

Colombia en el camino hacia una economía social de mercado?

Ponencia en la Conferencia Regional de la KAS en Rio de Janeiro, del 6 al 9 de abril de 2008

Dr. Carsten Wieland

Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Contenido

La cuestión social continúa sin solución	2
La apertura del sistema político	3
La apertura económica	4
La constitución de 1991: Un hito para la economía social de mercado	4
El sistema de salud	5
La previsión de pensiones	5
La seguridad social	6
Los servicios públicos	7
Los interlocutores sociales	8
El sistema de educación	9
Transferencias regionales	9
Las leyes contra monopolios	10
El medio ambiente.....	10
La tradición de los tecnócratas	11
Los años bajo Uribe.....	11
Conclusiones	13

Por muchos aspectos no es fácil ubicar a Colombia en un modelo. El conflicto interno que dura ya cincuenta años, sus consecuencias sociales, políticas y económicas no pueden dejar de ser consideradas como marco de referencia. Tanto más destacables son los resultados políticos y económicos de Colombia. Tanto como democracia formal, así como también en el marco macroeconómico el país ha demostrado asombrosa estabilidad en comparación latinoamericana, y en algunos sectores ha logrado progresos. Aunque el país en lo político y en lo social está fuertemente polarizado, las instituciones de la democracia colombiana están en general intactas y más estables que en los países vecinos como en la actual Venezuela o Bolivia, donde el populismo izquierdista las erosiona sin solucionar con sostenibilidad la apremiante cuestión social con instrumentos eficientes y reformas estructurales.

La cuestión social continúa sin solución

Sin embargo, tampoco a Colombia le ha sido posible romper la discrepancia social. La brecha entre pobres y ricos es extremadamente grande y en las últimas décadas no ha disminuido. También en comparación latinoamericana, Colombia es uno de los países con la más desigual distribución del ingreso.

Entre 1970 y 2004 la economía colombiana creció en promedio solamente un 3,8%. Convertido al ingreso per cápita significó esto un crecimiento del 5,5% en los años 70, 3,4% en los 80 y menos del 3% en los 90.¹

Al final de los años 90 fueron destruidos en tan solo tres años, 20 años de progreso en los indicadores de pobreza; esto significa que Colombia llegó otra vez al estado de 1978.² Por cierto, luego de la crisis de confianza y económica durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) los datos macroeconómicos están de nuevo más robustos. Con la toma de posesión de Álvaro Uribe las cosas han vuelto a mejorar después de 2002. El crecimiento real de la economía ascendió en el año 2007 incluso a 6,5 %.

La tradicionalmente estable tasa de inflación ha tenido un efecto positivo, lo cual trae ventajas en especial a los estratos más pobres. En el año 2007 la inflación estuvo en un 5.5%. También la tasa de desempleo se redujo en los últimos años. Mientras en el primer cuarto del año 2001 todavía estuvo en el 16,7%,³ en 2007 alcanzó tan solo el 10,6 %.⁴ No obstante, el 56,6% de los empleados trabajan en el sector informal, de los cuales el 64,9% son subempleados.⁵

La paradoja del desarrollo de Colombia consiste en que en los últimos años la economía ha crecido fuertemente considerando las circunstancias latinoamericanas, pero la distribución desigual en lo social continúa existente. En círculos de expertos económicos esto se denomina “crecimiento anti pobres” (*anti poor growth*). También en años anteriores el crecimiento económico no siempre favoreció a los pobres. Es verdad que hay un salario mínimo establecido estatalmente. Pero en la realidad solo la mitad de los empleados disfrutan del mismo. El 22% de la población ocupada gana incluso menos de la mitad del salario mínimo.⁶

¹ Cárdenas, Mauricio: Crecimiento económico en Colombia 1970-2005, en: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

² Valderrama, Mabyr: Colombia, en: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³ DANE: www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/2003Iempleo.pdf

⁴ CIA Factbook: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html#Econ

⁵ DANE: ww.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_Itrim07.pdf

⁶ Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08.

Sin embargo, en los últimos años tres factores han evolucionado positivamente: El índice de desarrollo humano ha mejorado. En el año 2005 alcanzó el 0,791⁷, mientras que en 1980 estaba todavía en el 0,689.⁸ Por cierto, desde entonces este valor presenta estancamiento.

El coeficiente gini que mide la distribución desigual ha disminuído levemente de 57.6 en el año 1999 a 53,8 en el año 2005.⁹ Sin embargo, en comparación con Alemania con 28,3 es inaceptablemente alto.¹⁰

En cifras absolutas la pobreza se ha reducido en los años bajo el gobierno de Uribe. En los primeros cuatro años del mandato de Uribe, según datos del Departamento Nacional de Planeación, se redujo el número de hogares pobres (hasta ca. 350€ de ingresos mensuales) en 11 puntos porcentuales y el número de hogares en extrema pobreza (hasta ca. 140€) en 10 puntos porcentuales. 12% de la población fue clasificada a mediados de 2006 como extremadamente pobre. Lo que equivalió al 9,9% menos que en el año 2002.¹¹ En total vivían en 2005 el 49.2% de la población bajo el nivel de pobreza.¹²

Conclusión: A pesar de que la complicada situación inicial continúa, el fundamento económico para el funcionamiento sostenible de una economía de mercado con mecanismos de repartición social se ha robustecido en los últimos años. Pero esto es apenas un desarrollo relativamente nuevo.

La apertura del sistema político

No solo algunos indicadores económicos permiten una esperanza cautelosa, sino también progresos en las condiciones básicas de la política. La incrustada jerarquía bipartidista de los Liberales y Conservadores que duró de 1958 hasta 1974 fue reventada, y relevada por un sistema político más pluralista y más competitivo.

En el transcurrir de la presenta década han surgido en el espectro de centro izquierda fuerzas moderadas en marcos democráticos que le hacen competencia a los partidos establecidos. Por decirlo de algún modo, el sistema político fue aireado. Se ha vuelto un poco menos exclusivo y abierto para un espectro más extenso de intereses y opiniones. Esto tiene también efectos en el discurso socio-político del país. Los partidos en el espectro de centro derecha, bien sean establecidos como el partido Conservador o nuevas formaciones como el partido de la U, Cambio Radical, etc., tienen que luchar en la opinión pública por iniciativa y credibilidad en los temas de cuestiones sociales con el Partido Liberal y ante todo con el nuevo Polo Democrático Alternativo.

La integración de una izquierda moderada en el sistema político es al mismo tiempo un escenario amenazante para los grupos guerrilleros, los cuales anteriormente con gusto se proclamaban en el Estado como la alternativa de izquierda. Por estos desarrollos, así como por sus inescrupulosos procedimientos en los secuestros, extorsiones y narcotráfico, las Fuerzas Armadas

⁷ UNDP. Human Development Report 1005. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

⁸ Globalis - Colombia. http://globalis.gvu.unu.edu/indicador_detail.cfm?country=CO&indicatorid=15

⁹ UNDP: Human Development Report 2005. http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

¹⁰ UNDP: Human Development Report 2006. <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/147.html>

¹¹ „Pobreza se redujo en Colombia de 50,4 a 45,1 por ciento en los últimos 12 meses”, en: El Tiempo, 27.03.2007

¹² ACTUALIDAD COLOMBIANA: www.actualidadcolombiana.org/boletin.shtml?x=2313. Este valor ha disminuido por una nueva calculación de la canasta de bienes. Fue ajustado hacía abajo en el año 2005 (hasta un monto de 225.000 Pesos por persona). En el año 2004 todavía 66,3 % de la población estaban considerados bajo el umbral de la pobreza.

Revolucionarias de Colombia (FARC) perdieron sus últimos restos de simpatías en la población. Esto quedó demostrado últimamente el 4 de febrero de 2008, cuando millones de colombianos, tanto en el interior como en el extranjero, participaron en la más grande manifestación antiviolencia en la historia del país, muy por encima de cualquier frontera partidista.

La apertura económica

Ya en los años 70 y 80 Colombia se contaba entre los Estados más reformistas de Latinoamérica. La reforma de la liberación financiera en 1974 fue el comienzo de un banco central independiente que puede determinar autónomamente el nivel de interés. En los años 80 siguieron la liberación de importaciones y otras sucesivas aperturas económicas.¹³

Mientras que las reformas de la primera generación fueron frecuentemente criticadas como neoliberales con altos costos sociales, desde los años 90 se ha sido emprendido el intento de elevar los dividendos sociales de la política económica estabilizadora. Esto ocurrió a través del engranaje de servicios estatales y privados como en los sectores de apertura de mercado en las telecomunicaciones, del fomento de la propiedad privada, de la garantía de servicios públicos, etc. Al mismo tiempo, los sistemas anticuados de prestaciones oficiales, los cuales, como la salud, recordaban más a la economía planificada, fueron reemplazados por instrumentos que apuntaban hacia el objetivo final con elementos de economía de mercado y mecanismos distributivos, los cuales en mucho favorecen más efectivamente a los necesitados.

Las reformas más importantes fueron emprendidas por el gobierno liberal bajo Cesar Gaviria (1990-94). En esto son predominantes las reformas de las pensiones y de la salud de 1993. Desde entonces los sucesores en el mandato presidencial se han adherido a esa orientación que implementa en la praxis los postulados de la nueva Constitución de 1991.

La constitución de 1991: Un hito para la economía social de mercado

En los años siguientes a la constitución de 1991, el discurso social ganó en prioridad, muy a pesar de un conflicto armado en escalada con las correspondientes implicaciones militares. El Estado - que en algunas regiones ni siquiera militarmente está presente - ha sido tomado en mayor responsabilidad por la constitución para que trabaje por el bienestar social de la población. Los derechos sociales y civiles han sido - por deficiencia de los mismos en la implementación práctica - interpretados extensivamente. También esto ha sido objeto de crítica. Aunque mucho todavía persiste en la teoría, ha tenido lugar un importante cambio de paradigma: La presión de justificar el porqué las circunstancias sociales y los derechos sociales no resultan satisfactorias, recae al lado del Estado y de sus dependencias. Instrumentos para exigir ante los juzgados, si fuere necesario de forma individual esos derechos fundamentales (*tutelas*), le otorgan a esa realidad efectos prácticos. Aunque esto en muchos casos solo puede ocurrir de manera simbólica, una que otra tutela de instancias altas ha logrado llamar la atención pública en los medios, o bien se ha convertido en un caso jurídico precedente.

Desde 1991 Colombia es un Estado Social de derecho. El artículo 366 de la constitución determina el aumento del bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida como las metas

¹³ Lora, Eduardo: Dos pasos adelante y uno atrás: 35 años de reformas estructurales en Colombia, en: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

sociales del Estado. Se persigue la previsión de un sistema de salud funcional, enseñanza, medio ambiente y agua potable para todos. En el artículo 13 se subraya que la seguridad social se dirigirá especialmente a aquellas personas que por su condición económica y situación de salud no se encuentren en capacidad de proveerse por sí mismos. Con esto se debe fomentar la igualdad de oportunidades.

El artículo 48 dice que la seguridad social le está garantizada a todos los colombianos y que es un servicio público irrenunciable, que no obstante ser coordinado por el Estado, podrá ser traspasado a entidades privadas. El Estado se responsabiliza a elevar gradualmente la cobertura a través del sistema social. Los principios son la eficiencia, universalidad y solidaridad. La ley creará además los fundamentos para que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.¹⁴

Por medio de algunos ejemplos se mostrarán seguidamente desarrollos y perspectivas.

El sistema de salud

Hasta los años 80 existió un sistema centralizado de salud que subvencionaba guiado por la oferta. Esto conllevó a que fueran fomentados hospitales públicos abastecidos con medicamentos baratos. Los costos eran altos y el dinero fue administrado ineficientemente. La calidad de la previsión de salud para los de bajos ingresos era deficiente. Los de mejores ingresos pagaban costos reales.

Desde la reforma de 1993 que se constituyó también por presión de los acreedores internacionales, entre ellos el Banco Mundial, el sistema subvenciona la demanda, es decir, los pacientes con libre elección de oferta y un filtrado foco de pobreza. Después de un censo detallado la población es clasificada en un sistema de necesidades de seis niveles (SISBEN). Según el nivel se calcula el aporte porcentual que el paciente mismo tiene que pagar. Todos los asegurados tienen acceso a toda la asistencia médica, lo que anteriormente no era el caso. Del mismo modo como en el sistema alemán empleadores y trabajadores pagan proporcionalmente (8,5%/4%) en el sistema.

Un mecanismo distributivo se encarga además de que los ingresos provenientes de las clases de altos ingresos se reúnan en un fondo y sean consignados en parte a los especialmente necesitados del SISBEN (ante todo a familias de bajos ingresos con hijos numerosos). Los aportes estatales al sistema se componen de los ingresos de las loterías oficiales y de impuestos.

El artículo 49 de la constitución promete a todos los colombianos el acceso al sistema de salud. La meta explícita del gobierno de Uribe es lograr esto hasta el año 2010. En su mandato ya se ha elevado la cobertura del 55% (2002) al 71% (2006). Sin embargo, actualmente los egresos del Estado para el sistema de salud ya han crecido del 6,2% (1993) al 7,7% (2007) del producto interno bruto.¹⁵

La previsión de pensiones

El sistema de pensiones reformado en 1993 abrió el mercado para oferentes privados. Mientras que antes los trabajadores siguiendo el ejemplo prusiano solamente podían aportar en el seguro

¹⁴ Colombia. Presidencia de la República. <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

¹⁵ „Recursos para salud crecieron en los últimos 10 años”, en: El Tiempo, 26.03.2007; Embajada de la República de Colombia en Berlín, comunicado de prensa 02.10.2007

de pensiones oficial, ahora también es posible un seguro privado. Diferente a Chile, donde el seguro de pensiones fue privatizado totalmente, en Colombia cada particular tiene la elección en un sistema de doble vía. Mientras que por lo general las personas mayores todavía se encuentran en el seguro oficial, muchos de los jóvenes se han decidido por la vía privada. La desconfianza en la administración política es grande.

La problemática es que solo el estrato medio y alto se puede permitir en medida suficiente invertir en la previsión de pensiones. Desfavorecidos son en especial mujeres, cabezas de familia, empleados del sector informal y trabajadores ocasionales.¹⁶ Solo el 25% de los colombianos están en el sistema de pensiones, de ellos el 18% en el privado y 7% en la opción oficial.¹⁷

Para adquirir el derecho de la pensión oficial, las mujeres tienen que haber alcanzado los 55 años de edad y los hombres los 60. Además tienen que haber cotizado como mínimo 1000 semanas en el sistema. El monto de la pensión depende del tiempo de la cotización (65 % del promedio del sueldo durante las primeras 1000 semanas de cotización, posible aumento para cotización más larga hasta del 85 %). La tarifa mínima es equivalente al salario mínimo.¹⁸

A causa de la corrupción y la planeación deficiente, el futuro de la pensión oficial no está asegurado. El ex ministro de hacienda Juan Camilo Restrepo califica al sistema por eso como una „bomba de tiempo“¹⁹

La seguridad social

Un seguro de desempleo en el sentido alemán no existe. Es cierto que los trabajadores depositan un salario mensual al año en un fondo de cesantías. Sin embargo, ese dinero puede ser liquidado al trabajador si él argumenta con la educación de los hijos, la construcción o compra de vivienda. La mayoría se hace pagar el dinero, de modo que en la práctica casi nadie posee realmente un seguro de desempleo. Para el sector informal, en el que casi el 60% de los colombianos están empleados,²⁰ no existe en absoluto ningún mecanismo parecido.

El fomento de la propiedad privada es parte de la ideología estatal colombiana. El Estado concede subvenciones y créditos asequibles para la compra de vivienda hasta un determinado monto máximo (algo así como “Eigenheimzulage” en alemán). Quien coloca sus cesantías o previamente las ha depositado en el Fondo Nacional del Ahorro, recibe de ese Fondo créditos más módicos que en los bancos privados.

El Estado le confiere a las familias más pobres incluso un subsidio para la compra de vivienda de hasta 22 salarios mínimos (casi 3600€). Según una reforma de 2007 ese aporte ya no se otorga haciéndolo dependiente del estado y la forma de la casa, sino según la necesidad de la familia. Los criterios son: Clasificación de la carencia de acuerdo con la escala del SISBEN (ver salud), número y necesidad de los miembros de la familia, ahorros y frecuencia de las solicitudes de

¹⁶ UNDP. Human Development Report 2005:

http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html

¹⁷ Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, 24.02.08.

¹⁸ Constitución, art. 33, 34, 35. Presidencia de la República. <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>

¹⁹ GestioPolis. <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/pensionescolombia.htm>

²⁰ Sánchez, Fabio: Desigualdad del ingreso 1976-2004, en: 35 años FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

subsidio presentadas hasta ahora sin éxito. También para la renovación de casas y apartamentos urbanos las familias socialmente desfavorecidas pueden presentar solicitudes de ayuda oficial.

A parte de eso, no existe un seguro social. No obstante, las familias más pobres tienen acceso gratuito a todos los servicios del sistema de salud („SISBEN 0“).

Los servicios públicos

El sector de los servicios públicos es un ejemplo clásico de un ordenamiento en el sentido de una economía social de mercado. En los años 90 solo en dos Estados de Latinoamérica crecieron las inversiones en los servicios públicos: en Chile y en Colombia. De ese modo se elevaron la cobertura y la calidad de los servicios. Al mismo tiempo se redujeron los precios.

La constitución prescribe (art. 365) que los servicios públicos deben ser guiados por dos ideales: Deben ser eficientes y al mismo tiempo compatibles socialmente. Los servicios pueden ser prestados por entidades oficiales o por particulares. Una entidad oficial reguladora (Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios) se encargará del aspecto social en la participación de empresas privadas.

Ese sistema tecnocrático de 1994 que es protegido por la constitución, se encuentra bajo presión creciente desde el legislativo. En especial políticos de la Cámara de Representantes tienen un interés en tumbar ese sistema y retornarlo a un sistema de concesiones. La ventaja para ellos sería que si pudieran otorgar concesiones (monopolios) a proponentes preferidos en su circunscripción electoral, ellos mismos podrían sacar provecho de los ingresos (en lugar de la entidad oficial fiscalizadora) o rebajar a su antojo los precios de servicios y presentarlos como „regalo político“.

Actualmente se discute una propuesta de un representante conservador de la región del Huila que les quiere prohibir a las empresas privadas que traspasen sus costos fijos a los clientes. Esto provocaría una retirada de muchos oferentes privados de ese sector. El presidente Uribe podría declarar ese proyecto de ley como inconstitucional, de ser aprobado por el Senado, debido a que ese proyecto lesionaría el principio de eficiencia. A pesar de todo, el mencionado representante fue victoreado como un héroe en su región de origen.²¹

Otro elemento social en ese sector es la distribución de zonas residenciales en seis distintas clases sociales (*estratos*). Solo los habitantes de edificios y barrios que están clasificados como estrato 3 pagan los precios reales para energía, agua, gas y telecomunicaciones. Los estratos 1 y 2 son subvencionados por los estratos 5 y 6. Mientras que este sistema sin duda contribuye a la justicia social, los críticos le reprochan que fomenta las discrepancias sociales y estigmatiza los barrios.²²

Para contrarrestar la corrupción en los municipios, el gobierno de Uribe amenazó en diciembre de 2007 a esas regiones con quitarles las acostumbradas transferencias desde Bogotá si en el transcurso de 18 meses no habían implementado el total del servicio de agua potable. En 670 municipios ese es el caso.

Los interlocutores sociales

²¹ Entrevista con Dr. Julián López, profesor de derecho público en la Universidad Javeriana, Bogotá 24.02.08

²² Uribe, Consuelo/Vásquez, Socorro/Pardo, Camila: Subsidiar y segregar: la política de estratificación y sus efectos sobre la movilidad social en Bogotá, en: *Papel Político* 11 (2006) 1; Pardo, Camila/Vásquez, Sororro: Calidad de vida y movilidad social: el caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá, en: *Papel Político* 12 (2007) 1

La cultura política colombiana en general y la relación de los interlocutores sociales entre sí en especial están marcadas por la confrontación en lugar del consenso. Entre trabajadores y empleadores frecuentemente existen diferencias ideológicas, desconfianzas y solo muy pocas estructuras de diálogo. Esto es en parte explicable por el orden económico oligárquico existente hasta hoy, el cual apenas si ha posibilitado a los trabajadores algún acceso a la coparticipación. Es cierto que hay derecho a huelga en las empresas privadas (art. 56 const.), pero por la flexible legislación laboral muchos trabajadores temen despidos o la finalización de sus contratos temporales.

La constitución (art. 56) estableció una “comisión permanente” en la que están representados miembros del gobierno así como representantes de la parte de los empleadores y de los trabajadores. Este gremio debe ocuparse de cuestiones polémicas como por ejemplo las reformas al derecho laboral. Pero en la práctica casi en solo dos sectores son discutidas ordinariamente decisiones: El alza anual del salario mínimo y las cuotas mínimas para los cupos de formación en las empresas. Esas cuotas son determinadas en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Por lo general el alza de los salarios mínimos está ligeramente por encima de la tasa de inflación. En el año 2008 el salario mínimo queda en 461.000 pesos (165 €) mensuales.²³ Junto al salario mínimo se les concede un aporte de transporte a los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos. En el año 2008 ese aporte asciende a 55.000 Pesos (20 €).²⁴ En el caso que la comisión arriba mencionada no llegue a ningún consenso sobre el alza del salario mínimo, el gobierno puede determinarla por decreto.

La crisis de los sindicatos tiene varias razones.

1) A causa del conflicto en el país los sindicatos están, especialmente en las regiones, frecuentemente bajo presiones mortales por parte de los paramilitares y otros grupos violentos. Desde 1986 casi 2500 sindicalistas han fallecido (lo que naturalmente no en cada caso particular tiene que estar relacionado con la función de ellos).²⁵ Este problema es utilizado por los Demócratas en el Congreso de los Estados Unidos como argumento para no dejar entrar en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) negociado con Colombia.

2) La flexibilización del derecho laboral bajo el gobierno de Uribe ha llevado a que las relaciones laborales en promedio se hayan vuelto más cortas. Aunque esto ha recortado las fases del desempleo y ha posibilitado más oportunidades de encontrar trabajo en el sector formal,²⁶ esto debilita la posición de negociación en el lado de los trabajadores.

3) El derecho a las demandas individuales (*tutelas*) por la constitución de 1991, también aplicable en los derechos fundamentales sociales, ha reducido la necesidad de la negociación colectiva. Los costos y riesgos de afiliarse en los sindicatos son más altos que presentar una tutela ante la Corte Constitucional.

²³ Como trasfondo relativo: La canasta de bienes de una familia de cuatro cabezas tiene un valor de alrededor de 900.000 Pesos. Así una familia con dos miembros activos que ganan el salario mínimo viviría solamente a penas encima del umbral de la pobreza.

²⁴ DANE. http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=

²⁵ Human Rights Watch, Pressemitteilung 07.11.2007, <http://hrw.org/spanish/docs/2007/11/07/colomb17287.htm>

²⁶ Bernal, Raquel: El mercado laboral colombiano: qué ha pasado, qué se ha hecho y qué falta por hacer?, en: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

4) Algunos grupos de sindicalistas han sido infiltrados o influenciados por la guerrilla o por grupos ideológicos de extrema izquierda. Por esto, el total del sector sindicalista ha tenido que someterse a un detrimento de su reputación en la opinión pública. Esto es acrecentado todavía más por la polarización de la sociedad colombiana.²⁷

El sistema de educación

La movilidad social en Colombia es la segunda más baja en toda Latinoamérica después de Brasil. La formación de los hijos depende casi en el 70% de la formación de los padres (a manera de comparación: en los Estados Unidos ese valor está por el 30%).²⁸

Es cierto que Colombia posee pocas pero muy renombradas universidades públicas, y muchas universidades privadas costosas ofrecen becas para estudiantes talentosos provenientes de familias de escasos recursos. Pero lo mayoría de los jóvenes ni siquiera reciben la posibilidad de llegar tan lejos. Ellos ya fracasan en la calidad miserable de la educación formal en los jardines infantiles y en los colegios de primaria y secundaria. En las provincias y en las ciudades más pequeñas esa diferencia se siente aún más fuerte.

En la Educación existe igualmente un engranaje entre regulaciones estatales y servicios privados. Fue así como en 1991 se introdujo por un término de 10 años con ayuda del Banco Mundial el sistema de los bonos que debería facilitar a los pobres el acceso a los colegios de secundaria. En Bogotá, la administración distrital le otorga licencias escolares a los oferentes privados que pueden demostrar rendimientos extraordinarios de sus estudiantes en los pasados cinco años.²⁹

En suma se puede constatar un mejoramiento lento de las instituciones de enseñanza pública, así como una creciente demanda por cupos en esas entidades educativas. Mientras tanto, la cobertura en la enseñanza primaria se encuentra en más del 95% en las ciudades y en el 90% en el campo, y la enseñanza secundaria en un 88% (ciudades) y respectivamente 61% (campo).³⁰ Según datos del gobierno entre 2002 y 2006 fueron creados en total 1,4 millones de cupos en la enseñanza primaria y secundaria, lo que se traduce en un aumento de la cobertura del 81,6% al 90%. En el área de la educación superior se crearon más de 300.000 cupos, de modo que la cobertura en el lapso mencionado ascendió del 20% al 29%.³¹

Transferencias regionales

Colombia, un país regionalmente diverso, ha pasado en los últimos años por una descentralización clásica, como muchos otros países emergentes con el apoyo de asesoría extranjera para el desarrollo. Sin embargo, la tendencia va en retroceso. En el año 2008 se traspasarán 14,4% del presupuesto nacional a las entidades territoriales menores (cuota de

²⁷ Entrevista con Dr. Julián López, Profesor de derecho público en la Universidad Javeriana, Bogotá 24.02.08; Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08

²⁸ Gaviria, Alejandro: Movilidad social: realidad, opinión y consecuencias, en: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

²⁹ Valderrama, Mabyr: Colombia, en: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³⁰ Barrera, Felipe: La política de educación en Colombia 1957-2004, en: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

³¹ Embajada de la Republica de Colombia en Berlín, comunicado de prensa, 02.10.2007

descentralización). En 2002, cuando Uribe comenzó su mandato, eran todavía el 19,3%. A partir de 2009 las cuantías están previstas de aumentar levemente de nuevo su porcentaje.

Las transferencias no van necesariamente acompañadas de una mayor autonomía. En Colombia el principio de la subsidiaridad se halla más bien poco desarrollado. El centro determina en gran parte los destinos en los que se invertirá el dinero. Por una parte, con esa influencia la centralización ha restringido las posibilidades de corrupción, pero por otra parte ha limitado también las opciones de maniobra de las unidades menores. Tan solo el 10% de las transferencias están a libre disposición de las regiones y municipios.

Las entidades territoriales tienen que ceñirse a estrictos lineamientos. Si no declaran cómo se han gastado el dinero, se les congelarán las transferencias. El 58,5% de las transferencias tienen que gastarlas, a manera de ejemplo, en educación y el 24,5% en salud.

Junto a las transferencias provenientes del presupuesto público central existen dos mecanismos más para el fomento estructural. Las *regalías* son ingresos procedentes de la producción petrolera. El 30% de ellas se quedan en las regiones productoras y el remanente es distribuido entre las demás entidades territoriales. Los *impuestos parafiscales* equivalen a impuestos empresariales que son repartidos en las regiones por medio de las instituciones públicas de servicios, ante todo a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Bogotá y la región de Antioquia (capital: Medellín) le proporcionan al fomento regional un total del 70% de los recursos. A pesar de esos esfuerzos, según estadísticas, en los últimos años la grieta entre las zonas urbanas y las rurales ha tendido a crecer.³² Esto ha podido también ser consecuencia del conflicto armado, el cual se desarrolla ante todo en el área rural.

Las leyes contra monopolios

Por los vínculos notorios entre política y economía, la discusión por leyes efectivas contra monopolios es relativamente nueva en Colombia. Es verdad que la constitución de 1991 obliga al Estado a evitar posiciones dominantes en el mercado por parte de las empresas, no obstante, la economía está fuertemente monopolizada en muchos sectores. Escasamente son emitidas sanciones o son difíciles de imponer.

La *superintendencia de empresas* difícilmente tiene viabilidad frente a las clases político-económicas. Tiene un carácter administrativo y está adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Directivos de la superintendencia ya tuvieron más bien que quitarse el sombrero, antes que formaciones monopolistas y abusos del mercado fueran sancionadas.³³

El medio ambiente

Desde la constitución de 1991 se ha logrado progresos en el área de legislación sobre el medio ambiente, antes de esto por el contrario el tema casi no jugaba ningún rol. Tributos para los infractores del medio ambiente en el sector privado, revisiones de gases para autos y similares

³² Castro, Jaime: Algunas informaciones acerca del comportamiento de las transferencias a los municipios de Colombia desde 2000, Paper por Colprensa, 17.08.2006; Entrevista con Paula Acosta, FEDESAROLLO, Bogotá 04.04.08

³³ Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08

son parte del principio del infractor. La conciencia ha sido afinada y las tutelas son posibles. Sin embargo, la implementación en la práctica deja todavía mucho que desear.

Bajo el gobierno de Uribe el Ministerio de Medio Ambiente fue fusionado con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Los críticos ven en esto un detrimento del principio de medio ambiente en favor de intereses e inversiones económicas.

La tradición de los tecnócratas

Colombia tiene tanto en el sector económico como en el jurídico una fuerte tradición tecnocrática. Esto se ve reflejado en la política económica más allá de los intereses políticos del orden del día, tanto en continuidad y confianza, en soluciones inteligentes de casos particulares y con ello también en un estable fundamento económico como condición para una economía social de mercado.

Ya desde finales de los años 60 (gobierno de Lleras Restrepo 1966-70) se ha establecido una casta tecnócrata que de vez en cuando para suavizar socialmente las reformas, también se ha opuesto a las exigencias político-económicas de las instituciones financieras internacionales. Actualmente es el Think Tank FEDESAROLLO (un socio de cooperación de la KAS en Colombia) un punto de encuentro y con frecuencia también lugar de refugio de los tecnócratas económicos que no hacen parte o ya no hacen parte de la política.

En especial el Banco de la República ha aprovechado de la tradición tecnocrática. Su independencia está consignada en la constitución de 1991. Con su ejemplo se muestra que el respeto ante la independencia del banco está más arraigado que el mero ajustamiento a reglamentos necesarios. El banco se ha confundido con la cultura política del país. Pues, con la reelección del presidente en 2006, Uribe, por su largo mandato, pudo ocupar entretanto una mayoría de la junta directiva del banco con „su gente“. Aun cuando este es el caso, y la mayoría está compuesta por Uribistas, la política del banco no ha variado. Incluso en algunos casos el presidente ha atacado tajantemente la política del banco, debido a que este no se ha querido apartar de su principio de estabilidad monetaria.

En general, desde 1991 las instituciones políticas han ganado en importancia frente a la casta tecnocrática, lo que no necesariamente significa que las soluciones tecnocráticas sean minadas (ver: banco central). Según opinión de Mauricio Cárdenas, director de FEDESAROLLO, en casos particulares esto puede ser en efecto problemático, „pero es bueno para el desarrollo institucional de un país“.³⁴

A la inversa, los tecnócratas se han establecido en funciones gubernamentales. En esto es de resaltar al Departamento Nacional de Planeación (DNP) que se encuentra sólido en las manos de los tecnócratas. También la ocupación de cargos gubernamentales tiene lugar de vez en cuando según criterios tecnócratas, esto vale en especial para el Ministro de Hacienda.

Los años bajo Uribe

³⁴ Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08; Botero, Rodrigo: Una nota sobre la tecnocracia colombiana, en: 35 años de FEDESAROLLO: Coyuntura económica, Bogotá 2005

El balance del gobierno de Uribe en la política social es contradictorio. Por una parte Uribe no ha puesto ni en el discurso político ni en la práctica mayores acentos en el campo social. Por otra parte en algunos sectores ha alcanzado mayores progresos que sus antecesores. Esto lo ha logrado por el camino indirecto, ante todo a través de su política de la Seguridad Democrática. Esta apunta al aumento de la seguridad en el país, lo que proporciona más libertad de desplazamiento y turismo, así como incentivos para inversiones desde el interior y del extranjero. Además, el gobierno de Uribe persigue una política restrictiva del presupuesto, evita nuevos endeudamientos e intenta reducir el endeudamiento del Estado a largo plazo. Esta combinación ha encauzado el crecimiento económico, retornado (nuevamente) capital al país y en ese marco ha logrado dividendos sociales que los antecesores de Uribe no pudieron obtener con desembolsos sociales directos. Desde el punto de vista de Cárdenas, bajo Uribe lo social es un efecto secundario, el cual no obstante, logra más resultados que cualquier intento de reducir la pobreza por el lado de los desembolsos.³⁵

Otro logro del gobierno de Uribe son los esfuerzos por estructurar más efectivamente la administración estatal y reducir la corrupción (*good governance*). Desde 2002, según datos del Banco Mundial, los indicadores de gobernabilidad en Colombia se han desarrollado de nuevo positivamente. La reforma de la administración pública bajo Uribe muestra efectos. Tan solo el indicador del control de corrupción se ha mejorado entre 1998 y 2006 en un 90%. En el asunto de la eficiencia gubernamental, el barómetro del Banco Mundial subió entre 2002 y 2005 en un 75%. Por el contrario no le va tan bien al país en los criterios de estabilidad política, esto a causa del riesgo de violencia por el conflicto armado y por la confianza de los ciudadanos en el Estado de derecho.³⁶

También es interesante la percepción de la cuestión social en la población después de la reducción de la violencia en el país. Según un sondeo de mayo de 2007, desde el inicio del mandato de Uribe ha crecido en la sociedad la preocupación por la fisura social; temas como pobreza, educación, servicios de salud están en primer lugar para el 92 por ciento de los colombianos. Hace cinco años fueron tan solo 51 por ciento. La violencia en el país tan solo representa actualmente para el 76 por ciento la mayor preocupación (en lugar del 92 por ciento hace cinco años). La política de Seguridad Democrática de Uribe ha creado el espacio político para indagar por los otros temas urgentes del país que hasta ahora no han sido solucionados por ningún gobierno.³⁷

Complicado en esto es el hecho que el componente social depende de la coyuntura externa y de la coyuntura político-económica. Si las necesidades militares a causa de ofensivas de los grupos guerrilleros o por conflictos militares o económicos con los países vecinos como Venezuela y Ecuador, ganan en importancia, la economía se sacrifica y con ello también los dividendos sociales indirectos. Esto lleva a un círculo vicioso porque la cuestión social ha estado permanentemente en una estrecha relación con el potencial conflictivo del país. Al mismo tiempo la estadística muestra que la economía legal del país siempre se desarrolla en sentido inversamente proporcional a la economía del mercado negro (drogas, contrabando, etc.). Esos componentes están estrechamente relacionados entre sí. En el caso de un desarrollo negativo de los factores bajan los dividendos sociales sin que puedan ser contenidos estructuralmente. Según

³⁵ Entrevista con Mauricio Cardenas, Director de FEDESAROLLO, Bogotá 24.02.08

³⁶ Valderrama, Mabyr: Colombia, en: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008

³⁷ Revista Semana, 06. Mai 2007

calculaciones del Banco Mundial, los colombianos ganarían mensualmente más de 50% más que hoy si hace 20 años el conflicto interno hubiera sido terminado con la paz.³⁸

Una consecuencia de los años de Uribe y de la amplia coalición de gobierno en el espectro de centro derecha es también que el discurso social de los partidos de oposición en el espectro de izquierda (liberales, Polo Democrático) es representado más creíblemente que el de los partidos de la coalición de gobierno. También la cuestión sobre la reparación de las víctimas del conflicto en el proceso de paz con los paramilitares tiene un componente social sensible que ha sido descuidado por los partidos del gobierno. Esto podría traer consecuencias para las próximas elecciones presidenciales de 2010.

Conclusiones

En los pasados 15 años Colombia ha atravesado por una transformación hacia un modelo de constitución del Estado social de derecho con fundamentos de economía de mercado, que por lo demás todavía muestra considerables vacíos en la práctica.

Formalmente la constitución de 1991 contiene la normatividad necesaria que pudiera hacer posible un capitalismo con rostro humano. Así mismo, es existente la estructura de un mercado libre con instituciones independientes que incluso por parte de la política del orden del día muy difícilmente pudiera ser influenciada. Hay un consenso básico en la sociedad sobre la importancia del desarrollo del individuo y de su libertad de decisión. La separación de poderes funciona en términos generales en la esfera de la política nacional, un poco menos por cierto en las provincias. En algunos sectores como en los servicios públicos y en la salud han sido encontradas soluciones inteligentes que al mismo tiempo se dejan orientar por los principios de la eficiencia con participación privada y justicia social.

En general es menos lo que hace falta en cuanto a reglas formales que en cuanto a un consenso básico en la sociedad para superar polarizaciones y en parte ideologizaciones emocionales. Además falta voluntad en la oligarquía económica para introducir y aceptar cambios decisivos que abarquen desde más participación hasta restricciones legales contra monopolios. El abuso desinhibido de los consumidores por control ineficiente sigue marcando el panorama.

Especialmente problemático para un desarrollo de la igualdad de oportunidades es la deficiente movilidad vertical en la sociedad colombiana a causa de una educación exclusiva que ante todo muestra grandes deficiencias en el sector terciario y secundario. A esto se le suman las tradiciones sociales que fomentan las estratificaciones.

Sin embargo, en Colombia, en principio se han creado las condiciones para encontrar el camino medio entre neoliberalismo y populismo social, los cuales, en el continente, ni en el pasado ni en la actualidad han podido solucionar la apremiante cuestión social. Un éxito rotundo en la lucha contra la pobreza es por eso tan urgente, porque de ello dependerá a largo plazo la aceptación de la forma de gobierno democrática. Incluso en Colombia, una de las más antiguas y estables democracias de Latinoamérica, el efecto social de esa reforma estatal ha resultado insuficiente. Las aún relativamente nuevas reformas que apuntan hacia la economía social de mercado podrían contribuir, por eso, suponiendo el caso de un desarrollo positivo, en muchos aspectos a la estabilidad del vapuleado país y de la región.

³⁸ Valderrama, Mabyr: Colombia, en: Crecimiento y Progreso Social en América Latina, KAS, Rio de Janeiro 2008