

**Los años
noventa:
¿Desarrollo
con equidad?**

Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?

Adolfo Gurrieri
Edelberto Torres-Rivas
Coordinadores

FLACSO - Biblioteca

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales

CEPAL
Comisión Económica
para el Desarrollo
de América Latina

338.9

A61-a Los años noventa: ¿Desarrollo con equidad?
coord. Adolfo Gurrieri, Edelberto Torres-Rivas.
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1990
378p.

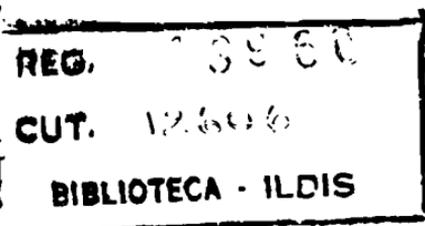
ISBN 9977-68-015-9

1. Desarrollo social - América Latina. 2. Países
en desarrollo. I. Torres-Rivas, Edelberto. II. Gu-
rrieri, Adolfo. III. Título.

Procesamiento de Texto:

Vilma Herrera P.

Mercedes Flores R.



© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLACSO.
Comisión Económica para el Desarrollo de América
Latina-CEPAL

Primera edición: junio de 1990

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO
Secretaría General. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INDICE

EL DESARROLLO SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA: PRINCIPALES OPCIONES

Adolfo Gurrieri 9

DESARROLLO, CRISIS Y EQUIDAD EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir 63

EQUIDAD, TRANSFORMACION SOCIAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

Enzo Faletto 125

LOS DILEMAS DE LA EQUIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA FENINSECULAR

Jorge Graciarena 153

COLOMBIA: SU DESARROLLO SOCIAL Y OPCIONES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Antonio J. Urdinola 197

UNA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO SOCIAL EN BRASIL

Sonia Miriam Draibe 215

**SUBDESARROLLO SIN EQUIDAD
Y SIN DESARROLLO.
LA EXPERIENCIA DE GUATEMALA**

Edelberto Torres-Rivas 257

LAS POLITICAS SOCIALES EN COSTA RICA

Ana Sojo 287

**HACIA LA UTOPIA: TENEMOS
QUE SER MENOS DESIGUALES**

José Luis Reyna 329

**PARTICIPACION Y CONCERTACION
EN LAS POLITICAS SOCIALES**

Carlos Franco 355

**COLOMBIA: SU DESARROLLO
SOCIAL Y OPCIONES
PARA LOS AÑOS NOVENTA**

Antonio J. Urdinola*

- * **Funcionario de la CEPAL a cargo de la Oficina en Bogotá, Colombia.**

1. *El desarrollo social de Colombia*

Ninguna noción tan difícil de precisar como la de equidad; sin embargo es el pilar sobre el cual debe basarse una política de desarrollo social, entendido este como referido a las características de la población en materias tales como educación, salud, distribución del ingreso, y de la propiedad de los bienes materiales, empleo, acceso a los servicios sociales, pobreza, etc.

Por definición equidad es un concepto subjetivo y que podríamos describir como la noción que tienen distintos grupos humanos dentro de un país sobre lo adecuado de las características sociales del proceso de desarrollo que allí se realiza. Desde ese punto de vista, es perfectamente posible que exista un mejoramiento significativo de los indicadores sociales en áreas como la educación, la salud, la vivienda, la pobreza, y que simultáneamente se incremente la sensación de inequidad, medida en términos de la agudización de los choques y conflictos entre diferentes grupos de una nación.

El caso colombiano de los últimos cuarenta años es un ejemplo muy claro de cómo una mejora sustancial en los indicadores sociales ha sido acompañada de una aceleración de conflictos y de violencia de todo tipo, síntomas claros de una creciente frustración entre diversos segmentos de la población con los efectos sociales del desarrollo económico logrado en el mismo período.

En la actualidad, Colombia tiene la triste condición de ser uno de los países no beligerantes con más altas tasas de criminalidad en el mundo; el asesinato, el secuestro, la extorsión, el terrorismo económico, han alcanzado en el país niveles que amenazan con precipitarlo a un estado de descomposición cuyo resultado eventual sería la destrucción de su régimen democrático y su reemplazo por una dictadura de algún tipo, que imponga por la fuerza de las armas un orden social en el país.

Lo paradójico del caso colombiano reside en que los indicadores sociales muestran un progreso notable durante estos últimos cuarenta años. La expectativa de vida al nacer pasó de 42 años en 1950 a 63 años en 1985; la población de más de 5 años con ninguna educación formal disminuyó del 50% en 1951 al 17% en 1985; aquella con educación secundaria aumentó del 5.5% al 26%, y la de educación universitaria del .5% al 4.4%. En 1951 solamente el 29% de los hogares tenía instalación de agua, contra un 70.5% en 1985; de alcantarillado sólo disponía un 21% de los hogares en 1951 contra un 60% en 1985, y de electricidad los porcentajes respectivos fueron del 29 y 79%. Como resultado de la mejoría en los indicadores sociales, M. Carrizosa estimó recientemente que tomando una línea de pobreza absoluta constante

un 64% de la población colombiana estaba por debajo de ella en 1951, mientras que en 1981 solamente un 38% de la población quedaba en dicha situación.

Durante el período atrás mencionado, Colombia logró mantener una tasa de crecimiento del PIB per cápita del orden del 2% anual, que le permitió doblar su nivel en esta materia de 700 dólares a 1.400 dólares entre 1950 y 1986 (dólares de 1986). El grado de urbanización pasó del 40% a casi el 70% durante los últimos 40 años, lo que facilitó la extensión de los servicios sociales a buena parte de la población, ampliándose el diferencial en estas áreas entre los habitantes de la ciudad y el campo. Aunque el crecimiento económico de Colombia ha sido el normal para países de ingreso mediano en la etapa de la postguerra, y muy similar al promedio de las naciones latinoamericanas, ha tenido como característica casi única en esta región del mundo su estabilidad. Colombia ha logrado mantener un crecimiento continuado de su ingreso per cápita, evitando tanto súbitas aceleraciones como fuertes recesiones de su economía.

A diferencia también del resto de América Latina, Colombia ha podido preservar en los últimos 40 años un régimen político de democracia representativa con un breve interludio, la dictadura de Rojas Pinilla entre 1953 y 1957. Las libertades políticas, con todo y las limitaciones que impuso el experimento del Frente Nacional en materia de paridad en los cargos públicos y alternación de la Presidencia de la República por los dos partidos políticos tradicionales, han sido suficientes para permitir la existencia de movimientos de oposición y de su participación en los procesos electorales con

un mínimo de garantías. Los dos partidos tradicionales siguen representando en la actualidad cerca del 95% de los votos depositados en las elecciones presidenciales, pese al intenso esfuerzo de los movimientos de izquierda para obtener un papel en los cuerpos representativos nacionales.

La pregunta obvia que se hace cualquier observador de la realidad colombiana es, entonces, de dónde provienen la amargura e insatisfacción de una serie de sectores de la población con el orden social del país, y por qué la selección de medios violentos para modificarlo, existiendo como los hay una serie de canales institucionales permanente y crecientemente abiertos para la expresión del descontento político. Las respuestas que se ofrezcan muy claramente serán de carácter subjetivo; en las siguientes páginas trataré de presentar una interpretación personal de los orígenes de la sensación de inequidad que afecta a grupos claves de la sociedad colombiana y de por qué han optado por la violencia como manera de modificar el esquema de desarrollo social del país.

2. Las causas de la inequidad

Es difícil encontrar un país del tercer mundo donde simultáneamente se haya observado una mejoría tan sustancial de la estructura educativa de la población con la permanencia de una distribución del ingreso tan altamente concentrada como la colombiana. En el primer capítulo de este ensayo anotábamos cómo en 1951 el 41% de la fuerza de trabajo no tenía ninguna educación formal y sólo el .9% había llegado a la universidad, al paso que en 1985 esas proporciones se habían modificado a 11.5% y 7.7% respectivamente. Es-

ta variación de la pirámide educativa fué mucho mayor que la que se observó en la distribución del ingreso. En 1951 el 10% más rico de la fuerza de trabajo recibía alrededor del 52% del ingreso total, mientras que el 20% más pobre obtenía cerca del 2.8% del ingreso. En 1972 estas proporciones fueron de 49% y 3% respectivamente. Aún aceptando que haya existido algún mejoramiento de la distribución del ingreso entre 1972 y 1985, ello no ocurrió en una magnitud que pueda ni remotamente compararse con los cambios atrás mencionados en la distribución de la educación formal. Peor aún, los estudios recientes de la Misión de Empleo dirigida por el Profesor Chenery indican que el diferencial de salarios entre la mano de obra no calificada y aquella con educación secundaria y superior disminuyó a lo largo del período, de tal manera que la tasa de retorno de las fases más avanzadas de la educación formal se disminuyó.

Puede afirmarse, entonces, que al paso que Colombia hizo un gran esfuerzo de inversión en capital humano en los últimos cuarenta años, que le permitió mejorar la calidad educacional de su fuerza de trabajo, no logró simultáneamente desarrollar fuentes de empleo calificado en cantidad suficiente para recibir el volumen creciente de graduados de sus colegios de secundaria y de sus universidades, lo que los obligó a aceptar niveles de remuneración insatisfactorios por comparación a los devengados por mano de obra no calificada o con solamente unos pocos años de educación primaria en su haber. Si definimos a la clase media en términos del nivel de educación formal, o sea aquella con estudios de secundaria o universidad, podría resumirse la fuente básica

del descontento colombiano como la sensación de frustración de su clase media por no poder encontrar un nivel de ingresos compatible con las expectativas a que su educación la hace aspirar.

El descontento de la clase media colombiana ha tenido hasta la fecha tres avenidas de escape:

a. La migración al exterior

En los últimos cuarenta años se calcula que no menos de un millón y medio de colombianos han salido a buscar fortuna al extranjero, principalmente a Venezuela, Estados Unidos, Ecuador y Panamá. Especialmente intensa ha sido la migración de fuerza de trabajo con educación secundaria y profesional a los Estados Unidos, mientras que la que se ha dirigido a los demás países tenía un menor nivel de calificación.

b. El narcotráfico y otras organizaciones delictivas

De todo el mundo es conocido el tamaño e importancia de las organizaciones de narcotraficantes colombianos dirigidas y sustentadas en la clase media y media baja nacionales, según la definición que de ellas dimos en términos educativos. Igualmente han proliferado los grupos de secuestradores, extorsionistas, asaltantes de bancos, estafadores de cuello blanco, etc., integrados todos ellos por personas generalmente con educación superior al promedio nacional.

c. Los grupos guerrilleros y los activistas de izquierda

Es bien conocido que la cúpula de los movimientos guerrilleros, lo mismo que de las organizaciones políticas y sindicales de izquierda, lo

constituyen miembros de las clases medias desahfectos con el sistema social colombiano y decididos a cambiarlo por uno u otro mecanismo.

d. El empleo público

Cerca del 50% de la población universitaria del país se halla al servicio del Estado colombiano en sus distintos niveles nacional, departamental y municipal, pese a que este no ocupa más del 12% de la fuerza de trabajo nacional. Dado el carácter clientelista del empleo público colombiano, donde se busca maximizar el número de "clientes" más bien que su remuneración individual, es claro que solamente los menos ambiciosos de los profesionales permanecen largo tiempo al servicio del Estado, con sus bajas remuneraciones relativas a las que paga el sector privado, reduciéndose así la calidad de la administración pública e incentivándose su corruptibilidad.

e. El trabajo informal

En Colombia como en el resto de América Latina, ha venido proliferando el trabajo informal de las personas con educación media y superior, que antes era una característica principalmente de los grupos menos calificados de la población. Profesionales independientes, microempresarios, trabajadores por cuenta propia, han venido floreciendo y creando alternativas que el sector moderno de la economía no está en condiciones de ofrecer en cantidad suficiente a una fuerza de trabajo crecientemente calificada.

En conclusión, puede afirmarse que se presenta una seria disparidad entre la voluntad del país para educar su fuerza de trabajo y su posibilidad de ofrecerle un número suficiente de empleos ade-

cuadramente remunerados y productivos, lo que está generando una insatisfacción creciente de las clases medias, que se manifiesta no sólo en Colombia sino en toda América Latina en serios síntomas de descomposición social.

3. Los orígenes de la violencia

Si bien la frustración de las clases medias es un fenómeno generalizado en América Latina en la década de los ochenta, por razones vinculadas a la desaceleración del crecimiento económico, falta entender por qué en el caso colombiano el descontento adquiere características tan violentas, sólo comparables a las que últimamente se están observando en el Perú.

A mi entender, ello se deriva inicialmente de la larga tradición de país de fronteras internas que ha tenido Colombia. El fenómeno colonizador ha sido una constante en los dos últimos siglos de vida del país, primero sobre el lomo de las cordilleras y luego gradualmente con el descenso hacia las tierras más cálidas a medida que se fueron agotando las posibilidades de expansión en las más elevadas. Este largo proceso de colonización se ha caracterizado por el conflicto social permanente entre los colonos que abren las nuevas tierras y los comerciantes detrás de ellos que les financian el proceso de apertura y que eventualmente, se quedan con las tierras recién explotadas, en un proceso de acaparamiento que posteriormente genera grandes fortunas cuando a través de la inversión del Estado llegan a las nuevas regiones las carreteras, la energía y las demás obras de infraestructura. La explotación del colono por el comerciante ha sido la semilla tradicional del conflicto social en las zonas de frontera,

y en ese crisol se ha forjado buena parte de la población que posteriormente ha emigrado con sus hijos a los centros urbanos en búsqueda de mejores condiciones de vida y de mayores oportunidades de educación para su familia. El Estado nunca ha podido mantener una presencia importante en las zonas de colonización, que le permita mejorar las condiciones de vida del colono y limitar los abusos de intermediarios y comerciantes en materia de precios de productos básicos, condiciones de financiación, salarios, etc. A mi entender, entonces, existe desconfianza de buena parte de la población colombiana con ancestro colonizador, especialmente aquella de los grupos antioqueños y santandereanos, en la capacidad del Estado y sus instituciones en dar una solución adecuada a lo que perciben como situaciones sociales injustas. De allí la facilidad con que el pueblo colombiano recurre a la violencia como solución a los problemas nacionales, agravada por la inoperancia de los mecanismos institucionales de la justicia para resolver los conflictos, derivada de su "clientelización" por una clase política profesional que deriva su poder electoral del manejo de las rentas y puestos públicos. La efectividad del control electoral por la clase política profesional, aliada a los grupos empresariales que manejan y financian los medios de comunicación de masas, ha derrotado hasta ahora los intentos de los partidos de izquierda para obtener una representación significativa en los cuerpos legislativos del país, lo que ha motivado la búsqueda de alternativas de lucha inspiradas en los modelos cubano y chino.

Las luchas sociales en las zonas de frontera agrícola del país explican también lo extendido y virulento del fenómeno guerrillero en Colombia.

Las clases medias de origen urbano deseosas de un cambio en el sistema social por métodos violentos, encuentran en las zonas de frontera un campesinado explotado y falto de toda protección por el Estado y que da su apoyo a los cuadros revolucionarios cuando éstos meten en cintura a los comerciantes y acaparadores de tierras, y ofrecen las funciones de orden y protección que le deberían corresponder al Gobierno.

La falta de control estatal en las vastas regiones de frontera agrícola del país permitieron también que allí se implantara el cultivo de la marihuana y de la coca bajo la protección de la guerrilla, que de esta manera encontró una fuente estable y sumamente importante para su financiamiento. Simultáneamente los mecanismos de contrabando diseñados por el narcotráfico para llevar al exterior la droga, han servido también para suministrar a la guerrilla las armas y demás implementos bélicos que han facilitado la rápida expansión de su pie de fuerza en la última década.

El fenómeno del narcotráfico a su vez genera su propia violencia, como es de todos conocido, dadas las rivalidades y conflictos entre grupos de mafiosos, que no pueden dirimirse de otra manera. Peor aún, los cuerpos de sicarios desarrollados por los narcotraficantes colombianos como fuerzas internas de seguridad y represalia, terminaron volviéndose grupos paramilitares de derecha dirigidos a atacar políticos de izquierda, líderes sindicales, simpatizantes de la guerrilla, etc., cuando la inversión en tierras de las utilidades del narcotráfico volvió a los mafiosos un blanco codiciado para la extorción y el secuestro por parte de grupos guerrilleros en busca de financiación. El fenómeno del desplazamiento del hacien-

dado tradicional de las zonas de frontera por el narcotraficante con ejército privado es cada vez más generalizado en el país, ante la incapacidad del primero para resistir el acoso de los grupos guerrilleros que generalmente operan en esa región, en las cuales el Estado no tiene la capacidad suficiente para garantizar la ley y el orden. Todo ello constituye un fuerte agravante a las semillas tradicionales de violencia en la sociedad colombiana, que como hemos dicho se derivan de su carácter de país de fronteras en permanente conflicto.

4. La política actual contra la violencia

La combinación atrás descrita de luchas agrarias, clases medias frustradas, y narcotráfico, unidas con la politización clientelista del aparato estatal, explican la intensidad del conflicto social que hoy se vive en el país, y que amenaza con socavar su sistema democrático y destruir como últimamente se está viendo con carreteras, oleoductos y redes eléctricas, la infraestructura esencial para su crecimiento económico.

Las posibilidades de evitar una evolución del conflicto social colombiano hacia situaciones endémicas como las de Libano y El Salvador, dependen de que los grupos dominantes del país (políticos, empresarios y militares) comprendan claramente las falencias del modelo de desarrollo que se ha seguido, y de que tomen medidas de fondo para subsanarlas.

El Gobierno de Betancur (1982-1986), escogió como estrategia básica el perfeccionamiento de la democracia y los diálogos de paz, con el fin de

eliminar la violencia política en el país. Con ese propósito, se fortaleció la autonomía de los municipios y se permitió la elección directa de los alcaldes, lo que permitió a los partidos de izquierda obtener el control de algunas localidades menores. Desafortunadamente, los problemas básicos que se han descrito en las páginas anteriores no fueron atacados, y el Gobierno de Barco (1986-90) ha visto un recrudecimiento de la violencia de todo tipo (guerrilla, narcotraficante, común) que lo ha forzado a buscar otras soluciones. Se ha reformado la ley de reforma agraria, para permitirle al Gobierno una acción más expedita en las zonas de luchas agrarias, para corregir así una de las razones básicas del problema rural. Simultáneamente, se ha profundizado un programa de inversiones públicas en las zonas de frontera, dirigido a llevar la presencia del Estado en sus distintas facetas (vías, policía, educación, salud, crédito, etc.), con el fin de arrebatárselas a la guerrilla y al narcotráfico.

El pie de fuerza militar prácticamente se habrá doblado en el período de Betancur y Barco, lo mismo que su equipamiento y nivel de gasto, con el objeto de poder atender los cuarenta o más frentes de lucha guerrillera en el país. Igualmente, la tendencia es a una acción militar menos defensiva, que quite espacio a la guerrilla, lo que ha generado una respuesta cada vez más violenta por parte de esta última.

Se ha desistido por el momento de extraditar a los principales narcotraficantes, y se aplaca a los Estados Unidos con una acción fuerte contra los sembrados de coca y marihuana, lo mismo que contra los laboratorios de producción de cocaína. Ello no sólo golpea al narcotráfico sino que quita

fuentes preciosas de ingresos a la guerrilla, lo que la torna otra vez dependiente del secuestro y la extorsión, que han vuelto a proliferar en el país y que han provocado la organización de grupos paramilitares de derecha tan crueles e indiscriminados en su actuar como la guerrilla, tal como ocurrió recientemente en la matanza de la población civil de Segovia.

Simultáneamente, los gobiernos últimos han continuado con el esfuerzo de dotar al país de un sistema educativo con mayor cobertura, de más acueductos y alcantarillados, de una seguridad social más amplia, etc. Pero la industrialización del país sigue en el mismo 20% del PIB que se había obtenido en 1960, y el sector formal de la economía es cada vez más intensivo de capital, en respuesta a la revolución tecnológica de la informática y las comunicaciones. El sector informal sigue absorbiendo la mayor parte de los incrementos de una fuerza de trabajo cada vez más calificada, al paso que las necesidades de inversión cada vez mayores de la economía llevan a una concentración creciente de la propiedad de las grandes empresas, que mantiene inalterada la distribución del ingreso extremadamente desigual de Colombia.

En otras palabras, con excepción del esfuerzo por integrar y pacificar las zonas de frontera agrícola, siguen aumentándose los desequilibrios entre la capacitación de la fuerza de trabajo y el bajo nivel de modernización e industrialización de la economía colombiana. Por tanto, las perspectivas para los años noventa sólo parecerían ser de agudización de los conflictos sociales hasta desembocar en una etapa de violenta represión armada por parte del ganador de la guerra civil no declarada que hoy se vive en el país.

SECRET
CCSAD

5. *Una opción para los años noventa*

De las páginas anteriores parece desprenderse que, como lo indica la CEPAL en la frase citada al comienzo de este trabajo, el reestablecimiento de la equidad en Colombia va a requerir ocuparse también del modelo económico actual y no solamente del mejoramiento de los indicadores sociales.

Esencialmente, hay que inducir de nuevo una dinámica industrial y de tecnificación de los servicios y la agricultura, orientada a mejorar la productividad y la competitividad internacional. La experiencia nos ha demostrado que ello requiere mantener un marco macroeconómico estable, en variables tan críticas como el nivel de precios, la tasa de cambio real, el déficit del sector público, los medios de pago, las reservas internacionales, etc. Solamente con estabilidad se puede lograr la reorientación hacia el mercado internacional de nuestras economías, que ya no encuentran en su sólo mercado interno un espacio suficiente para continuar su industrialización.

Pero la modernización de la economía colombiana plantea inmediatamente interrogantes sobre cómo evitar que sus beneficios se sigan concentrando en una fracción reducida de la población. De allí que temas tales como la democratización de la propiedad de las grandes empresas, la desconcentración del crédito y la tecnología, y la política de ingresos y salarios, se vuelvan críticos. Si las mejoras en productividad necesarias para permitirle a las empresas colombianas una mayor dinámica exportadora no se reparten de manera más equitativa, las raíces del descontento de las clases medias continuarán, y será impo-

sible darle al país una sensación de que su desarrollo es equitativo.

El reto de los años noventa, entonces, es la incorporación creciente de nuestros países al mercado internacional, en momentos de una profunda transformación tecnológica, pero de una manera que disminuya las desigualdades sociales en lugar de acentuarlas como ahora está ocurriendo.

El creciente automatismo de las grandes empresas industriales, financieras, mineras, etc., tiene que ser acompañado con la creación de miles de empresas pequeñas y medianas altamente calificadas, que les proporcionen insumos de todo tipo a las primeras, y en las cuales se pueda ocupar de manera bien remunerada a la fuerza de trabajo cada vez más educada que estamos generando. Simultáneamente, la propiedad de esas grandes empresas tiene que ampliarse entre la población a través de mercados de capitales en los cuales inversionistas institucionales de tipo solidario (fondos mutuos, cooperativas, etc.) y miles de pequeños inversionistas se vinculen a los beneficios del desarrollo tecnológico.

La creación de empleos tecnificados y la distribución de la propiedad, en el contexto de economías estables y de alta competitividad internacional, son las reales opciones para devolverle a países como Colombia un esquema de crecimiento con equidad, que finalmente elimine los amargos conflictos que hoy la desgarran.