

LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO COLOMBIANO:

Planteamiento de algunas alternativas

Por: Mario Alberto Gaviria Ríos
Profesor U.C.P.R

Los resultados económicos de las estrategias de desarrollo, implementadas en el país durante las últimas décadas, no son muy afortunados. Más destacable es quizás la ampliación de la deuda social, que se ha propiciado con la ejecución de las mismas.

En el ámbito económico, el crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto (PIB) ha sido muy bajo, para una economía tan pequeña como la nuestra, y con clara tendencia decreciente. Esto se ha traducido, de un lado, en una reducción de las condiciones materiales de vida de la población y, del otro, en una disminución de las oportunidades de empleo, lo cual viene a sumarse a otros factores estructurales que obstaculizan la realización de las personas a través de su trabajo.

La evolución del PIB por habitante, que presenta tasas de crecimiento muy bajas en las décadas de los ochenta y noventa (especialmente en este último período), se convierte en una manifestación clara de esa reducción en las condiciones materiales de vida. A su vez, las altas tasas de desempleo, que predominaron en los años recientes, son un reflejo de las dificultades que ha enfrentado una proporción importante de la población colombiana para acceder a un ingreso que le permita sobrevivir y para avanzar en su proceso de desarrollo personal a través del trabajo.

COLOMBIA: INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS

	1981 - 1990	1991 - 1999	
	Tasas de variación anual		
PIB	3.7	2.5	
PIB por habitante	1.6	0.5	
	1991	1998	1999
	Porcentajes		
Tasa de desempleo urbano	10.2	15.3	19.8
Intereses Deuda/Exportaciones	16.4	18.6	18.0

Resultado Fiscal/PIB	0.2	-3.4	-4.6
----------------------	-----	------	------

Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Chile, 1999.

A este panorama sombrío se suma la persistencia de un fenómeno creciente de transferencias al sistema financiero mundial, en calidad de pagos de intereses de deuda, lo cual reduce las posibilidades de intervenir para reversar esa dinámica fortaleciendo los procesos de acumulación.

Igual sucede con los recursos del Estado. A pesar de las distintas estrategias de ajuste fiscal, el déficit del sector público no financiero continúa creciendo como porcentaje del PIB, limitando con ello la capacidad del sector público para intervenir de manera positiva en los procesos económicos.

El balance social es quizás menos halagador. Aunque la proporción de población pobre ha disminuido, la persistencia de niveles que indican que el 54% de la población colombiana es pobre denota un claro fracaso de la política de desarrollo. Más aún si se tiene en cuenta que el número de personas pobres sigue aumentando.

Las condiciones de desigualdad entre ingresos de pobres y ricos se han ampliado en los últimos años. Entonces, adicional al hecho que se ha reducido la capacidad de generación de riqueza, está se ha estado concentrando aún más en los grupos de altos ingresos. Tan sólo entre la población pobre mejoraron las condiciones de equidad distributiva.

COLOMBIA. INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD.

	1978	1995
% Población pobre según ingresos	58.1	53.8
GINI pobres	0.340	0.320
GINI total nacional	0.542	0.556
Población pobre	14.824.275	18933512

FUENTE: DNP-Misión social

En síntesis, la pobreza medida por ingresos se mantiene en niveles muy altos que amenazan la estabilidad social. Desde 1988 estos prácticamente no se han modificado (DNP, Misión Social, PNUD, 1998) y el estado se ve cada vez más limitado, en términos de recursos, para luchar contra este fenómeno.

Frente a las anteriores circunstancias económicas y sociales es clara la necesidad de repensar la estrategia de desarrollo económico para el país. Al igual que en la región latinoamericana, en Colombia se inició un proceso de reforma económica desde fines de los años ochenta, pero en ningún modo se ha alcanzado un punto de no retorno.

Según algunas interpretaciones los fenómenos históricos recientes, como el desmoronamiento de los regímenes socialistas, el efecto demostración de los gobiernos ultra liberales en Estados Unidos y la creciente "necesidad de reconocimiento" en las poblaciones, han terminado por imponer la democracia liberal en lo político y el sistema de mercado en lo económico, esto último en su versión necesariamente neoclásica.

Una hipótesis menos determinista señalaría que el mundo atraviesa por una fase histórica de acentuado predominio de la teoría y la praxis de la economía de mercado. Pero el futuro continúa abierto, en términos de desempeño de las sociedades y de estrategias de desarrollo. Esto es más evidente si se considera la trascendencia y actualidad que reviste la problemática social en un alto número de economías de América Latina y el mundo.

Aunque es evidente bajo las condiciones actuales la importancia de los sistemas de mercado, esto no debe interpretarse como si existiese una única versión de economía de mercado. Al contrario, existen alternativas que nos recuerdan que la relación entre el estado y la economía no se puede estructurar en función de las exigencias de un modelo teórico, sin consideración de tiempo o lugar.

La visión Neoclásica supone la existencia plena de la libertad de elección y cálculo racional del individuo, sosteniendo que esa racionalidad define su acción en cualquier actividad. Esa imagen del hombre conduce, de un lado, a que los fenómenos económicos se reduzcan a la lógica de deducciones formalizables, dando lugar a una teoría económica con pretensiones de universalidad: los comportamientos racionales del hombre son independientes de las condiciones históricas, culturales, políticas e institucionales. De otro lado, a una visión del desarrollo en la que lo fundamental es el crecimiento material, pues se concibe que dicho crecimiento y el comportamiento racional conducirán necesariamente al bienestar de la sociedad en su conjunto.

La libertad de elección de cada persona se constituye en el elemento central de la propuesta neoclásica. De ello resulta una profunda confianza en las capacidades y funciones del mercado. Aunque pueden existir algunas fallas, estas se amplían cuando el Estado intenta corregirlas, por lo que existe una negativa a su acción tanto en lo económico como en lo social. En su intervención se ve una amenaza a la libertad personal.

En esa defensa de la libertad de elección se considera de manera implícita que las personas presentan igualdad de oportunidades, olvidando las restricciones que se desprenden de la inequidad presente en nuestras sociedades. En general, se olvida que las personas se estructuran en grupos sociales organizados (gremios, corporaciones...), los que desarrollan con el tiempo un conjunto de valores y reglas de comportamiento que delimitan y orientan las conductas individuales.

De lo anterior es claro que las conductas económicas no son a históricas ni aculturales y su análisis exige considerar las instituciones sociales. Así mismo, dichas conductas no

obedecen en forma necesaria a un comportamiento racional, en términos estrictamente económicos, sino a una cultura creada en las organizaciones sociales. Esto le introduce erraticidad al sistema de precios, con lo cual el mercado pierde horizonte en lo económico.

Entonces, si bien el sistema de mercado sigue siendo la opción de desarrollo para la economía colombiana, es necesario reconsiderar la relación entre el Estado y la economía, revisando el papel del primero en lo social y en lo económico.

En primer lugar, es necesario eliminar el dualismo predominante entre lo económico y lo social o, como se diría en otros planos, entre la política económica y la política social. La equidad distributiva y la justicia social, además de ser meritorias y deseables por sí mismas, son los pilares en los que se debe fundamentar cualquier estrategia de crecimiento económico. El bienestar colectivo y la ampliación de oportunidades para el despliegue de las potencialidades de las personas, son el mayor activo de una sociedad.

Bajo esta concepción se reconoce que la desestructuración y fragmentación de la sociedad no sólo se manifiesta en la ampliación y profundización de las desigualdades entre grupos y personas, sino sobre todo en la pérdida de valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria y a los lazos de solidaridad. Por ello la equidad y la justicia social son una condición para la sustentabilidad misma del proceso de crecimiento económico, antes que una consecuencia del mismo.

La mayor equidad y ampliación de oportunidades para las personas contribuye al crecimiento, al menos en tres frentes:

- Ayuda a mejorar el desempeño de las personas en el proceso productivo, al posibilitar mayores niveles de educación, salubridad y nutrición. Como lo señalan las modernas teorías del crecimiento, una persona educada tiene un mayor rendimiento en el trabajo cuando esta rodeada de personas igualmente educadas que cuando no hay nadie con sus habilidades y destrezas.
- Aumenta la estabilidad política y macroeconomía. La mayor igualdad aporta a la construcción de una amplia base de apoyo político, generando un ambiente estable y menos incierto para los inversionistas privados. Pero además reduce la probabilidad de oscilaciones extremas de la política económica entre el populismo y los intereses de la elite.
- Mejora los ingresos rurales y fortalece las relaciones intersectoriales. La elasticidad ingreso de la demanda de bienes agrícolas es baja a altos niveles de ingreso, por lo que la mayor igualdad contribuye a elevar la demanda de bienes agrícolas y a reducir el consumo suntuario. La consecuente elevación del ingreso rural es vital para reducir el proceso acelerado de urbanización y la expansión del empleo informal en las ciudades. A su vez, ese mayor ingreso rural fortalece

la demanda de productos no agrícolas. En conjunto, se amplían los encadenamientos intersectoriales "hacia atrás" (compras de bienes industriales para consumo e insumo) y "hacia adelante" (ofertas de bienes agrícolas para consumo e insumos).

El logro de la equidad y la justicia social exige una transformación de la política social, desde el asistencialismo predominante hacia la generación de oportunidades para las personas. Las transferencias directas de ingresos son necesarias, pero más importantes resultan las políticas que contribuyen a aumentar en las personas la capacidad para generar ingresos, como las referidas a la educación, la atención en salud preventiva y curativa y la nutrición

POLÍTICA SOCIAL ASISTENCIAL VS GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES

	Asistencialismo	Generación de oportunidades
Objetivos	Mejoras en el bienestar físico	Verdadero cambio social
Medios	Distribución de beneficios materiales	Desarrollo de capacidades en las personas
Supuestos	Las necesidades de los pobres se pueden satisfacer mediante la beneficencia	Lo fundamental es ofrecer oportunidades de desarrollo a los pobres.

La ubicación inicial en la trama social, y la misma ubicación territorial, limitan o potencian las capacidades de las personas. Como ellas no escogen la situación en la que nacen, las desigualdades socioeconómicas favorecen la reproducción de las condiciones que engendran desigualdad. Para romper ese círculo vicioso es necesario trabajar en tres frentes básicos: Redistribución del ingreso, reducción de los desequilibrios regionales y el diseño de políticas para grupos específicos.

Una estrategia de redistribución del ingreso exige políticas de reforma agraria y urbana, y de fomento a la economía solidaria y la pequeña propiedad. Además, hace necesaria una estructura tributaria más progresiva que contribuya a sanear las finanzas del Estado, condición necesaria para que pueda cumplir con el enorme compromiso de gasto público en el frente social, pero acorde con la capacidad de contribución de las personas.

Las políticas económica y social deben incluir el componente territorial. La ubicación territorial de los centros de producción, de servicios e institucionales no obedece al azar, dependen de la infraestructura existente. Su concentración tiende a perpetuarse, pues allí se ubican las nuevas fuentes de empleo e ingreso, reproduciendo los desequilibrios.

La educación es un componente fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, dados sus impactos sociales (mayor equidad) y económicas (mayor eficiencia). Las modernas teorías del crecimiento, resaltan las contribuciones de la educación, al aumentar las destrezas cognoscitivas y facilitar la incorporación del progreso tecnológico, especialmente en una economía que no está en la frontera tecnológica (Hounie, et. Al., 1999).

Sin embargo, el mercado se muestra incapaz de satisfacer las necesidades educativas de una población. En promedio, las exigencias de inversión en educación enfrentan como restricción el nivel de ingreso corriente, obligando en muchos casos a recurrir a la financiación. Pero los mercados de capitales para inversión en educación resultan imperfectos, dado que:

- La educación no puede retenerse como garantía prendaria.
- Gran parte de las retribuciones de la inversión en educación son no monetarias, por lo que no pueden utilizarse para pagar préstamos monetarios.
- Las inversiones en educación se hacen generalmente en edades donde la persona tiene menos activos y recorrido para acceder a un crédito.

Entonces las dificultades para acceder a la educación son mayores para grupos poblacionales con bajos ingresos corrientes. Adicionalmente, las personas que han alcanzado más altos niveles de educación tienden a valorar mejor la educación y están dispuestas a invertir más que los que poseen bajos niveles.

Por eso la racionalidad privada difícilmente conduce a una distribución satisfactoria de la educación. En consecuencia, es necesaria la inversión pública en educación con criterios de calidad y cobertura para romper ese círculo vicioso en donde los pobres invierten menos en educación, dados sus bajos ingresos, y esto les significa un deterioro progresivo de sus ingresos.

Existen otras razones desde la teoría económica para que la sociedad quiera invertir en educación a través del gobierno:

- La educación tiene las características de un bien público: ninguna persona puede ser excluida de los beneficios que se desprenden de una población más educada.
- La educación es un bien meritario, por lo que se justifica la interferencia en las decisiones privadas para asegurar que cada persona obtenga una cantidad mínima de ese bien.
- Las imperfecciones del mercado pueden conducir a decisiones privadas no óptimas desde el punto de vista social. Esto ocurre cuando los salarios no compensan plenamente la inversión en educación.

Aunque es indiscutible lo deseable que resulta para una sociedad invertir en educación, deben considerarse las relaciones de complementariedad con otras inversiones en el sector productivo para lograr un crecimiento armónico (Uribe, 1995). Cuando no se desarrollan de manera paralela actividades intensivas en trabajo calificado, tiende a aumentar el ejército de desempleados calificados o de personas trabajando en actividades que demandan muchos menos años de educación y entrenamiento. Esto es otra fuente de malestar y tensiones sociales.

Por lo anterior resulta fundamental la ejecución paralela de una estrategia de desarrollo tecnológico. Las teorías del crecimiento manejan un amplio consenso en torno a la contribución de la tecnología en términos de productividad y aceleración del crecimiento económico (Hounie, et. Al. , 1999). Una productividad que es vital, como condición material, para ampliar las posibilidades de bienestar de la sociedad colombiana y para facilitar la inserción del sector productivo nacional en los mercados internacionales. En forma adicional, ese desarrollo tecnológico es una actividad complementaria básica a los esfuerzos en el campo educativo, para evitar la ampliación del desempleo calificado y el subempleo.

El conocimiento tecnológico es un bien público no puro, por su doble carácter de bien no-rival y parcialmente excluible. La no-rivalidad se asocia a la posibilidad de utilizarlo en una actividad económica sin impedir o reducir su uso simultáneo en otra. El carácter parcialmente excluible de una tecnología implica que su creador sólo puede apropiarse de una parte de sus resultados económicos. Esto pues una patente permite una exclusión sólo temporal y, además, existen ciertos aspectos del conocimiento que no son susceptibles de exclusión.

Por lo anterior, el mercado de la tecnología presenta fallas significativas que conducen a una subinversión en materia tecnológica. En esas circunstancias, se justifica la intervención directa del Estado, orientada a estimular mayor inversión en conocimiento tecnológico.

En general, se considera que la capacidad del país para identificar, adaptar y mejorar la tecnología importada, dependerá de la existencia de una base institucional que fortalezca las capacidades internas de aprendizaje. De ello se desprende la necesidad de mantener los esfuerzos en la consolidación de un sistema nacional de innovación, como eje de las políticas tecnológicas productivas.

Complementario al desarrollo tecnológico, es necesario fortalecer la orientación del sector productivo hacia los mercados externos. Un sector exportador fuerte y competitivo es un gran demandante de trabajo calificado y una fuente inagotable de demanda para mantener la dinámica económica necesaria para enfrentar los problemas de desempleo y generación de riqueza.

La competitividad del sector exportador se debe basar en su capacidad productiva, derivada de la incorporación del progreso técnico, y no en el bajo costo de la mano de obra. La falta de vínculo entre competitividad y equidad social termina, tarde o temprano, por afectar el proceso de inserción en los mercados externos.

La transformación productiva hacia sectores exportadores y con una base tecnológica creciente requiere un enfoque sistémico, que favorezca en forma creciente las articulaciones hacia atrás y hacia delante de la industria y los servicios con los sectores de recursos naturales.

Lo que se requiere es una estrategia que potencie no tanto la extracción y procesamiento más simple de los Recursos Naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y fortaleciendo los encadenamientos con los sectores proveedores

de insumos, servicios de ingeniería y los de industrialización e incorporación de valor agregado.

Esa transformación productiva es un proceso de mediano plazo. En consecuencia es muy posible que por largo tiempo no se cuente con el dinamismo necesario para incorporar en él a los sectores de baja productividad e ingresos. Aún más, es probable que durante algún tiempo tiendan a ampliarse las disparidades entre los sectores moderno (formal) y tradicional (informal).

Para reducir la posibilidad de persistencia de esa heterogeneidad estructural, fuente de buena parte de la inequidad social, el Estado debe adelantar programas de apoyo a estos sectores de baja productividad, para que puedan participar con mejores condiciones en el proceso económico.

Finalmente, una estrategia exportadora requiere unas políticas cambiarias y comerciales activas. En el primer caso, es necesaria una defensa del tipo de cambio real, para lo cual el precio de la divisa debe evolucionar de acuerdo con el diferencial de inflaciones, doméstica y foránea, prevista o programada. Por eso se ve como inconveniente la tendencia actual de mayor flexibilización del sistema cambiario en Colombia. En el ámbito comercial las posibilidades se reducen al reembolso de los impuestos aduaneros y estímulos fiscales.

Vista en conjunto, la propuesta es una respuesta a la problemática del empleo que enfrenta la sociedad Colombiana. El crecimiento económico es una condición necesaria para reducir el desempleo, y para ello es fundamental la reestructuración de la actividad productiva hacia sectores exportadores dinámicos.

Pero el crecimiento económico no es suficiente. Entre 10 y 11 puntos del desempleo en Colombia obedecen a factores estructurales, como la alta participación en el mercado laboral de personas jóvenes y con bajos niveles de educación y calificación para el trabajo y la mayor participación de la mujer en dicho mercado, Es por eso que los jóvenes y las mujeres, sobre todo los de las clases populares y con nivel de educación secundaria, son los grupos más vulnerables al desempleo.

En esas circunstancias una política de educación y capacitación es esencial. Una ampliación en las oportunidades de educación reduce la presión de esa población joven y con escasa educación en el mercado de trabajo. La mayor capacitación laboral disminuye la vulnerabilidad de esa población. Visto en otro sentido, la estrategia educativa servirá para garantizar que el crecimiento económico no se vea entrabado por una escasez de oferta de trabajo calificado.

En la capacitación para el trabajo pueden reconocerse dos niveles; uno de ellos es el específico, que sólo sirve para aplicarlo en una empresa concreta y, por lo tanto, difícilmente una persona estará dispuesta a asumir los costos de la misma, teniendo que ser asumidos por las mismas empresas.

Un segundo nivel de capacitación es más general y puede ser aplicado en cualquier empresa o, aún, sector económico. Por ello una empresa tendría motivos para no querer asumir sus costos. Adicionalmente están las dificultades que enfrentan los grupos de bajos ingresos para acceder a la educación y, en este caso, a la capacitación para el

trabajo. En consecuencia, el Estado tiene igualmente la responsabilidad de invertir en programas de capacitación laboral, como componente fundamental de una estrategia coherente de lucha contra el desempleo.

En síntesis, la propuesta plantea un rol activo del Estado para compensar las desigualdades sociales y para el estímulo del crecimiento de la productividad. En ella no se considera que la participación del Estado sea fundamentalmente una amenaza a la libertad individual. Acá el Estado se ve enfrentado a la responsabilidad de ofrecer estímulos a la economía privada en aquellas áreas que presentan debilidades y a combatir la inequidad, la cual no se supera de manera automática con las altas tasas de crecimiento económico y, más bien, esa inequidad se convierte en una restricción estructural para lograr una dinámica de crecimiento sostenida.

Los fenómenos de globalización tienden a ampliar el rol del Estado en materia social, pues ellos generan fuerzas que acentúan la situación de inequidad. La globalización amplía la asimetría entre los factores que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales, como el capital y el trabajo calificado. Adicionalmente, la posibilidad de relocalización que de ella se desprende hace que la demanda laboral se torne más elástica en todos los países, reduciendo la capacidad de negociación de los trabajadores y aumentando la inestabilidad de sus ingresos.

Frente a esas responsabilidades está el hecho de que, ante los problemas financieros, el Estado muestra cada vez mayores debilidades para intervenir en los procesos económico y social. El saneamiento de sus finanzas no pueden basarse en una mayor carga tributaria y lo que puede hacerse en este campo es ampliar la base gravable, mejorando los sistemas de recaudo, avanzando hacia un sistema cada vez más progresivo.

Ese saneamiento deberá estar fundado en una reducción de la burocracia y de la corrupción. Es claro que cuando se habla de un rol más activo del Estado, se corre el peligro de ampliar esos vicios. Al respecto la sociedad colombiana tiene como reto avanzar en los procesos de control a las actuaciones del sector público.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALESINA, Alberto y Dani Rodrik.	Política redistributiva y crecimiento económico. Revista planeación y desarrollo, No 2. Bogotá, 1999.
CEPAL.	Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1999.
Brooke-Rose, Christine	"Historia-palimpsesto". En: Interpretación y sobreinterpretación. Umberto Eco. Trad. Juan Gabriel López Guix. Cambridge University Press, 1995
BIRDSALL, Nancy y Richard Sabot.	Crecimiento y política social y vectorial. En: William Easterly y Mónica Aparicio (Coordinadores). Crecimiento económico, teoría, instituciones y experiencia internacional. Bogotá, 1995.
CEPAL.	Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1990.
CORREDOR Martínez, Consuelo.	La equidad como propósito del desarrollo. Revista Academia Colombiana de Ciencias Económicas, No 38. Santafé de Bogotá, 1995.
DNP- Misión Social-PNUD.	Informe de desarrollo humano para Colombia, 1998. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1999.
FFRENCH-Ricardo. Davis,	Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina. Editorial Mc Graw Hill. Santiago de Chile, Agosto de 1999.
Gobernación de Risaralda	Desarrollo económico, productividad y empleo en Risaralda. Pereira, 1999
HOUNE, Adela. Et. Al	La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento. Revista de la CEPAL, No 68. Santiago de Chile, Agosto de 1999.
KRUGMAN, Paul.	Inestabilidad de la tasa de cambio. Editorial Norma. Santafé de Bogotá, 1994.
LÓPEZ Castaño, Hugo y Rhenals Monterrosa Remberto	Evolución macroeconómica reciente, impactos sobre el mercado laboral y retos futuros para la generación de empleo. Revista Cuadernos del CIDE, No 5. Medellín, Diciembre 1998.
OCAMPO, José Antonio.	Más allá de Washington. Revista CEPAL, No 66. Santiago de Chile, Diciembre 1998.
SAUTTER, Hermann.	El proceso de reforma económica en América Latina, existe una alternativa al Neoliberalismo? (Borrador). Alemania, 1998.
SUNKEL, Osvaldo.	El desarrollo desde dentro, un enfoque neoestructuralista para la América Latina. Fondo de cultura económica. México, 1991.
URIBE, José Darío.	Complementariedades y capital humano. En: Jaime Acosta Puertas (Compilador). Desarrollo endógeno, comercio, cambio técnico e inversión extranjera directa. Creset- Colciencias- Fonade. Santafé de Bogotá, 1995.

