De otra parte, se recomienda la lectura de los estudios sectoriales para, con base en ella, llegar a una caracterización cualitativa de su oferta.

2. A manera de conclusión

La oferta por investigación social está íntimamente ligada a la demanda por investigación. La segunda ha sido, en general, marginal, puntual, variable y sujeta a las necesidades del momento. No sorprende entonces que la oferta social también así lo haya sido. Se destaca su relativa novedad, fragilidad y poco énfasis en política social. Se reconoce que pueden existir problemas en la formación de los recursos humanos que la componen, y en la necesidad de vincular más a las universidades en los procesos de investigación de política social. Se observa la necesidad de articular mejor la oferta por investigación en política social -mejorando entre otros los sistemas de comunicación y de difusión- y de abrir espacios independientes y permanentes que promuevan la reflexión continuada, en especial de mediano y largo plazo, de los horizontes que deben guiar a cada uno de los sectores y, en su agregado, al sector social.

IV. AGENDA DE INICIATIVAS DE INVESTIGACION

Con base en las consideraciones anteriores, se han querido agrupar las necesidades de investigación en política social en cinco grandes bloques:
i) búsqueda de una mejor conceptualización del sentido de la política social;
ii) estudio de la organización institucional de los sectores sociales, en particular de los nuevos actores involucrados, y de su real capacidad de gestión;
iii) necesidad de desarrollar una metodología de análisis, sólida y comparable, apoyada en buenos sistemas de información;
iv) necesidad de reorientar y fortalecer la formación de los recursos humanos de las disciplinas sociales;

y v) necesidad de incorporar estrategias no formales que permitan, entre otras cosas, llegar con mayor efectividad a la población que se encuentra marginada.

Estos bloques no deben sorprender pues, mal que bien, van en la línea de lo que sugieren las síntesis anteriores e incluso la articulación en otros países latinoamericanos. Aunque con distintos énfasis, basta recordar una pasada articulación (Torres, 1991): necesidad de enfocar el problema de lo social de una manera integral (enfoque sistémico); necesidad de propiciar más y mejores datos y métodos; de poder reconocer más adecuadamente al beneficiario de los servicios sociales; de la importancia que adquiere la puesta en ejecución de los programas, incluso mayor a la del diseño mismo, y en ella la importancia de la evaluación, el control y de los distintos arreglos institucionales; y en la necesidad de reforzar y reorientar la capacitación del profesional de las áreas sociales.

Este tipo de ejercicios si bien útiles para organizar y para fijar prioridades, no deben entenderse, sin embargo, como una camisa de fuerza pues llegar a la determinación de líneas de investigación "... es un esfuerzo colectivo y dinámico, que no debe entenderse como agotado..." [5] ó "...termina siendo un compromiso entre el gran conjunto de temas de la curiosidad de los estudiosos del tema..." [8]. Cabe advertir que aquí no se desarrollan las líneas de investigación particulares a cada sector, líneas que están consignadas con suficiencia en los respectivos documentos sectoriales, y de los cuales se recomienda su lectura en los anexos respectivos.

1. El reto conceptual

1.1 ¿Qué se entiende por política social?

Este es, sin duda, el núcleo más necesitado de investigación. En efecto, no existe una definición clara del alcance que tiene y que se le quiere dar a la política social. En parte porque en ella se puede incluir prácticamente cualquier acción dirigida a aumentar el bienestar de la población, como se desprende de las siguientes apreciaciones: se entiende por políticas sociales a las acciones que, desde el Estado o con su apoyo, son diseñadas o implementadas para el logro del desarrollo personal y colectivo de la población (Lawrence, 1986), o se refieren a momentos y dimensiones cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de la acción de las instituciones de la sociedad (Torres, 1991), o como un proceso que contribuya al desarrollo humano, mediante la integración de política e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de

la sociedad al proceso de crecimiento, en un contexto de aumento del bienestar (BID/PNUD, 1993). Su espectro es, pues, muy amplio y además admite ser abordado desde múltiples enfoques, algunos desprovistos incluso de toda rigurosidad.

Las políticas sociales típicas envuelven acciones encaminadas a promover la sobrevivencia humana, el desarrollo temprano del niño, la nutrición, la educación integral, las capacidades de aprendizaje, el desarrollo de la familia, la prevención de los problemas de la salud, la seguridad social y la participación social (Naciones Unidas, 1991). Por eso, en una clasificación funcional, no necesariamente consensual, se ha sugerido que el alcance de las políticas sociales se circunscriben a los sectores de educación, salud y seguridad social, como también a los de vivienda, justicia y medio ambiente cuando a estos últimos se les da un tratamiento de inversión en el hombre, necesaria para su desarrollo.

Los objetivos de política social son igualmente múltiples y cambiantes con el tiempo. Entre ellos cabe mencionar los de mejorar la calidad de vida, derrotar la pobreza, buscar una mejor integración de grupos sociales, en especial de los marginados, y combatir las desigualdades (Raczynsky y Vergara, 1993). Así las cosas, la multiplicidad de objetivos, enfoques y sectores añaden complejidad al tratamiento de las acciones sociales, que dado su carácter de procesos, son ya de por sí complicadas y difíciles de abordar.

De lo que se trata ahora es de superar las fallas básicas de las políticas sociales aplicadas durante varias décadas, que fueron concebidas como si se tratara de enfrentar un problema sectorial aislado, o que fueron diseñadas con carácter asistencial, sin estar integradas con suficiente fuerza en una política general de desarrollo (BID/PNUD, 1993).

Se desprende de lo anterior que aún hay mucho por precisar en el alcance de las políticas sociales, reflexión que por su complejidad y por sus previsibles consecuencias, se ha preferido obviar. Esta reflexión está en la base de hacia dónde se quieren dirigir los esfuerzos, como también de los compromisos que se pueden constituir alrededor de ellos. Sin esa discusión es presumible que los sectores sociales sigan teniendo una orientación variable y ocupando en ocasiones espacios marginales en las decisiones de macro-política. Y con ello, seguirá siendo aplicable:

" - Alicia: querrán decirme qué camino debo seguir?
- Esto depende del rumbo que desees tomar, contestó el gato.
- No llevo rumbo.

- Entonces, cualquier camino es bueno"[5/].

Como sea, de este debate resulta claro que conviene promover un enfoque que rompa con la visión asistencialista, privilegiando aquella que se ocupa de favorecer desarrollos sostenidos e integrales; que la coordinación y complementación entre sectores resulta cada vez más necesaria; y que dados sus frutos en el mediano y largo plazo, no debe limitarse la inversión que pueda realizarse en el hombre [8] o, en su aceptación más amplia, en el capital humano (Raczynsky y Vergara, 1991). Esta inversión requiere de modalidades formales como no formales y, en cualquiera de los casos, debe buscar privilegiar a los más necesitados.

Además, y muy importante, no se trata de una reflexión que involucre tan sólo a las disciplinas sociales. Nace de ellas pero debe permear otros estamentos, en particular los políticos y económicos, a fin de que sus formulaciones tengan respaldo y posibilidades de ser puestas en ejecución.

1.2 La reflexión en cada uno de los sectores

De la mano con lo anterior está el papel que, en una visión integral, deben tener los diferentes sectores sociales y la forma como ellos se entrelazan. Esta discusión estuvo presente en todos los trabajos sectoriales y a dos niveles: i) Cómo se relaciona el respectivo sector con la sociedad y; ii) La falta de definición de objetivos para el sector mismo.

En efecto, respecto a lo primero cabe mencionar ..."la primera área de investigación es la conveniencia y pertinencia de los sistemas pensionales a la luz de las condiciones del país... y la necesidad de integrar lógica, política, financiera e institucionalmente las protecciones pensionales sociales del país" [4]; o también, "...esta línea de investigación básica se refiere a la investigación sobre la calidad de la educación a través de la cual se explora el papel de la educación en la sociedad...; en la coyuntura actual, donde la sociedad colombiana ha emprendido un cambio profundo en su organización, la educación se convierte en el camino para construir una nueva ética social y hacer explícitos el nuevo conjunto de valores que lo soportan" [8].

Es de destacar que en cada uno de los sectores hay, también, que continuar y fortalecer la investigación propia a los desarrollos tecnológicos a cada sector. Se trata, por ejemplo, de la investigación etiológica en el caso de la salud o de la pedagógica

---

5/ Lewis Carroll, en "Alicia en el país de las maravillas".

en educación. En esto también insistieron todos los estudios sectoriales, cuidando de no caer en el extremo de la investigación-acción.

La falta de reflexión continuada fue un común denominador encontrado en cada uno de los sectores. No ha sido posible porque no existen los espacios permanentes para llevarla a cabo [4] y porque la planeación se ha visto abocada a satisfacer las necesidades del momento, que aunque importantes no poseen una concepción integral [5, 7]. Se requiere avanzar en "desarrollos teóricos y conceptuales de los servicios de salud, de carácter interdisciplinario" [3], "interpretar y analizar de forma crítica la política social de vivienda del gobierno actual" [5], y "no se pueden quedar las investigaciones en lo instrumental, sino llegar también a los aspectos sustantivos, en este caso del derecho" [6].

1.3 El sector social y su relación con la economía

Así mismo, es de la mayor importancia avanzar en los vínculos que existen entre el desarrollo social y el desarrollo económico, toda vez que cada día es más claro que toda reforma social es un complemento ineludible y esencial de las reformas económicas (BID/PNUD, 1993), evitando así colocar a las políticas sociales en un rol remedial de las económicas (Torres, 1991).

Sólo una vez que se logre legitimizar lo social en el lenguaje económico, hoy dominante, se logrará romper ese vínculo que ha conducido a subvalorar los desarrollos sociales. De allí la importancia de estrechar la comprensión y comunicación entre estos dos sectores. Ello supone abordar con mayor decisión temas que no se conocen en profundidad, tales como: la relación entre crecimiento y desarrollo social; la distribución de la riqueza y su relación con el desarrollo; actualizar los estudios de mercado laboral, con sus múltiples implicaciones sectoriales. Y ésto partiendo tanto desde un enfoque social como desde uno económico.

Así, por ejemplo, en educación se abre toda una línea de investigación que cubre la relación educación y organización productiva [8]; en el sistema pensional es la base para definir las variables claves -como el desempleo, estabilidad laboral y ciclo de vida laboral, sin entrar a mencionar la capacidad de compra propia de los ingresos laborales- de orientación del sistema [4], en la dimensión ambiental no se conoce el impacto de algunos de los instrumentos económicos y políticos (apoyos financieros y reglamentación, por ejemplo), en su desarrollo [7].

Un ejemplo práctico en el cual confluyen las investigaciones sobre la relación entre economía y desarrollo social, es la determinación

del monto del gasto social, de la forma como más conviene financiarlo y de cómo hacer para mantener sus niveles de asignación. Después de todo éste es el indicador más claro sobre las prioridades asignadas a los sectores y de la relación economía-sectores sociales. Además, es el que tiene las consecuencias más visibles y directas sobre el desarrollo social.

Para alcanzar todo lo anterior, como luego se verá, es necesario reforzar la formación de algunas disciplinas sociales, en cuanto están necesitadas de vincularse más estrechamente con otros sectores, en particular con el económico.

1.4 El rol del Estado

El Estado es uno de los actores centrales de las políticas sociales, ya como orientador indiscutible de política, ya como oferente directo de algunos servicios. Tiene un rol inequívoco en la promoción del acceso universal a los servicios sociales y en la corrección de las inequidades sociales, regionales o de niveles [8], corrección que el funcionamiento del mercado no necesariamente promueve y, al contrario, en los sectores sociales puede llegar a desvirtuar [3].

Así mismo, su rol como financiador, administrador y regulador - elemento este último crucial en medio ambiente [7]-, adquiere dimensiones distintas según el nivel de desarrollo y la capacidad de gestión de las regiones.

Las oleadas de la descentralización y en menor grado de la privatización, se están adoptando sin evaluación y con implicaciones inciertas. Para contrastarlo conviene fortalecer la reflexión sobre el papel del Estado (a todos sus niveles) y, con ello, dar pasos más certeros, basados en un deber ser meditado que consulte diferentes aproximaciones al problema. El "mix" entre lo público y lo privado [3], adquiere cada vez más relevancia, pero su articulación no ha sido estudiada con suficiencia.

Paralelo al "desmonte" de algunas acciones directas del Estado, está el aumento de las que asumiría el sector privado. Pero su potencial real de gestión tampoco se ha evaluado con rigor. Así, por ejemplo, no se han estudiado las debilidades institucionales de las organizaciones populares de la construcción, ahora llamadas a desarrollar este sector a través de los subsidios a la demanda. No se trata sólo de proponer estímulos financieros sino también de desarrollar otros, como los de apoyo técnico, si de veras se quiere avanzar, máxime cuando históricamente estas organizaciones han evidenciado enormes dificultades para promover desarrollos sostenidos de sus sectores [5, 7]. Tampoco se ha evaluado el

impacto que sobre la calidad tiene la transición de lo público hacia lo privado.

Sobre el papel que deberán jugar otros actores centrales, en particular los niveles locales de gobierno, anteriormente muy reducidos y hoy día decisivos, así como la comunidad y la organización que ella pueda darse para potenciar el alcance de sus políticas sociales, existe también poca reflexión, como se señala a continuación.

2. El reto operativo

La manera como se organizan y se desenvuelven las instituciones y actores involucrados en los procesos sociales define, en buena medida, el éxito o fracaso de sus políticas. Es la actividad cotidiana, la de funcionamiento más que la inversión misma, la que determina el verdadero alcance de las políticas sociales. Desafortunadamente, ésta tiende a subestimarse y es poco el esfuerzo que se hace para proporcionarle condiciones adecuadas a la operación y para hacerle un seguimiento adecuado.

Este bloque de investigación, el de la organización y los retos operativos, hay que estudiar tanto la organización institucional como la capacidad real de gestión y de seguimiento de las instituciones y actores que intervienen en el proceso.

Sobre la organización, todos los documentos sectoriales destacaron el vacío existente en el conocimiento sobre qué es lo más que conviene. Buena parte de la organización actual es arcaica -en medio ambiente incluso inexistente- o está siendo sometida a numerosos cambios hasta el punto que éstos difícilmente pueden ser asimilados con profundidad. Además, buena parte de ellos no han sido estudiados.

En la base de ellos está el proceso de descentralización, cuyas implicaciones deben ser estudiadas con mayor detalle. Es claro que, además, falta coordinación institucional, a todos los niveles. Esa mala organización debe traer en consecuencia un importante desperdicio de recursos.

En otros casos, las medidas recién adoptadas, si bien pueden ir en una línea adecuada, no necesariamente están imbuídas de "una misión institucional" [8], y no se han acompañado del debido apoyo a los nuevos actores, en particular los entes locales, de modo que puedan participar adecuadamente [5, 8].

Nadie duda de los efectos positivos que pueden resultar de una mayor participación por parte de la comunidad y de los múltiples

estamentos, tanto públicos como privados, usualmente distanciados de las decisiones y prácticas sociales. Este paso hacia una mayor participación es importante y necesario como fundamento de la democracia [2, 8]. Sin embargo, no basta con formularlo para que se dé. Se necesita aclarar las responsabilidades de cada nivel [8] y se deben fortalecer los apoyos técnicos, en especial para las regiones y localidades más necesitadas [5].

En suma, resulta necesario mejorar la comprensión de esa "caja negra" que es el funcionamiento de los procesos sociales y decantar con base en ese conocimiento las organizaciones que resultan más apropiadas:" actualmente hay muy poca investigación sobre problemas institucionales y sobre la organización. La poca que hay se concentra en los contenidos y, alguna pero escasa, sobre métodos y menos aún sobre los medios" [8].

La falta de capacidad de gestión de las instituciones sociales es una verdad de a puño que no amerita mayores comentarios. En una línea de investigación-acción todo lo conducente a fortalecerla, no sólo en cuanto al nivel nacional sino y muy importante en cuanto a los niveles locales, debe redundar positivamente en los resultados de los sectores sociales. Se insiste en que ello se adelante a todos los niveles pues la debilidad de gestión es válida tanto para el nivel central, inestable en sus dirigentes y estancado en su masa técnica, como para los entes locales que enfrentan ahora un escenario para ellos desconocido e incierto, donde empiezan a ser mucho más responsables de sus actos, con el inconveniente de carecer de experiencia administrativa y de suficientes niveles de formación.

El seguimiento y la evaluación de los procesos, hoy día prácticamente inexistentes, como dicho sea de paso también lo es la cultura de la evaluación, es un instrumento esencial en el mejoramiento de la gestión. Hoy día se continúa privilegiando tan sólo el diseño de los programas, como corresponde a los proyectos de inversión puntual, pero no se estudia con suficiencia su seguimiento y funcionamiento, cuyo estudio está en la base del éxito de los programas. La falta de atención que se presta al seguimiento de los procesos redunda en que éstos se caractericen por una escasa sostenibilidad.

3. Necesidad de desarrollos metodológicos para el análisis del sector. Mejora en la información

Los vacíos metodológicos y de información están en la base del escaso desarrollo de los sectores sociales. La falta de una metodología replicable y comparable, que permita conocer el estado de cada sector y de todos vistos integralmente, impide orientar más

efectivamente la acción sectorial. Es como si cada sector y cada administración siempre empezaran de cero, sin acumular experiencia del análisis de otras regiones y momentos, y sin empaparse de los avances metodológicos de los otros sectores.

En general, puede decirse que existen vacios en la identificación de buenos indicadores. Debe avanzarse particularmente en cuatro áreas: aquella que se relacionan con la calidad de los servicios ofrecidos; la que se relaciona con la equidad y las formas de acceso a los bienes sociales; la que se concentra en la relación beneficio/costo, y no por última menos importante se deben establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de la gestión institucional. "...Es necesario, ahora, traducir los avances de la comprensión teórica en formas operativas, programables y seguibles se requiere la creación de la cultura social del rendimiento y la toma de cuentas" [7, 8].

La evaluación de la calidad se vuelve aún más importante cuando se reconoce que en algunos sectores se empiezan a superar los problemas iniciales de cobertura. Enfrenta, sin embargo, "problemas conceptuales y prácticos debido a su característica de multidimensionalidad, y de los intereses que subyacen entre quienes se oponen a que ésta sea medida"[8]. Ella debe estudiarse con mayor detalle, sobre todo cuando hay cambios importante en la forma como se proveen los bienes, tal el caso de la vivienda en donde las empresas comunitarias son las que pasan a ser constructoras [5], o en educación se empiezan a propiciar subsidios directos a la demanda, a través de becas entregadas a los más pobres, que si bien pueden estar asignándose correctamente a su población objetivo, sus beneficiarios pueden estar, sin saberlo, inclinándose por los colegios de más baja calidad.

La evaluación de la equidad se vuelve indispensable toda vez que se observa que los actuales procesos de desarrollo bien pueden llevar a una sociedad incluso más estratificada. La focalización de recursos hacia los más pobres, uno de los pilares del actual Plan de Desarrollo, cobra cada vez más fuerza dado que los recursos estatales son escasos y que la población bajo la línea de pobreza mantiene volúmenes muy significativos. Con todo, la focalización debe entenderse como un elemento estratégico de política social y no su elemento esencial. En ese contexto deben evaluarse las estrategias para llegar a los grupos más vulnerables, las que por cierto resultan cada vez de la mayor importancia [3, 5, 8].

Así mismo, la necesidad de fortalecer la evaluación de impacto a través de estudios de costo/beneficio, estuvo presente en todos los estudios sectoriales. Ello con la aclaración de que no se debe limitar al estudio de los costos y beneficios económicos, sino incluir también una medición, por cierto difícil, de los costos y

beneficios sociales. Sin este tipo de evaluaciones es bien poco lo que podrá modernizarse la planeación del sector. Hoy por hoy, los programas adoptados no tienen evaluaciones de impacto, de forma tal que resulta imposible compararlas con otro tipo de acciones. Las decisiones de política terminan tomándose, entonces, de forma poco técnica.

Complementariamente, es importante acompañar a estos indicadores "estructurales", cuyos resultados visibles afloran por lo general en el mediano plazo, con otros que le tomen el pulso al conjunto de las medidas sociales coyunturales. Se trata de indicadores de coyuntura, relacionados con el aquí y el ahora, y que permitan conocer lo que está pasando con, por ejemplo, la "calidad de vida". Ello también tiene implícito un reto conceptual importante pues estos indicadores de calidad de vida no han logrado estructurarse ni tener ascendencia suficiente en la opinión, como para lograr influir en las decisiones de política. La existencia de estos indicadores de coyuntura y en particular su inter-relación con los otros estructurales mucho ayudaría en dar coherencia a la política social de corto y largo plazo.

Así mismo, no debe olvidarse que cuando se habla del éxito o el fracaso en la entrega de servicios sociales, se está hablando de cómo funciona un proceso, generalmente complejo, en el que intervienen actores disímiles. Estos procesos son, por lo general, difícilmente homogenizables. Sin embargo, y ése es el reto, deben poder seguirse y evaluarse. Como metodología lo que se debe desarrollar es la capacidad de reconocer cuáles fueron los factores que caracterizaron un programa exitoso [8]. De estos programas, hoy día irreconocibles en medio de una jungla de programas no interesantes, a falta de buenos criterios de evaluación de procesos[7], de los cuales más se puede aprender.

En la base de estos desarrollos metodológicos no sólo está la conceptualización que suponen los diferentes indicadores sectoriales, sino también que exista una producción, adecuada y veraz, de información. En todos lo casos se observó recurrentemente que cuando se recolecta información, ésta o no se procesa [3], o su manejo es muy débil [4] y sesgado hacia unas pocas variables, probablemente como consecuencia de la inexistencia de bases mínimas de datos [7]. En el caso de la información relacionada con la violencia, por ejemplo, se deja de lado toda la información personal necesaria para hacer un diagnóstico de las razones que motivan esos actos [6]. Así mismo, como ya se destacó, el bajo uso de la información primaria y secundaria en los proyectos sociales es también una constante [1]. Es, pues, necesario reforzar la periodicidad, continuidad y alcance de la producción de información.

Así mismo y como estrategia, parece necesario fortalecer la comunicación entre instituciones, dentro y entre sectores. La posibilidad de tener intercambios con otros países de la región es, así mismo muy conveniente, como mecanismo para romper el carácter parroquial que ha acompañado a la investigación social. Este punto, con el aporte que pueden dar la redes, fue una constante en los diferentes estudios sectoriales.

Igualmente, se ve la necesidad de que exista algún centro de información social al que confluyan las distintas investigaciones y la información básica de los sectores. Este centro debe permitir, a más de facilitar la recuperación de la investigación reciente, debe permitir la consulta de la pasada. Es increible cómo los trabajos de años atrás o se desconocen o no hay forma de recuperarlos dada su dispersión. Sin esa dimensión histórica es poco lo que se podrá aprender de las experiencias pasadas.

4. Formación de recursos humanos

Las deficiencias y falta de modernidad en la formación de los profesionales sociales fue también destacada en casi todos los estudios sectoriales. En efecto, "...es necesario redefinir criterios y métodos para la formación de recursos humanos...; es imperativo modificar el estilo en la educación y entrenamiento de los profesionales y técnicos en salud, de forma que resulten más críticos y se aproveche mejor el método científico" [3]; "se requiere cambiar radicalmente los estudios de derecho para que las materias puramente normativas se enseñen en el interior de una formación humanista integral..., buscando reestablecer ese contacto entre Derecho y realidad social...; la justicia debe tener una concepción más sociológica" [6]; en educación se prepara primero para la pedagogía, probablemente desueta, y luego, tal vez, se le da algún contenido, pero sin la suficiente profundidad; la actualización en servicio no parece estar operando adecuadamente. Así mismo, para los otros sectores, no existe un espacio, ni una planeación, que permita prepararse en esos campos [4, 7].

Así las cosas, es importante como mecanismo de "infraestructura social", en los términos utilizados en el documento de educación [8], revisar los currículos de esas disciplinas a la luz de las nuevas condiciones y exigencias. De lo contrario, están condenadas a permanecer aisladas.

En esta revisión cobrá importancia la necesidad de fortalecer la articulación entre disciplinas y sectores. Ello, para efectos en la investigación, es crucial pues se reconoce cada vez más el carácter intersectorial que debe tener, para su éxito, la investigación

social [6, 4, 7]. Esto será también un imperativo en las sociedades futuras, como consecuencia de los fenómenos de globalización.

Así mismo, se deben reforzar las cátedras que mejoren las herramientas de evaluación de impacto y de seguimiento, diluyendo con ello la aparente contradicción entre disciplinas "cuantitativas y cualitativas". La formación en estas disciplinas debe actualizarse y no puede estar de espaldas a los nuevos desarrollos tecnológicos, en particular aquellos que agilizan el tratamiento de la información.

Además y de manera general, la no existencia de un espacio académico para la reflexión continuada y seria de los problemas sociales puede estar en la base de los pocos desarrollos técnicos en este campo. Hacia allá se debe avanzar, de suerte que existan las facultades o los centros que permitan tanto formar a los equipos de investigación, como acumular y potenciar la experiencia que nace de los esfuerzos aislados que hoy día se realizan en la investigación social.

Se destacó también el bajo nivel de formación que poseen los investigadores en los centros de investigación del país. Ello puede obedecer tanto a que los salarios que pueden ofrecerse en los centros de investigación no son competitivos para aquellos que tiene altos niveles de formación, y por tanto estas instituciones no puede retener a los más capacitados, o a vacios reales en la oferta para formar y especializar en el país el personal más capacitado. Ambas situaciones, sin embargo, bien pueden atacarse con decisiones de política, la una tendiente a mejorar las condiciones laborales de la investigación, la otra de fortalecimiento y mejor orientación de la oferta educativa especializada para los sectores sociales.

Por último, en varios estudios se observó la necesidad de vincular más estrechamente a las universidades con los procesos de cambio del país, en tanto que su participación actual es tan sólo marginal. Dentro de las estrategias válidas para avanzar en ese campo está la del fortalecimiento de sus centros de investigación [6].

5. Búsqueda de nuevas formas para ofrecer los servicios sociales

Los cambios acelerados de los años recientes se han traducido en nuevas formas de relacionamiento no sólo entre países, producto entre otras cosas de una mayor globalización, sino también entre los mismos grupos de su sociedad. Cada día está más vigente la

necesidad de poseer gran flexibilidad en las estrategias de oferta de servicios sociales, no sólo porque las características cambiantes de su población así lo exigen, sino también porque esta oferta debe ser cada vez más cualificada y eficaz si de veras quiere contribuir al desarrollo personal y social. Esto supone, además, que la oferta de servicios sociales deberá ser más continuada y diversificada. Un buen ejemplo de ello es lo que empieza a suceder en el sector educación, en donde el concepto de educación permanente cobra cada día más fuerza, exigiendo que los sistemas educativos empiecen a ofrecer formas continuadas y mucho más flexibles de actualización para toda su población.

Adaptarse a estas nuevas exigencias supone necesariamente cambiar las estrategias de oferta. Una razón adicional de peso es que las formas tradicionales de entrega de servicios son, en el agregado, costosas y exigentes presupuestariamente, lo que hace que, en la práctica, los sectores sociales difícilmente puedan pretender aumentos importantes en sus presupuestos. Si quieren cumplir con el reto que les impone las nuevas exigencias, deberán acudir a formas diferentes de oferta, menos costosas por persona y que mantengan, como mínimo, los niveles de calidad de las tradicionales.

A su vez, los grupos de la población que actualmente no se encuentran cubiertos por los servicios básicos, en particular la población pobre y la vulnerable, son los que ofrecen mayores dificultades para ser cubiertos a través de las formas tradicionales.

Es por ello que uno de los retos investigativos es el de explorar estrategias no-convenciales para llegar a toda la población objetivo, ojalá disminuyendo costos y aumentando calidad. Los avances continuos en la tecnología permiten hoy día explorar otras estrategias, como las no presenciales aplicables al sector educativo.

Así, hay que estudiar la viabilidad de nuevas estrategias vis a vis las necesidades de la población en su conjunto pero también y muy importante vis a vis la caracterización de los grupos de población tradicionalmente excluidos de estos servicios. Ya se mencionó la importancia de estudiar en profundidad los grupos más vulnerables y las estrategias para llegar a ellos: "...en realidad falta conocimiento de la cultura no convencional. Pretender asimilarlos a lo convencional es desdibujarlos" [5]. Conocerlos mejor es un paso importante para saber cómo ayudarles. Un ejemplo de ello es que no se conocen las formas de ahorro de estos grupos y de ese conocimiento pueden perfilarse políticas más adecuadas de vivienda y de seguridad social [4, 5]. Así mismo, el estudio de formas y mecanismos alternativos de solución de conflictos, puede resultar de gran utilidad [6]. Poco se conoce también de la relación, para

estos grupos, entre la calidad del espacio habitacional y los problemas derivados del medio ambiente urbano y de los recursos naturales [5, 7].

En Colombia sorprende el retraso existente en el uso adecuado y alternativo de los medios masivos de comunicación, como instrumento de soporte para la ampliación de cobertura y de fortalecimiento de algunos sectores sociales, en particular la educación -y más generalmente en los aspectos formativos, incluidos los culturales- y la salud en cuanto a sus aspectos de divulgación y sensibilización. También, en su poca influencia para promover mejoras en la gestión de lo social. Su potencial no se ha estudiado con detenimiento y menos aún, se ha puesto al servicio de los sectores sociales.

V. REFLEXIONES FINALES

La reflexión sobre política de los sectores sociales y, más generalmente sobre política social, es hoy día marginal en Colombia. Ello preocupa máxime cuando se empiezan a evidenciar síntomas de estancamiento y deterioro en algunos indicadores sociales y de calidad de vida. Se necesita oxigenar y fortalecer la oferta de los servicios sociales si de veras se quiere construir una sociedad más equilibrada y con mayor potencial de desarrollo.

En efecto, la inercia en el funcionamiento y en el enfoque que traen los sectores sociales parece resultar insuficiente para enfrentar con éxito las exigencias del nuevo siglo, definitivamente mucho más marcadas en cuanto al nivel de capital humano deseable, propio de sociedades abiertas y competitivas, y en cuanto al equilibrio social que debe existir en la población, en donde se entiende que el desarrollo es compromiso de todos y para todos. La inercia pasada fue, en cierto modo, suficiente para aliviar las necesidades de una parte de la población, pero su modelo parece hoy agotarse.

En el caso colombiano, el desarrollo social ha sido efecto, en buena medida, del crecimiento y estabilidad económica, y algo menos de una articulada y decidida política social. El futuro exige una mayor articulación de esa política social, tanto entre sus sectores, como de éstos con los económicos. De lo contrario, más que avanzar en su fortalecimiento y claridad, se ahondará en su marginación -hoy evidente- y en una indeseable fragmentación, que contradice la complementariedad y multidisciplinariedad que caracterizan los enfoques futuros.

Avanzar en esa articulación supone apuntar a superar varios limitantes, algunos incluso no generados directamente por los sectores sociales. Entre estos limitantes "externos" cabe mencionar: la forma dominante de desarrollo, que al no centrarse en el hombre, ha tendido a convertir el desarrollo económico en un fin, en cierta forma independiente de las condiciones de bienestar de su población; las restricciones económicas por las que atraviesa el país, las que sólo con enfoques idealistas podrían minimizarse, y que condicionan, en buena medida, que el gasto social sea moderado; la falta de recursos destinados a la investigación y a la reflexión, sobre todo la del mediano y largo plazo, en particular para los sectores sociales. La demanda de investigación que se hace para estos sectores, generalmente en cabeza del Estado, termina por estar dominada por las exigencias del momento y sin apuntar necesariamente a solucionar sus problemas centrales; y, la organización "típica" de las instituciones públicas, en particular las sociales, que no ha permitido el fortalecimiento técnico de sus sectores.

En cuanto a las limitantes propias de los sectores sociales, pueden mencionarse:

-un entendimiento deficiente del rol y del alcance de los sectores sociales, y por ende un tratamiento incompleto de la política social;
-una falta de conocimiento de la forma como interactúan y participan los diferentes actores en los procesos sociales, entendible por cierto dada la complejidad y dinámica de los procesos sociales. Ello ha conducido a crear organizaciones que resultan insuficientes para responder a sus exigencias y a permitir que, desde una simplicación extrema, se asocie ineficiencia con organización social;
-la incertidumbre que producen los cambios actuales en la organización administrativa del país, lo que, a su vez, hace aún más compleja y necesaria la pronta re-estructuración de los sectores sociales;
-la dificultad para medir y evaluar adecuadamente su impacto y eficacia, lo que ha permitido que las políticas sociales se tomen con ligereza, con una excesiva carga política o desde una perspectiva puramente coyuntural, en detrimento de los desarrollos futuros y estructurales que deben perseguirse. Es necesario, entonces, avanzar en definiciones metodológicas más claras, en la construcción de bases de datos más precisas y oportunas.
-el aislamiento, tanto en participación como en actualización, de quienes pueden participar en la definición de políticas sociales, tal el caso de los ministerios sociales y del medio académico. Sorprende la poca participación de los centros universitarios en la investigación social y el retraso que presentan sus currículos sociales de cara a las nuevas condiciones de desarrollo.

-complementario a ello se observa cómo los sectores sociales se han venido cerrando en ellos mismos y ocupándose de problemas menores. Basta ver la baja proporción de proyectos dirigidos realmente a política social e incluso a política sectorial. La mayoría de la investigación apunta a resolver micro-problemas, lo que si bien es necesario, resulta intrascendente cuando no está acompañada, al mismo tiempo, de otras que apunten a orientar cada sector. Esta reflexión, como se observó en todos los documentos sectoriales, es marginal.
-y, finalmente, la poca capacidad de diálogo del sector es evidente. Ella se relaciona con la forma como se están preparando sus profesionales, que no parecen tener todas las herramientas, en especial las cuantitativas, para interactuar con otras disciplinas, en particular con la económica.

Así las cosas, la agenda de investigación de política social en Colombia se ha querido orientar en este documento alrededor de cinco bloques temáticos, que pretenden aportar soluciones a los problemas anotados. Estos bloques temáticos son entonces: la necesidad de conceptualizar mejor el papel de la política social; la necesidad de avanzar en el reto operacional de mejorar su organización institucional y de fortalecer su capacidad de gestión; la importancia de proveer al sector de una adecuada metodología de análisis, así como de buenos sistemas de información; la re-orientación que debe hacerse en la formación de sus recursos humanos; y la necesidad de incorporar estrategias no formales para llegar con mayor efectividad a toda la población.

Los dos primeros bloques apuntan al hecho de que las condiciones actuales, nacionales e internacionales, han cambiado de manera importante. La reflexión permanente alrededor de estos temas es condición necesaria para ir forjando la sociedad en que se quiere vivir, en particular una que resulte menos estratificada y con más bienestar para la población. Esa reflexión supone que se discuta el papel y la importancia que se le asigna a los sectores sociales, en su agregado e individualmente, que se discuta el rol del Estado y con él el de las regiones, comunidades y sector privado, y que se ahonde en la relación economía-sector social, a fin de evidenciar sus interrelaciones y que se modernicen sus instituciones en consonancia con las nuevas estructuras. Esta reflexión no se limita a un ejercicio académico, sino que también debe comprometer y permear los distintos sectores y niveles de decisión, a fin de darle viabilidad a los desarrollos sociales.

El tercer bloque es condición obligada para ir fortaleciendo el desarrollo de los sectores sociales, desarrollo basado en evaluaciones y estudio ciertos de resultados, destruyendo así el mito que asocia lo etéreo con lo social, y que ha permitido cambiar políticas, enfoques y dirigentes, como si con ello nada se

estuviera afectando. Es, por lo demás, el camino para acercar dos lenguajes, el económico y el social, a veces tan distanciados.

El cuarto bloque encuentra su justificación pues sin una adecuada formación y actualización de los recursos humanos es claro que bien poco se podrá avanzar. El quinto bloque obedece a la necesidad de apoyarse en los nuevos desarrollos científicos y tecnológicos como estrategia para, en la ejecución, corregir parte de las actuales deficiencias del sector social.

Si bien estas áreas de investigación plantean, para su cabal desarrollo, horizontes de trabajo de mediano y largo plazo con esfuerzos de gran envergadura, pueden también impulsarse con algunas acciones inmediatas. Entre ellas cabe destacar la necesidad de crear a nivel de la región un espacio de reflexión en el que, con base en el intercambio de orientaciones, estrategias y soluciones dadas a los distintos problemas sociales, se pueda aprender y avanzar con mayor rapidez en el impulso a la política social. Esta reflexión mucho se vería apoyada si en el país se crearán espacios reales para adelantar una reflexión continuada sobre el sentido y las implicaciones de las políticas sociales, y si en las universidades de pusiera en marcha una especialización en política social que ofreciera una formación básica en estos temas.

Esta reflexión debe ser no sólo de política y de organización institucional, sino y muy importante, de desarrollos metodológicos tendientes a mejorar el conocimiento de los sectores sociales. Es éste el camino más expedito para proveer de "realidad" a las formulaciones de política y para jalonar cambios de actitudes frente a estos sectores, basados en la presentación de resultados. En este orden de ideas, impera desarrollar en el corto plazo instrumentos que muestren el estado de los sectores sociales, instrumentos que deben ser útiles tanto a quienes desarrollan y ejecutan las políticas, entre quienes hoy día empiezan a destacarse como nuevos actores las localidades, como a la comunidad para que ella pueda exigir y promover los desarrollos sociales que tanto necesita.

VI. BIBLIOGRAFIA

Betancur, L. et.al. Líneas de investigación en política social. Sector de vivienda y asentamientos humanos. Habitat, 1993. [5]

Centro de Investigación, Universidad del Pacífico. Políticas sociales en el Perú: Una agenda para la investigación, 1993.

Cepal/Unesco. Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992.

Cresu, Investigaciones prioritarias en políticas sociales en Uruguay, 1993.

D.N.P. Plan de desarrollo económico y social, la revolución pacífica, 1990-1994, Bogotá, 1991.

D.N.P. Debate a la revolución pacífica, en Planeación y Desarrollo, Volumen XXIII No.1, Bogotá, 1992.

Fedesarrollo/Ser. Reflexiones sobre líneas de investigación en política social en Colombia, Bogotá, 1993. [2]

Giraldo, J. La investigación en el campo del derecho, Instituto Ser, Bogotá, 1993. [6]

Maurer, M. et. al. Síntesis sobre líneas principales de investigación en medio ambiente. Fedesarrollo. Bogotá, mayo de 1993. [7]

Max-Neef, M. et al. Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro, en development dialogue, número especial 1986.

Meller, P. Latin American Adjustment and Economic reforms: issues and recent experience. UNCTAC/OSG/DP/53, 1992.

Molina, C.G. et al. Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 1993.

Molina, C.G. et al. Gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia, Fedesarrollo, Bogotá, 1993.

Pnud/BID. Reforma social y pobreza, hacia una agenda integrada de desarrollo, Nueva York, 1993.

Prealc/Oit. La deuda social de los ochenta. Santiago de Chile, 1990.

Raczynski, D. et al. Políticas sociales en Chile: contexto operacional e iniciativas estratégicas, Santiago de Chile, 1993.

Ramirez, J.C. Las necesidades de investigación especializada en materia pensional. Consenso. Abril de 1993. [4]

Restrepo, M. Líneas de investigación en política de la salud. Consenso, Bogotá, Mayo de 1993. [3]

Rodríguez, P. La oferta de investigación para política social, Instituto Ser, Bogotá, 1993. [1]

Sarmiento, A. Agendas de Investigación prioritaria en Educación, Bogotá, Mayo de 1993. [8]

Sarmiento, L. Política Social y Gasto Público en los Noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios? En Coyuntura Social No.8. Bogotá, 1993.

Sela, Desarrollo social y programas de ajuste, Capítulos, No. 34 enero-marzo de 1993, Caracas, 1993.

Tenti, E. Prioridades de investigación en Política social en América Latina. Plan de trabajo y resultados preliminares en la Argentina, 1993.

Torres, M. Políticas sociales: repensando el desarrollo esencial, Lima, 1991.

Torres, M. Investigación para políticas sociales:qué hacer?, IDRC, Montevideo,1992.

Unesco, Políticas sociales integradas:elementos para un marco conceptual inter-agencial, serie estuiso y documentos Urshslac, No.10, Caracas, 1990.

APENDICE A

LISTA DE INSTITUCIONES CONTACTADAS

INSTITUCION		SECTOR
Instituciones Oficiales		
Presidencia de la República	Consejería Política Social	Política Social
Planeación Nacional	Misión Social Unidad Desarrollo Social	Política Social Educación Medio Ambiente
Ministerio de Educación	Planeación Dirección Técnica	Educación
Ministerio de Salud	Planeación Superintendencia de Salud	Salud
Colciencias	Dirección Social Consejeros Sociales y Educativos	Política Social Oferta y Demanda Educación Vivienda
Instituto de Seguros Sociales		Salud Seguridad Social
Ecopetrol		Medio Ambiente
Inderena		Medio Ambiente
Instituto Colombiano de Cancerología		Salud
Corte Constitucional		Justicia
Universidades		
Universidad Nacional, CID	Estudios Políticos	Medio Ambiente Salud Justicia
Universidad Pedagógica		Educación
Universidad de Antioquia		Pensional
Universidad de los Andes		Educación Medio Ambiente Justicia

Universidad Javeriana	IDEADE	Medio Ambiente Justicia
Universidad Santo Tomás		Justicia
Universidad de la Salle	Fac. Arquitectura	Política Social

Centros Internacionales

UNICEF	Educación
ONU	Medio Ambiente

ONG

Confederación Colombiana de ONG	Oferta, demanda social
Fundación Encuentro Hábitat Colombia	Asentamientos Humanos
Fundación Corona	Salud Educación Seguridad Social
Fundación Restrepo Barco	Educación
Fundación Fes	Seguridad Social Educación Salud
Dama	Medio Ambiente
Mapas y Datos	Medio Ambiente
Fundación Natura	Medio Ambiente
Instituto de Estudios Ambientales (IDEA)	Medio Ambiente
CONSENSO	Salud Pensiones Seguridad Social
Seguros Skandia	Pensiones

Asociación Colombiana de Actuarios	Pensiones
CINEP	Política Social
FEDEVIVIENDA	Política Social Vivienda
Fundación Foro por Colombia	Política Social
Fundación Social	Política Social
ASEOFAME	Salud
COMPENSAR	Salud
Comisión Andina de Juristas	Justicia
Asociación de Criminología: "Alfonso Reyes Echandía"	Justicia
Instituto Ser	Oferta Salud Justicia Educación
FEDESARROLLO	Política Social Demanda Educación Medio Ambiente Salud Seguridad Social

APENDICE B

Actividades Realizadas:

Seminarios - Taller

Seguridad Social	17 de marzo/93
Salud	23 y 24 marzo/93
Justicia	26 de marzo/93
Medio Ambiente	31 de marzo/93
Educación	9 de marzo/93
* Seminario que sirvió de apoyo en el marco del Proyecto SPEAL (Seminario de Políticas Económicas para América Latina) "Política Comercial, Política Social y Distribución del Ingreso"	24, 25 de junio/93

Encuestas

Encuestas 50 centros de investigación:	Noviembre/92 - febrero/93
Entrevistas 10 centros de investigación:	Marzo - abril/93
Encuesta a regionales de la Confederación ONG (problemas/politica social)	Abril/93

Entrevistas

(no se incluyen las entrevistas que cada grupo realizó antes y después de los seminarios sectoriales)

José Antonio Ocampo	Ministro de Agricultura
Juan Luis Londoño	Ministro de Salud
Alejandro Linares	Consejero Política Social Presidencia de la República
Francisco Gutiérrez	Coordinador Area Social - Colciencias
Margarita Mesa	Directora Unidad Técnica Ministerio de Educación
Vladimir Rincón	Jefe Planeación Ministerio de Educación
Alfredo Sarmiento	Misión Social Planeación Nacional

Ines Useche	Directora Confederación Colombiana de ONG
Eduardo Aldana	FES/SER
Jaime Giraldo	Exministro Justicia/SER
Cecilia López	Ex-directora Instituto Seguros Sociales, FEDESARROLLO/CONSENSO
Hugo López	Universidad de Antioquia

APENDICE C

LISTA DE DOCUMENTOS PRODUCIDOS

A continuación se resumen los documentos producidos en el marco del proyecto. El primero se basa en encuestas a centros de investigación social y a entrevistas con algunos de ellos. El segundo, en el análisis de los tres determinantes de la demanda, la descentralización, la Constitución y el Plan de Desarrollo 1991-1994, así como en algunas entrevistas. Los siguientes documentos responden a talleres realizados en cada sector, así como a entrevistas con dirigentes del sector. En el caso de la vivienda no se realizó un taller pues éste, con una orientación similar a la del proyecto, ya se había hecho con anterioridad y por la misma entidad que produjo el documento.

"**La oferta de investigación para política social**" (P. Rodríguez y C. Chacón): En él se presenta una caracterización de los 50 centros de investigación social más relevantes del país. Se caracterizan en cuanto a sus recursos físicos, humanos y financieros, y a sus áreas de interés, presentando la orientación de sus principales proyectos de investigación. A través de ellos se llega a una caracterización de la oferta en cada uno de los sectores sociales. Se presenta también y en detalle la metodología seguida en el análisis de la oferta por investigación social.

"**Reflexiones sobre líneas de investigación en política social en Colombia**" (Fedesarrollo/Ser, enero de 1993): en él se amplían, fundamentalmente, las características de la demanda por investigación social. Se incluye una presentación de algunos indicadores sociales relevantes, de las características centrales de los determinantes de la demanda, en particular del actual Plan de Desarrollo, del cual se ofrece un resumen por sectores. También se avanza hacia una primera definición de bloques estratégicos de investigación en política social (este documento fue presentado en la reunión de Montevideo, en enero/93);

"**Líneas de investigación en política social: el sector de la salud**" (Mauricio Restrepo): Este documento ofrece los condicionantes de la investigación en salud para Colombia, en particular las líneas de política del actual Plan de Desarrollo y los niveles actuales de salud en Colombia, apoyados estos últimos con indicadores. Después de una reflexión sobre los principales problemas de la salud y de los modelos generales que condicionan el desarrollo actual, define las líneas de investigación del sector, tanto para los servicios de salud propiamente dichos como para la investigación etiológica.

"**Las necesidades de investigación especializada en materia pensional**" (Juan Carlos Ramírez): Se concentra en el análisis del sector pensional: primero a través de su diagnóstico y luego en función de las características de investigación. Sugiere cinco bloques de investigación, a saber: la concepción general del

sistema de cara a las condiciones sociales del país, la definición de los elementos centrales del sistema pensional, implicaciones de las protecciones, impactos macro-económicos y sociales; y, finalmente, la administración del sistema. En cada caso se puntualizan las diferentes investigaciones que se pueden promover.

"**Líneas de investigación en política social: sector vivienda y asentamientos humanos**" (Hábitat-Colombia): Desarrolla una nueva y más amplia concepción del concepto de vivienda, y deja ver sus principales problemas actuales del sector. A la luz de los cambios recientes, muestra la necesidad de abordar la investigación en los campos de la planeación, la instrumentación y la gestión, de los que se desprende una agenda gruesa de investigación.

"**La investigación en el campo del derecho**" (Jaime Giraldo): Parte del hecho de que la dogmática jurídica ha sido el mayor obstáculo para la investigación en este campo y propone que la orientación de la investigación debe ser la de acercar el derecho a la realidad social. Así, plantea como prioridades la búsqueda de mecanismos sociales para la solución de conflictos, el apoyo documentado a las reformas que se quieran adelantar, el seguimiento de su ejecución, y la generación de un sistema de indicadores. Propone así mismo una transformación en los estudios de derecho y un mayor vínculo de las universidades, a través de sus centros, en los problemas jurídicos.

"**Líneas principales de investigación en medio ambiente**" (Martin Maurer y Ursula Giedion): Desarrolla los problemas de la investigación ambiental y sus áreas principales de investigación. Entre los primeros se destacan los problemas de información -que implica también una gran desarticulación institucional-, la falta de una metodología y de una adecuada dirección de investigación -concentración de proyectos en temas verdes y a estudiar efectos más que causas-. Entre los segundos se destaca el diseño de políticas ambientales eficientes y la evaluación de las mismas, darle mayor peso a la problemática urbana, la construcción de una base de datos consistente, actualizada y accesible, la valoración de los recursos naturales, y programas de capacitación y educación ambiental.

"**Agenda de investigación prioritaria en educación**" (Alfredo Sarmiento): son cuatro los ejes de la agenda educativa. El primero se relaciona con el papel de la educación en la sociedad: la construcción de una nueva ética; el segundo, con la calidad de la educación, en su acepción más amplia, que incluye tanto estudios sobre los contenidos, como sobre los medios y los métodos; El tercer eje es la organización institucional, vista a través de la administración, la descentralización y la privatización; y, finalmente, el cuarto es la relación entre educación y sector productivo.